

A photograph of a child's shadow on a swing set against a textured wall. The shadow is cast on a wall with a grid pattern. The swing seat is orange. The text is overlaid on the right side of the image.

## **CHILDREN FIRST:**

The Role of Centres for Social Work in Judicial Proceedings

## **FËMIJËT NË RADHË TË PARË:**

Roli i qendrave për punë sociale në procedurat gjyqësore

## **PRVO DECA:**

Uloga centara za socijalni rad u sudskim postupcima

June/Qershor/Jun 2020

**OSCE** Organization for Security and  
Co-operation in Europe  
**Mission in Kosovo**

## **CHILDREN FIRST:**

The Role of Centres for  
Social Work in Judicial  
Proceedings

## **FËMIJËT NË RADHË TË PARË:**

Roli i qendrave për  
punë sociale në  
procedurat gjyqësore

## **PRVO DECA:**

Uloga centara za  
socijalni rad u sudskim  
postupcima

June/Qershor/Jun 2020

# Table of Contents

1. Executive Summary	07
2. Introduction	08
3. Domestic and International Legal Framework	09
3.1. The Best Interests of the Child	09
3.2. The Rights of the Child – case law of the European Court of Human Rights	10
4. Role of Centres for Social Work in Judicial Proceedings	12
5. Interviews and discussions with key stakeholders involved in child protection	13
6. Centres for Social Work Performance	14
7. Conclusion	18
8. Recommendations	20

## Përmbajtja

1. Përmbledhje ekzekutive	23
2. Hyrje	24
3. Korniza ligjore vendore dhe ndërkombëtare	25
3.1. Interesi më i lartë i fëmijës	26
3.2. Të drejtat e fëmijës - praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut	27
4. Roli i qendrave për punë sociale në procedurat gjyqësore	28
5. Intervistat dhe diskutimet me aktorët kryesorë që janë të përfshirë në mbrojtjen e fëmijëve	30
6. Performanca e qendrave për punë sociale	31
7. Përfundime	35
8. Rekomandime	36

## Sadržaj

1. Pregled izveštaja	39
2. Uvod	40
3. Domaći i međunarodni pravni okvir	41
3.1. Najbolji interes deteta	41
3.2. Prava deteta – praksa Evropskog suda za ljudska prava	42
4. Uloga centara za socijalni rad u sudskim postupcima	43
5. Razgovori i diskusije sa ključnim akterima uključenim u zaštitu deteta	45
6. Učinak centara za socijalni rad	46
7. Zaključak	49
8. Preporuke	50

## List of abbreviations

<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women
<b>CPC</b>	Criminal Procedure Code of Kosovo
<b>CSW</b>	Centre for Social Work
<b>ECHR</b>	European Convention on Human Rights
<b>EU</b>	European Union
<b>ICCPR</b>	International Covenant on Civil and Political Rights
<b>JJC</b>	Juvenile Justice Code
<b>MLSW</b>	Ministry of Labour and Social Welfare
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo

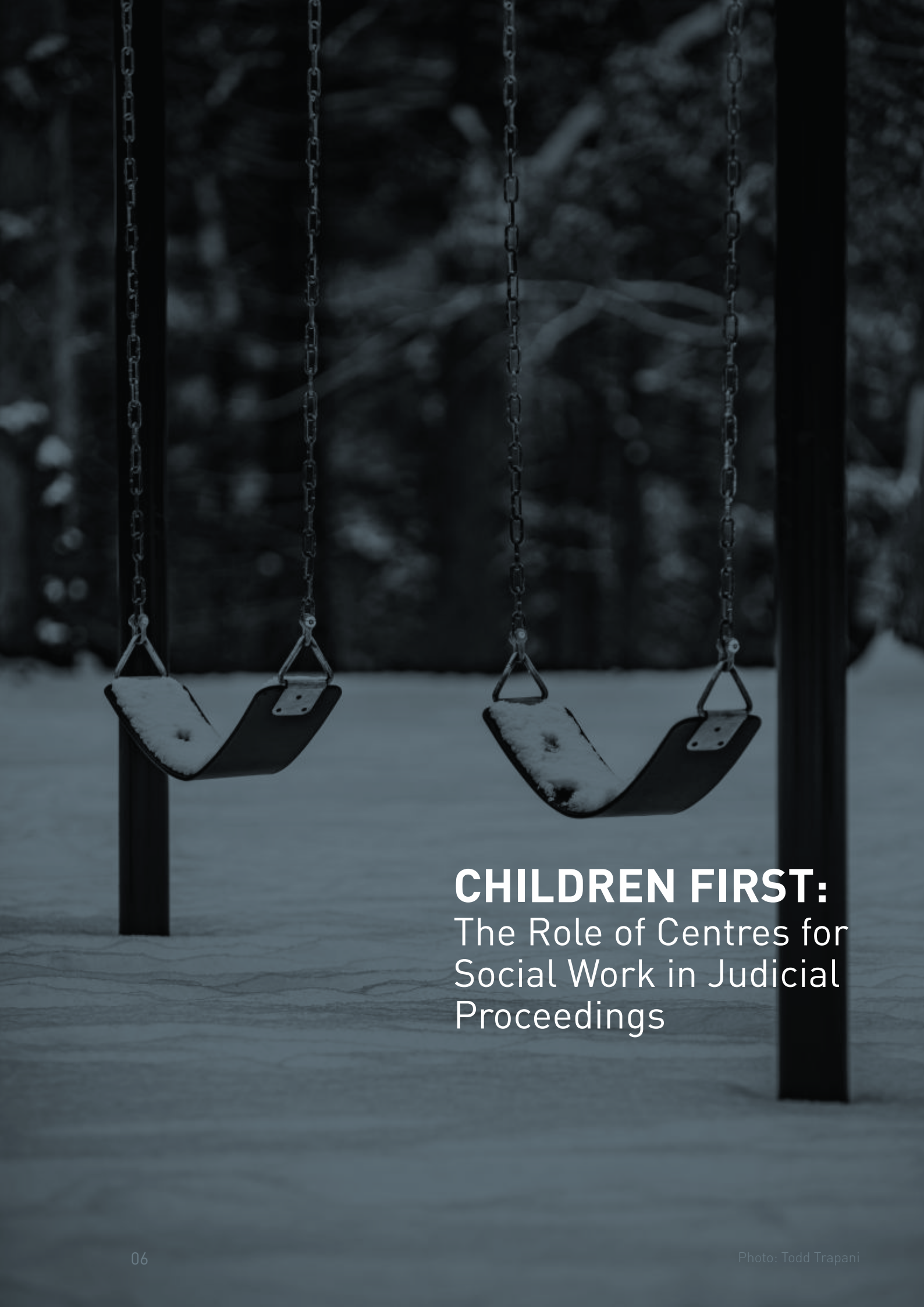
## Lista e shkurtesave

<b>CEDAW</b>	Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas
<b>KPPK</b>	Kodi i Procedurës Penale të Kosovës
<b>QPS</b>	Qendra për punë sociale
<b>KEDNJ</b>	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut
<b>BE</b>	Bashkimi Evropian
<b>PNDKP</b>	Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike
<b>KDM</b>	Kodi i Drejtësisë për të Mitur
<b>MPMS</b>	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale
<b>OSBE</b>	Misioni në Kosovë i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

## Spisak skraćenica

<b>CSR</b>	Centar za socijalni rad
<b>EKLJP</b>	Evropska konvencija o ljudskim pravima
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>KEDŽ</b>	Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena
<b>MPGPP</b>	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
<b>MRSZ</b>	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
<b>OEBS</b>	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu
<b>ZKP</b>	Zakonik o krivičnom postupku Kosova
<b>ZMP</b>	Zakonik o maloletničkom pravosuđu





**CHILDREN FIRST:**  
The Role of Centres for  
Social Work in Judicial  
Proceedings

# 1. Executive Summary

The Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo (OSCE), monitored the extent the Centres for Social Work (CSW) comply with Kosovo legislation, and principles of the rule of law and human rights, in particular whether social workers attend court hearings involving children and respond to the courts' request for expert advice.

The Kosovo legal framework foresees certain types of judicial proceedings, both civil and criminal, in which the court shall summon social workers to attend court hearings and/or request expert advice from the relevant CSW representative. In these cases, the court relies upon the CSW to provide expert assessments and make recommendations related to social circumstances. Moreover, in cases in which such expert advice is requested from the CSW, the court may not render a final decision until it has given due consideration to its content and recommendations.

Despite the CSW's clear obligations under both Kosovo's legal framework and international standards, the OSCE continues to monitor different types of cases in which the CSW fails to protect the best interests of the child, either as a result of their absence during judicial proceedings, or due to lack of actions and substantial input. There have been several OSCE reports in previous years noting similar concerns, including reports looking at types of adoption proceedings, CSWs in civil proceedings and domestic violence. Despite clear recommendations for remedial steps, some of the issues continue to remain.

The report reviews the Mission observations, including illustrative examples, along with a set of recommendations to different Kosovo institutions on the modalities for improvement of the current situation. The most concerning deficiencies discussed within the report relate to the non-appearance or inactivity of social workers in court hearings; and incomplete or tardy reports submitted in cases involving children.

---

**Note:** Research conducted for this report took place between 2017 and 2019. At that time, the key executive actor in the area was the Ministry of Labour and Social Welfare (MLSW). Since the 2020 merger of ministries, the Department of Social and Family Policy from the former MLSW is under the Ministry of Health, at the time this report is published. This report will refer to the previous ministry, as it was the legally mandated executive body in this field during the time of our research with the recommendations directed to the current Ministry of Health.

## 2. Introduction

According to the Council of Europe,

*“[t]he situation of children is often an indication of the general state of respect for human rights in a country, particularly as they constitute one of the most vulnerable groups in society.”<sup>1</sup>*

CSWs, functioning under the auspices of the Ministry of Labour and Social Welfare (MLSW), are the main point of reference in cases when the interests of a child are involved. A CSW is a public institution staffed by trained and qualified social service officers who are responsible for exercising the powers set out by law and providing social and family services on behalf of the MLSW.<sup>2</sup> Whenever children are involved in judicial proceedings in any capacity, the involvement of the CSW is mandatory.<sup>3</sup> The CSW plays an active role as the “custodian body” in family law procedures.<sup>4</sup> The custodian body “is authorized to present motions for the protection of child's rights and interests, to present facts that parties have left out, to suggest administration of necessary evidence, to exercise legal remedies, and to undertake other actions.”<sup>5</sup> Furthermore the Law on Family states “the court is obliged to summon the custodian body to all court sessions and serve it with all the decisions.”<sup>6</sup> The court may request the CSW to provide a wide range of inputs and feedback such as expert assessments, for example in adoption cases,<sup>7</sup> child protection cases,<sup>8</sup> or divorce proceedings.<sup>9</sup>

Since 1999, the juvenile justice system and children has been a priority court monitoring area for the OSCE. Therefore, cases in which the involvement of the CSW is required have been regularly monitored and reported upon, throughout the years.<sup>10</sup> Unfortunately, some of the regularly reported issues remain, indicative of the need for training and capacity building of CSW officers engaged in areas involving children. The most concerning deficiencies include, but are not limited to, the absence of the CSW social workers in court hearings; inactivity of the CSW in proceedings; and inadequate reports in cases regarding child custody, alimony, and maintenance of personal contacts between children and parents. All of these concerns are, ultimately, to the detriment of the children involved in family-related and other court proceedings.

1 Paper of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Positions on Children's Rights, Strasbourg, 03 May 2010, CommDH/Position Paper (2010) 1.

2 See Article 7, Law No. 02/L-17 on Social and Family Services, 21 April 2005 and its amendments Law No. 04/L-081 on Amending and Supplementing the Law No. 02/L-17 on Social and Family Services, 26 March 2012.

3 Law No.2004/32 on Family, 20 January 2006, and its amendments Law No. 06/L-077 on Amending and Supplementing the Family Law of Kosovo No. 2004/32, 21 December 2018, article 3(2) defines children as persons under the age of 18.

4 See Article 6, Law on Family.

5 See Article 6(4), Law on Family.

6 Ibid., Article 6(4).

7 Ibid., Article 168(3).

8 See Article 10(11), Law on Social and Family Services.

9 See Article 140(2), Law on Family.

10 See the OSCE Reports: “The Centres for Social Work in Civil Proceedings”, Issue 2, March 2010. (<https://www.osce.org/kosovo/67517?download=true>); “Child Adoption procedure in Kosovo”, Issue 6, August 2010 (<https://www.osce.org/kosovo/71205?download=true>); “Adjudication of Petitions for Protection Orders in Domestic Violence Cases in Kosovo”, March 2012. (<https://www.osce.org/kosovo/88713?download=true>).



This report is based on (i) qualitative and quantitative assessment of monitored court cases involving children between 2017 and 2019; (ii) interviews and discussions with representatives of relevant judicial and non-judicial institutions; and (iii) observations based on a long-term court monitoring programme by the OSCE.

The OSCE monitoring of the justice sector across Kosovo highlights failures of courts to comply with human rights and rule of law standards, whether in a specific region or in all courts. This activity enables the OSCE to address such issues through reports on topics of concern within the justice system. One problem that has come to the attention of the OSCE monitors is that the justice system does not effectively respond to issues involving the rights of children. The OSCE court monitors provided data and observations following 298 court sessions in 168 cases monitored between 2017 and 2019 with children either directly involved as parties to the case, or affected by the case (for example in divorce proceedings or other family-related proceedings) with cases monitored before each of the seven Basic Courts of Kosovo.<sup>11</sup> The Mission monitored these particular cases because the cases fell within one of the Mission's main monitoring priorities; that is, domestic violence, family related divorce cases and cases involving gender-equal treatment. When children's rights concerns emerged in these monitored cases mentioned above, it became necessary from the human rights perspective and specifically from the children's rights perspective, to address the relevant issues observed in the handling of these cases.

## 3. Domestic and International Legal Framework

While children's rights are safeguarded in domestic and international law, children remain the most vulnerable participants in judicial proceedings. Both domestic and international law instruct courts to be guided by the best interests of the child. While this principle may sound vague, it is grounded in law and serves as a positive guide to understanding the function of CSWs in courts.

### 3.1. The Best Interests of the Child

The 'best interests of the child' principle is recognised by the Constitution, which provides that

*“[a]ll actions undertaken by public or private authorities concerning children shall be in the best interests of the children.”<sup>12</sup>*

<sup>11</sup> The Mission monitored the following number of hearings involving minors before each of the Basic Courts: Basic Court of Prishtinë/Priština – 52 hearings; Basic Court of Mitrovicë/Mitrovica – 28 hearings; Basic Court of Pejë/Peć – 9 hearings; Basic Court of Prizren – 59 hearings; Basic Court of Ferizaj/Uroševac – 6 hearings; Basic Court of Gjiilan/Gnjilane – 41 hearings; Basic Court of Gjakovë/Đakovica – 103 hearings.

<sup>12</sup> See Article 50(4) of the Constitution, 15 June 2008, and the Amendments on the Constitution, 07 September 2012; 26 March 2013; 05 August 2015 and 11 March 2016.

It further provides that every child has the right to “regular relations and direct contact” with his or her parents, unless a competent body has determined that this would not be in the best interests of the child.<sup>13</sup> Responsibility for providing social services to families with children is governed mainly by the Law on Social and Family Services, which provides that

“*[i]n all matters concerning the provision of services to children and to families the best interests of child shall be the first and paramount consideration.*”<sup>14</sup>

The Kosovo legal framework reflects provisions of several international conventions pertinent to this topic<sup>15</sup> which require the courts to consider the principles and practice of international law when implementing the domestic legal framework. The 'best interests' principle is central to the Convention on the Rights of the Child,<sup>16</sup> providing in Article 3 that

“*[i]n all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.*”<sup>17</sup>

“This Convention gives the child the right to have his or her best interests assessed and taken into account as a primary consideration in all actions or decisions that concern him or her, both in the public and private sphere.”<sup>18</sup>

The provisions of the Convention on the Rights of the Child are directly applicable in Kosovo<sup>19</sup> and the primary consideration as stated in Article 3 means that the best interests of the child prevail above all other considerations in a judicial process and the rights to protect a child's interests have supremacy above other rights in legal proceedings. This principle is recognized also by other human rights treaties, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)<sup>20</sup>, which also recognises that the best interests of children shall be the “primordial” or “paramount” consideration of parents in raising children, regardless of their marital status.<sup>21</sup>

### 3.2. The Rights of the Child - case law of the European Court of Human Rights

The European Court of Human Rights (ECtHR) has in various decisions, defined the contours of a child's best interests under the Convention on the Rights of the Child.<sup>22</sup> In *Z and Others v. the United Kingdom*, the ECtHR

<sup>13</sup> Ibid., Article 50.5.

<sup>14</sup> See Article 9(1), Law on Social and Family Services.

<sup>15</sup> Ibid., Article 22.

<sup>16</sup> Convention on the Rights of the Child (CRC), UN General Assembly Resolution 44/25, 20 November 1989, entered into force 02 September 1990.

<sup>17</sup> Ibid., Article 3, paragraphs 1-3.

<sup>18</sup> General comment No. 14 [2013] on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration [art. 3, para.1].

<sup>19</sup> Ibid., Article 22.

<sup>20</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), adopted in 1979 by the UN General Assembly.

<sup>21</sup> Ibid., Articles 5(b) and 16(1)(d).

<sup>22</sup> “Although the ECtHR often refers to the CRC when addressing claims pursued either by or on behalf of children, it does not systematically attach decisive weight to it. In some cases, the children's rights principles, as articulated by the CRC, have had a profound influence on the

acknowledged “the difficult and sensitive decisions facing social services and the important countervailing principle of respecting and preserving family life.”<sup>23</sup> However, where the social services system fails to protect children from “serious, long-term neglect and abuse”, there is a violation of Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR).<sup>24</sup> The ECtHR notes that the best interests of the child may override those of a parent, depending on their nature and seriousness. In particular, a parent may not take measures that would harm a child's health and development.<sup>25</sup> Preventing the disruption of a child's “emotional and psychological balance”, for example, overrides a parent's interest in seeing that child, when the child expresses a clear wish not to see the parent.<sup>26</sup>

In addition to emotional and psychological interests that must be considered in determining a child's best interests, proprietary interests<sup>27</sup> of children matter too. In *S.L. and J.L. v. Croatia*, the ECtHR held that domestic authorities failed to take the necessary measures to safeguard the proprietary interests of children in an impugned real estate swap.<sup>28</sup> In that case, the Centres for Social Work argued, unsuccessfully, that a real estate swap granting the children a flat of lesser value than their home was not contrary to their best interests because it would provide a fully suitable living accommodation.<sup>29</sup> However, the Court held that by not protecting the children's proprietary interests in the higher valued real estate, the Centre failed to protect the children's best interests.<sup>30</sup> Moreover, it considered that the Centre for Social Work gave no consideration to whether, in the particular circumstances of the case, a special guardian should have been appointed who could have impartially and independently protected the applicants' interests against all those involved in the impugned swap agreement, including their parents. In these circumstances, the ECtHR found that the Centre did not assess adequately the applicants' family situation and the possible adverse impact of the impugned real estate swap agreement on their rights. Therefore, it failed to evaluate whether the circumstances of the real estate swap agreement complied with the principle of the best interests of the child in the applicants' particular case.

---

ECtHR's reasoning, notably as concerns the Court's interpretation of Article 6 of the ECHR (right to a fair trial) in relation to the treatment of children in conflict with the law (see Chapter 11).” Handbook on European law relating to the rights of the child, available at: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.pdf).

<sup>23</sup> Judgment of the ECtHR in the case of *Z and Others v. the United Kingdom*, 10 May 2001, paras 74-75.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> See *Elsholz v. Germany* [GC], no. 25735/94, § 50; and *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [GC], no. 28945/95, § 71, ECHR 2001-V; see also *Ignaccolo-Zenide v. Romania*, no. 31679/96, § 94, ECHR 2000-I, and *Nuutinen v. Finland*, no. 32842/96, § 128, ECHR 2000-VIII).

<sup>26</sup> *Sommerfeld v. Germany* [GC], no. 31871/96, p. 13.

<sup>27</sup> “Thus, the Court must assess the manner in which the domestic authorities' acted in protecting the child's proprietary interests against any malevolent or negligent actions on the part of others, including their legal representatives and natural parents” *S.L. and J.L. v. Croatia*, 19 October 2015, p. 17.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*

## 4. Role of Centres for Social Work in Judicial Proceedings

The Law on Social and Family Services provides that each municipality shall establish and maintain a CSW, which is defined as a public institution “staffed by appropriately trained and qualified professionals.”<sup>31</sup> When a family within the CSW's jurisdiction either refer itself for assistance, or “by other means come to [the CSW's] attention as needing or appearing to be in need of Social or Family Services”, the CSW is obliged to conduct a professional assessment.<sup>32</sup> Similarly, this law also mandates CSWs to provide social care and counselling to “children in need.”<sup>33</sup> In cases where the court makes a request for expert assessment regarding social circumstances, the guardianship authority within the CSW is obliged to provide a report to the court within twenty-one days from the day the request was made, unless otherwise specified in the request.<sup>34</sup> The Law on Family also provides that the CSW, acting as the guardianship authority, must be summoned to all court sessions, where it may “present motions for the protection of children's rights and interests, to present facts that parties have left out, to suggest administration of necessary evidence, to exercise legal remedies and to undertake other contentious actions.”<sup>35</sup>

The Juvenile Justice Code provides the obligation for a “supporting person” from the CSW to be with a victim or witness child throughout the investigation and trial process.<sup>36</sup> The supporting person will be there as a trained specialist to aid in communication with and protection of the children. Emphasis is put on the person familiarising themselves with the child and case from the beginning and continuing throughout the process.<sup>37</sup>

The Criminal Procedure Code (CPC) has placed the obligation and responsibility on the courts to ensure the presence of all parties in the adjudication of a criminal case.<sup>38</sup> When a party does not comply with the court's order, such as by not attending a court session or providing expert reports, the court may impose sanctions upon them.<sup>39</sup> For the court to truthfully and fully establish the facts in a criminal case, it must be provided with necessary evidence, information and data from all competent source institutions.<sup>40</sup> The law poses an obligation on authorities and other persons and institutions from which notifications, reports or opinions are sought, that participate in proceedings involving minors, to proceed expeditiously and without any unnecessary delay.<sup>41</sup>

---

<sup>31</sup> See Article 7(1), Law on Social and Family Services.

<sup>32</sup> *Ibid.*, Article 7(6).

<sup>33</sup> *Ibid.*, Article 9(3).

<sup>34</sup> *Ibid.*, Article 14(2).

<sup>35</sup> See Article 6(4), Law on Family.

<sup>36</sup> See Article 124, Juvenile Justice Code No. 06/L-006, 18 October 2018.

<sup>37</sup> *Ibid.* Article 125.

<sup>38</sup> See Article 64, Criminal Procedure Code (CPC). Article 287(5) CPC reads “[t]he accused, witnesses and expert witnesses shall be informed in the summonses of the consequences of failure to appear at the main trial.” Article 309 foresees judicial actions in cases of failure of witness or expert witness to appear at the main trial.

<sup>39</sup> See articles 135 and 309 of the CPC, and article 6(4) of the Law on Family.

<sup>40</sup> See Article 7, CPC.

<sup>41</sup> See Article 40(1), Juvenile Justice Code.

The CPC leaves to the discretion of the judge the decision of continuation or adjournment of the session, in cases of absence of expert witness in the proceedings.<sup>42</sup> However, the Juvenile Justice Code emphasizes that no one may be exempted from the duty to testify concerning the circumstances necessary for the evaluation of the psychological development of a minor and for familiarity with his or her personality and the conditions in which he or she lives.<sup>43</sup>

In proceedings against minors, the Juvenile Justice Code also places great importance of the role of the guardianship authority, who has the right to be notified about the course of the proceedings; to submit motions; and to state facts and evidence which are important for rendering a correct decision.<sup>44</sup>

In sum, the courts should exercise their authority to ensure the participation of all summoned parties, to guide, educate and if required sanction the guardianship authority or other absent participants in the proceedings, to ensure compliance with court orders and to fulfil the legal requirement for their presence. It should be upon the courts to guide the institutions involved in a judicial process to adequately and effectively respond to any query the court may have for the resolution of the case, especially when children are involved, in order to uphold the 'child best interests' principle. When non-judicial institutions fail to comply with the orders of the court, this not only affects negatively the rights of parties in a judicial case, but also diminishes the credibility of the courts and consequently weakens the confidence of the public in the justice system.

## 5. Interviews and discussions with key stakeholders involved in child protection<sup>45</sup>

The OSCE has frequent contact with judges, prosecutors, lawyers, police, victim advocacy officers, CSW representatives, and other legal- and non-legal personnel due to the nature of the monitoring programme. During various interviews and discussions with judicial professionals between 2017 and 2019, the issue of CSW performance has been raised repeatedly. The issues that were raised mirror the main concerns of the report; that is, representatives of the CSW do not tend to appear in court when summoned, can be inactive during proceedings and/or submit late or incomplete reports.

During a meeting in November 2019, a representative of the Kosovo Police stated that the CSW should play a more active role in child protection; however, they do not have adequate resources. In October 2019, during a meeting, a prosecutor raised the issue of the lack of co-ordination between CSWs and the courts, resulting in procedural delays and/or missing deadlines as foreseen by the law.

<sup>42</sup> See Article 309, CPC.

<sup>43</sup> See Article 46, Juvenile Justice Code.

<sup>44</sup> Ibid., Article 45.

<sup>45</sup> The views and opinions expressed below are those of specific stakeholders involved in child protection cases.



In an interview with a judge in September 2019, the judge shared that CSW representatives appeared to be hesitant to attend court and only attended regularly in cases where the parent was a perpetrator of violence and the child was the victim, as opposed to responding to summons in all cases. In September 2019, a prosecutor shared their observation that CSWs do not follow up on the enforcement of verdicts in cases involving children or domestic violence protection orders. During a meeting with a CSW also in September 2019, staff shared that their priority is always the well-being of the child, however they are severely limited due to lack of adequate funding. In June 2019, a participant at a roundtable on improving access to justice raised the issue of CSW representatives being either unavailable or very difficult to contact after working hours and/or during weekends. In addition, the participant stated that improved communication was needed between all relevant authorities. A CSW representative shared during a roundtable meeting in November 2018, that it was important to respect the rights of the child at all times, however a Victim's Advocacy Officer at the same meeting shared their concern that CSW representatives were unavailable outside of working hours, and do not attend court sessions regularly. During meetings in October 2018 and October 2019, CSW representatives represented that they have limited access to vehicles; therefore, they have no means to travel to court when summoned. During a meeting in December 2017, a judge shared that frequent CSW absence during hearings was a cause of concern; and reports on family situations, custody, alimony and parental contact recommendations are often incomplete. This causes further delays in the determination of a case where the best interests of the child is of primary consideration.

## 6. Centres for Social Work Performance

The OSCE has observed a number of serious human rights shortcomings in the adjudication of cases involving children before Kosovo courts. These instances include the following: cases concerning custody of, contact with, and financial support for children; petitions for protection orders in domestic violence cases; as well as a variety of other, both civil and criminal cases in which children have been involved. In all these areas, OSCE monitoring has revealed a range of procedural and substantive deficiencies which may violate the rights of the children concerned. The specific violations vary from area to area; however, the common thread running through all of them is the failure of the CSW to adequately react and ultimately the courts to consider the best interests of the child.

OSCE concerns focus on CSW representatives' two most important functions: first, the absence of CSW social workers in court hearings, where they are required to serve as a supporting person; and second, deficient reports on child custody, alimony and maintenance of personal contacts between children and parents.

In 298 trial hearings monitored by the OSCE in courts across Kosovo involving children,<sup>46</sup> the presence of the CSW was required by law in 152 hearings, however CSW representatives were present in only 43 hearings. In four of those hearings when CSW staff were present, they were deemed to be insufficiently active in protecting the child's best interests and did not provide input during the hearings. The absence of the CSW officials in at least 74 of the hearings was not explained. They were duly summoned by the court, but failed to appear. In two of the cases, the court did not summon the CSW or lacked the proof of service that the CSW was properly summoned. In 33 hearings, the information on court summons was not mentioned or available.

Conversely, in nine cases involving requests for domestic violence protection orders, the CSW were proactive and provided support, instruction and protected the interests of the protected party, as well as the children of the protected party.

The following case example illustrates most of the above-described shortcomings.

The claimant and the respondent were common-law partners for several years and had children together, all under the age of 18. The couple separated in 2014, and since then the children continued to live with their mother and her parents. The claimant (mother) requested to be awarded the custody of the children and for the father to meet the children in accordance with an agreement reached between the parties. At one of the hearings before the court, the court informed the parties that the CSW worker had submitted a report that was incomplete (missing recommendations on the manner of maintaining personal contacts and possibly containing an erroneous name of the mother of the children). The CSW representative who was duly summoned by the court for the hearing failed to show up. The parties jointly proposed that the CSW worker be summoned to the main trial in order to remedy the flaws in the report. At the next hearing, the CSW representative was absent again, albeit duly summoned. In these circumstances the lawyer of the claimant proposed to the court to adjourn the hearing to another date.

In another case, the OSCE observed the lack of any input from the CSW:

The wife requested a divorce, as marital relations with her husband became seriously and continuously disordered and their marriage irretrievably broke down. The couple has three minor children from this marriage and the claimant (the wife) did not request to be awarded the custody of the children. Instead, she requested that the court set personal contacts between her and the minor children whose custody, in her opinion, should be awarded to their father, the respondent.

<sup>46</sup> Monitored and reported cases between 2017 and 2019.

The court did not require the CSW to provide a qualitative input on this legal matter. In addition, the court remained silent to the ineffective performance by the CSW, for matters in which this institution is authorized by the law to be a primary point of reference for assistance, input and feedback.

The OSCE monitors noted that the CSW's input was lacking in both of these cases. In the first case, the CSW representative's inaccurate report did not assist the judge in the determination of the full facts of the case, and their failure to appear twice caused two sessions to be postponed; directly impacting the requirement that necessitates the urgent handling of cases involving children i.e. within the shortest possible timeframe. In the second case, the assistance of the CSW should have enabled the court to fully assess all facts relating to the case, in order to make a determination of the best interests of the children;<sup>47</sup> including parental capacities of the mother and the father and any issues motivating their respective requests to the court (i.e. for contact-only and for full custody, respectively).

In the following case, the reason for the absence of the CSW was particularly concerning:

The prosecution alleged that the defendants, husband and wife, did not have the means to pay for their accommodation costs and temporarily abandoned their children, leaving them in sub-standard living conditions for months. An indictment was filed charging both with mistreating or abandoning a child according to article 250(2) of the criminal code in force at the time of the offence. At the initial hearing, the CSW representative was absent, and explained the absence due to the lack of transport. Both defendants pleaded guilty, following which the judge sentenced both immediately to a suspended sentence of 180 days imprisonment for a probation period of one year.

The OSCE monitors observed several shortcomings in this case. The court did not obtain the views of the CSW before making a decision, therefore, the court did not apply the substantive rules. Moreover, the CSW's absence from the hearing, despite being properly summoned, was not sanctioned by the court. Due to the fact that the CSW did not provide any substantive contribution to this case, the court imposed punishment without hearing testimony from the CSW regarding the overall circumstances affecting the mental and physical well-being of the children. This not only minimizes the role of the CSWs in judicial proceedings but encourages the harmful practice of absences without valid reasons, diminishing the obligation of accountability held by institutions. These concerns are also present in the case below.

The following case exemplifies the absence of the CSW in a case in which their role was crucial, as well as the lack of actions by the court to address this absence properly:

---

<sup>47</sup> See Articles 140(2) and 146, Law on Family.

The claimant (the father) filed a claim requesting the court to regulate personal contact between him and his children. At the hearing scheduled before the court, the CSW workers i.e. the authorized guardians assigned to the claimant's children, were absent despite being duly summoned. Several pieces of evidence were adduced; however, the hearing had to be adjourned in order to obtain an additional report from the CSW on the impact of the visits on the mental state of the children. Despite this information being requested on numerous occasions, the CSW failed to provide it. The court did not use judicial measures available, such as the imposition of a fine pursuant to Article 293(1) of the Law on Contested Procedure, which provides the grounds for such a measure, especially given the delay that the CSW is causing by not providing the report that has been requested from them on more than one occasion.

Failures of CSW representatives to appear before the court and to provide testimony regarding the circumstances affecting the well-being of a child, including his/her best interests; and court practices of being indifferent towards such conduct that results in repeated adjournments, contradicts many human rights requirements pertinent to the best interests of the child and urgency of cases involving children. Impunity in relation to non-compliant practices by the institutions only encourages consistent repetition of such practices and amounts to a violation of human rights.

The OSCE is concerned that these shortcomings violate the rights of children subject to such proceedings, as such rights that are guaranteed by both the international conventions directly applicable in Kosovo<sup>48</sup> as well as domestic legislation, as elaborated under the previous section.

During the reporting period, the Mission monitored 43 cases where CSW staff were present in cases involving minors. The below cases are examples of best practices involving children and CSW representatives providing necessary information to the court. One example is as follows:

In September 2019, a protection order was sought against a husband/father following violence allegedly committed against various members of the family in August 2019. Due to one of the petitioners being the minor daughter of the perpetrator, a CSW was contacted at short notice to attend the hearing. Despite the short notice, the CSW was able to attend the hearing. During the hearing, the CSW representative advocated for the alleged victims, specifically, when the minor daughter testified about the violent actions of her father before the court. At the conclusion of the hearing, the CSW requested that the court share copies of the documents in the case file in order to make a full and complete report to aid the court's decision. The court imposed a protection order for six months.

<sup>48</sup> See Article 22, supra note 12.

Another case shows that positive actions and knowledgeable CSW workers contributed to the swift determination of a protection order request:

In March 2017, a mother of three minors requested a protection order against her common-law partner and father of her children, following the deterioration of their relationship, which culminated in violent actions by the father. During the protection order hearing, the CSW representative was present, active and showed clear knowledge of the family situation. The judge heard testimony from each of the parties, including the opinion of the CSW representative, whose presence and statement aided the court in its deliberation.

## 7. Conclusion

The role of the CSWs as the guardianship authority is crucial due to their part in providing necessary expertise and information that is essential for the full determination of facts in order for the court to bring a final and fair judgment, with due respect for the best interests of the child.

The courts should ensure that this role of the CSW is performed effectively and fully in line with the mandated legal requirements, holding them accountable when they do not meet their legal obligations. The courts have full authority to instruct the CSW as to the required content of their reports and the level of performance commensurate with the authorisations of their office. Shortfalls of the institutions supporting the justice system are unavoidably reflected in the performance of the justice system as a whole and result in practices, which are not compliant with Kosovo legislation or international standards. In cases where children are involved, the mere fact that children cannot fully assert their legally protected rights, places a significant responsibility on institutions involved to protect their rights and best interests.

The relationship between courts and the CSW should foster the protection and promotion of the best interests of children as the paramount consideration. However, as elaborated above, shortcomings have been observed in this area. The CSW involvement in judicial proceedings is designed to function as a safeguard for the rights of children, who need special protection due to their vulnerable position in society. As emphasized by the Council of Europe Commission for Human Rights in 2010: "Justice, schools, administrations and cities need to become truly child-friendly [...]" The best interest principle is a procedural rule which governs how we go about making decisions with regard to children. It is a legally binding rule that jurisdictions must follow. The rule does not stipulate that children's interests must always come first, nor does it advocate that the rights of others be encroached. What it does do, however, is call for closer examination of the interests of a particularly vulnerable group. Thus, although the best interests of the child cannot always be the sole issue at stake, it should nevertheless be one of the major priorities and be given considerable weight in all decisions affecting children.



*“In the criminal justice system, [...] the judiciary should be the last link in the chain after every other possible measure has been taken in an effort to prevent cases going to court. Support for families at risk, decisive action on domestic violence, social workers with outreach capacity, neighbourhood networks and a school which not only teaches, but also cares for every individual child are key components of a preventive strategy. Children themselves should of course be involved in these efforts and not be considered as mere objects to be socialised and controlled.”<sup>49</sup>*

The CSW's presence and expertise is essential to fulfil the requirements of the law and to ensure that Kosovo institutions meet the obligations set forth both in the international and domestic legal framework. Greater efforts are needed, on the part of relevant institutions, to ensure that this essential element in social and justice sectors is provided, when required, and meets the high standards necessary for this important and sensitive area of the courts' work.

<sup>49</sup> Positions on Children's Rights; Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 03 May 2010, CommDH/Position Paper (2010) 1.

## 8. Recommendations

In light of these findings, the OSCE recommends the following:

### To the Ministry of Health:

- The Ministry should undertake steps to provide training for the staff of CSWs for proper and due application of the provisions of the Law on Family and Social Services regulating child protection; and
- The Ministry should provide sufficient logistical support and facilities to the CSWs, in order for them to fulfil their obligations as required by law; including where possible suitable transportation options for CSW staff to be able to appear in court.

### To the municipalities:

- Each municipality should ensure that CSWs in their area are resourced to the standards specified by the Ministry for the provision of social and family services.

### To the Centres for Social Work:

- CSWs and courts should improve their co-operation to ensure that children receive the protection needed in compliance with the principle of the best interests of a child, translated practically in a variety of mechanisms throughout judicial proceedings;
- CSWs should comply with court orders; specifically, legal summons requiring their attendance in court hearings involving children and provide quality inputs ordered by the courts; and
- CSWs should assist the courts whenever requested, by actively participating in court hearings, and by providing timely and qualitative inputs, expert assessments and opinions in all proceedings involving children.

### To the Courts:

- Judges should require the presence of representatives of the CSWs in judicial proceedings involving children and use their authority in accordance with the law, if appropriate, to fine the CSW and its experts for failure to appear or to provide written reports within the procedural deadlines; and
- Consideration should be given to assigning one judge per basic court to be a liaison judge or focal point between the court and relevant CSW. This falls within the scope of that basic court region. The liaison judge would act as a focal point for issues relating to CSWs and serve to improve the working relationship between CSWs, the basic court, and its branch courts.

**To the Kosovo Academy of Justice:**

- Continue to provide trainings to judges and prosecutors related to the adjudication of cases involving children; and
- Provide trainings to judges regarding the role of the courts in child protection proceedings initiated by the Ministry and/or the CSWs.





# FËMIJËT NË RADHË TË PARË:

Roli i qendrave për  
punë sociale në  
procedurat gjyqësore



# 1. Përmbledhje ekzekutive

Misioni në Kosovë i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) ka monitoruar shkallën e pajtueshmërisë së qendrave për punë sociale (QPS) me legjislacionin e Kosovës dhe parimet e sundimit të ligjit dhe të drejtave të njeriut, me theks të veçantë nëse punëtorët socialë marrin pjesë në shqyrtimet gjyqësore ku janë të përfshirë fëmijët dhe u përgjigjen kërkesave të gjykatës për mendime profesionale.

Kuadri ligjor i Kosovës parasheh disa lloje të procedurave gjyqësore, si civile ashtu edhe penale, ku gjykata i thërret punëtorët socialë për të marrë pjesë në shqyrtim gjyqësor dhe/ose kërkon mendim profesional nga përfaqësuesi përkatës i QPS-së. Në këto raste, gjykata mbështetet në QPS-të për të bërë vlerësime profesionale dhe për të dhënë rekomandime në lidhje me rrethanat sociale. Për më tepër, në rastet kur i kërkon ekspertizë QPS-së, gjykata mund të mos e nxjerrë vendimin përfundimtar deri sa të mos e ketë bërë shqyrtimin e duhur të përmbajtjes dhe rekomandimeve të mendimit të QPS-së.

Pavarësisht detyrimeve të qarta për QPS-të të parapara si me kornizën ligjore të Kosovës ashtu edhe me standardet ndërkombëtare, OSBE vazhdon të monitorojë lloje të ndryshme të çështjeve gjyqësore ku QPS ka dështuar ta mbrojë interesin më të mirë të fëmijës, qoftë si rrjedhojë e mosparaqitjes së tyre në procedurë gjyqësore apo për shkak të mosveprimit dhe mosdhënies së një kontributi përmbajtësor në procedurë. Viteve të shkuara OSBE ka nxjerrë disa raporte tjera ku konstatohen shqetësime të ngjashme, përfshirë këtu raporte që shqyrtojnë llojet e procedurave të birësimit, rolin e QPS-ve në procedurë civile dhe në rastet e dhunës në familje. Me gjithë rekomandimet e qarta për hapat që duheshin ndërmarrë për të bërë përmirësime, disa prej problemeve vazhdojnë të jenë të pranishme ende.

Ky raport shqyrton gjetjet e Misionit, përfshirë edhe përmes disa shembujve ilustrues, bashkë me një sërë rekomandimesh për institucione të ndryshme të Kosovës për sa u përket modaliteteve për përmirësimin e situatës aktuale. Mangësitë më brengosëse që shtjellohen në këtë raport kanë të bëjnë me mosparaqitjen e punonjësve socialë në shqyrtime gjyqësore, të mos qenit aktiv në procedurë, si edhe dorëzimin e raporteve të mangëta e me vonesë në çështjet gjyqësore ku ishin të përfshirë fëmijët.

---

**Shënim:** Hulumtimet për këtë raport janë realizuar në periudhën 2017-2019. Atëbotë, institucion kryesor ekzekutiv për këtë fushë ishte Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS). Me shkrirjen e dikastereve në vitin 2020, Departamenti për Politika Sociale dhe të Familjes i cili më parë ka vepruar në kuadër të MPMS, në kohën e publikimit të këtij raporti është bartur nën ombrellën e Ministrisë së Shëndetësisë. Ky raport do t'i referohet ministrisë së mëparshme duke qenë se në kohën e realizimit të hulumtimit tonë ka shërbyer si organ ekzekutiv me mandat ligjor në këtë fushë, ndërsa rekomandimet do t'i adresohen Ministrisë së Shëndetësisë.



## 2. Hyrje

Sipas Këshillit të Evropës,

*“situata në të cilën ndodhen fëmijët në një shtet është shpesh një tregues i gjendjes së gjithmbarshme për sa i përket respektimit të të drejtave të njeriut në atë shtet, veçanërisht ngase fëmijët përbëjnë një prej grupeve më të ndjeshme të shoqërisë.”<sup>1</sup>*

QPS-të që funksionojnë nën ombrellën e Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) janë pikë kryesore referimi në çështjet që kanë të bëjnë me interesat e një fëmije. QPS është institucion publik me personel të përbërë nga nëpunës të shërbimeve sociale me trajnime dhe kualifikime përkatëse të cilët janë përgjegjës për ushtrimin e kompetencave të parapara me ligj dhe ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare në emër të MPMS.<sup>2</sup> Sa herë që një fëmijë të përfshihet në çfarëdoqilësie në procedurë gjyqësore, angazhimi i QPS-së është i detyrueshëm.<sup>3</sup> QPS ushtron rol aktiv si “organ i kujdestarisë” në procedurat sipas Ligjit për familjen.<sup>4</sup> Organi i kujdestarisë “është i autorizuar të bëjë propozime për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të fëmijëve, të paraqesë fakte të cilat nuk janë përfshirë, të propozojë administrimin e provave të domosdoshme, të ushtrojë mjete juridike dhe të ndërmer veprime të tjera gjyqësore.”<sup>5</sup> Veç kësaj, Ligji për familjen parasheh që “gjykata është e obliguar të ftojë në gjyq organin e kujdestarisë pjesëmarrës në procedurë në të gjitha seancat gjyqësore dhe t’i dorëzojë atij të gjitha vendimet.”<sup>6</sup> Gjykata mund t’i kërkojë QPS-së që të sigurojë një gamë të gjerë kontributesh e informatash në raste të birësimin,<sup>7</sup> raste të mbrojtjes së fëmijëve<sup>8</sup> ose raste të shkurorëzimit.<sup>9</sup>

Që nga viti 1999, sistemi i drejtësisë për të miturit dhe fëmijët ka qenë fushë prioritare e monitorimit për OSBE-në. Prandaj, gjatë tërë këtyre viteve janë monitoruar dhe raportuar rregullisht rastet në të cilat kërkohej përfshirja e QPS-së.<sup>10</sup> Fatkeqësisht, akoma vazhdojnë të jenë evidente disa prej çështjeve të raportuara rregullisht përgjatë viteve, e që flasin për nevojën për ngritje të kapaciteteve dhe trajnime për zyrtarët e QPS të cilët janë të angazhuar në fusha që kanë të bëjnë me fëmijët. Mangësitë më brengosëse përfshijnë, por jo vetëm, mosparaqitjen e punëtorëve socialë nga QPS në seanca gjyqësore, të mos qenit aktiv në procedurë, si edhe raportet joadekuate të përpiluara për rastet lidhur me caktimin e kujdestarisë,

1 Dokument mbi qëndrimet e Komisionerit të Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut në lidhje me të drejtat e fëmijëve, Strasburg, 03 maj 2010, CommDH/Position Paper [2010] 1.

2 Shih nenin 7 të Ligjit nr. 02/L-17 për shërbime sociale dhe familjare të datës 21 prill 2005 dhe plotësim-ndryshimet me Ligjin nr. 04/L-081 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 02/L-17 për shërbime sociale dhe familjare të datës 26 mars 2012.

3 Ligji nr. 2004/32 për familjes i datës 20 janar 2006, dhe plotësim-ndryshimet e tij me Ligjin nr. 06/L-077 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për familjen nr. 2004/32 të 21 dhjetorit 2018, neni 3(2) i përkufizon fëmijët si persona nën moshën 18 vjeçare.

4 Shih nenin 6 të Ligjit për familjen.

5 Shih nenin 6(4) të Ligjit për familjen.

6 Po aty., neni 6(4).

7 Po aty., Neni 168(3).

8 Shih nenin 10(11) të Ligjit për shërbime sociale dhe familjare.

9 Shih nenin 140(2) të Ligjit për familjen.

10 Shih Raportet e OSBE: “Qendrat për punë sociale në procedurat civile”, Botimi i II-të, mars 2010.

[<https://www.osce.org/kosovo/67517?download=true>]; “Procedura për birësimin e fëmijëve në Kosovë”, Botimi i VI-të, gusht 2010

[<https://www.osce.org/kosovo/71205?download=true>]; “Gjykimi i kërkesave për urdhra për mbrojtje në rastet e dhunës në familje në Kosovë”,

mars 2012. [<https://www.osce.org/kosovo/88713?download=true>].

mbajtjen financiare dhe ushqimin dhe mbajtjen e kontakteve personale mes fëmijëve dhe prindërve. Të gjitha këto shqetësime, përfundimisht, shkojnë në dëm të vet fëmijëve të përfshirë në procedura gjyqësore nga lëmi i së drejtës familjare dhe procedura gjyqësore të tjera.

Ky raport bazohet në (i) vlerësimin cilësor dhe sasior të rasteve nëpër gjykata ku janë të përfshirë fëmijët që janë monitoruar në periudhën 2017-2019; (ii) intervistat e diskutimet me përfaqësues të institucioneve gjegjëse gjyqësore dhe jogjyqësore; dhe (iii) vrojtime të bazuara në programin afatgjatë të monitorimit të sistemit gjyqësor nga OSBE.

Monitorimi i gjyqësorit në mbarë vendin të cilin e realizon OSBE vë në dukje dështimet e gjykatave për t'i respektuar standardet e të drejtave të njeriut e të sundimit të ligjit, qoftë nëpër rajone të caktuara të vendit apo në të gjitha gjykatat. Ky aktivitet i mundëson OSBE-së që këto çështje t'i adresojë më pas nëpërmjet raporteve për tema me interes për sistemin e drejtësisë. Një problematikë që ka tërhequr vëmendjen e monitoruesve të OSBE-së është se sistemi i drejtësisë nuk po arrin të reagojë në mënyrë efektive ndaj çështjeve që kanë të bëjnë me të drejtat e fëmijëve. Monitoruesit e gjykatave nga radhët e OSBE-së kanë siguruar të dhëna e vëzhgime të evidentuara nga monitorimi i 298 seancave në 168 lëndë nëpër gjykata gjatë periudhës 2017-2019, ku fëmijët ose kanë qenë të përfshirë drejtpërdrejtë si palë në procedurë apo kanë qenë të prekur nga rasti në tjetër mënyrë (për shembull, në procedura të shkurorëzimit apo procedura tjera nga lëmi i së drejtës familjare) të cilat raste janë monitoruar para shtatë gjykatave themelore të Kosovës.<sup>11</sup> Misioni ka monitoruar këto raste specifike meqë ato përputheshin me njërin nga prioritetet kryesore të monitorimit të Misionit, që është dhuna në familje, rastet familjare të shkurorëzimit dhe rastet që përfshijnë trajtimin e barabartë gjinor. Kur gjatë monitorimit të rasteve të sipërpërmendura janë paraqitur shqetësime të lidhura me të drejtat e fëmijës, është parë si e domosdoshme nga perspektiva e të drejtave të njeriut dhe veçanërisht nga perspektiva e të drejtave të fëmijës, që të trajtohen çështjet relevante të vëzhguara gjatë trajtimit të këtyre rasteve.

### 3. Korniza ligjore vendore dhe ndërkombëtare

Përderisa të drejtat e fëmijëve mbrohen me ligje vendore e ndërkombëtare, fëmijët vazhdojnë të përbëjnë kategorinë më të ndjeshme të pjesëmarrësve në procedura gjyqësore. Si ligjet vendore ashtu edhe ato ndërkombëtare i udhëzojnë gjykatat që në punën e tyre të udhëhiqen nga interesi më i lartë i fëmijës. Ndonëse ky parim mund të tingëllojë paksa abstrakt, ai është i mishëruar në ligje dhe shërben si udhërrëfyes pozitiv për kuptimin e funksionit që QPS-të ushtrojnë në gjykatë.

<sup>11</sup> Misioni monitoroi numrin e mëposhtëm të seancave dëgjimore që përfshinin persona të mitur, para secilës prej Gjykatave Themelore: Gjykata Themelore e Prishtinës - 52 seanca; Gjykata Themelore e Mitrovicës - 28 seanca; Gjykata Themelore e Pejës - 9 seanca; Gjykata Themelore e Prizrenit - 59 seanca; Gjykata Themelore e Ferizajt - 6 seanca; Gjykata Themelore e Gjilanit - 41 seanca dëgjimore; Gjykata Themelore e Gjakovës - 103 seanca.

### 3.1. Interesi më i lartë i fëmijës

Parimi i “interesit më të lartë të fëmijës” njihet edhe me Kushtetutë e cila përcakton që

*“[t]ë gjitha veprimet që kanë të bëjnë me fëmijët, të ndërmarra qoftë nga institucionet e pushtetit publik, qoftë nga institucionet private, do të jenë në interesin më të mirë të fëmijëve.”<sup>12</sup>*

Më tej, Kushtetuta parasheh që çdo fëmijë gëzon të drejtën për “raporte të rregullta personale dhe kontakte të drejtpërdrejta me prindërit e vet, me përjashtim kur institucioni kompetent përcakton se një gjë e tillë është në kundërshtim me interesat më të mira të fëmijës.”<sup>13</sup> Përgjegjësia për ofrimin e shërbimeve sociale për familjet me fëmijë rregullohet kryesisht me Ligjin për shërbime sociale dhe familjare, që përcakton se

*“[n]ë të gjitha çështjet lidhur me ofrimin e shërbimeve për fëmijë dhe familje, interesi më i mirë i fëmijës duhet të jetë konsiderata e parë dhe më e rëndësishme.”<sup>14</sup>*

Korniza ligjore e Kosovës i pasqyron dispozitat e disa konventave ndërkombëtare në këtë fushë<sup>15</sup> të cilat kërkojnë nga gjykatat që t'i marrin në konsideratë parimet dhe praktikën e së drejtës ndërkombëtare me rastin e zbatimit të kornizës ligjore vendore. Parimi i “interesit më të lartë” është bosht kryesor i Konventës për të Drejtat e Fëmijës<sup>16</sup>, e cila në nenin 3 të saj parasheh që

*“[n]ë të gjitha vendimet që kanë të bëjnë me fëmijën, të marra qoftë nga institucione publike ose private të përkrahjes shoqërore, nga gjykatat, autoritetet administrative apo organet legjislative, interesi më i lartë i fëmijës duhet të jetë konsiderata mbizotëruese.”<sup>17</sup>*

“Kjo Konventë i jep fëmijës të drejtën që interesat e tij/saj më të lartë të vlerësohen dhe të merren si një konsideratë parësore në të gjitha veprimet apo vendimet që kanë të bëjnë me të, si në sferën publike ashtu edhe atë private.”<sup>18</sup>

Dispozitat e Konventës për të Drejtat e Fëmijës janë drejtpërsëdrejti të zbatueshme në Kosovë<sup>19</sup> dhe konsiderata parësore siç përmendet në nenin 3 nënkupton se interesi më i lartë i fëmijës mbizotëron ndaj të gjitha konsideratave të tjera në një proces gjyqësor dhe se të drejtat për t'i mbrojtur

<sup>12</sup> Shih nenin 50.4 të Kushtetutës, 15 qershor 2008, si dhe ndryshim-plotësimet e kushtetutës, 7 shtator 2012, 26 mars 2013, 5 gusht 2015 dhe 11 mars 2016.

<sup>13</sup> Po aty., Neni 50.5.

<sup>14</sup> Shih nenin 9(1) të Ligjit për shërbime sociale dhe familjare.

<sup>15</sup> Po aty., Neni 22.

<sup>16</sup> Konventa për të Drejtat e Fëmijës (KDF), Rezoluta 44/25 e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara e 20 nëntorit 1989, hyrë në fuqi më 02 shtator 1990.

<sup>17</sup> Po aty., Neni 3, paragrafët 1-3.

<sup>18</sup> Komenti i përgjithshëm nr. 14 [2013] mbi të drejtën e fëmijës që interesat e tij/saj më të lartë të merren si një konsideratë parësore (neni 3, paragrafi 1).

<sup>19</sup> Po aty., Neni 22.

interesat e një fëmije kanë epërsi mbi të drejtat tjera në procedura ligjore. Ky parim njihet edhe nga traktate tjera për të drejtat e njeriut si, për shembull, Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas (CEDAW)<sup>20</sup>, e cila parasheh gjithashtu që interesi më i lartë i fëmijëve është kusht “parësor” ose “kryesor” për prindërit gjatë rritjes së fëmijëve, pavarësisht nga statusi i tyre martesor.<sup>21</sup>

### 3.2. Të drejtat e fëmijës - praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ) me vendime të ndryshme i ka vënë konturat e përkufizimit të interesit më të lartë të fëmijës sipas Konventës për të Drejtat e Fëmijës.<sup>22</sup> Në çështjen Z dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar, GJEDNJ i ka njohur “vendimet e vështira e të ndjeshme para së cilave mund të ndodhen shërbimet sociale dhe parimin e rëndësishëm kundërveprues të respektimit e ruajtjes së familjes.”<sup>23</sup> Megjithatë, aty ku shërbimet sociale dështojnë që t'i mbrojnë fëmijët nga “neglizhenca e abuzimi serioz dhe afatgjatë” kemi të bëjmë me shkelje të nenit 3 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (KEDNJ).<sup>24</sup> GJEDNJ konstaton se interesi më i lartë i fëmijës mund ta mbizotërojë atë të një prindi, varësisht nga natyra dhe serioziteti i tyre. Në veçanti, prindi nuk mund të marrë masa që do ta dëmtojnë shëndetin dhe zhvillimin e fëmijës.<sup>25</sup> Për shembull, parandalimi i çrregullimit të “ekuilibrit emocional dhe psikologjik” të një fëmije mbizotëron ndaj interesit të prindit për ta parë fëmijën në rastet kur fëmija shpreh qartazi dëshirën për të mos e parë atë.<sup>26</sup>

Përveç interesit të mirëqenies emocionale dhe psikologjike që duhet të merret parasysh në përcaktimin e interesit më të lartë të një fëmije, rëndësi kanë po ashtu edhe interesat pronësore<sup>27</sup> të fëmijëve. Në S.L. dhe J.L. kundër Kroacisë, GJEDNJ vendosi që autoritetet vendore kishin dështuar t'i marrin masat e nevojshme për të mbrojtur interesat pronësore të fëmijëve në një këmbim të kontestuar të patundshmërisë.<sup>28</sup> Në rastin në fjalë, qendra për punë sociale kishte argumentuar, megjithëse pa sukses, se këmbimi i patundshmërive nga i cili fëmijët do të merrnin një banesë me vlerë më të vogël se sa ajo e shtëpisë së tyre të dhënë në këmbim nuk binte ndesh me interesin më të lartë të tyre sepse do t'u siguronte fëmijëve akomodim plotësisht të përshtatshëm për jetesë.<sup>29</sup>

<sup>20</sup> Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas (CEDAW), e miratuar në 1979 nga Asambleja e Përgjithshme e OKB.  
<sup>21</sup> Po aty., Nenet 5(b) dhe 16(1)(d).

<sup>22</sup> “Ndonëse GJEDNJ i referohet shpesh KDF-së me rastin e shqyrtimit të kërkesave të parashtuara goftë nga vetë fëmijët apo në emër të tyre, ajo nuk i jep në mënyrë sistematike rëndësi vendimtare. Në disa raste, parimet e të drejtave të fëmijëve siç janë artikuluar nga KDF kanë pasur ndikim të thellë në arsyetimin e GJEDNJ-së, posaçërisht për sa i përket interpretimit të Gjykatës për nenin 6 të KEDNJ (e drejta për një gjykim të drejtë) në lidhje me trajtimin e fëmijëve të cilët bien ndesh me ligjin [shih Kreun 11].” Doracak mbi ligjin evropian në lidhje me të drejtat e fëmijës, në dispozicion tek: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.pdf).

<sup>23</sup> Aktgjykimi i GJEDNJ në çështjen Z dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar, 10 maj 2001, paragrafët 74-75.

<sup>24</sup> Po aty.

<sup>25</sup> Shih Elsholz kundër Gjermanisë [GC], nr. 25735/94, § 50; dhe T.P. e K.M. kundër Mbretërisë së Bashkuar [GC], nr. 28945/95, § 71, ECHR 2001-V; shih gjithashtu Ignaccolo-Zenide kundër Rumanisë, nr. 31679/96, § 94, ECHR 2000-I, dhe Nuutinen kundër Finlandës, nr. 32842/96, § 128, ECHR 2000-VIII).

<sup>26</sup> Sommerfeld kundër Gjermanisë [GC], nr. 31871/96, f. 13.

<sup>27</sup> “Rrjedhimisht, Gjykata duhet ta vlerësojë mënyrën në të cilën kanë vepruar autoritetet vendore për t'i mbrojtur interesat pronësore të fëmijës ndaj çdo veprimi keqdashës ose neglizhent të të tjerëve, përfshirë këtu përfaqësuesit e tyre ligjorë dhe prindërit” S.L. dhe J.L. kundër Kroacisë, 19 tetor 2015, f. 17.

<sup>28</sup> Po aty., f. 23.

<sup>29</sup> Po aty., f. 3.

Mirëpo, Gjykata konstatoi se duke mos u dalë në mbrojtje interesave pronësore të fëmijëve në patundshmërinë me vlerë më të lartë, qendra kishte dështuar që ta mbrojë interesin më të lartë të fëmijëve.<sup>30</sup>

Për më tepër, Gjykata ishte e mendimit se qendra për punë sociale nuk kishte marrë fare në konsideratë në mos në rrethanat e veçanta të rastit do të ishte dashur të caktohej një kujdestar special që do të mund të kishte mbrojtur në mënyrë të paanshme dhe të pavarur interesat e parashtruesve karshi gjithë atyre që ishin të përfshirë në këmbimin e kontestuar të patundshmërisë, përfshirë këtu dhe prindërit e fëmijëve. Në këto rrethana, GJEDNJ konstatoi se qendra nuk e kishte vlerësuar si duhet situatën familjare të parashtruesve dhe ndikimin e mundshëm negativ të marrëveshjes së kontestuar për këmbim të patundshmërive në të drejtat e tyre. Pra, qendra për punë sociale kishte dështuar që të vlerësonte nëse rrethanat e marrëveshjes për këmbim të patundshmërive ishin në pajtim me parimin e interesit më të lartë të fëmijës në rastin në fjalë të ankimuar nga ana e parashtruesve.

## 4. Roli i qendrave për punë sociale në procedurat gjyqësore

Ligji për shërbime sociale dhe familjare parasheh që secila komunë të themelojë një QPS, të cilën e përkufizon si institucion publik “që do të ketë personel të përbërë nga profesionistët me trajnime dhe kualifikime përkatëse.”<sup>31</sup> QPS-ja është e obliguar të bëjë vlerësime profesionale për secilin individ ose familje që jeton ose gjendet në territorin e saj e që kërkon ndihmë prej saj ose “në ndonjë mënyrë tjetër mësohet apo shihet se ka nevojë për shërbime sociale dhe familjare”.<sup>32</sup> Ngjashëm, ky ligj i mandaton QPS-të për t’ju ofruar përkujdesje sociale dhe këshillim “fëmijëve në nevojë.”<sup>33</sup> Në rastet kur gjykata i kërkon të bëjë një vlerësim profesional të rrethanave sociale, organi i kujdestarisë në kuadër të QPS është i obliguar që t’i sigurojë gjykatës një raport brenda njëzet e një dite nga dita e bërjes së kërkesës, përveç nëse në kërkesë nuk është përcaktuar ndryshe.<sup>34</sup> Gjithashtu, Ligji për familjen parasheh që QPS, duke vepruar në cilësinë e organit të kujdestarisë, duhet të ftohet në të gjitha seancat gjyqësore ku kjo e fundit mund të “bëjë propozime për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të fëmijëve, të paraqes fakte të cilat nuk janë përfshirë, të propozojë administrimin e provave të domosdoshme, të ushtrojë mjetet juridike dhe të ndërmer veprime tjera gjyqësore.”<sup>35</sup>

Kodi i drejtësisë për të mitur parasheh detyrimin që një “person mbështetës” nga QPS të mbështesë fëmijët viktime apo dëshmitarë që nga fillimi i fazës hetimore dhe gjatë gjithë procesit gjyqësor.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Po aty.

<sup>31</sup> Shih nenin 7(1) të Ligjit për shërbime sociale dhe familjare.

<sup>32</sup> Po aty., Neni 7(6).

<sup>33</sup> Po aty., Neni 9(3).

<sup>34</sup> Po aty., Neni 14(2).

<sup>35</sup> Shih nenin 6(4) të Ligjit për familjen.

<sup>36</sup> Shih nenin 124, Kodi i drejtësisë për të mitur nr. 06/L-006, 18 tetor 2018.

Personi mbështetës do të marrë pjesë si një profesionist i trajnuar për të komunikuar me fëmijët dhe për t'u dalë atyre në mbrojtje. Theksi është vënë në kohën e mjaftueshme për personin mbështetës që të njihet me fëmijën dhe rastin në fjalë që nga fillimi dhe gjatë gjithë procesit.<sup>37</sup>

Kodi i procedurës penale (KPP) ia ka caktuar gjykatës detyrimin që të sigurojë praninë e të gjitha palëve në gjykimin e çështjes penale.<sup>38</sup> Nëse një palë nuk i përmbahet urdhrin të gjykatës si, për shembull, duke mos u paraqitur në seancë apo duke mos siguruar raporte të ekspertizës, gjykata mund t'u shqiptojë sanksione.<sup>39</sup> Në mënyrë që gjykata t'i vërtetojë saktësisht dhe tërësisht faktet në çështjen penale, asaj duhet t'i sigurohen provat, informatat dhe të dhënat e nevojshme nga të gjitha institucionet burimore kompetente.<sup>40</sup> Kodi i Drejtësisë për të Mitur parasheh detyrimin për autoritetet dhe personat e institucionet tjera të cilëve u kërkohen raporte ose opinione, që marrin pjesë në procedura ku janë të përfshirë të miturit, që të procedojnë në mënyrë të shpejtë dhe pa vonesa të panevojshme.<sup>41</sup>

KPPK-ja, vendimin për vazhdimin apo ndërprerjen e seancës gjyqësore në rastet e mungesës së dëshmitarit ekspert në procedurë, ia ka lënë në diskrecion gjyqtarit.<sup>42</sup> Megjithatë, Kodi i drejtësisë për të mitur thekson se askush nuk mund të përjashtohet nga detyra për të dëshmuar lidhur me rrethanat e nevojshme për vlerësimin e zhvillimit psikologjik të të miturit ose për njohjen e personalitetit të tij dhe të kushteve në të cilat jeton ai.<sup>43</sup>

Në procedurën kundër të miturve, Kodi i Drejtësisë për të Mitur gjithashtu vë theksin në rolin e organit të kujdestarisë që gëzon të drejtën për të qenë i njoftuar për rrjedhën e procedurës; për të parashtruar propozime dhe prova që janë të rëndësishme për marrjen e një vendimi të drejtë.<sup>44</sup>

Si përmbledhje, gjykatat duhet ta ushtrojnë autoritetin e tyre për të siguruar praninë e të gjitha palëve të ftuara, për të udhëzuar, edukuar dhe nëse është e nevojshme për ta sanksionuar organin e kujdestarisë apo ndonjë palë tjetër në procedurë e cila mungon, për të siguruar respektimin e urdhrave të gjykatës dhe për të përmbushur kushtin ligjor për praninë e tyre. U takon gjykatave që të udhëzojnë institucionet e përfshira në një proces gjyqësor që të përgjigjen në mënyrë të duhur dhe efektive ndaj çfarëdo pyetjeje që mund të ketë gjykata për zgjidhjen e lëndës, posaçërisht kur janë të përfshirë fëmijët me qëllim që të respektohet parimi i 'interesit më të mirë të fëmijës'. Kur institucionet jogjyqësore nuk i përmbahen urdhrave të gjykatës, kjo jo vetëm që ka ndikim negativ në të drejtat e palëve në një lëndë gjyqësore, por edhe ul besueshmërinë e gjykatave dhe rrjedhimisht dobëson besimin e qytetarëve në sistemin e drejtësisë.

<sup>37</sup> Po aty., Neni 125.

<sup>38</sup> Shih nenin 64 të Kodit të procedurës penale (KPP). Neni 287(5) i KPP-së përcakton që "i akuzuari, dëshmitari dhe eksperti njoftohen në thirrje për pasojat e mosparaqitjes në shqyrtimin gjyqësor." Neni 309 parasheh veprime gjyqësore në rastet e mosparaqitjes së dëshmitarit apo ekspertit në shqyrtim gjyqësor.

<sup>39</sup> Shih nenet 135 dhe 309 të KPP-së, si dhe nenin 6(4) të Ligjit për familjen.

<sup>40</sup> Shih nenin 7, KPP.

<sup>41</sup> Shih nenin 40(1) të Kodit të drejtësisë për të mitur.

<sup>42</sup> Shih nenin 309 të KPP.

<sup>43</sup> Shih nenin 46 të Kodit të drejtësisë për të mitur.

<sup>44</sup> Po aty., Neni 45.



## 5. Intervistat dhe diskutimet me aktorët kryesorë që janë të përfshirë në mbrojtjen e fëmijëve<sup>45</sup>

OSBE-ja ka kontakt të shpeshtë me gjyqtarët, prokurorët, avokatët, policinë, mbrojtësit e viktimave, përfaqësuesit e QPS-ve dhe kuadrin tjetër gjyqësor dhe jogjyqësor për shkak të natyrës së programit të monitorimit. Gjatë intervistave dhe diskutimeve të ndryshme me profesionistët gjyqësor mes vitit 2017 dhe 2019, vazhdimisht u ngrit çështja e punës së QPS. Çështjet që u ngritën pasqyrojnë shqetësimet kryesore në raport; domethënë, përfaqësuesit e QPS duket se nuk paraqiten në gjykatë kur thirren, mund të jenë joaktivë gjatë procedurave dhe/ose i paraqesin raportet me vonesë apo me mangësi.

Gjatë një takimi në nëntor të vitit 2019, një përfaqësues i Policisë së Kosovës deklaroi se QPS duhet të ketë një rol më aktiv për mbrojtjen e fëmijëve; megjithatë, ata nuk kanë burime të mjaftueshme. Në tetor të vitit 2019, gjatë një takimi, një prokuror ngriti çështjen e mungesës së bashkëpunimit mes QPS-ve dhe gjykatave, duke rezultuar kështu në vonesa procedurale dhe/ose mosarritjen e afateve që përcaktohen me anë të ligjit. Në një intervistë me një gjyqtar në shtator të vitit 2019, gjyqtari tregoi se përfaqësuesi i QPS dukej se ngurronte të paraqitej në gjykatë ndërsa merrte pjesë rregullisht vetëm në rastet kur prindi ishte kryerësi i dhunës dhe fëmija ishte viktimë, në vend se t'i përgjigjet thirrjeve në të gjitha rastet. Në shtator të vitit 2019, një prokuror i paraqiti vërejtjet e tij se QPS nuk monitorojnë zbatimin e vendimeve në rastet ku janë të përfshirë fëmijët apo të urdhrave mbrojtës në rastet e dhunës në familje, në vend se të përgjigjej në të gjitha ftesat në të gjitha rastet. Në shtator të vitit 2019, një prokuror ndau mendimin personal se QPS-të nuk përcjellin zbatimin e vendimeve në rastet që përfshijnë fëmijë, apo të urdhrave për mbrojtje nga dhuna në familje.

Gjatë një takimi me një QPS në shtator të vitit 2019, personeli tregoi se prioritet i tyre gjithnjë është mirëqenia e fëmijës, sidoqoftë ata janë shumë të kufizuar për shkak të mungesës së financimit të mjaftueshëm. Në qershor të vitit 2019, një pjesëmarrës në një tryezë të rrumbullakët për përmirësimin e qasjes në drejtësi ngriti çështjen që përfaqësuesi i QPS ose nuk është në dispozicion, ose është shumë e vështirë për të vënë kontakt pas orarit të punës dhe/ose gjatë fundjavës. Përveç kësaj, pjesëmarrësi deklaroi është e nevojshme që të ketë komunikim të përmirësuar mes të gjitha autoriteteve gjegjëse. Një përfaqësues i QPS tregoi, gjatë një tryeze të rrumbullakët në nëntor të vitit 2018, se është e rëndësishme që të respektohen të drejtat e fëmijës gjatë gjithë kohës, megjithatë në të njëjtin takim mbrojtësi i viktimave shprehu shqetësimin e tyre që përfaqësuesit e QPS nuk ishin në dispozicion pas orarit të punës dhe se nuk po marrin pjesë rregullisht në seancat e gjykatës.

<sup>45</sup> Pikëpamjet dhe mendimet që janë shprehur më poshtë janë të aktorëve të caktuar që janë të përfshirë në rastet e mbrojtjes së fëmijës. Shih nenin 124, Kodi i drejtësisë për të mitur nr. 06/L-006, 18 tetor 2018.

Gjatë takimeve në tetor të vitit 2018 dhe tetor të vitit 2019, përfaqësuesit e QPS-ve deklaruan se ata kanë qasje të kufizuar në automjete dhe prandaj nuk kanë se si të udhëtojnë deri në gjykatë kur janë të thirrur. Gjatë një takimi në dhjetor të vitit 2017, një gjyqtar tregoi se mungesa e shpeshtë e QPS-ve gjatë seancave përbënte shqetësim dhe se raportet për gjendjen e familjes, kujdestarinë, ushqimin dhe rekomandimet për kontaktin me prindin shpesh janë të mangëta. Kjo shkakton vonesa të mëtejme për gjykimin e një rasti, ku interesi më i mirë i fëmijës është i rëndësishëm parësor.

## 6. Performanca e qendrave për punë sociale

OSBE-ja ka vërejtur disa mangësi serioze të drejtave të njeriut në gjykimin e lëndëve që përfshijnë fëmijët në gjykatat e Kosovës. Këto përfshijnë si në vijim: lëndët që kanë të bëjnë me kujdestarinë, kontaktin dhe përkrahjen financiare për fëmijët; kërkesat për urdhra mbrojtës në rastet e dhunës në familje si dhe një mori të lëndëve të tjera, lëndë civile dhe penale ku janë të përfshirë fëmijët. Në të gjitha këto fusha, monitorimi nga OSBE-ja ka identifikuar një mori të metave procedurale dhe materiale që do të mund të përbëjnë shkelje të drejtave të fëmijëve në fjalë. Shkeljet e veçanta dallojnë nga njëra fushë në tjetrën; megjithatë, temë e përbashkët e të gjitha prej tyre është dështimi i QPS-ve për të reaguar ashtu siç duhet dhe që në fund gjykata të merr parasysh interesin më të mirë të fëmijës.

Shqetësimet e OSBE-së përqendrohen në dy funksione kryesore të përfaqësuesve të QPS-ve: së pari, mungesa e punëtorit social të QPS në seancat gjyqësore, kur atyre u kërkohet që të shërbejnë si person mbështetës, dhe së dyti, raportet e mangëta për kujdestarinë e fëmijës, ushqimin dhe mbajtjen e kontakteve personale mes fëmijës dhe prindërve.

Në 298 seanca gjyqësore të monitoruara nga OSBE-ja në gjykatat në të gjithë Kosovën e të cilat përfshinin fëmijë<sup>46</sup>, prania e QPS u kërkua me ligj në 152 seanca, ndërsa përfaqësuesit e QPS-së ishin të pranishëm në vetëm 43 seanca. Në katër nga ato seanca kur stafi i QPS ishte i pranishëm, është konsideruar se ata nuk ishin aktivë sa duhet për t'i mbrojtur interesat më të mira të fëmijës dhe nuk paraqitën fare kontribut gjatë seancave. Mungesa e zyrtarëve të QPS në së paku 74 seanca dëgjimore nuk u sqarua. Ata janë thirrur nga gjykata në mënyrë të rregullt, por nuk u paraqitën në gjykatë. Në dy raste, gjykata nuk kishte dërguar thirrje për QPS-në ose i mungonte prova që dëshmonte se QPS ishte thirrur në mënyrë të rregullt. Në 33 seanca, informacioni mbi thirrjen gjyqësore nuk u përmend ose nuk ishte në dispozicion.

Në anën tjetër, në nëntë raste që përfshijnë urdhrat mbrojtës për rastet e dhunës në familje, QPS ishin proaktive dhe ofruan përkrahje, udhëzime dhe mbrojtje për interesat e palëve të mbrojtura si dhe për fëmijët e palës së mbrojtur.

<sup>46</sup> Rastet e monitoruara dhe të raportuara mes viteve 2017 dhe 2019.

Rastet shembuj në vijim ilustrojnë shumë prej mangësive të lartcekura.

Që shumë vite, paditësi dhe i padituri ishin partnerë sipas të drejtës zakonore dhe kishin fëmijë bashkë, të gjithë nën moshën 18 vjeçare. Çifti u nda në vitin 2014 dhe që nga ajo kohë fëmijët vazhduan të jetonin me nënën e tyre dhe prindërit e saj. Paditësi (nëna) e kërkoi kujdestarinë për fëmijët dhe që babai të takohej me fëmijët në përputhje me një marrëveshje që ishte arritur mes palëve. Në njërën prej dëgjimeve pranë gjykatës, gjykata njoftoi palët se punonjësi i QPS kishte dorëzuar një raport që ishte i paplotë (mungonin rekomandimet për mënyrën e mbajtjes së kontakteve personale dhe me gjasë përmbante emrin e pasaktë të nënës së fëmijëve). Përfaqësuesi i QPS, i cili ishte thirrur sipas rregullit nga gjykata për dëgjim, dështoi që të paraqitej. Palët bashkërisht propozuan që të thirrej punonjësi i QPS në seancën kryesore me qëllim që të korrigjoheshin gabimet në raport. Në dëgjimin e radhës, përfaqësuesi i QPS mungoi prapë, ndonëse ishte thirrur sipas rregullit. Në këto rrethana, avokati i paditësit i propozoi gjykatës shtyrjen e seancës për një datë tjetër.

Në një rast tjetër, OSBE-ja vërejti mungesën e çfarëdo kontributi nga ana e QPS:

Gruaja kërkoi shkurorëzim, duke qenë se raportet bashkëshortore me burrin e saj ishin çrregulluar rëndë dhe vazhdimisht, dhe martesë e tyre ishte e pandreqshme. Çifti kishte tre fëmijë të mitur nga kjo martesë dhe paditësi (gruaja) nuk kërkoi që t'i caktohej kujdestaria për fëmijët. Në vend të kësaj, ajo kërkoi që gjykata të vendoste për kontaktet personale mes saj dhe fëmijëve të saj të mitur, kujdestaria e së cilëve, sipas mendimit të saj, do të duhej t'i caktohej babait të tyre, të paditurit. Gjykata nuk i kërkoi QPS që të ofronte një kontribut cilësor për këtë çështje juridike. Përveç kësaj, gjykata mbeti e heshtur për punën joefektive të QPS për çështjet për të cilat ky institucion është i autorizuar me anë të ligjit për të qenë pikë reference për ofrimin e ndihmës, kontributit dhe informatave kthyese.

Monitoruesit e OSBE-së kanë vërejtur se në të dyja rastet ka munguar kontributi i QPS-ve. Në rastin e parë, raporti i pasaktë i përfaqësuesit të QPS nuk e ndihmoi gjyqtarin për përcaktimin e fakteve të plota të rastit dhe dështimi i tyre për t'u paraqitur dy herë çoi në shtyrjen e dy seancave, duke ndikuar kështu drejtpërdrejtë në kushtin që përcakton trajtimin me urgjencë të rasteve që përfshijnë fëmijët, domethënë brenda afatit sa më të shkurtër kohor. Në rastin e dytë, ndihma e QPS ishte dashur t'i mundësonte gjykatës vlerësimin e plotë të gjitha fakteve që kanë të bëjnë me lëndën, me qëllim të përcaktimit të interesit më të mirë të fëmijës;<sup>47</sup> përfshirë zotësinë prindërore të nënës dhe babait dhe çfarëdo çështje që motivonte kërkesat e tyre gjegjëse drejtuar gjykatës (domethënë, vetëm për caktimin e kontaktit, përkatësisht për kujdestari të plotë).

<sup>47</sup> Shih nenet 140(2) dhe 146 të Ligjit për Familje.

Në rastin në vijim, arsyeja e mungesës së QPS ishte jashtëzakonisht shqetësuese:

Prokuroria pretendonte se të paditurit, burri dhe gruaja, nuk kishin mjete për t'i mbuluar shpenzimet e strehimit dhe, përkohësisht, braktisën fëmijët e tyre duke i lënë në kushte jetese nën standarde. Aktakuza u ngrit dhe akuzonte që të dy për abuzim apo braktisje të fëmijës sipas nenit 250(2) të kodit penal në fuqi në kohën e veprës. Në seancën fillestare përfaqësuesi i QPS mungoi dhe e shpjegoi mungesën me mungesë transporti. Të dy të paditurit e pranuan fajin, pas së cilës gjyqtari menjëherë u shqiptoi të dyve dënimin e pezulluar prej 180 ditëve me burg për një periudhë sprovuese prej një viti.

Monitoruesit e OSBE-së vërejtën disa mangësi në këtë rast. Gjykata nuk mori mendimet e QPS para marrjes së vendimit, prandaj, gjykata nuk siguroi zbatim të rregullave materiale. Për më tepër, mungesa e QPS në seancë, përkundër se thirrja ishte dërguar në mënyrë të rregullt, nuk u sanksionua nga ana e gjykatës. Për shkak se QPS nuk siguroi asnjë kontribut material në këtë rast gjykata shqiptoi dënimin pa e dëgjuar deklaratën e QPSs- lidhur me rrethanat e përgjithshme që ndikonin në mirëqenien mendore dhe fizike të fëmijëve. Një gjë e tillë jo vetëm që minimizon rolin e QPS-ve në procedura gjyqësore, por edhe nxit një praktikë të dëmshme të mungesave pa arsyetim të vlefshëm, duke zbehur obligimin e llogaridhënies nga ana e institucioneve. Këto shqetësime janë të pranishme edhe në rastin si në vijim.

Rasti në vijim është shembull i mungesës së QPS në një rast, në të cilën roli i tyre ishte vendimtar, si dhe i mungesës së veprimeve nga gjykata për ta trajtuar këtë mungesë ashtu siç duhet:

Paditësi (babai) parashtroi një kërkesë me anë të së cilës kërkonte nga gjykata që të rregullonte kontaktet personale mes tij dhe fëmijëve të tij. Në seancën dëgjimore të caktuar pranë gjykatës, punonjësit e QPS, domethënë, kujdestarët e autorizuar të caktuar për fëmijët e paditësit, munguan edhe pse ishin thirrur sipas rregullave. Disa prova u paraqitën; megjithatë, seanca dëgjimore u shty për të marrë një raport shtesë nga QPS-ja për ndikimin e vizitave në gjendjen mendore të fëmijëve. Përkundër asaj se ky informacion u kërkua në disa raste, QPS-ja dështoi që ta siguronte atë. Gjykata nuk i përdori masat gjyqësore në dispozicion, të tilla si shqiptimi i një gjobe sipas nenit 293 (1) të Ligjit për Procedurën Kontestimore që përcakton bazën për një masë të tillë, posaçërisht duke pasur parasysh vonesën që QPS-ja po e shkaktonte duke mos e dhënë raportin që ishte kërkuar nga ajo për më shumë se një herë.

Dështimet e përfaqësuesve të QPS-ve për t'u paraqitur në gjykatë dhe për të ofruar dëshmi lidhur me rrethanat që ndikojnë mirëqenien e një fëmije, përfshirë interesin e tij/saj më të mirë, si dhe praktikën e gjykatës për të qenë mospërfillëse ndaj sjelljes së tillë që rezultojnë në shtyrje të përsëritura, është në kundërshtim me shumë kërkesa të drejtave të njeriut përkitazi me interesin më të mirë të fëmijës dhe urgjencës së rasteve ku janë të përfshirë

fëmijët. Mosdëshkimi lidhur me praktikat e mosrespektimit nga ana e institucioneve vetëm sa inkurajon përsëritjen e vazhdueshme të praktikave të tilla dhe përbën shkelje të drejtave të njeriut.

OSBE-ja është e shqetësuar se këto mangësi shkelin të drejtat e fëmijëve të cilët iu nënshtrohen procedurave të tilla, duke qenë se këto të drejta garantohen edhe me konventat ndërkombëtare që zbatohen drejtpërdrejtë në Kosovë<sup>48</sup>, edhe me legjislacionin vendor siç është shtjelluar në pjesën e mëparshme.

Gjatë periudhës raportuese, Misioni monitoroi 43 raste kur stafi i QPS ishte i pranishëm në rastet që përfshinin të mitur. Rastet e mëposhtme janë shembuj të praktikave më të mira që përfshijnë fëmijë dhe ku është vërejtur se përfaqësuesit e QPS kanë ofruar informata të nevojshme për gjykatën. Një shembull është si më poshtë:

Një shembull pozitiv i praktikave të mira që përfshin fëmijët dhe ku përfaqësuesit e QPS i japin informatat e nevojshme gjykatës është si në vijim:

Në shtator të vitit 2019, u kërkua një urdhër mbrojtje kundër burrit/babait pas dhunës që pretendohet se kishte ushtruar ndaj anëtarëve të ndryshëm të familjes në gusht të vitit 2019. Për shkak se njëri nga parashtruesit e kërkesës ishte vajza e mitur e kryerësit, QPS-ja u kontaktua me anë të një njoftimi të shkurtër për të marrë pjesë në seancë dëgjimore. Përkundër njoftimit të shkurtër, QPS-ja ishte në gjendje që të merrte pjesë në seancë dëgjimore. Gjatë seancës dëgjimore, përfaqësuesi i QPS mbrojti viktimat e pretenduara, posaçërisht kur vajza e mitur dëshmoi para gjykatës për veprimet e dhunshme të babait të saj. Në mbyllje të seancës dëgjimore, QPS-ja i kërkoi gjykatës që t'ia jepte kopjet e dokumenteve në dosjen e lëndës me qëllim që të përgatiste një raport të plotë dhe të kompletuar për të ndihmuar vendimin e gjykatës. Gjykata shqiptoi një urdhër mbrojtje për gjashtë muaj.

Një rast tjetër dëshmon se veprimet pozitive dhe punëtorët e përgaditur të QPS kontribuuan në përcaktimin e shpejtë të kërkesës për urdhër të mbrojtjes:

Në mars 2017, një nënë e tre të miturve kërkoi urdhër mbrojtjeje kundër partnerit të saj, me të cilin kishte lidhje zakonore, dhe babait të fëmijëve të saj, pas përkeqësimit të marrëdhënies së tyre, e cila arriti kulmin me veprime të dhunshme nga babai. Gjatë seancës për urdhër të mbrojtjes, përfaqësuesi i QPS ishte i pranishëm, aktiv dhe tregoi njohuri të qarta për situatën e familjes. Gjykatësi dëgjoi dëshmitë nga secila palë, përfshirë mendimin e përfaqësuesit të QPS, prania dhe deklarata e të cilit ndihmuar gjykatën në shqyrtim të rastit.

<sup>48</sup> Shih nenin 22, fusnota 12 më sipër.



## 7. Përfundime

Roli i QPS-ve si organ kujdestarie është thelbësor për shkak të rolit të tyre për dhënien e ekspertizës dhe informatave të nevojshme që janë jetike për përcaktimin e plotë të fakteve, me qëllim që gjykata të merr aktgjykim të prerë dhe të paanshëm, duke pasur parasysh interesin më të mirë të fëmijës.

Gjykatat duhet të sigurojnë se ky rol i QPS-ve zbatohet në mënyrë efektive dhe në përputhje të plotë me kushtet e përcaktuara ligjore, duke kërkuar llogari kur ato nuk përmbushin obligimet e tyre ligjore. Gjykatat kanë autoritetin e plotë për të udhëzuar QPS lidhur me përmbajtjen e nevojshme të raporteve të tyre dhe nivelin e performancës në përputhje me autorizimet e institucionit të tyre. Mangësitë e institucioneve që mbështesin sistemin e drejtësisë pashmangshëm pasqyrohen në punën e sistemit të drejtësisë si tërësi dhe rezultojnë me praktika që nuk janë në përputhje me legjislacionin e Kosovës apo standardet ndërkombëtare. Në rastet ku janë të përfshirë fëmijët, vetë fakti se fëmijët nuk mund të mbrojnë plotësisht të drejtat e tyre të garantuara me ligj, ngarkojnë me përgjegjësi të rëndësishme institucionet që janë të përfshira për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e tyre më të mira.

Raporti mes gjykatave dhe QPS-ve duhet të nxitë mbrojtjen dhe promovimin e interesit më të mirë të fëmijëve, e që është aspekt i rëndësishëm jetike. Sidoqoftë, siç u shtjellua më sipër, në këtë fushë janë vërejtur mangësi. Përfshirja e QPS-ve në procedurat gjyqësore është paraparë që të funksionojë si mbrojtje e të drejtave të fëmijëve, të cilëve u duhet mbrojtje e veçantë për shkak të pozitës së tyre të cenueshme në shoqëri. Siç theksohet nga Komisioni për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Evropës në vitin 2010: “Drejtësia, shkollat, administratat dhe qytetet duhet të bëhen me të vërtetë të thjeshta e miqësore ndaj fëmijëve [...] Parimi i interesit më të mirë është rregull procedural që rregullon atë se si marrim vendime lidhur me fëmijët. Është një rregull i detyrueshëm ligjor që të gjitha juridiksionet duhet t'i binden. Rregulli nuk përcakton se interesat e fëmijës duhet gjithnjë të merren parasysh, e as nuk avokon se të drejtat e të tjerëve duhet të shkelen. Megjithatë, ajo për çka bën thirrje është një shqyrtim më i saktë i interesave të një grupi posaçërisht të cenueshëm. Prandaj, ndonëse interesi më i mirë i fëmijës nuk mund gjithnjë të jetë çështja e vetme që duhet të merret parasysh, ai megjithatë duhet të jetë një nga prioritetet kryesore dhe duhet të peshohet gjerësisht në të gjitha vendimet që prekin fëmijët.

*“Në sistemin e drejtësisë penale, [...] gjyqësori duhet të jetë hallka e fundit e zinxhirit pasi që të shteret çdo mjet tjetër i mundshëm në përpjekje për të parandaluar dërgimin e rasteve në gjykatë. Mbështetja për familjet në rrezik, veprimi i vendosur në rastet e dhunës në familje, punëtorët social me kapacitet të ndërgjegjësimit, rrjetet e lagjeve dhe një shkollë ku ka jo vetëm-*

*mësimdhënie, por edhe kujdes për çdo fëmijë, janë komponentët kryesorë të një strategjie parandaluese. Natyrisht, vetë fëmijët duhet të jenë të përfshirë në këto përpjekje dhe nuk duhet të konsiderohen thjesht si subjekte që duhet të socializohen dhe kontrollohen”<sup>49</sup>*

Prania dhe ekspertiza e QPS-ve është thelbësore për përmbushjen e kushteve të ligjit dhe për të siguruar se institucionet e Kosovës përmbushin obligimet që janë të përcaktuara me kornizën ligjore ndërkombëtare dhe atë vendore. Nevojiten përpjekje më të mëdha, nga ana e institucioneve gjegjëse, për të siguruar se ky element jetik në sektorin social dhe atë të drejtësisë ofrohet kurdoherë që kërkohet dhe se përmbush standardet e larta të nevojshme për këtë fushë të rëndësishme dhe të ndjeshme të punës së gjykatave.

## 8. Rekomandime

Duke pasur parasysh këto gjetje, OSBE-ja rekomandon si në vijim:

### Për Ministrinë e Shëndetësisë:

- Ministria duhet të ndërmerr hapa për të siguruar trajnime për stafin e QPS-ve me qëllim të zbatimit të duhur dhe përkatës të dispozitave të Ligjit për Familjen dhe Shërbimet Sociale që rregullon mbrojtjen e fëmijës, si dhe
- Ministria të sigurojë mbështetje të mjaftueshme logjistike dhe hapësira për QPS-të, me qëllim që ato t'i përmbushin obligimet e tyre që përcaktohen me ligj duke përfshirë, kudo që të jetë e mundur, opsione të përshtatshme transportimi për personelin e QPS për të qenë në gjendje për t'u paraqitur në gjykatë.

### Për komunitat:

- Çdo komunë duhet të sigurojë se QPS-të në territorin e tyre të kenë resurse të duhura sipas standardeve që saktësohen nga Ministria për ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare.

### Për Qendrat për Punë Sociale:

- QPS-të dhe gjykatat duhet të përmirësojnë bashkëpunimin e tyre për të siguruar se fëmijët kanë mbrojtje të nevojshme në përputhje me parimin e interesit më të mirë të fëmijës, që praktikisht përkthehet në një mori mekanizmesh në të gjitha procedurat gjyqësore;

<sup>49</sup> Qëndrimet për të Drejtat e Fëmijëve; Komisionari për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Evropës, Strasburg, 3 maj 2010, CommDH/Letër Qëndrim (2010) 1.

- QPS-të duhet t'i respektojnë urdhrat e gjykatës; në veçanti, thirrjet e gjykatave ku kërkohet prania e tyre në dëgjime gjyqësore që përfshijnë fëmijët dhe të ofrojnë kontribut cilësor siç urdhërohen nga gjykata, si dhe
- QPS-të duhet të ofrojnë ndihmë për gjykatat kurdoherë që një gjë e tillë kërkohet nga ato, duke marrë pjesë në mënyrë aktive në seanca dëgjimore të gjykatës dhe duke ofruar kontribut cilësor dhe me kohë, vlerësime ekspertize dhe mendime në të gjitha procedurat që përfshijnë fëmijët.

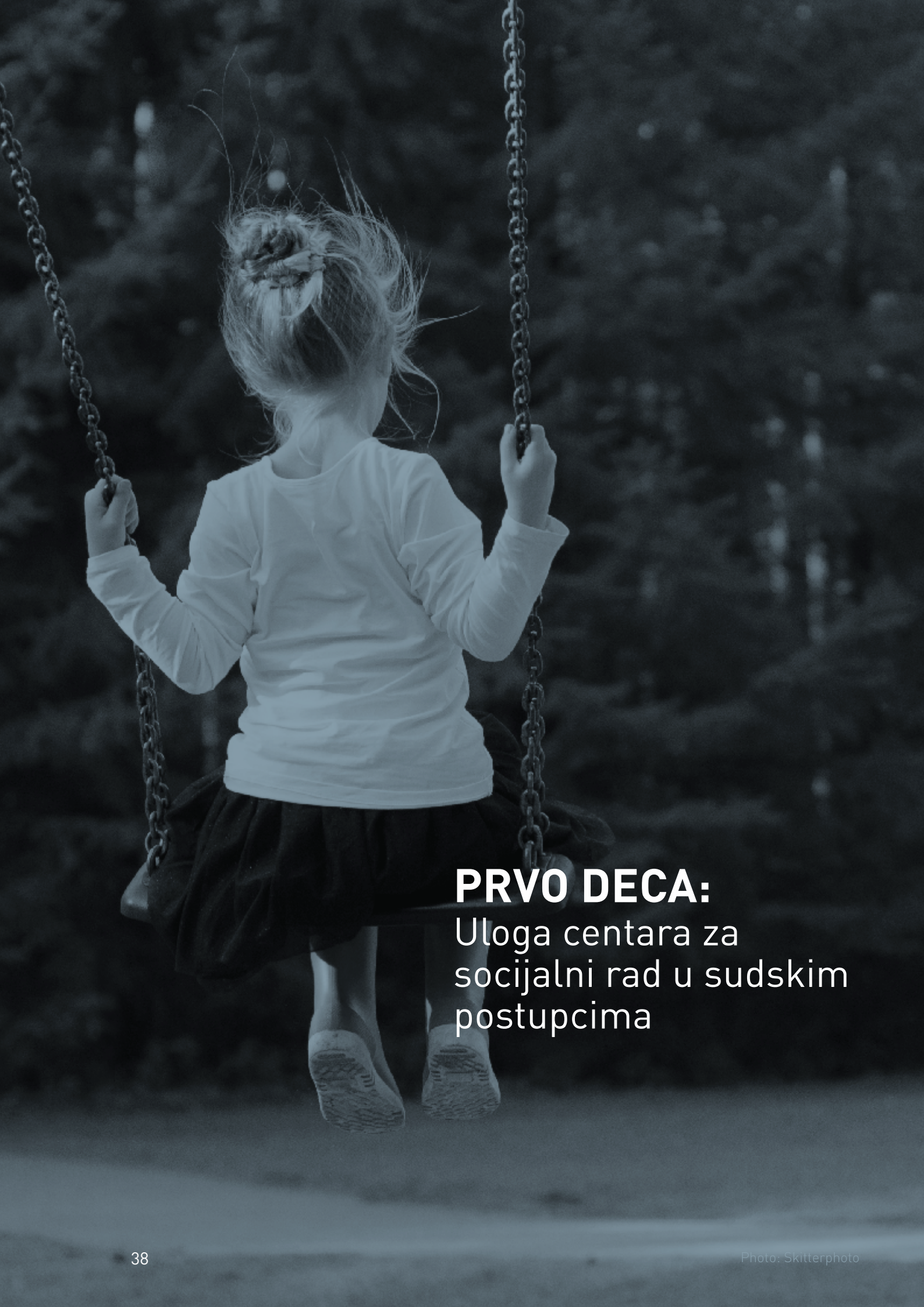
#### **Për Gjykatat:**

- Gjyqtarët duhet të kërkojnë praninë e përfaqësuesve të QPS-ve në procedurat gjyqësore që përfshijnë fëmijët dhe duhet të përdorin autoritetin e tyre në përputhje me ligjin, sipas nevojës, që të gjobisin QPS dhe ekspertët e saj për mosparaqitje në gjykatë apo për dështimin për të dorëzuar raporte me shkrim brenda afateve procedurale, si dhe
- Të shqyrtohet mundësia e caktimit të një gjyqtari për çdo gjykatë themelore si gjyqtar ndërlidhës apo person kontaktues mes gjykatës dhe QPS-së përkatëse. Kjo bie në fushëveprimin e juridiksionit të gjykatës themelore gjegjëse. Gjyqtari ndërlidhës do të vepronte si person kontaktues për çështjet që kanë të bëjnë me QPS-të, gjykatën themelore dhe degët e gjykatës.

#### **Për Akademinë e Drejtësisë të Kosovës:**

- Të vazhdojë me ofrimin e trajnimeve për gjyqtarët dhe prokurorët lidhur me gjykimin e rasteve që përfshijnë fëmijët, si dhe
- Të ofrojë trajnime për gjyqtarët lidhur me rolin e gjykatave në procedurat për mbrojtjen e fëmijës që iniciohen nga Ministria dhe/ose QPS-të.





**PRVO DECA:**  
Uloga centara za  
socijalni rad u sudskim  
postupcima

# 1. Pregled izveštaja

Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) pratila je u kojoj meri centri za socijalni rad (CSR) poštuju kosovsko zakonodavstvo i načela vladavine prava i ljudskih prava, a posebno da li socijalni radnici prisustvuju sudskim ročištima koja uključuju decu i da li odgovaraju na zahtev sudova za stručnim savetom.

Pravnim okvirom Kosova predviđene su određene vrste sudskih postupaka, i parničnih i krivičnih, u kojima sud poziva socijalne radnike da prisustvuju sudskim ročištima i/ili traži stručni savet od odgovarajućeg predstavnika CSR-a. U ovim slučajevima sud se oslanja na to da će CSR dati stručnu procenu i preporuke u vezi sa socijalnim okolnostima. Osim toga, u slučajevima u kojima se takav stručni savet traži od CSR-a, sud ne može da donese pravosnažnu odluku dok propisno ne uzme u obzir sadržaj i preporuke ovog centra.

Uprkos jasnim dužnostima CSR-a, i prema pravnom okviru Kosova i prema međunarodnim standardima, OEBS i dalje uočava različite vrste predmeta u kojima CSR ne štiti najbolji interes deteta, ili zato što ne prisustvuje sudskom postupku ili zato što nije aktivan i ne daje značajan doprinos. OEBS je prethodnih godina, u nekoliko svojih izveštaja, konstatovao sličnu zabrinutost, uključujući i izveštaje u kojima su razmatrane vrste postupaka usvajanja, CSR-ovi u parničnom postupku i nasilje u porodici. Uprkos jasnim preporukama za ispravku, neki od problema i dalje postoje.

U izveštaju su navedena zapažanja Misije, uključujući ilustrativne primere, i dat je skup preporuka za različite kosovske institucije kako da unaprede trenutno stanje. Propusti koji se razmatraju u izveštaju, a koji izazivaju najveću zabrinutost, odnose se na to da se socijalni radnici ne pojavljuju ili da nisu aktivni na sudskim ročištima; i na nepotpune ili zakasnele izveštaje u postupcima koji uključuju decu.

---

**Napomena:** Istraživanje za potrebe ovog izveštaja obavljeno je u periodu od 2017. do 2019. godine. U to vreme, glavni izvršni organ u datoj oblasti bilo je Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ). S obzirom na spajanje ministarstava 2020. godine, Odeljenje za socijalnu i porodičnu politiku iz bivšeg MRSZ-a u vreme objavljivanja ovog izveštaja nalazi se pri Ministarstvu zdravlja. U ovom izveštaju se upućuje na bivše ministarstvo, pošto je u vreme našeg istraživanja ono bilo zakonski nadležan izvršni organ u ovoj oblasti, a preporuke su upućene sadašnjem Ministarstvu zdravlja.



## 2. Uvod

Prema Savetu Evrope,

*“[p]oložaj dece često je pokazatelj opšteg stanja poštovanja ljudskih prava u nekoj zemlji, posebno zato što ona čine jednu od najugroženijih kategorija u društvu.”<sup>1</sup>*

CSR-i, koji rade pod okriljem Ministarstva rada i socijalne zaštite (MRSZ), glavna su referentna tačka u slučajevima koji uključuju interese deteta. CSR je javna ustanova u kojoj rade obučeni i kvalifikovani socijalni radnici nadležni za vršenje dužnosti utvrđenih zakonom i pružanje socijalnih i porodičnih usluga u ime MRSZ-a.<sup>2</sup> Uključenost CSR-a je obavezna kada god su deca umešana u sudski postupak u bilo kom svojstvu.<sup>3</sup> CSR ima aktivnu ulogu kao „organ starateljstva“ u postupku iz porodičnog prava.<sup>4</sup> Organ starateljstva „ovlašćen je da daje predloge za zaštitu prava i interesa deteta, iznosi činjenice koje su stranke izostavile, predlaže iznošenje potrebnih dokaza, upotrebi pravne lekove i preduzima druge parnične radnje.“<sup>5</sup> Pored toga, u Zakonu o porodici kaže se da je „sud obavezan da pozove organ starateljstva koji učestvuje u postupku na sva sudska ročišta i da mu uruči sve odluke.“<sup>6</sup> Sud može od CSR-a da traži da da različite doprinose i komentare, kao što je stručna procena, na primer u slučajevima usvajanja,<sup>7</sup> slučajevima zaštite deteta<sup>8</sup> ili brakorazvodnoj parnici.<sup>9</sup>

Sistem maloletničkog pravosuđa i deca od 1999. godine za OEBS predstavljaju prioritetnu oblast u praćenju rada sudova. Prema tome, godinama se redovno prate i sastavljaju izveštaji o predmetima u kojima je potrebno učešće CSR-a.<sup>10</sup> Nažalost, i dalje su prisutna neka pitanja o kojima se redovno izveštavalo, a koja ukazuju na potrebu za usavršavanjem i razvojem kapaciteta radnika CSR-a uključenih u oblast rada sa decom. U propuste koji izazivaju najveću zabrinutost spadaju, između ostalog, odsustvo socijalnih radnika CSR-a sa sudskih ročišta; neaktivnost CSR-a u postupcima; i neadekvatni izveštaji u predmetima koji se odnose na starateljstvo nad detetom, alimentaciju i održavanje ličnih kontakata između dece i roditelja. Na kraju, sva ova zabrinjavajuća pitanja idu na štetu deci uključenoj u porodične i druge sudske postupke.

1 Dokument poverenika Saveta Evrope za ljudska prava pod nazivom Stavovi o pravima deteta, Strazbur, 3. maj 2010. godine, CommDH/Position Paper (2010) 1.

2 Videti član 7, Zakon br. 02/L-17 o socijalnim i porodičnim uslugama, 21. april 2005. godine, i njegove amandmane na Zakon br. 04/L-081 o izmeni i dopuni Zakona br. 02/L-17 o socijalnim i porodičnim uslugama, 26. mart 2012.

3 Članom 3(2) Zakona br. 2004/32 o porodici, 20. januar 2006. godine, i njegovim amandmanima na Zakon br. 06/L-077 o izmeni i dopuni Zakona Kosova br. 2004/32 o porodici, 21. decembar 2018. godine, deca su definisana kao lica mlada od 18 godina.

4 Videti član 6, Zakon o porodici.

5 Videti član 6(4), Zakon o porodici.

6 Ibid., Član 6(4)

7 Ibid., Član 168(3).

8 Videti član 10(11), Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama.

9 Videti član 140(2), Zakon o porodici.

10 Videti izveštaje OEBS-a: „Centri za socijalni rad u građanskim postupcima“, Izdanje 2, mart 2010.

(<https://www.osce.org/sr/kosovo/67519?download=true>); „Procedura usvajanja dece na Kosovu“, Izdanje 6, avgust 2010.

(<https://www.osce.org/sr/kosovo/71207?download=true>); „Rešavanje zahteva za dobijanje naloga za zaštitu u slučajevima porodičnog nasilja na Kosovu“, mart 2012. (<https://www.osce.org/sr/kosovo/88715?download=true>).

Ovaj izveštaj se zasniva na (i) kvalitativnoj i kvantitativnoj proceni sudskih predmeta koji uključuju decu i koji su praćeni u periodu od 2017. do 2019. godine; (ii) razgovorima i diskusijama sa predstavnicima relevantnih pravosudnih i drugih institucija; i (iii) zapažanjima na osnovu dugoročnog OEBS-ovog programa praćenja rada sudova.

Tokom OEBS-ove aktivnosti praćenja rada pravosudnog sektora na celom Kosovu zapaženi su propusti sudova u smislu poštovanja ljudskih prava i standarda vladavine prava, ili u određenom regionu ili u svim sudovima. Ova aktivnost omogućava OEBS-u da skrene pažnju na ta pitanja kroz izveštaje na temu koja je od značaja za pravosudni sistem. Jedan od problema koji je privukao pažnju OEBS-ovih posmatrača jeste da pravosudni sistem ne reaguje efikasno u stvarima koje se tiču prava dece. OEBS-ovi sudski posmatrači dostavili su podatke i izneli zapažanja sa 298 sudskih zasedanja u 168 predmeta koje su pratili u periodu od 2017. do 2019. godine, sa decom koja su neposredno uključena kao stranke u predmetu ili na koju predmet utiče (na primer u brakorazvodnoj parnici ili drugom postupku u vezi sa porodicom), a predmeti su praćeni pred svakim od sedam osnovnih sudova na Kosovu.<sup>11</sup> Misija je pratila baš ove predmete zato što oni spadaju u jedan od njenih glavnih prioriteta u aktivnosti praćenja; to su, predmeti nasilja u porodici, predmeti razvoda braka i predmeti koji obuhvataju rodno ravnopravno postupanje. Kada se javila zabrinutost za prava deteta u predmetima koji su praćeni i pomenuti u prethodnom delu, postalo je neophodno, sa stanovišta ljudskih prava, a posebno sa stanovišta prava deteta, da se reše relevantna pitanja uočena u radu na ovim predmetima.

### 3. Domaći i međunarodni pravni okvir

Iako su prava deteta zaštićena domaćim i međunarodnim pravom, deca su i dalje najugroženiji učesnici u sudskim postupcima. I domaće i međunarodno pravo nalažu sudovima da se rukovode najboljim interesom deteta. Iako možda zvuči neodređeno, ovo načelo se zasniva na pravu i služi kao pozitivna smernica za razumevanje funkcije CSR-a u sudovima.

#### 3.1. Najbolji interes deteta

Načelo 'najboljeg interesa deteta' priznato je Ustavom kojim se propisuje da

*“[s]ve radnje koje se tiču deteta, preduzete od strane javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta.”<sup>12</sup>*

Njime se zatim propisuje da svako dete uživa pravo na „redovne lične i neposredne kontakte“ sa svojim roditeljima, osim ako nadležni organ odluči da to nije u najboljem interesu deteta.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Misija je pratila sledeći broj ročišta u koja su bila uključeni maloletnici pred svakim od osnovnih sudova: Osnovni sud u Prištini - 52 ročišta; Osnovni sud u Mitrovici - 28 ročišta; Osnovni sud u Peći - 9 ročišta; Osnovni sud u Prizrenu - 59 ročišta; Osnovni sud u Uroševcu - 6 ročišta; Osnovni sud u Gnjilanu - 41 ročište; Osnovni sud u Đakovici - 103 ročišta.

<sup>12</sup> Videti član 50(4) Ustava, 15. jun 2008. godine, i amandmane na Ustav, 7. septembar 2012. godine; 26. mart 2013. godine; 5. avgust 2015. i 11. mart 2016.

<sup>13</sup> Ibid., Član 50.5.

Nadležnost za pružanje socijalnih usluga porodicama sa decom uređena je uglavnom Zakonom o socijalnim i porodičnim uslugama, kojim je predviđeno da

*“[u] svim pitanjima vezanim za pružanje usluga deci i porodicama, najbolji interes deteta je osnovno i najvažnije merilo koje se uzima u obzir.”<sup>14</sup>*

Pravni okvir Kosova preslikava odredbe nekoliko međunarodnih konvencija koje se odnose na ovo pitanje<sup>15</sup>, a u kojima se od sudova zahteva da uzmu u obzir načela i praksu iz međunarodnog prava kada primenjuju domaći pravni okvir. Načelo 'najboljeg interesa' ključna je komponenta Konvencije o pravima deteta,<sup>16</sup> u kojoj se članom 3 predviđa da

*“[u] svim aktivnostima koje se tiču dece od primarnog značaja su interesi deteta bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, organi uprave ili zakonodavna tela.”<sup>17</sup>*

„Ovom Konvencijom detetu je dato pravo da se njegov najbolji interes oceni i uzmeu obzir kao primarni za svaku radnju ili odluku koja ga se tiče, i u javnom i u privatnom domenu.“<sup>18</sup>

Odredbe Konvencije o pravima deteta neposredno se primenjuju na Kosovu<sup>19</sup>, a primarni značaj iz člana 3 znači da najbolji interes deteta ima primat nad svim drugim stvarima u sudskom postupku i da pravo da se zaštiti interes deteta ima prevlast nad svim drugim pravima u zakonskom postupku. Ovo načelo priznato je i drugim ugovorima o ljudskim pravima, kao što je Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (KEDŽ)<sup>20</sup>, kojom je priznato i da je najbolji interes deteta od „osnovnog“ ili „najvećeg“ značaja za roditelje u podizanju dece, bez obzira na njihovo bračno stanje.<sup>21</sup>

### 3.2. Prava deteta – praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je svojim različitim odlukama definisao konture najboljeg interesa deteta<sup>22</sup> prema Konvenciji o pravima deteta. U predmetu Z i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, ESLJP je priznao „težinu i osetljivost odluka s kojima je služba socijalne zaštite bila suočena kao i podjednako važno načelo poštovanja i očuvanja porodičnog života.“<sup>23</sup> Međutim, ako socijalne službe ne zaštite dete od „grubog, dugoročnog zanemarivanja i zlostavljanja“, onda se krši član 3 Evropske konvencije za

<sup>14</sup> Videti član 9(1), Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama.

<sup>15</sup> Ibid., Član 22.

<sup>16</sup> Konvencija o pravima deteta (KPD), Rezolucija 44/25 Generalne skupštine UN-a, 20. novembar 1989. godine, stupila na snagu 2. septembra 1990.

<sup>17</sup> Ibid. Član 3, stavovi 1-3.

<sup>18</sup> Opšti komentar br. 14(2013) o pravu deteta da njegovi najbolji interes budu od primarnog značaja (čl.3, st.1)

<sup>19</sup> Ibid., Član 22.

<sup>20</sup> Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (KEDŽ), usvojena na Generalnoj skupštini UN-a 1979. godine.

<sup>21</sup> Ibid., Članovi 5(b) i 16(1)(d).

<sup>22</sup> „Iako se ESLJP često poziva na KPD kada rešava zahteve koje je podnelo dete ili koji su podneti u ime deteta, on joj sistematski ne pridodaje odlučujući faktor. U nekim slučajevima, načela prava deteta, formulisana u KPD-u, uveliko su uticala na obrazloženje ESLJP-a, posebno što se tiče sudskog tumačenja člana 6 EKLJP-a (pravo na pravično suđenje) u vezi sa postupanjem sa decom koja su u sukobu sa zakonom (videti Poglavlje 11).“ Priručnik o pravima deteta u evropskom pravu, dostupan na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.pdf).

<sup>23</sup> Presuda ESLJP-a u predmetu Z i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 10. maj 2001. godine, stavovi 74-75.

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).<sup>24</sup> U ESLJP se konstatuje da najbolji interes deteta može da prevlada nad interesima roditelja, u zavisnosti od njegovog karaktera i ozbiljnosti. Posebno, roditelj ne sme da preduzme mere koje bi nanele štetu zdravlju i razvoju deteta.<sup>25</sup> Sprečavanje poremećaja „emotivne i psihološke ravnoteže“ deteta, na primer, ima primat nad interesom roditelja da vidi to dete, kada dete izrazi jasnu želju da ne vidi roditelja.<sup>26</sup>

Pored emotivnog i psihološkog interesa koji se mora uzeti u obzir prilikom utvrđivanja najboljeg interesa deteta, važni je i vlasnički interes<sup>27</sup> deteta. U predmetu S. L. i J. L. protiv Hrvatske, ESLJP je zaključio da domaći organi nisu preduzeli neophodne mere da zaštite vlasničke interese dece u spornoj zameni nekretnine.<sup>28</sup> U tom slučaju, centri za socijalni rad su tvrdili, bezuspešno, da zamena nekretnine kojom se deci daje stan manje vrednosti od njihovog doma nije suprotna njihovom najboljem interesu zato što bi im obezbedila potpuno odgovarajući smeštaj za život.<sup>29</sup> Međutim, Sud je zaključio da Centar nije zaštitio najbolji interes deteta jer nije zaštitio vlasnički interes deteta u nekretnini više vrednosti.<sup>30</sup> Štaviše, smatrao je da Centar za socijalni rad nije uzeo u obzir to da li bi, u posebnim okolnostima slučaja, trebalo da se odredi poseban staratelj koji bi nepristrasno i nezavisno zaštitio interese podnosioca zahteva od onih koji su uključeni u sporni ugovor o zameni, uključujući i njihove roditelje. U tim okolnostima, ESLJP je zaključio da Centar nije na odgovarajući način ocenio porodično stanje podnosioca zahteva i mogući štetan uticaj spornog ugovora o zameni nekretnine na njihova prava. Prema tome, nije ocenio da li su okolnosti ugovora o zameni nekretnine u skladu sa načelom najboljeg interesa deteta u konkretnom slučaju podnosioca zahteva.

## 4. Uloga centara za socijalni rad u sudskim postupcima

Zakonom o socijalnim i porodičnim uslugama predviđeno je da svaka opština uspostavlja i održava CSR, koji je definisan kao javna ustanova koja ima „svoje osoblje koje se sastoji od adekvatno obučениh i kvalifikovanih stručnih radnika.“<sup>31</sup> Kada se porodica u nadležnosti CSR-a ili sama obrati istom za pomoć ili „on [CSR] na drugi način sazna da je porodica u lošoj situaciji ili su joj po svemu sudeći potrebne socijalne i porodične usluge“, CSR je dužan da izvrši stručnu procenu.<sup>32</sup> Slično tome, ovim zakonom se obavezuju CSR-ovi da pružaju usluge socijalne nege i savetovanja „deci kojoj je to potrebno.“<sup>33</sup> U slučajevima kada sud podnese zahtev za stručnu procenu socijalnih

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Videti Elsholz protiv Nemačke [GC], br. 25735/94, § 50; i T. P. i K. M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 28945/95, § 71, EKLJP 2001-V; videti i Ignaccolo-Zenide protiv Rumunije, br. 31679/96, § 94, EKLJP 2000-I, i Nuutinen protiv Finske, br. 32842/96, § 128, EKLJP 2000-VIII).

<sup>26</sup> Sommerfeld protiv Nemačke [GC], br. 31871/96, str. 13.

<sup>27</sup> „Samim tim, Sud mora da oceni način na koji su domaći organi postupili u pogledu zaštite vlasničkog interesa deteta od svakog zlonamernog ili nemarnog postupka drugih, uključujući i njihove zakonske predstavnike i prirodne roditelje“, S. L. i J. L. protiv Hrvatske, 19. oktobar 2015. godine, str. 17.

<sup>28</sup> Ibid., str. 23.

<sup>29</sup> Ibid., str. 3.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Videti član 7(1), Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama.

<sup>32</sup> Ibid., Član 7(6).

<sup>33</sup> Ibid., Član 9(3).

okolnosti, organ starateljstva u CSR-u dužan je da sudu dostavi izveštaj u roku od dvadeset jednog dana od dana podnošenja zahteva, izuzev ako je u zahtevu drukčije navedeno.<sup>34</sup> Zakonom o porodici je predviđeno i da CSR, koji postupa kao organ starateljstva, mora da dobije poziv da prisustvuje svakom sudskom ročištu na kom može da „daje predloge za zaštitu prava i interesa dece, iznosi činjenice koje su stranke izostavile, predlaže iznošenje potrebnih dokaza, upotrebi pravne lekove i preduzima druge parnične radnje.“<sup>35</sup>

Zakonikom o maloletničkom pravosuđu predviđena je dužnost „lica za podršku“ iz CSR-a da bude u pratnji deteta žrtve ili svedoka tokom istrage i suđenja.<sup>36</sup> Lice za podršku je tu kao obučeni stručnjak koji pomaže u komunikaciji sa detetom i zaštiti deteta. Naglasak se stavlja na to da se isto lice upozna sa detetom i slučajem od početka i da se taj odnos nastavi tokom celog postupka.<sup>37</sup>

Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP) predviđena je dužnost i obaveza sudova da obezbede prisustvo svih stranaka u krivičnom postupku.<sup>38</sup> Ako neka stranka ne ispoštuje nalog suda, na primer ne prisustvuje zasedanju suda ili ne dostavi stručne izveštaje, sud može da joj izrekne kaznenu meru.<sup>39</sup> Da bi istinski i u potpunosti utvrdio činjenice u krivičnom predmetu, sud mora da dobije neophodne dokaze, informacije i podatke od svake nadležne izvorne ustanove.<sup>40</sup> Zakonom se obavezuju organi vlasti i druga lica i ustanove od kojih se traže obaveštenja, izveštaji i mišljenja, a koje učestvuju u postupku koji uključuje maloletnike, da postupaju brzo i bez nepotrebnog kašnjenja.<sup>41</sup>

ZKP-om je predviđeno da sudija po sopstvenom nahođenju odlučuje o nastavku ili odlaganju suđenja, u slučaju odsustva veštaka u postupku.<sup>42</sup> Međutim, Zakonikom o maloletničkom pravosuđu predviđeno je da niko nije izuzet od obaveze da svedoči o okolnostima neophodnim za ocenu psihološkog razvoja maloletnog lica i upoznavanje sa njegovom ličnošću i uslovima u kojima živi.<sup>43</sup>

U postupcima protiv maloletnih lica, Zakonik o maloletničkom pravosuđu takođe veliki značaj pridaje ulozi starateljskog organa, koji ima pravo da bude obavešten o toku postupka, preda podneske i iznese činjenice i dokaze koji su važni za donošenje ispravne odluke.<sup>44</sup>

Ukratko, sudovi su dužni da izvršavaju svoja ovlašćenja kako bi osigurali učešće svih pozvanih stranaka, usmeravali, obrazovali i po potrebi

<sup>34</sup> Ibid., Član 14(2).

<sup>35</sup> Videti član 6(4), Zakon o porodici.

<sup>36</sup> Videti član 124 Zakonika o maloletničkom pravosuđu, br. 06/L-006, 18. oktobar 2018.

<sup>37</sup> Ibid., Član 125.

<sup>38</sup> Videti član 64 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP). U članu 287(5) ZKP-a navodi se: „[o]pćuženo lice, svedok i veštak poučiće se u pozivu o posledicama nedolaska na glavni pretres.“ Članom 309 predviđene su sudske radnje u slučaju da se svedok ili veštak ne pojavi na glavnom pretresu.

<sup>39</sup> Videti članove 135 i 309 ZKP-a i član 6(4) Zakona o porodici.

<sup>40</sup> Videti član 7, ZKP.

<sup>41</sup> Videti član 40(1), Zakonik o maloletničkom pravosuđu.

<sup>42</sup> Videti član 309, ZKP.

<sup>43</sup> Videti član 46 Zakonika o maloletničkom pravosuđu.

<sup>44</sup> Ibid., Član 45.



sankcionisali starateljski organ ili druge odsutne učesnike u postupku, osigurali postupanje u skladu sa sudskim nalogima i ispunili zakonski uslov za njihovo prisustvo. Sudovi su ti koji treba da usmeravaju institucije uključene u sudski proces da efikasno i na odgovarajući način odgovore na sva pitanja koja sud može imati u rešavanju predmeta, posebno kada su uključena deca, kako bi se poštovalo načelo 'najboljeg interesa deteta'. Kada se nepravosudne institucije ne pridržavaju sudskih naloga to ne samo da negativno utiče na pravo stranaka u sudskom predmetu, već umanjuje i kredibilitet sudova i tako slabi poverenje javnosti u pravosudni sistem.

## 5. Razgovori i diskusije sa ključnim akterima uključenim u zaštitu deteta<sup>45</sup>

Zbog prirode programa praćenja OEBS održava redovne kontakte sa sudijama, tužiocima, advokatima, policijom, zastupnicima žrtava, predstavnicima CSR-a i drugim pravnim službenicima i onima koji nisu pravnici. Tokom različitih razgovora i diskusija sa pravosudnim stručnjacima u periodu od 2017. do 2019. godine nekoliko puta se postavljalo pitanje učinka CSR-a. Pitanja koja su postavljana oslikavaju glavne probleme iz izveštaja; odnosno, da se predstavnici CSR-a obično ne pojavljuju na sudu kad su pozvani, tokom postupaka mogu da budu neaktivni i/ili kasno podnose izveštaje ili podnose nepotpune izveštaje.

Tokom sastanka održanog u novembru 2019. godine, predstavnik Policije Kosova je rekao da CSR-ovi treba da imaju aktivniju ulogu u zaštiti deteta; međutim, nemaju odgovarajuće resurse. Oktobra 2019. godine, tokom sastanka, jedan tužilac je istakao pitanje nepostojanja koordinacije između CSR-a i sudova, što je za posledicu imalo proceduralna kašnjenja i/ili propuštanje rokova predviđenih zakonom. U razgovoru sa jednim sudijom, koji je obavljen u septembru 2019. godine, taj sudija je rekao da izgleda da predstavnici CSR-a oklevaju da prisustvuju sudskim raspravama i da su redovno prisustvovali samo u predmetima gde je roditelj bio počinilac nasilja, a dete žrtva, što je suprotno tome da treba da odgovore na pozive u svim predmetima. Septembra 2019. godine, jedan tužilac je podelio svoje zapažanje da CSR ne prati izvršenje presuda u predmetima koji uključuju decu ili naloga za zaštitu od nasilja u porodici. Tokom sastanka sa predstavnicima CSR-a, održanog takođe u septembru 2019. godine, zaposleni su rekli da je dobrobit deteta uvek njihov prioritet, ali da nailaze na ozbiljna ograničenja zbog nepostojanja odgovarajućih finansijskih sredstava. Juna 2019. godine, jedan učesnik okruglog stola o unapređivanju dostupnosti pravosuđa istakao je da su predstavnici CSR-a ili nedostupni ili je teško stupiti u kontakt sa njima posle radnog vremena i/ili tokom vikenda. Pored toga, ovaj učesnik je rekao da je neophodno unaprediti komunikaciju između svih nadležnih organa. Predstavnik CSR-a je na okruglom stolu održanom novembra 2018. godine rekao da je važno u svakom trenutku poštovati prava deteta, ali je zastupnik žrtava, na istom sastanku, podelio svoju zabrinutost o tome kako predstavnici CSR-a nisu dostupni van radnog

<sup>45</sup> U daljem tekstu navedeni su stavovi i mišljenja određenih aktera uključenih u predmete zaštite dece.

vremena i da ne prisustvuju redovno sudskim zasedanjima. Tokom sastanaka održanih oktobra 2018. i oktobra 2019. godine, predstavnici CSR-a su rekli da imaju ograničen pristup vozilima; prema tome, nemaju čime da putuju do suda kad ih pozovu. Na sastanku održanom decembra 2017. godine, jedan sudija je istakao da često odsustvovanje predstavnika CSR-a sa ročišta izaziva zabrinutost; i da su izveštaji o stanju u porodici, starateljstvu, alimentaciji i preporukama u pogledu kontakta sa roditeljima često nepotpuni. To dovodi do daljih odlaganja u odlučivanju o predmetu gde su interesi deteta od primarnog značaja.

## 6. Učinak centara za socijalni rad

OEBS je uočio nekoliko ozbiljnih nedostataka u pogledu ljudskih prava kod presuđivanja u predmetima koji uključuju decu na sudovima na Kosovu. Ovi slučajevi uključuju sledeće: predmete koji se tiču starateljstva nad decom, kontakata sa decom i finansijske podrške za decu, zahteve za izdavanje naloga za zaštitu u predmetima nasilja u porodici; kao i niz drugih parničnih i krivičnih predmeta u koje su uključena deca. U svim ovim oblastima OEBS je tokom aktivnosti praćenja otkrio niz proceduralnih i suštinskih propusta koji mogu da predstavljaju kršenje prava deteta u predmetu. Specifične povrede se razlikuju od područja do područja; međutim, ono što sve njih povezuje je propust CSR-a da reaguje na odgovarajući način i, na kraju krajeva, propust sudova da uzmu u obzir najbolji interes deteta.

Zabrinutosti koje je izneo OEBS usmerene su na dve najvažnije funkcije predstavnika CSR-a: prva je odsustvo socijalnih radnika CSR-a sa sudskih ročišta, gde se od njih zahteva da prisustvuju u ulozi lica za podršku; i druga su nepotpuni izveštaji o starateljstvu nad detetom, alimentaciji i održavanju ličnog kontakata između dece i roditelja.

U 298 sudskih ročišta koje je OEBS pratio na sudovima širom Kosova i koja su uključivala decu,<sup>46</sup> prisustvo predstavnika CSR-a zakonom je bilo predviđeno na 152 ročišta ali su predstavnici CSR-a bili prisutni na samo 43 ročišta. U četiri od tih ročišta kojima je prisustvovalo osoblje CSR-a smatra se da ono nije bilo dovoljno aktivno kada je trebalo štititi najbolji interes deteta i nije dalo doprinos tokom ročišta. Odsustvo službenika CSR-a sa najmanje 74 ročišta nije objašnjeno. Bili su propisno pozvani na sud ali se nisu pojavili. U dva slučaja, sud ili nije pozvao predstavnike CSR-a ili nije imao dokaz o uručivanju poziva koji bi pokazao da su predstavnici CSR-a propisno pozvani. U 33 ročišta, podatak o sudskom pozivu nije bio naveden ili nije bio dostupan.

Suprotno tome, u devet predmeta koji su uključivali zahteve za izdavanje naloga za zaštitu od nasilja u porodici, CSR-ovi su bili proaktivni i pružali su podršku, davali smernice i štitili interese štice strane, kao i interese dece štice strane.

<sup>46</sup> Praćeni i prijavljeni slučajevi u periodu od 2017. do 2019.

Primer koji sledi ilustruje većinu gore navedenih nedostataka.

Tužilac i tuženi su nekoliko godina bili partneri u vanbračnoj zajednici i imali su zajedničku decu, a sva su bila mlada od 18 godina. Par se razišao 2014.godine i od tada su deca nastavila da žive sa majkom i njenim roditeljima. Tužilac (majka) je tražila starateljstvo nad decom i da se otac sastaje sa decom u skladu sa postignutim dogovorom između stranaka. Na jednom od ročišta sud je obavestio stranke da je radnik CSR-a podneo izveštaj koji je bio nepotpun (nije sadržao preporuke o načinu održavanja kontakata i verovatno je ime majke ove dece bilo pogrešno). Predstavnik CSR-a, kojeg je sud propisno pozvao na ročište, nije se pojavio. Obe stranke su predložile da se predstavnik CSR-a pozove na glavni pretres kako bi se uklonili nedostaci u izveštaju. Na narednom ročištu predstavnik CSR-a je opet bio odsutan, premda je bio propisno pozvan. U ovakvim okolnostima, advokat tužioca je predložio sudu da odloži ročište za neki drugi datum.

U drugom slučaju, OEBS je primetio da nije bilo nikakvog doprinosa CSR-a:

Supruga je zatražila razvod jer su se bračni odnosi sa mužem ozbiljno i stalno pogoršavali i njihov brak se nepovratno raspao. Par ima troje maloletne dece iz ovog braka i tužilac (supruga) nije tražila da joj se dodeli starateljstvo nad decom. Umesto toga, tražila je da sud odredi lične kontakte između nje i maloletne dece nad kojima starateljstvo, po njenom mišljenju, treba dati njihovom ocu, tuženom. Sud nije tražio od CSR-a da predoči kvalitativno mišljenje o ovoj pravnoj stvari. Pored toga, sud je ostao nem na nedelotvoran rad CSR-a u pogledu pitanja za koja je ova institucija zakonom ovlašćena da bude primarna referentna tačka za pomoć, doprinos i povratne informacije.

Posmatrači OEBS-a su primetili da u oba slučaja nije bilo doprinosa CSR-a. U prvom slučaju, netačan izveštaj predstavnika CSR-a nije pomogao sudiji da utvrdi potpune činjenice slučaja, a to što se dva puta nisu pojavili na sudu dovelo je do odlaganja dva zasedanja, što je neposredno uticalo na uslov da se predmeti koji uključuju decu rešavaju po hitnom postupku, tj. u najkraćem mogućem roku. U drugom slučaju, pomoć CSR-a trebalo je da omogući sudu da u potpunosti proceni sve činjenice koje se odnose na ovaj predmet kako bi odredio šta je u najboljem interesu dece;<sup>47</sup> uključujući roditeljske sposobnosti majke i oca i sva pitanja koja motivišu njihove zahteve sudu (tj. da se ostane samo na kontaktu, odnosno za puno starateljstvo).

U sledećem slučaju, razlog za odsustvo predstavnika CSR-a bio je posebno zabrinjavajući:

Tužilaštvo je tvrdilo da okrivljeni, muž i žena, nisu imali novac da plate troškove smeštaja i da su privremeno napustili svoju decu, ostavljajući ih da mesecima žive u uslovima ispod svakog standarda. Podignuta je optužnica kojom se oboje terete za zlostavljanje ili napuštanje deteta u

<sup>47</sup> Videti članove 140(2) i 146 Zakona o porodici.

skladu sa članom 250(2) Krivičnog zakonika koji je bio na snazi u vreme izvršenja ovog krivičnog dela. Predstavnik CSR-a se nije pojavio na pripremnom ročištu, a svoje odsustvo je objasnio nedostatkom prevoza. Oboje okrivljenih se izjasnilo krivim, nakon čega je sudija oboje odmah kaznio uslovnom kaznom zatvora u trajanju od 180 dana, na uslovni period od godinu dana.

Posmatrači OEBS-a su u ovom predmetu uočili nekoliko nedostataka. Sud nije pribavio stavove CSR-a pre donošenja odluke i, prema tome, nije primenio materijalna pravila. Štaviše, sud nije sankcionisao odsustvo predstavnika CSR-a sa ročišta, iako je on bio propisno pozvan. S obzirom da predstavnik CSR-a nije dao nikakav značajan doprinos u ovom predmetu, sud je izrekao kaznu a da nije saslušao iskaz predstavnika CSR-a o svim okolnostima koje su uticale na mentalno i fizičko blagostanje dece. Ovim se ne samo umanjuje uloga CSR-a u sudskim postupcima, nego se i podstiče štetna praksa odsustvovanja bez valjanih razloga i tako slabi obaveza odgovornosti institucija. Ova zabrinutost je prisutna i u dole navedenom slučaju.

Sledeći slučaj ilustruje odsustvo CSR-a u predmetu u kojem je njegova uloga bila od presudnog značaja, kao i nereagovanje suda da se propisno reši pitanje odsustvovanja:

Tužilac (otac) je podneo tužbu tražeći od suda da reguliše pitanje ličnog kontakta između njega i njegove dece. Na ročištu zakazanom pred sudom, radnici CSR-a, tj. ovlašćeni staratelji dodeljeni deci tužioca, bili su odsutni iako su propisno pozvani. Predočeno je nekoliko dokaza; međutim, ročište je moralo da se odloži kako bi sud dobio dodatni izveštaj CSR-a o uticaju koji posete imaju na mentalno stanje dece. Iako se ova informacija zahtevala u nekoliko navrata, CSR je nije dostavio. Sud nije iskoristio raspoložive sudske mere, kao što su izricanje novčane kazne u skladu sa članom 293(1) Zakona o parničnom postupku, kojim su propisani osnovi za takvu meru, posebno imajući u vidu kašnjenje do kojeg je došlo zato što CSR nije dostavio izveštaj koji je od njega tražen u više navrata.

Propust predstavnika CSR-a da se pojave pred sudom i daju iskaz o okolnostima koje utiču na dobrobit deteta, uključujući njegov najbolji interes; i sudska praksa ravnodušnog odnosa prema takvom ponašanju koje je za posledicu imalo ponovljeno odlaganje suđenja, u suprotnosti su sa mnogim zahtevima ljudskih prava koji se odnose na najbolji interes deteta i hitnost slučajeva koji uključuju decu. Nekažnjavanje za nepropisne prakse institucija samo podstiče ponavljanje takvih praksi i dovodi do povrede ljudskih prava.

OEBS je zabrinut da se ovim nedostacima krše prava dece koja su stranke u takvim postupcima, jer kao takva ova prava su zajemčena u međunarodnim konvencijama koje se neposredno primenjuju na Kosovo<sup>48</sup> ali i u domaćim zakonima, kao što je navedeno u prethodnom delu.

<sup>48</sup> Videti član 22, supra fusnota 12.

Tokom perioda izveštavanja Misija je pratila 43 predmeta gde je osoblje CSR-a bilo prisutno u slučajevima koji uključuju maloletnike. U nastavku su navedeni uočeni primeri najboljih praksi, koji uključuju decu i predstavnike CSR-a koji sudu daju neophodne informacije. Jedan od primera je sledeći:

Septembra 2019. godine podnet je zahtev za izdavanje naloga za zaštitu od supruga/oca nakon nasilja koje je prema navodima počinio nad različitim članovima porodice avgusta 2019. Budući da je jedan od podnosilaca predstavke bila maloletna ćerka počinioca, kontaktiran je CSR da u kratkom roku prisustvuje ročištu. I pored kratkog roka, CSR je uspeo da prisustvuje ročištu. Tokom ročišta, predstavnik CSR-a se zalagao za navodne žrtve, posebno kada je maloletna ćerka svedočila pred sudom o nasilnim postupcima svog oca. Na kraju ročišta, CSR je tražio da sud podeli primerke dokumenata iz spisa predmeta kako bi se sačinio potpun i sveobuhvatan izveštaj koji će pomoći sudu u donošenju odluke. Sud je izdao nalog za zaštitu na šest meseci.

Drugi slučaj pokazuje da su pozitivne radnje i stručni radnici CSR-a doprineli brzom odlučivanju o zahtevu za izdavanje naloga za zaštitu:

U martu 2017. godine, majka troje maloletnika tražila je da se izda nalog za zaštitu od njenog vanbračnog partnera i oca njene dece, nakon pogoršanja njihovog odnosa koji je kulminirao nasilnim postupcima oca. Tokom saslušanja povodom naloga za zaštitu, predstavnik CSR-a bio je prisutan i aktivan i pokazao da dobro poznaje porodičnu situaciju. Sudija je saslušao iskaz svake od stranaka, uključujući i mišljenje predstavnika CSR-a čije su prisustvo i izjava pomogli sudu u odlučivanju.



## 7. Zaključak

Uloga CSR-ova kao organa starateljstva od presudne je važnosti zbog njihove uloge u osiguravanju neophodne stručnosti i informacija koje su ključne za potpuno utvrđivanje činjenica, kako bi sud doneo konačnu i pravičnu presudu, uz poštovanje najboljeg interesa deteta.

Sudovi su dužni da obezbede da CSR-ovi obavljaju ovu ulogu efikasno i u skladu sa propisanim zakonskim uslovima, smatrajući ih odgovornim kada ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze. Sudovi imaju potpuno ovlašćenje da upućuju CSR u pogledu potrebnog sadržaja njihovih izveštaja i stepena učinka srazmernog ovlašćenjima njihove kancelarije. Nedostaci u radu institucija koje podržavaju pravosudni sistem neizbežno se odražavaju na rad pravosudnog sistema u celini i za posledicu imaju prakse koje nisu skladu sa kosovskim zakonodavstvom ili međunarodnim standardima. U predmetima gde su uključena deca, sama činjenica da deca ne mogu u potpunosti da ostvare svoja zakonom zaštićena prava stavlja značajnu odgovornost na institucije uključene u zaštitu njihovih prava i najboljeg interesa.

Odnos između sudova i CSR-a treba da podstakne zaštitu i unapređenje najboljeg interesa dece kao najvažnijeg merila. Međutim, kao što je prethodno objašnjeno, uočeni su nedostaci u ovoj oblasti. Uključivanje CSR-a u sudske postupke osmišljeno je tako da funkcioniše kao zaštitni mehanizam za prava dece, kojoj je potrebna posebna zaštita zbog njihovog osetljivog položaja u društvu. Kako je 2010. godine istakao predstavnik Komisije Saveta Evrope za ljudska prava: „Pravosuđe, škole, uprave i gradovi moraju zaista da se prilagode deci [...] Načelo najboljeg interesa je proceduralno pravilo koje upravlja načinom na koji ćemo donositi odluke koje se tiču dece. To je zakonski obavezujuće pravilo kojeg pravosuđa moraju da se pridržavaju. Ovo pravilo ne predviđa da interesi deteta uvek moraju biti na prvom mestu, niti se zalaže da treba ugroziti prava drugih. Međutim, ono šta zaista čini je da poziva na pažljivije razmatranje interesa jedne posebno ugrožene kategorije. Stoga, iako najbolji interes deteta ne mogu uvek da budu jedino važno pitanje, svakako treba da budu jedan od glavnih prioriteta i da imaju značajnu težinu u donošenju svih odluka koje se tiču dece.

*“U krivično-pravnom sistemu, [...] pravosuđe treba da bude poslednja karika u lancu, nakon što su preduzete sve druge moguće mere da predmeti ne završe na sudu. Podrška porodicama koje su u opasnosti, odlučno delovanje protiv nasilja u porodici, socijalni radnici koji imaju kapacitete da ostvare kontakt sa porodicama, umrežavanje naselja i škole u kojima se ne samo podučava, već se i brine o svakom detetu pojedinačno, ključni su delovi preventivne strategije. U ova nastojanja svakako treba uključiti samu decu, i ne smatrati ih pukim objektima koje treba socijalizovati i kontrolisati.”<sup>49</sup>*

Prisustvo i stručnost CSR-a od suštinske su važnosti za ispunjavanje zakonskih uslova i osiguravanje da kosovske institucije ispune svoje obaveze propisane u međunarodnom i domaćem pravnom okviru. Potrebno je da nadležne institucije ulože veće napore kako bi se osiguralo da se ovaj bitni element u društvenom i pravosudnom sektoru, kada je to potrebno, primenjuje i ispunjava visoke standarde neophodne za ovo važno i osetljivo područje rada sudova.

## 8. Preporuke

U skladu sa ovim nalazima, OEBS preporučuje sledeće:

### Ministarstvu zdravlja:

- Ministarstvo treba da preduzme mere kako bi obezbedilo obuku za osoblje CSR-a o pravilnoj i adekvatnoj primeni odredaba Zakona o porodičnim i socijalnim uslugama kojima se uređuje zaštita deteta; i
- Ministarstvo treba da pruža dovoljnu logističku podršku i pogodnosti za CSR-ove kako bi im se omogućilo da ispune svoje obaveze u skladu sa zakonom; uključujući, gde je to moguće, odgovarajuće mogućnosti za prevoz osoblja CSR-a da bi moglo da se pojavi na sudu.

### Opštinama:

- Svaka opština treba da obezbedi da CSR-ovi na njenom području dobijaju sredstva prema standardima za pružanje socijalnih i porodičnih usluga koje je odredilo Ministarstvo.

### Centrima za socijalni rad:

- CSR-ovi i sudovi treba da unaprede svoju saradnju kako bi osigurali da deca dobiju potrebnu zaštitu u skladu sa načelom najboljeg interesa deteta, koji se praktično transformiše u različite mehanizme tokom sudskog postupka;
- CSR-ovi treba da se pridržavaju sudskih naloga; konkretno, sudskih poziva kojima se zahteva njihovo prisustvo na sudskim ročištima koja uključuju decu i sudskih naloga za davanje kvalitetnih doprinosa; i
- CSR-ovi treba da pomažu sudovima kada god se od njih to zahteva, tako što će aktivno učestvovati na sudskim ročištima i obezbediti pravovremene i kvalitativne doprinose, stručne procene i mišljenja u svim postupcima koji se tiču dece.

## **Sudovima:**

- Sudije treba da zahtevaju prisustvo predstavnika CSR-a u sudskim postupcima koji uključuju decu i koriste svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom, ako je potrebno, da finansijski kazne CSR i njegove stručnjake zato što se nisu pojavili ili nisu dostavili pismeni izveštaji u proceduralnim rokovima; i
- Treba razmotriti mogućnost da se za svaki osnovni sud odredi po jedan sudija koji će biti sudija za vezu ili kontakt osoba između suda i odgovarajućeg CSR-a. Ovo spada u delokrug regiona tog osnovnog suda. Sudija za vezu postupao bi kao kontakt osoba za pitanja koja se tiču CSR-a i njegova uloga bi bila da pomogne unapređivanju radnih odnosa između CSR-a, osnovnog suda i njegovih ogranaka.

## **Kosovskoj akademiji pravde:**

- Nastaviti sa obučavanjem sudija i tužilaca u oblasti donošenja presuda u predmetima koji uključuju decu; i
- Organizovati obuku za sudije na temu uloge sudova u postupcima zaštite dece koje je pokrenulo Ministarstvo i/ili CSR.







**OSCE** Organization for Security and  
Co-operation in Europe  
**Mission in Kosovo**

## **CHILDREN FIRST:**

The Role of Centres for  
Social Work in Judicial  
Proceedings

## **FËMIJËT NË RADHË TË PARË:**

Roli i qendrave për  
punë sociale në  
procedurat gjyqësore

## **PRVO DECA:**

Uloga centara za  
socijalni rad u sudskim  
postupcima

June/Qershor/Jun 2020