



# IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SUDSKIH POSTUPAKA NA ZAPADNOM BALKANU

## S riječi na djela

Ocjena efikasnosti odgovora pravosuđa na krivična djela  
organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa

Period praćenja sudskih postupaka: juli 2021. - mart 2024. godine



Ova publikacija izrađena je u okviru vanbudžetskog „Regionalnog projekta praćenja sudskih postupaka – Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu“ koji je provela Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), a finansirala Evropska unija.

---

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost osoblja Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i ne odražava nužno mišljenja Evropske unije.

Za Evropsku uniju se nazivom Kosovo ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sadržaj ove publikacije, gledišta, mišljenja, tumačenja i zaključci u ovom dokumentu izrazili su autori i saradnici, i ne predstavljaju nužno zvaničnu politiku Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i/ili njenih država članica. Iako je izradi ove publikacije pristupljeno s najvećom pažnjom, OSCE ne prihvata nikakvu odgovornost za tačnost i potpunost datih informacija, uputstava i savjeta, kao ni za greške u štampanju. Iz ovih razloga, protiv OSCE-a se ne mogu podnositi nikakve tužbe u vezi sa eventualnim posljedicama nastalim zbog korištenja informacija ili zaključaka sadržanih u ovoj publikaciji.



**REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT**  
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION  
IN THE WESTERN BALKANS

---

AUTORI:

**Eirini Patsea** (projektni koordinator)

**Radu Cotici, Meagan Smith Hrle, Emir Kamenica, Kakhramondzhon Sanginov, Franz Petutschnig** (rukovodioci projekta terenskih ureda OSCE-a u regionu)

Pravni eksperti – saradnici u izradi izvještaja:

Francesco de Sanctis, Blerta Ahmeti, Ornela Bela, Sabina Bosović, Azra Gavrankapetanović Omerika, Arita Gerxhaliu Rama, Andri Gjini, Adela Gjoshi, Šejla Haračić-Čajlaković, Blerta Iberdemaj, Dina Kardović, Etleva Kelmendi Shabani, Hana Komić, Ljubica Mishevska, Ksenija Mišović, Alisa Nikezić, Alida Radončić, Senada Rexha, Nadica Serafimovska, Aleksandar Vanchoski, Elona Xhepa

**[osce.org/westernbalkanstrialmonitoring](https://osce.org/westernbalkanstrialmonitoring)**

Conflict Prevention Centre, OSCE Secretariat  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
[pm-cpc@osce.org](mailto:pm-cpc@osce.org)      [osce.org/cpc](https://osce.org/cpc)

# Sadržaj

## Uvod

Predgovor.....	5
I. Izvršni sažetak.....	6
II. Kontekst.....	7
III. Regionalni trendovi.....	14
IV. Naredni koraci.....	18

## Jurisdikcije

V. Albanija.....	20
VI. Bosna i Hercegovina.....	43
VII. Kosovo* .....	69
VIII. Crna Gora.....	102
IX. Sjeverna Makedonija.....	133

BDBiH	Brčko Distrikt Bosna i Hercegovina
OKS	Osnovni krivični sud u Skoplju
BiH	Bosna i Hercegovina
OJT	Osnovno javno tužilaštvo (Sjeverna Makedonija)
KZ	Krivični zakon
CCJE	Konsultativno vijeće evropskih sudija
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CMIS	Informacijski sistem za upravljanje predmetima (Kosovo)
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
OCD	Organizacije civilnog društva
DG NEAR	Generalni direktorat Evropske komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju
EK	Evropska komisija
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnim sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
Foj	Finansijsko-obavještajna jedinica
VSV	Visoko sudsko vijeće (Albanija)
VSTV BiH	Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
VTV	Visoko tužilačko vijeće (Albanija)
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
APK	Akademija pravde Kosova
AKK	Advokatska komora Kosova
SSK	Sudski savjet Kosova
TSK	Tužilački savjet Kosova
MPP	Međunarodna pravna pomoć
MP	Ministarstvo pravde
NCA	Nacionalna advokatska komora (Albanija)
IPK	Ispregovarana priznanja krivice
OKK	Organizovani kriminal i korupcija
ODIHR	Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
SPK	Sporazum o priznanju krivice
PRIS	Pravosudni informacioni sistem (Crna Gora)
RS	Republika Srpska
SSKOK	Specijalizovani sud za korupciju i organizovani kriminal (Albanija)
PIR	Posebne istražne radnje
ST	Specijalizovano tužilaštvo (Albanija)
SDT	Specijalno državno tužilaštvo (Crna Gora)
KST	Kancelarija specijalnog tužilaštva (Kosovo)
VDT	Vrhovno državno tužilaštvo (Crna Gora)
UNODC	Ured Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal
ZB	Zapadni Balkan

# Predgovor

Cilj projekata kao što je ovaj nije samo identifikovanje problema, nego i pronalaženje načina za njihovo rješavanje. Izvještaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu koji se nalazi pred vama, realizovan zahvaljujući finansijskoj podršci EU, predstavlja značajnu prekretnicu na putu ka izgradnji snažnih krivičnopравниh sistema sposobnih da efikasno odgovore na teške oblike organizovanog kriminala i korupcije.

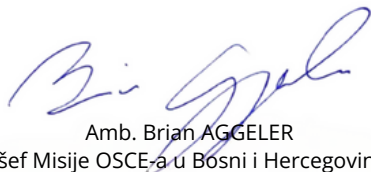
Ovaj izvještaj ukazuje na sistemske nedostatke sa kojima se susreću pravosudni sistemi na Zapadnom Balkanu. S obzirom na neadekvatne resurse i izostanak odgovornosti, postojeće prepreke izgledaju nesavladive. Stoga se u izvještaju umjesto pukog nabranjanja nedostataka, također ukazuje na moguća rješenja kroz analizu podataka i provedive preporuke.

Promovišući transparentnost, jačajući kapacitete i potičući promjene, možemo zaustaviti trendove koji podrivaju povjerenje javnosti i vladavinu prava. Iako na putu koji je pred nama postoje prepreke, one nisu nesavladive. Prioriteti navedeni u ovom izvještaju pružaju solidnu osnovu za napredak koji je već započeo u svim krivičnopравниm sistemima.

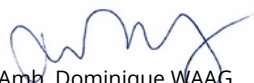
Zahvaljujemo se našim partnerima u Generalnom direktoratu za susjednu politiku i



Catherine FEARON  
direktorica Centra za prevenciju sukoba i zamjenica  
šefa Sekretarijata OSCE-a



Amb. Brian AGGELER  
šef Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini



Amb. Dominique WAAG  
šefica Misije OSCE-a u Crnoj Gori

pregovore o proširenju (DG NEAR) i delegacijama Evropske unije na terenu na saradnji i podršci koju su dali ovoj važnoj inicijativi. Zahvaljujemo se i svim akterima iz sudskih i tužilačkih vijeća/savjeta, sudova, tužilaštava i ministarstava pravde. U razgovorima o samim nalazima ovog izvještaja, dali su vrijedan doprinos koji nam je omogućio da izvršimo bolju analizu; većinu preporuka iz izvještaja su prihvatili i neke od njih već uključili u svoje reformske procese.

Samo kroz kontinuiranu saradnju i zajedničku posvećenost možemo se nadati da će duboko ukorijenjene prepreke na putu postizanja pravde biti uklonjene. Ovaj izvještaj je važan korak u dugoročnim naporima OSCE-a i njegovih međunarodnih i lokalnih partnera kada je u pitanju pružanje podrške nezavisnosti i integritetu pravosuđa.

Imamo priliku da transformiramo krivičnopravne sisteme, ojačamo otpornost društva na organizovani kriminal i korupciju, i učinimo pravično i dostupno pravosuđe stvarnošću za sve građanke i građane.

Odlučno stojimo uz sve one koji predano rade na ovom važnom zadatku.



Amb. Michel TARRAN  
šef Pristupa OSCE-a u Albaniji



Amb. Michael DAVENPORT  
šef Misije OSCE-a na Kosovu



Amb. Kilian WAHL  
šef Misije OSCE-a u Skoplju

# I. IZVRŠNI SAŽETAK

Efikasna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa je ključna za unapređenje vladavine prava. Da bi se na cijelom Zapadnom Balkanu ostvarili adekvatni rezultati i realizovali najvažniji strateški ciljevi svih jurisdikcija u regionu, potrebna je odlučna provedba održive reformske agende u oblasti pravosuđa i odlučno vodstvo u sudovima i tužilaštvima.

Međunarodna zajednica, uključujući i Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), zalaže se za efikasnije rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije te je identifikovala oblasti u kojima je potrebna hitna reforma. Usprkos posvećenosti pravosuđa i određene političke retorike koja podržava reformu, odgovor pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju na Zapadnom Balkanu ostavlja prostor za unapređenje, posebno kada se uzme u obzir činjenica da je povjerenje javnosti u pravosuđe sve manje, što je dijelom posljedica ishoda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Ovaj regionalni izvještaj koji je izrađen u sklopu OSCE-ovog „Regionalnog projekta praćenja sudskih postupaka - Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu“ (Projekt<sup>1</sup>), daje pregled ključnih nalaza i preporuka za rješavanje pitanja identifikovanih tokom praćenja krivičnih postupaka u periodu od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvještaj se također temelji na rezultatima konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija u vezi sa izvještajima za svaku pojedinačnu učesnicu u Projektu, dostavljenim relevantnim akterima u novembru 2023. godine.

U Drugom poglavlju Izvještaja objašnjena je metodologija praćenja postupaka i dat pregled prikupljenih podataka, a u Trećem i Četvrtom su predstavljeni zajednički trendovi u svim jurisdikcijama u pogledu efikasnosti odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju te budući koraci. Od Petog do Devetog poglavlja razmatraju se konkretni problemi u svakoj od jurisdikcija uz odgovarajuće preporuke.

<sup>1</sup> <https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>

## II. KONTEKST

### Ciljevi Projekta

Cilj Projekta, koji finansira Evropska komisija (EK), a provodi OSCE u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji,<sup>2</sup> je davanje doprinosa efikasnijem odgovoru pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju visokog nivoa koji ugrožavaju dugoročnu stabilnost i napredak u zemljama Zapadnog Balkana. Projekt pruža podršku ovim jurisdikcijama u borbi protiv korupcije

i organizovanog kriminala kroz rad na unapređenju nezavisnosti, kvalitete i efikasnosti njihovih pravosudnih sistema. Od jula 2021. godine, Projekt provodi praćenje krivičnih postupaka u relevantnim predmetima kao multidimenzionalni i sistematski dijagnostički alat. Glavni rezultat te aktivnosti je uspostavljanje reformskog okvira zasnovanog na dokazima. Tabela u nastavku daje prikaz teorije promjene.

<b>UČINAK</b>	Povjerenje javnosti u pravosudni sistem		Smanjenje broja teških krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije		
<b>VIZIJA</b>	Održivi krivičnopravni sistem koji može na efikasan način odgovoriti na teška krivična djela organizovanog kriminala i korupcije				
<b>ISHODI: PRAVOSUDNI SEKTOR</b>	PRAVIČNOST sudskih postupaka		EFIKASNOST sudskih postupaka		UČINKOVITOST sudskih postupaka
<b>REZULTATI: PRAVOSUDNI SEKTOR</b>	Veća transparentnost i odgovornost	Veća nezavisnost	Povećani resursi	Unaprijeđeni kapaciteti	Povećana ekspeditivnost
<b>OSNOVNA PRETPOSTAVKA</b>	Jasnoća o ulogama i odgovornostima među institucijama sektora pravde za kreiranje politike, njenu smislenu implementaciju, evaluaciju i kontinuirano poboljšanje				
<b>REZULTATI: PRAĆENJE SUDSKIH POSTUPAKA</b>	Na osnovu rezultata praćenja sudskih postupaka, kreirati okvir za buduću reformu koja će odgovoriti na stvarne potrebe				

**Tabela 1** - Teorija promjene Regionalnog projekta praćenja sudskih postupaka.

<sup>2</sup> Srbija će se pridružiti Projektu u julu 2024. Ovaj izvještaj ne sadrži nikakve nalaze koji se odnose na Srbiju.

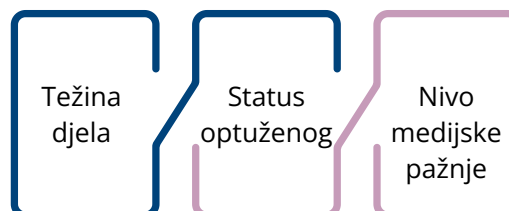


# Metodologija i opseg prikupljanja podataka

## Metodologija

Metodologija, koju je Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) izradio i prilagodio potrebama Projekta na osnovu Priručnika za praćenje sudskih postupaka te bogatom iskustvu terenskih uredâ OSCE-a u praćenju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, obuhvata praćenje sudskih postupaka od potvrđivanja optužnice do pravosnažne presude. Predmeti se biraju u skladu sa tri najvažnija kriterija: 1) težina djela, 2) status optuženog i 3) da li predmet privlači veliku medijsku pažnju. Predmeti se kategoriziraju od niskog do visokog+, pri čemu se prioritet za praćenje daje predmetima sa oznakom visoki+.<sup>3</sup>

Osoblje Projekta prati ročišta i analizira tužilačke i sudske akte, primarno optužnice i presude u predmetima organizovanog kriminala i korupcije koji ispunjavaju kriterije za odabir.



Kako bi analiza bila korisna u kontekstu lokalnih pravosudnih politika i uporediva između različitih jurisdikcija, Projekt je usaglasio radnu definiciju „efikasnosti“ odgovora pravosuđa na teški organizovani kriminal i korupciju. Budući da univerzalna definicija efikasnosti pravosuđa ne postoji ni u opštem kontekstu ni u vezi sa konkretnim oblastima kao što je krivično pravosuđe, Projekt koristi vlastitu definiciju kao osnov za cjelokupnu metodologiju prikupljanja i analize podataka.

Radna definicija efikasnosti za projektne svrhe glasi:

**Efikasnost kvantitativno određuje da li date institucije ostvaruju ciljeve koje im je društvo postavilo.**

<sup>3</sup> Korupcija izuzetno visokog nivoa, prema Metodologiji, rezervisana je za slučaj kada je makar jedan od uključenih optuženih visokorangirani ili visokoprofilirani izabrani nosilac javne funkcije. Na primjer, šefovi država ili vlada, ministri i zamjenici ili pomoćnici ministara; članovi parlamenta ili sličnih zakonodavnih tijela; članovi organa upravljanja političkih partija; gradonačelnici glavnog grada i drugih glavnih gradova u svakom IPA korisniku; ili najviši funkcioneri federalnih jedinica.

Efektivnost treba prevashodno tumačiti u odnosu na osnovnu svrhu datih institucija u čijoj nadležnosti je smanjenje kriminala i stvaranje pravne sigurnosti.

Metodologija Projekta tako propisuje da treba razlikovati s jedne strane opšti cilj sistema krivičnog pravosuđa, tj. ostvarivanje pravde donošenjem osuđujućih presuda i sankcionisanjem osoba za koje se utvrdi da su krive, štiteći nevine, od, s druge strane, konkretnih ciljeva različitih institucija unutar tog sistema.

U tom smislu, Metodologija obuhvaća i materijalni i procesni aspekt odgovora pravosuđa na predmete organizovanog kriminala i korupcije, uključujući pravo na pravično suđenje, odgovornost i nezavisnost. Metodologija predviđa i procjenu vanjskih aspekata pored samog postupka u sudnici, kao što su medijsko izvještavanje i struktura i rezultati rada institucija. U tom kontekstu, te u skladu sa ciljevima Projekta, Metodologijom su utvrđene četiri osnovne dimenzije procjene odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju:

#### i. Pravičnost

#### ii. Efikasnost

#### iii. Kompetentnost / rezultati rada

#### iv. Strateška primjena posebnih pravosudnih alata

i. **Pravično** suđenje, jedan od temelja demokratskog društva, zajamčeno je kao osnovno ljudsko pravo članom 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, poznatije pod nazivom Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), i odredbama o pravu na pravično suđenje u domaćim zakonima. Projekt tako ocjenjuje pravo na nepristrasan sud, na javnu raspravu, pretpostavku nevinosti, jednakost stranaka u postupku i harmonizirano i predvidivo provođenje procesnih i materijalnih krivičnih zakona.

Osim toga, Projekt šire sagledava pitanja pravičnosti s aspekta pravne sigurnosti, odgovornosti i transparentnosti u radu pravosuđa.

ii. Pravosudni sistemi moraju omogućavati **efikasno** ostvarivanje pravde u skladu sa načelom prava na suđenje u razumnom roku. Efikasnost jača povjerenje javnosti i osigurava poštivanje prava na pravnu sigurnost i pravično suđenje.<sup>4</sup> Projekt ocjenjuje efikasnost analizirajući trajanje postupaka i efikasnu raspodjelu resursa.

<sup>4</sup> Vijeće Evrope, Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti: Preporuka CM/Rec (2010)12 i Memorandum s objašnjenjima (Strazbur: Vijeće Evrope, 17. novembar 2010.), tačka 30.

iii. Projekt ima za cilj da ocijeni profesionalnost, savjesnost i stručnost nosilaca pravosudnih funkcija, s fokusom na njihovu **kompetentnost** potrebnu za krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima na nepristrasan, pravičan i pravovremen način.<sup>5</sup> Ne ocjenjuje se samo kompetentnost sudija i tužilaca koju pokazuju na ročištima, već i kvalitet tužilačkih odnosno sudskih akata, kao ključni aspekt, s naglaskom na koherentno i ubjedljivo obrazloženje kao instrument zaštite od proizvoljnog postupanja. Manjkavo, nerazumljivo ili neuvjerljivo obrazloženje može ukazivati na nekompetentnost, nedostatke u zakonskom okviru, nedostatke u programima centara za edukaciju sudija i tužilaca, ili druga problematična pitanja na strani sudije ili tužioca, koja mogu biti posljedica izazova njihovoj nezavisnosti.

iv. Projekt ocjenjuje upotrebu ključnih postupaka i **alata** u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, fokusirajući se na privremeno i trajno oduzimanje imovine. Finansijske istrage igraju ključnu ulogu, zajedno s mjerama privremenog oduzimanja imovine u toku provođenja istražnih radnji s ciljem direktnog sprečavanja akumulacije bogatstva kao glavnog pokretača organizovanog kriminala i korupcije.<sup>6</sup>

S obzirom na to da je praćenje sudskih postupaka *dijagnostički alat* za identifikovanje simptoma sistemskih nedostataka, Projekt provodi i niz dodatnih procjena i analiza potreba,

kako bi se sagledali njihovi osnovni uzroci. Te aktivnosti, čiji je cilj da se dodatno potkrijepe rezultati praćenja postupaka, usmjerene su na prikupljanje informacija od nosioca pravosudnih funkcija kroz bilateralne sastanke i okrugle stolove.

### Opseg metodologije

Projekt stavlja fokus na identifikovanje sistemskih pitanja pa svi analitički dokumenti, uključujući i ovaj izvještaj, ukazuju na trendove u svim praćenim predmetima, ne ulazeći u, odnosno ne navodeći, pojedinačne predmete. Stoga su svi podaci koji bi mogli identificirati konkretne predmete uklonjeni iz izvještaja.

Osim toga, Projekt prati i analizira predmete nakon potvrđivanja optužnice, u skladu sa Metodologijom. To znači da Projekt nema pristup ranijim fazama krivičnog postupka, niti provodi sistemsku analizu podataka iz tih faza. Imajući u vidu ta ograničenja, analiza određenih elemenata procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije, kao što su finansijske istrage, zasnovana je na onome što se moglo zaključiti na osnovu optužnice i glavnog pretresa, kao i iz konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija.

Osim toga, praćenje sudskih postupaka općenito ocjenjuje postupak u cjelini, tj. do pravosnažne presude, jer nedostaci utvrđeni u jednoj fazi postupka mogu biti otklonjeni u narednoj fazi.

<sup>5</sup> Osmi kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju sa počiniocima, Smjernice o ulozi tužilaca (Ujedinjene nacije, 7. septembar 1990.), tačke 1 i 2; Vijeće Evrope, Preporuke za sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, tačke 59. i 65.

<sup>6</sup> Član 31. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i član 12. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala pozivaju na primjenu privremenog i trajnog oduzimanja nezakonito pribavljene imovine.

## Glavne aktivnosti praćenja sudskih postupaka u izvještajnom periodu

U izvještajnom periodu, od jula 2021. do marta 2024. godine, Projekt je u regionu pratio ukupno 264 predmeta,

što je u prosjeku 52 predmeta visokog i srednjeg nivoa u svakoj od jurisdikcija.

### ALBANIJA

- Specijalizovani sud za korupciju i organizovani kriminal
- Specijalizovani apelacioni sud za korupciju i organizovani kriminal

### BOSNA I HERCEGOVINA

- Sud Bosne i Hercegovine
- Vrhovni sud Republike Srpske
- Okružni sud u Banjoj Luci
- Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine
- Kantonalni sudovi u Bihaću, Mostaru, Sarajevu, Širokom Brijegu, Tuzli i Zenici
- Općinski sudovi u Bihaću, Cazinu, Gračanici i Sarajevu

### KOSOVO

- Vrhovni sud Kosova
- Apelacioni sud Kosova
- Osnovni sudovi u Prištini, Uroševcu, Prizrenu, Đakovici, Mitrovici, Gnjilanu i Peći

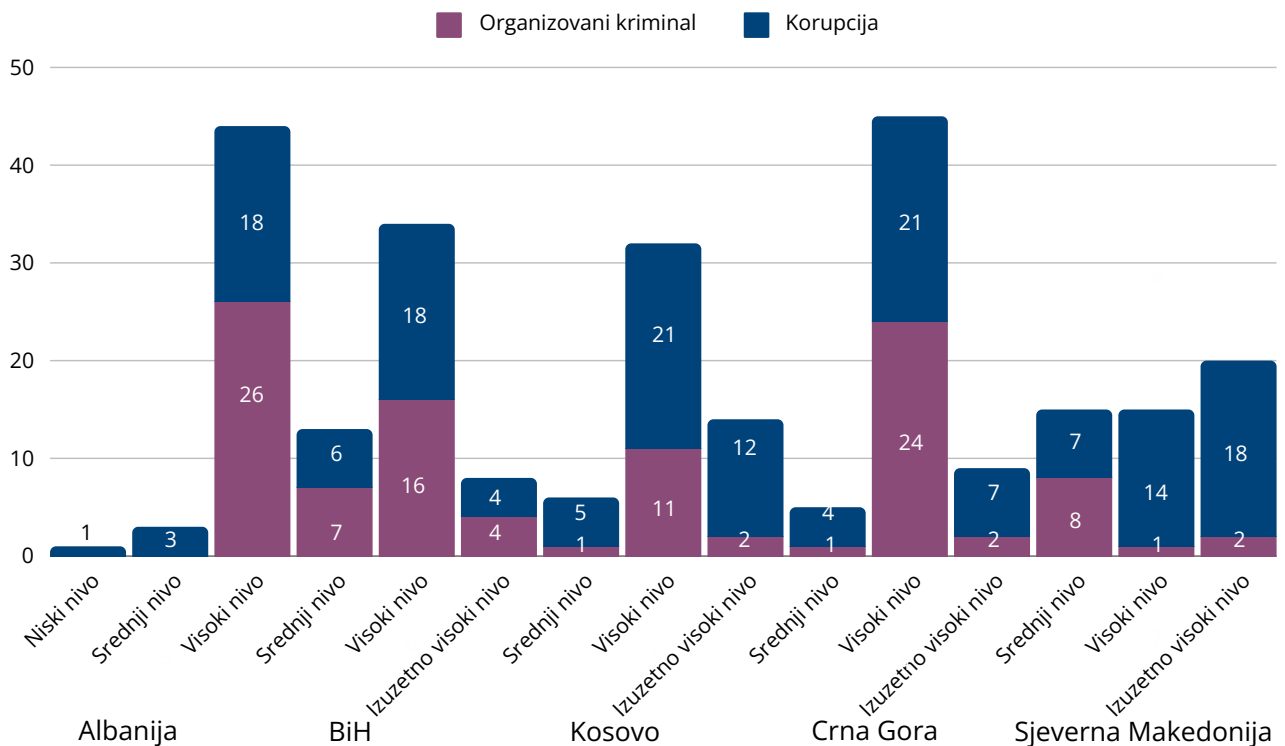
### CRNA GORA

- Osnovni sud u Kotoru
- Viši sud u Podgorici
- Apelacioni sud Crne Gore

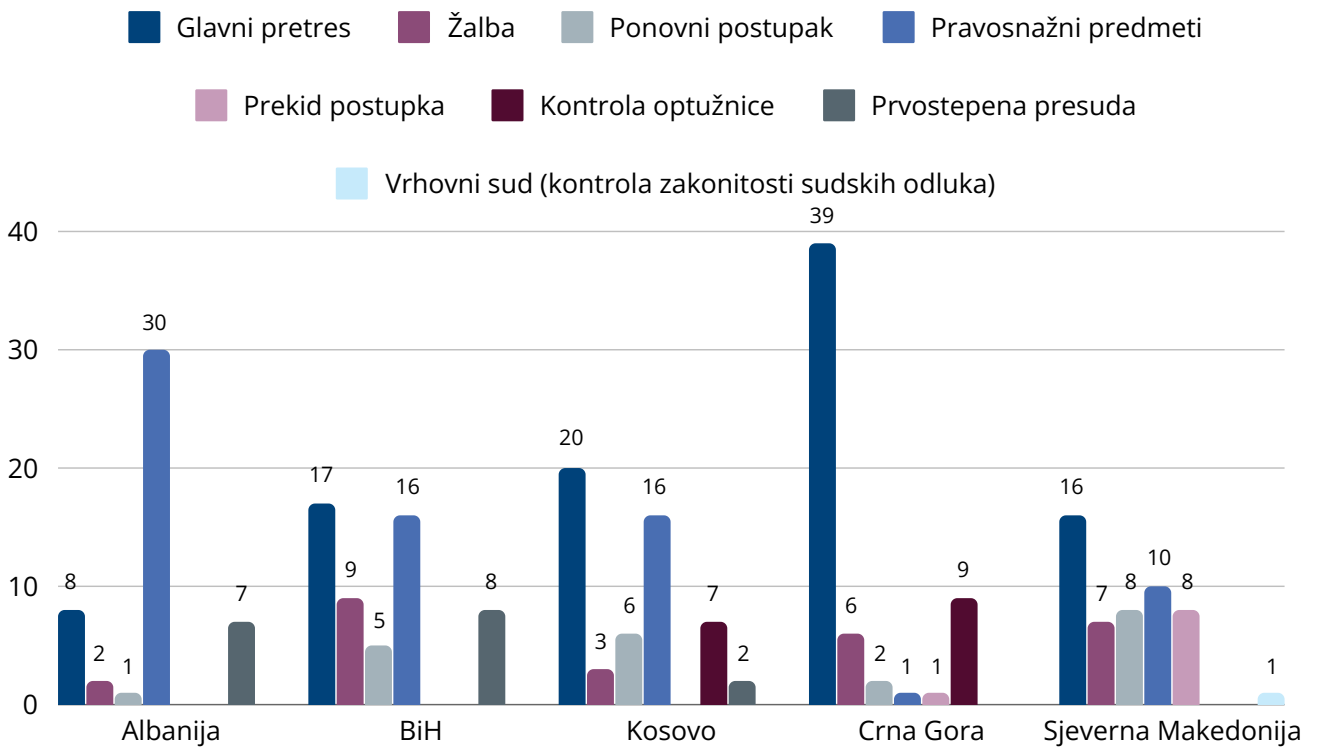
### SJEVERNA MAKEDONIJA

- Osnovni krivični sud u Skoplju
- Apelacioni sud u Skoplju
- Vrhovni sud Republike Sjeverne Makedonije

Grafikoni u nastavku prikazuju opšti pregled praćenih predmeta prema vrsti i fazama postupka.



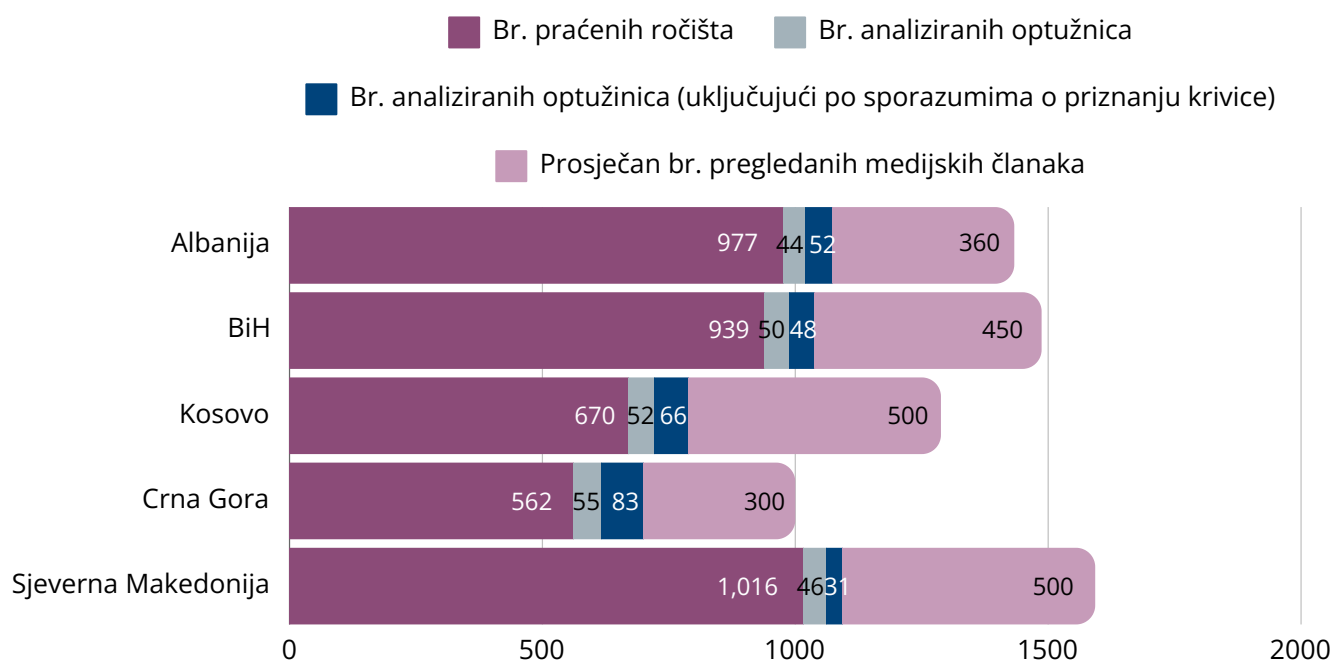
Slika 1 - Broj praćenih predmeta od jula 2021. do marta 2024. godine, podijeljeno na organizovani kriminal/korupciju, i metodologija kriterija bodovanja.



Slika 2 - Pregled aktivnosti praćenih predmeta, po proceduralnim fazama i jurisdikcijama od jula 2021. do marta 2024. godine.

Nalazi Projekta zasnovani su na podacima prikupljenim tokom ročišta u predmetima i pregledom tužilačkih i

sudskih odluka. Sljedeći grafikon prikazuje izvore podataka za odabrane predmete.



**Slika 3** - Pregled aktivnosti praćenja sudskih postupaka po jurisdikcijama u periodu od jula 2021. do marta 2024. godine.

Kako je već navedeno, Projekt identifikuje sistemska pitanja ocjenom postupaka u cjelini. Na taj način se nastoji:

i. Utvrditi međusobnu zavisnost sistemskih propusta koji se javljaju u tužilačkim i sudskim odlukama i u različitim fazama postupka. U tom kontekstu treba istaknuti da propusti u ranijoj fazi postupka mogu imati kaskadne posljedice.

ii. Omogućiti izradu ciljanih i održivih prijedloga za reforme ili intervencije.

Ti prijedlozi bi trebali osloviti osnovne uzroke svakog problema koji bi se mogao naći u ranijoj fazi postupka ili nekom dokumentu.

Međutim, u vrijeme izrade Izveštaja je tek manji broj predmeta koje je Projekt pratio okončan pravosnažnom presudom. Novi predmeti se dodaju u skladu sa dostupnim resursima. Slika 2 na prethodnoj stranici, prikazuje broj okončanih predmeta po jurisdikcijama uz inicijalna zapažanja o njihovom ishodu.

# III. REGIONALNI TRENDОВI

## Opšti institucionalni izazovi

Kroz praćenje sudskih postupaka, Projekt je utvrdio sistemske izazove prisutne u različitoj mjeri u svim jurisdikcijama koji ukazuju na niz pitanja, od individualne kompetentnosti do nedostataka na institucionalnom, zakonodavnom i strateškom nivou.

I dalje postoje izazovi u pogledu pravičnosti, efikasnosti, efektivnosti i kompetentnosti u procesuiranju teških i složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Prisutna su i pitanja koja izazivaju zabrinutost u pogledu nezavisnosti i nepristranosti nosilaca pravosudnih funkcija i institucija u odnosu na interese privatnih i javnih ličnosti, kao i nedosljednih praksi u vezi transparentnosti i pristupa informacijama u predmetima od javnog interesa. Postupci su u određenoj mjeri neefikasni, između ostalog i zbog lošeg upravljanja predmetima i manjka procesne discipline. Optužnice i presude su često nedovoljnog kvaliteta, a institut trajnog oduzimanja imovine se i dalje nedovoljno koristi. Osim toga, sporazumi o priznanju krivice se često ne primjenjuju strateški te rijetko dovode do oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Navedeni problemi variraju po težini u različitim jurisdikcijama, a detaljnije su analizirani u pojedinačnim poglavljima u nastavku.

Izveštaj se u ovom dijelu bavi opštim institucionalnim izazovima koji su u osnovi svih drugih pitanja identifikovanih tokom praćenja sudskih postupaka, na što je dat osvrt ranije u tekstu. Opšti izazovi se nisu uvijek ispoljavali na ročištima ili u sudskim aktima, već su utvrđeni u toku konsultacija sa ključnim nosiocima pravosudnih funkcija, kao i detaljne stručne analize o mogućim osnovnim uzrocima problema koji su postali evidentni tokom praćenja sudskih postupaka.

Razmatranje osnovnih uzroka često izostaje, jer je bez izuzetka teško dobiti nepobitne podatke koji se mogu objektivno verifikirati i ne ostavljaju mjesta za različita tumačenja. Međutim, kada se postiže napredak na papiru, ali se ne konkretizira u praksi, važno je da se spomenu i osnovni uzroci i tako proširi diskusija te potaknu dalje ciljne procjene. Za rješavanje navedenih izazova bit će potrebna dugoročna vizija svih relevantnih aktera.

---

## **i. Adekvatno preuzimanje odgovornosti za provođenje reforme**

---

I pored značajnih reformskih aktivnosti u pravosuđu i inicijativa za unapređenje rada na predmetima organizovanog kriminala i korupcije, čini se da nedovoljna odgovornost relevantnih aktera u pravosudnom sektoru umanjuje njihovu djelotvornost. Iako je ohrabrujuće što se radi na izradi daljih smjernica, prijedloga politika rada i aktivnosti izgradnje kapaciteta,

koordinirana implementacija i preuzimanje odgovornosti za reformske procese su neophodni kako bi se spriječila konfuzija i izbjegla nedosljednost. Za poticanje saradnje i odgovornosti kod nadležnih organa ključan je rad na zajedničkoj viziji reforme koje bi predvodili relevantni akteri, uz jasne mehanizme nadzora i dobre komunikacijske kanale.

---

## **ii. Resursi**

---

Praćenje postupaka i informacije koje su dali nosioci pravosudnih funkcija potvrđuju da se pravosudne institucije suočavaju sa izazovima u pogledu materijalnih i ljudskih resursa, naročito u vezi sa specijaliziranim stručnjacima za finansijske istrage. Čak i u krivičnopravnim sistemima koji naizgled imaju dovoljno sudija i tužilaca, moguća je nedjelotvorna odnosno neefikasna raspodjela resursa. Dugotrajne procedure imenovanja za popunjavanje upražnjenih sudijskih i tužilačkih pozicija dodatno pogoršavaju ovaj

problem. Osim toga, pravosudnim institucijama često nedostaju stručni saradnici. Za rješavanje ovih problema ministarstva pravde bi trebala svoju opredijeljenost za određene politike popratiti finansijskom podrškom, te ubrzati postupke imenovanja za sudska i tužilačka vijeća, kao i sudije i tužioce. Nedostatak osnovnih ljudskih i materijalnih resursa se negativno odražava i na percepciju nosilaca pravosudnih funkcija o vrijednosti i važnosti njihovog rada, što dodatno potiče inertnost i neadekvatne rezultate rada.

---

## **iii. Kompetentnost i stručnost**

---

Teško je utvrditi osnovni razlog za manjak kompetentnosti. Problemi su između ostalog strukturni resursi, uključujući neefikasno upravljanje i koordinaciju koju vrše nosioci viših pravosudnih funkcija, te neposjedovanje vještina ili nevoljko korištenje postojećih vještina.

Na primjer, u većini optužnica u svim relevantnim krivičnopravnim sistemima Projekt je utvrdio da činjenični opis ne odgovara pravnoj kvalifikaciji, da su obrazloženja neadekvatna, pa čak i slučajeve nenavođenja ekonomske štete koja je nastala usljed krivičnog djela.



Zbog ovakvih propusta često se dešavalo da navodi optužnice nisu dokazani, što je za posljedicu imalo oslobađajuće presude i ograničeno oduzimanje imovine. U svim krivičnopравnim sistemima također su zabilježeni problemi sa neadekvatnim obrazloženjima presuda, što je redovno za posljedicu imalo ponavljanje postupka. Širom regiona dostupan je veliki broj obuka koje pokrivaju širok

spektar tema, a nude ih i lokalne institucije i međunarodna zajednica. Međutim, postojeće smjernice, priručnici i utvrđene prakse ostaju u većoj ili manjoj mjeri neiskorišteni. Stoga je potrebna daljnja ciljana procjena potreba kako bi se utvrdili stvarni uzroci manjka kompetentnosti i odgovarajući nivo i vrsta potrebnog korektivnog odgovora.

---

#### **iv. Mehanizmi odgovornosti i upravljanje učinkom**

---

##### **Individualni rezultati i odgovornost**

Nedjelotvorni sistemi za upravljanje učinkom, uključujući primjenu kriterija za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca koji akcenat stavljaju na kvantitet, a ne kvalitet, ne motivišu nosioce pravosudnih funkcija na ostvarivanje optimalnog učinka. Osim unapređenja ocjenjivanja ličnih rezultata rada, potrebno je provesti intenzivne aktivnosti na promociji i standardizaciji najboljih praksi, zajedno sa inicijativama za primjenu standarda koji postoje na papiru, ali se još ne primjenjuju u praksi, u svrhu boljeg upravljanja učinkom.

##### **Institucionalni rezultati i odgovornost**

Mjerenje uspješnosti ukupnih rezultata rada pravosuđa iziskuje značajna unapređenja, budući da se većina pravosudnih sistema fokusira na kvalitativno, a ne kvantitativno mjerenje.

Nadalje, fragmentirano i nedosljedno prikupljanje podataka onemogućava realni uvid u situaciju.

Većina pravosudnih sistema ne prikuplja sveobuhvatne podatke o organizovanom kriminalu i korupciji, tako da ključni problemi i pitanja koja izazivaju zabrinutost ostaju nedovoljno analizirani. Konkretno, podaci koje objavljuju pravosudne institucije ne omogućavaju identifikovanje trendova u pravosuđu, što onemogućava donošenje odluka zasnovanih na analizi podataka tako umanjujući negativan uticaj objavljenih podataka na povjerenje javnosti u rad pravosuđa.

U tom smislu, pristup zasnovan na analizi podataka bi mogao biti od koristi. Kao i drugdje u Evropi, pravosudni sistemi Zapadnog Balkana teško pronalaze ravnotežu između želje za transparentnošću i prava na privatnost

te odredaba o zaštiti podataka.<sup>7</sup> Bez obzira na to, nedostatak čvrstih i na podacima utemeljenih mehanizama odgovornosti, podriva djelotvornost i narušava povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

Projekt će nastaviti rad na utvrđivanju statističkih vrijednosti i okvira kako bi se pratili rezultati u ispunjavanju

„ciljeva koje društvo postavlja pred pravosuđe“ (u skladu sa metodologijom Projekta). Uz to, kontinuirane aktivnosti inicijativa poput Evropske komisije za efikasnost pravosuđa Vijeća Evrope (CEPEJ) igraju ključnu ulogu u rješavanju ovog problema, posebno sa stajališta efikasnosti.

---

## v. Prevladavanje formalizma

---

U cijelom regionu prisutna je kultura formalizma koja nosioce pravosudnih funkcija obavezuje da se striktno pridržavaju minimalnih zahtjeva. To je posebno izraženo kada regulatorni okviri ne postoje ili ne nude jasna rješenja, pri čemu nosioci pravosudne funkcije pitanja prebacuju vertikalno po hijerarhiji i horizontalno svojim kolegama. Nalazi Projekta pokazuju da

takva kultura formalizma slabi inicijativu za provođenje reformi i preuzimanje odgovornosti za njihovo provođenje, smanjuje kvalitet i efikasnost postupaka, dovodeći do potvrđivanja optužnica sa očiglednim nedostacima, kao i nepostupanja u slučaju neadekvatnog zastupanja ili procesnih grešaka svih stranaka.

<sup>7</sup> Grupa za politiku pri Projektu „Nadogradnja evropskog indikatora sudske prakse“, online publikacija sudskih odluka u EU (Building on the European Case Law Identifier, 15. februar 2017.) [On-line Publication of Court Decisions in the EU \(bo-ecli.eu\)](http://bo-ecli.eu)

## IV. BUDUĆI KORACI

U svih pet krivičnopравnih sistema organi vlasti i međunarodna zajednica su pokrenuli aktivnosti za rješavanje mnogih aspekata koji se tiču problema identifikovanih u ovom izvještaju, uključujući strategije, akcijske planove, smjernice i izgradnju kapaciteta. Te aktivnosti zahtijevaju značajne investicije, a da bi se postigao kontinuirani napredak, potreban je dodatni rad.

Projekt ovim izvještajem nastoji promovirati strateške preporuke koje su osmišljene za rješavanje sistemskih pitanja u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Preporuke treba razmotriti u širem kontekstu cjelokupnog krivičnopравnog sistema. Baš kao što ne postoji univerzalna metodologija za ocjenu efektivnosti, tako ne postoji ni jedan, univerzalni pristup potrebnim pravosudnim reformama kako bi se unaprijedilo procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Različite zakonodavne i institucionalne politike mogu biti usklađene sa međunarodnim standardima,

lokalnim društvenim ciljevima i percepcijama pravde. Nosioci pravosudnih funkcija moraju biti fleksibilni u osmišljavanju politika, pri čemu će se i dalje poštovati prihvaćeni standardi i razmotriti uzajamno djelovanje različitih odabranih politika i institucionalnih rješenja. Projekt je stoga primijenio slojevit pristup složenom zadatku izrade relevantnih, provedivih i inovativnih preporuka.

Cilj tih preporuka je da se omogući preuzimanje odgovornosti za provođenje reforme, potakne održivost i ojača povjerenje javnosti u pravosuđe. Pod uvjetom da se provedu ispravno, ove politike rada bi trebale donijeti dosljedne rezultate, ostvariti održiv uticaj, poticati funkcionalna rješenja i osujetiti eventualni otpor.

Svjesni činjenice da se već provode značajne aktivnosti u ovoj oblasti, projektni timovi su stavili težište na aktivnosti koje bi mogle dodatno motivirati relevantne aktere da koriste već postojeće alate.

### Praćenje rezultata

Stvoriti preduslove za efikasno praćenje rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, pružajući jasan put do implementacije a imajući u vidu postojeće resurse i pravnu kulturu

### Uticaj

Ciljati na promjene koje će imati trenutni pozitivan uticaj dok se istovremeno ide ka održivosti

### Prijemčivost

Uticati na otpor, uzimajući u obzir ostvarenu praksu rada i radnu etiku

Ove preporuke se zasnivaju na neobjavljenim radnim dokumentima projekta iz 2023. godine (za izvještajni period od jula 2021. do juna 2023. godine), koji su dostavljeni direktno pravosudnim akterima u oktobru 2023. godine. Projektno osoblje je s njima provelo konsultacije te tako steklo uvid u njihovo mišljenje o datim preporukama prije njihovog uvrštavanja u Izvještaj. Preporuke su također podržali ministri pravde na Ministarskom forumu Evropske unije i Zapadnog Balkana o pravosuđu i unutrašnjim poslovima za 2023. godinu.

Podržavši većinu preporuka, svih pet jurisdikcija su neke od njih već i uvrstili u svoje reformske procese. Prepoznajući opredijeljenost svih aktera za konstruktivno i dalekosežno partnerstvo sa OSCE-om i Evropskom unijom kao Projektnim donatorom, u Izvještaju se daje osvrt i na preporuke koje su neka pravosuđa već provela. Međutim, implementacija relevantnih aktivnosti ostaje u djelokrugu Projekta koji će o napretku u tom segmentu izvještavati u svojim narednim izvještajima.

# V. Albanija

## Uvod

Najnovija analiza procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije u Albaniji koje je proveo Projekt pokazuje da je s jedne strane ostvaren napredak, a s druge da i dalje ima nedostataka.

Generalno govoreći, u praćenim predmetima se poštuju prava na pravično suđenje, ali postoji zabrinutost u pogledu ukidanja vremenskog ograničenja pritvora za sve suoptužene, bez obzira na njihov lični doprinos odugovlačenju postupka. Neredovna komunikacija sa medijima i nasumično ažuriranje internetske stranice,<sup>8</sup> doprinose netransparentnosti, što bi moglo umanjiti povjerenje javnosti. Utvrđeni nedostaci u optužnicama i presudama, kao i stalno prisutna pitanja poput sporosti postupka imenovanja i popunjavanja upražnjenih ključnih pozicija u pravosuđu, kontinuirano podrivaju efikasnost i postavljaju

dodatne izazove efektivnom provođenju pravde za koje su potrebni motivirani i specijalizovani sudije i tužioci.

Uprkos ovim izazovima, bilježi se povećanje broja istraga u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, uključujući predmete pranja novca, što ukazuje na opredijeljenost Specijalizovanog tužilaštva za rješavanje ovih predmeta. Utvrđena su pravila postupanja i etički kodeksi, kao i smjernice za ocjenjivanje rada tužilaca i sudija. Ministarstvo pravde je također uspostavilo mrežu koordinatora za borbu protiv korupcije, kako bi se poboljšale antikorupcijske aktivnosti. Pozitivan korak ka rješavanju pitanja vezanih za transparentnost napravilo je Visoko sudsko vijeće odobrivši smjernice za odnose sudova sa medijima. Trebalo bi pažljivo pratiti efekte spomenutih aktivnosti kako bi se ocijenio konkretan napredak.

<sup>8</sup> <https://www.gjp.gov.al/>

<https://gjkata.gov.al/gjkata-e-posacme-e-apelit-per-korrupsionin-dhe-krimin-e-organizuar/gjkata-e-posacme-e-apelit-per-korrupsionin-dhe-krimin-e-organizuar/>

## Pravičnost

1

### Preporuka

**Osigurati da sudska praksa po pitanju ukidanja vremenskog ograničenja pritvora bude u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u pogledu prava na pravično suđenje. S tim u vezi:**

- i. Visoki sud bi kao kratkoročnu mjeru trebao donijeti jedinstvenu odluku kojom će se ujednačiti sudska praksa i osigurati poštivanje međunarodnih standarda pravičnog suđenja.
- ii. Parlament bi, kao dugoročno rješenje, trebao usvojiti izmjene i dopune odredbi člana 265. Zakona o krivičnom postupku (ZKP) da bi se izbjegle pravne nejasnoće u vezi sa ukidanjem vremenskog ograničenja pritvora prije isteka maksimalnog propisanog trajanja pritvora za sve suoptužene.

Pritvor je uobičajena mjera obezbjeđenja prisustva optuženog u albanskom krivičnom pravosuđu, naročito u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Od ukupno 48 praćenih predmeta, u 40 predmeta optuženima je bio određen pritvor. Međutim, ta praksa se odražava na postupke, budući da se jedan dan u pritvoru uračunava u trajanje pravosnažno izrečene sankcije kao dan i pol. Odbrana često taktički koristi ovaj institut da bi se umanjile kazne, što doprinosi odugovlačenju postupka.<sup>9</sup> Da bi se izbjegle situacije u kojima se optuženi puštaju na slobodu zbog isteka

maksimalnog zakonskog trajanja pritvora<sup>10</sup>, izmjenama i dopunama ZKP-a iz 2017. godine omogućeno je ukidanje ovih vremenskih ograničenja ukoliko optuženi i/ili njegova odbrana neopravdano uzrokuju odugovlačenje postupka.

Međutim, Projekt je uočio da postoji mjesto za zabrinutost u vezi sa odlukama sudova o ukidanju vremenskih ograničenja trajanja pritvora za suoptužene koji nisu uzrokovali odugovlačenje postupka u 73 ročišta, što je dovelo do nerazumnog produžavanja trajanja pritvora.

<sup>9</sup> Član 57. KZ-a

<sup>10</sup> Vidi: Delijorgji protiv Albanije, predstavka br. 6858/11.

To dovodi u pitanje pravo na slobodu prema članu 5. EKLJP, jer pojedini optuženi snose posljedice postupaka drugih optuženih koji su uzrokovali odugovlačenje u postupku protiv njih, što je u suprotnosti sa standardima pravičnog suđenja. Do ukidanja vremenskih ograničenja dolazi kada optuženi ili njihovi branioci uzrokuju odlaganje ročišta „neopravdanim postupanjem ili zahtjevima“ ili nepristupanjem.<sup>11</sup> Uprkos nepostojanju izričitih odredbi, čini se da sudovi tumače zakon na način koji je u suprotnosti sa pravom optuženih na slobodu.

Komparativna analiza zakonodavstva evropskih zemalja utvrdila je postojanje sličnih odredbi u ZKP-u Italije. Međutim talijanski ZKP pojašnjava da se ukidanje vremenskih ograničenja pritvora ne odnosi na suoptužene koji zatraže razdvajanje postupka. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) kritikovao je albansku pritvorsku praksu, navodeći da odugovlačenja postupka koje uzrokuju branioci suoptuženih ukazuju na nedovoljnu pažnju.<sup>12</sup>

Ističući ovaj stav u odluci protiv Albanije, ESLJP je našao da je prvostepeni sud, obrazlažući pritvor protiv aplikanta, uputio na odugovlačenje postupka koje je uzrokovao branilac suoptuženog.

U nedostatku ikakvih mjera kojima bi se to odugovlačenje tretiralo, ne može se reći da je domaći krivičnopravni sistem procesuirao predmet protiv podnosioca predstavke sa „posebnom pažnjom.“<sup>13</sup>

Sudije i tužioci su potvrdili da ovaj problem postoji pripisujući ga nejasnim odredbama ZKP-a i nedosljednoj praksi Visokog suda. Između ostalog su predlagana rješenja poput donošenja odluka o razdvajanju postupka, ili izmjena ZKP-a da bi se otklonio ovaj problem i uvažili međunarodni standardi pravičnog suđenja. Alternativno, kao u talijanskom primjeru, Visoki sud bi mogao donositi jedinstvene odluke radi ujednačavanja prakse i poštivanja standarda pravičnog suđenja. Takvim mjerama bi se u albanskom krivičnopravnom sistemu otklonile nejasnoće u tumačenju zakona, zaštitila prava optuženih i ispoštovali principi pravičnog suđenja.

Konačno, 14. septembra 2023. godine, Ministarstvo pravde je pokrenulo javne konsultacije o nepotpunom nacrtu opšteg dijela Krivičnog zakona, čije odredbe predviđaju da se vrijeme provedeno u pritvoru u jednakom trajanju uračunava u konačnu sankciju. Projekt to vidi kao pozitivan korak ka rješenju ovog problema.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Član 265. ZKP-a.

<sup>12</sup> Član 304. stav 5. ZKP-a Italije.

<sup>13</sup> Mučaj protiv Albanije, odluka od 11. jula 2023, § 23.

<sup>14</sup> Një Kod Penal i ri për Shqipërinë - Ministria e Drejtësisë (drejtesia.gov.al).

**Osigurati djelotvorno pravno zastupanje u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. S tim u vezi:**

i. Ministarstvo pravde i Nacionalna advokatska komora bi putem Međuinstitucionalne radne grupe trebali provesti reviziju propisa i budžeta te analizu troškova i koristi, kako bi se omogućilo adekvatno povećanje naknada za branioce po službenoj dužnosti. Trebalo bi težište staviti na naknade za advokate koji su imenovani kao branioци po službenoj dužnosti optuženih pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal.

ii. Ministarstvo pravde i Nacionalna advokatska komora bi trebali formirati posebnu listu advokata koji mogu zastupati optužene pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal po službenoj dužnosti.

iii. Ministarstvo pravde i Nacionalna advokatska komora bi trebali raditi na izradi prijedloga izmjena i dopuna Zakona o advokaturi<sup>15</sup> i Statutom Nacionalne advokatske komore propisati posebni postupak za praćenje rada branilaca po službenoj dužnosti u predmetima obavezne odbrane.

iv. Nacionalna advokatska komora bi također trebala dodatno ojačati postupak za transparentno, pravovremeno i dosljedno procesuiranje pritužbi protiv branilaca, s ciljem povećanja njihove odgovornosti i unapređenja efikasnosti postupka.

Pravo na pravično suđenje zagantovano temeljnim aktima o zaštiti ljudskih prava obuhvata i djelotvornu odbranu. Optuženi imaju pravo da samostalno angažuju kvalitetnog branioca, ili, ukoliko nemaju sredstava, da im se on obezbijedi

besplatno, kako bi se osigurala pravičnost krivičnog postupka.”<sup>16</sup> U Albaniji je Ustavom zagantovano pravo na djelotvornu odbranu optuženog zbog problema u osiguravanju branilaca po službenoj dužnosti. Projekt je zabilježio odsustvo

<sup>15</sup> Zakon br. 55/2018, o advokaturi u Republici Albaniji.

<sup>16</sup> Odredba člana 6. stav 3. tačka (c) EKLJP propisuje kako slijedi: „da se brani sam ili uz pomoć branioca koga sam izabere ili da, ukoliko ne raspolaže sredstvima da plati branioca, da ga dobije besplatno, kada to nalažu interesi pravde.”



branilaca po službenoj dužnosti na suđenjima i nedjelotvorno zastupanje, uključujući i odbijanje preuzimanja predmeta ili traženje razrješenja od dužnosti. U skoro 27,12% neproduktivnih ročišta (265 od ukupno 977), kao glavni razlog za odlaganje navedeno je odsustvo branilaca, što je za posljedicu imalo produženo trajanje postupaka.<sup>17</sup> Osim toga, Projekt je uočio da su sudovi prijavljivali i obavještavali Nacionalnu advokatsku komoru o nepropisnom postupanju imenovanih branilaca, u skladu sa zakonskim odredbama.<sup>18</sup>

Pojavila se i zabrinutost u pogledu niskih naknada za rad branilaca po službenoj dužnosti, što dodatno pogoršava spomenute probleme. Naknade se isplaćuju na osnovu suđenja i značajno su niže u odnosu na naknade u drugim jurisdikcijama na Zapadnom Balkanu, negativno utičući na kvalitetnu odbranu. Važeće naknade kreću se od 36.000,00 leka (oko 330,00 eura) do 88.000,00 leka (oko 800,00 eura),<sup>19</sup> i obuhvataju suđenja koja mogu trajati i preko tri godine ili čak i duže, dovodeći advokate u finansijske probleme. Praktikum za procjenu stanja krivičnog pravosuđa Ureda Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) naglašava uticaj kompetentnosti, edukacije i odgovarajuće naknade na

kvalitet odbrane koju pružaju branioci po službenoj dužnosti koji su obično plaćeni manje od njihovih kolega.<sup>20</sup>

Za povećanje naknada za braniocce po službenoj dužnosti potrebne su izmjene i dopune Zajedničkog rješenja ministra pravde<sup>21</sup> i direktora Nacionalne advokatske komore, kojima će se osigurati modaliteti predvidivog obračuna na osnovu jasnih kriterija i politike pravednih naknada za rad. Neophodni su ubrzani i strukturirani postupci obračuna i isplate nagrade za rad za svaki procesni korak. Povećanjem nagrada potiče se bolje zastupanje, redovno prisustvo i pripreme za ročišta s ciljem pružanja djelotvorne odbrane.

Međutim, Projekt smatra da povećanje naknada za braniocce po službenoj dužnosti samo po sebi nije dovoljno da bi se otklonile zabrinutosti u pogledu kvaliteta pravnog zastupanja. Nacionalna advokatska komora bi također trebala formirati posebnu listu advokata po službenoj dužnosti koji rade na predmetima obavezne odbrane pred Specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal i posjeduju neophodnu specijalizaciju i iskustvo za taj posao. Tu listu bi trebalo formirati u uskoj saradnji sa Ministarstvom pravde i sudovima. Nadalje, Projekt također smatra da

<sup>17</sup> Član 31. stav (b) i (c) Ustava Republike Albanije propisuje kako slijedi: „Tokom krivičnog postupka svako ima pravo na dovoljno vremena i dovoljno mogućnosti da pripremi svoju odbranu“, kao i „da se brani sam ili uz pomoć branioca kojeg sam izabere; [i] da slobodno i privatno komunicira s njim, kao i da mu se osigura besplatna odbrana kada nema dovoljno sredstava“.

<sup>18</sup> Član 56. ZKP-a i odredbe Zakona br. 55/2018 o advokaturi Republike Albanije.

<sup>19</sup> Zajedničko rješenje ministra pravde i predsjednika Nacionalne advokatske komore br. 1284/3, od 16. marta 2005. o odobrenju plaćanja i tarifa za pružanje pravne podrške predviđa i utvrđuje iznos nagrada za braniocce po službenoj dužnosti.

<sup>20</sup> Vidi str. 1 Praktikuma za procjenu stanja krivičnog pravosuđa UNODC-a „Pristup pravdi: odbrana i pravna pomoć“; [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison\\_reform/cjat\\_eng/4\\_Legal\\_Defence\\_and\\_Legal\\_%20Aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison_reform/cjat_eng/4_Legal_Defence_and_Legal_%20Aid.pdf).

<sup>21</sup> Zajedničko rješenje ministra pravde i predsjednika Nacionalne advokatske komore br. 1284/3, od 16. marta 2005. o odobrenju plaćanja i tarifa za pružanje pravne podrške.

bi trebalo usvojiti posebnu zakonsku odredbu kojom će se advokati po službenoj dužnosti koji rade na predmetima obavezne odbrane pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal obavezati na posebnu obuku. Slično tome, na osnovu člana 244. stav (7) Zakona br. 115/2016: “o upravljačkim institucijama pravosudnog sistema”, sa izmjenama i dopunama, Nacionalna advokatska komora može zaključiti sporazum o saradnji sa Školom za magistratu u cilju održavanja redovnih specijalističkih obuka za branioce po službenoj dužnosti.

Pored toga, trebalo bi predložiti izmjene i dopune Zakona br. 55/2018 i Statuta Nacionalne advokatske komore kako bi

se usvojile posebne odredbe i postupak za praćenje kvalitete rada branilaca po službenoj dužnosti u predmetima pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal.

To podrazumijeva i usvajanje internih akata i podzakonskih akata koji nedostaju da bi se uspostavila transparentna i ujednačena praksa za pravovremeno odlučivanje po pritužbama zbog nepropisnog postupanja. Sudije jednoglasno podržavaju ove preporuke, uvažavajući da se radi o višedimenzionalnim pitanjima kao što su neproaktivna ročišta i ugrožena prava na odbranu zbog odsustva i neprofesionalnog postupanja branilaca po službenoj dužnosti.

3

### Preporuka

**Osigurati da Visoko sudsko vijeće (VSV) poveća transparentnost i pristup informacijama o predmetima organizovanog kriminala i korupcije kroz implementaciju smjernica za odnose s medijima za specijalizovane sudove za korupciju i organizovani kriminal. S tim u vezi potrebne su sljedeće konkretne aktivnosti:**

i. VSV bi trebao osigurati redovno objavljivanje odnosno ažuriranje tačnih i pravovremenih informacija o predmetima organizovanog kriminala i korupcije putem relevantnih javnih platformi, uključujući i sudski raspored javnih ročišta.

ii. VSV bi trebao unaprijediti komunikaciju sa civilnim društvom i medijima, vodeći računa da VSV i Specijalizovani sudovi za

organizovani kriminal i korupciju pravovremeno, dosljedno i potpuno odgovaraju na zahtjeve za informacijama. To bi trebalo uključivati i održavanje konferencija za medije u redovnim intervalima i/ili kada se radi na predmetima organizovanog kriminala i korupcije za koje postoji veliki interes javnosti.

iii. VSV bi trebao osigurati da Specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal dosljedno objavljuju skraćene verzije presuda, odnosno potpune presude kada je to moguće, vodeći pri tom računa o pravu na privatnost.

Transparentnost, a samim tim i povjerenje javnosti u pravosudni sistem, bi se mogla povećati odgovarajućim angažmanom sudije zaduženog za odnose sa javnošću, putem redovne komunikacije sa javnošću i medijima, pružanja informacija o značajnim dešavanjima u sudu bez odlaganja i usklađenijeg objavljivanja presuda. Albansko zakonodavstvo<sup>22</sup> propisuje da se sve sudske presude objavljuju u skladu sa važećim zakonskim odredbama, uz poštivanje relevantnih ograničenja u pogledu ličnih podataka. Važeći pravni okvir također propisuje ulogu i nadležnosti konkretnog sudije koji je raspoređen na poslove odnosa s javnošću u svakom sudu i koji bi trebao biti zadužen za komunikaciju institucije sa javnosti i medijima, vodeći računa o redovnom informisanju o važnim dešavanjima u sudu i objavljivanju

presuda suda u skladu sa zakonskim odredbama.<sup>23</sup>

Međutim, Projekt je uočio i da postoji zabrinutost zbog činjenice da sudovi ne obavještavaju javnost i medije o aktivnostima specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal putem objavljivanja presuda, komunikacije sa medijima i pružanja drugih važnih informacija u predmetima koji privlače veliki interes javnosti, bez obzira na to da li se to odnosi na opšte informacije o radu suda, ili detalje o konkretnim predmetima. Internetska stranica specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal sadrži objave izreka samo za manji broj presuda, pri čemu je većina predmeta koji se procesuiraju pred ovim sudovima izostavljena.

<sup>22</sup> Član 46. „Odnosi s javnošću“ Zakona br. 98/2016 o organizaciji sudske vlasti.

<sup>23</sup> Član 91. „Pristup pravdi i odnosi s javnošću“ Zakona br. 115/2016 o upravljačkim institucijama pravosudnog sistema.

Nedostatak jasne i sveobuhvatne strategije za komuniciranje s javnošću potvrđen je i tokom konsultacija sa predstavnicima organizacija civilnog društva koji su istaknuli izuzetno oskudne informacije u presudama.

Iako je Albanija nedavno ratificirala Konvenciju iz Tromsa (Konvencija Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima)<sup>24</sup>, ne postoji jedinstvena praksa u pogledu definicije ličnih podataka. U mnogim slučajevima su anonimizirana čak i imena sudija i tužioca, čime se ograničava pravo javnosti da bude informisana.

Kao pozitivan korak u rješavanju ovog pitanja VSV je odobrio paket smjernica<sup>25</sup> koje se bave najvažnijim nedostacima koje je Projekt uočio u ovoj oblasti. Smjernice regulišu odnos između sudova i javnosti i medija te jasno i detaljno propisuju dužnosti i odgovornosti sudije i drugih zaposlenika suda koji su zaduženi za odnose sa javnošću.<sup>26</sup>

Konačno, Projekt preporučuje da VSV prioritizira primjenu ovih smjernica kako bi se osiguralo transparentno i sveobuhvatno komuniciranje između specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal, javnosti i medija.

<sup>24</sup> Albanija je ratificirala Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima u julu 2022., [CETS 205 - Konvencija Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima \(coe.int\)](#).

<sup>25</sup> VSV je 6. decembra 2023. odobrio „Standardizirane smjernice za odnose sudova sa javnošću i medijima“, VENDIM-Nr.-716-Datë-06.12.2023-PËR-MIRATIMIN-E-UDHËZUESIT-STANDARD-TË-MARRËDHËNIEVE-TË-GJYKATAVE-ME-PUBLIKUN-DHE-MEDIAN-.pdf

<sup>26</sup> Smjernice propisuju način anonimiziranja i objavljivanja presuda, otklonivši nejasnoće na koje je Projekt ukazao u njihovom prethodnom prvom nacrtu. Konkretno, smjernice propisuju da se presude u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa koje su donijeli specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal objavljuju u neanonimiziranom obliku zbog velikog interesa javnosti za te predmete. Nove smjernice definišu aktivnu ulogu sudova u pružanju informacija, čime su razjašnjene ranije „sive zone“ i omogućena jednaka primjena prava javnosti na informisanje o predmetima visokog nivoa koji privlače veliki interes javnosti.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Nadležni organi trebaju definisati i prioritizirati predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. S tim u vezi:**

i. VSV i Visoko tužilačko vijeće (VTV) u saradnji sa Ministarstvom pravde trebaju usvojiti regulative kojima će se definisati predmeti korupcije i organizovanog kriminala za svrhe statistike i kreiranja politika rada.

ii. VSV i VTV bi, za iste svrhe, u saradnji sa Ministarstvom pravde trebali usvojiti dodatne kriterije za razlikovanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa od „običnih“ predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

iii. Ministarstvo pravde, VSV i VTV bi na osnovu takve kategorizacije trebali razmotriti sljedeće:

- Prioritiziranje krivičnog gonjenja i presuđivanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, pri čemu sudovi i tužilaštva donose planove rada za rješavanje takvih predmeta.
- Mapiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kako bi se izdvojili odgovarajući resursi za tužilaštva i sudove koji ih procesuiraju.
- Osigurati da kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca adekvatno odražavaju konkretne izazove u radu na predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

U Strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine EK je istaknula da put ka proširenju iziskuje „konkretne

i kontinuirane rezultate u borbi protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala“ kao hitno pitanje.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> (Balkans\_BorchureA5\_V7.indd (europa.eu) str.5).

Preduslov za takve rezultate je da se uspostavi prilagođen i pouzdan sistem kategorizacije predmeta organizovanog kriminala i korupcije, i organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Opšteprihvaćena izreka je da se nešto što se ne može izmjeriti ne može ni poboljšati.<sup>28</sup> U krajnjem slučaju, kategorizacijom predmeta organizovanog kriminala i korupcije i organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa bi se omogućilo domaćim institucijama da vode pouzdanu statistiku o procesuiranju takvih predmeta i daju jasnu referentnu tačku za ocjenu ostvarenog napretka.

Projekt je svjestan da domaće vlasti često koriste krivičnopravne kriterije za kategorizaciju predmeta kao predmet organizovanog kriminala i korupcije odnosno predmet organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Na primjer, predmeti korupcije se definišu kao predmeti određenih krivičnih djela (kao što je davanje dara ili zloupotreba položaja). Predmeti visoke korupcije se definišu kao predmeti u nadležnosti specijalizovanih tužilaštava ili specijalizovanih sudova koji postupaju samo u slučaju određenih djela korupcije.

Međutim, ovaj sistem se ne može pouzdano iskoristiti u statističke svrhe niti pružiti osnov za kreiranje politika rada. Odredbe krivičnog zakona moraju biti striktno, objektivne i nedvosmislene radi pravne sigurnosti. Stoga su kriteriji zasnovani na krivičnom zakonu kruti

i ne obuhvataju nijanse koje u konačnici kvalifikuju predmet kao predmet organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Na primjer, predmet korupcije protiv visoko pozicioniranog dužnosnika će vjerovatno biti na višem nivou od sličnog predmeta protiv niže pozicioniranog dužnosnika. Međutim ta razlika se ne može utvrditi isključivo primjenom odredbi krivičnog zakona. Zbog toga se preporučuje domaćim nadležnim organima da usvoje ad hoc kriterije za kategorizaciju predmeta koji se neće vezati za krivičnopravni okvir i koji će biti namjenski osmišljeni za potrebe kreiranja politika rada.

Pod uslovom da bude pravilno osmišljen, predloženi sistem kategorizacije bi mogao biti ključni instrument za definisanje i provođenje ključnih mjera za unapređenje odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju, u vezi sa predmetima visokog nivoa. Osim što bi omogućio prikupljanje pouzdanih kvantitativnih podataka o procesuiranju takvih predmeta, ovaj sistem bi se mogao iskoristiti u tužilaštvima i sudovima za prioritiziranje krivičnog gonjenja i suđenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Na primjer, u godišnjim planovima rada sudova i tužilaštava bi se mogli navesti konkretni ciljevi u pogledu rješavanja ovih predmeta. Mapiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u različitim tužilaštvima i sudovima u domaćem sistemu moglo bi

<sup>28</sup> (You Are What You Measure (forbes.com))

se iskoristiti za preraspodjelu kadrovskih i materijalnih resursa u skladu sa stvarnim potrebama.

Konačno, kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca bi trebali uvažavati i dodatni rad i izazove u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, naročito organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Nagrađivanje sudija i tužilaca koji rade na takvim predmetima dodatnim bodovima,<sup>29</sup> bi moglo biti djelotvoran instrument za poticanje efikasnijeg i profesionalnijeg odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju.

Izrada takvih kriterija ipak zahtijeva odgovarajuću pažnju i stručnost, što se posebno odnosi na kategorizaciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Kriteriji bi trebali obuhvatiti ključne karakteristike predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u smislu

njegove težine i složenosti, a ujedno biti dovoljno jasni i lako primjenjivi. Odgovarajući kriteriji bi trebali ukazati ili na osjetljivost predmeta, npr. kategorizacijom predmeta na osnovu moći i istaknutog položaja optuženog, ili na ozbiljnost postupanja kroz kriterije ekonomske štete ili imovinske koristi koja proizilazi iz djela, ili posljedice na život i dobrobit oštećenih.

Druge vrste kriterija bi se mogle baviti složenošću predmeta. Primjera radi, u smislu broja optuženih, količine dokaznog materijala, potrebnog broja vještaka, oduzimanja imovine, ili potrebe za uzajamnom pravnom pomoći ili posebnim istražnim radnjama.

Svi nabrojani kriteriji su relevantni pa bi najbolji pristup bio da se usvoji kombinacija kriterija koji bi se mogli ocjenjivati primjenom dobro balansiranog sistema bodovanja.

<sup>29</sup> Metodologija bodovanja kod ocjenjivanja sudija je instrument koji VSV koristi za mjerenje godišnjeg rada sudija. Ishod ocjene može značajno uticati na napredovanje sudije u službi.

**Revidirati stvarnu nadležnost Specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal radi osiguranja efikasnosti u procesuiranju predmeta težeg organizovanog kriminala i korupcije. S tim u vezi:**

i. Interresorna radna grupa za izmjene i dopune KZ-a bi trebala revidirati postojeće odredbe s ciljem isključivanja nadležnosti specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal za prekršaje koje počinje javni funkcioneri (kleveta i uvreda).

ii. Interresorna radna grupa za izmjene i dopune ZKP-a trebala bi predložiti izmjene i dopune odredbi radi povećanja praga za određivanje stvarne nadležnosti Specijalizovanog tužilaštva (ST) i specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal za djela korupcije.

Ustavnom reformom iz 2016. godine formirani su Specijalizovano tužilaštvo i specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal i definisana njihova nadležnost za krivično gonjenje i sudsko odlučivanje u predmetima svih djela organizovanog kriminala i korupcije. Osim toga, specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal nadležni su za sudsko odlučivanje po svim krivičnim optužbama protiv visoko pozicioniranih javnih dužnosnika koji trenutno obnašaju funkciju, odnosno ako je krivično djelo počinjeno dok su obnašali funkciju.<sup>30</sup>

Da bi se smanjilo opterećenje predmetima lakših krivičnih djela, Parlament je 2021. godine usvojio izmjene i dopune KZ-a i ZKP-a i suzio nadležnost Specijalizovanog tužilaštva na krivična djela u kojima minimalna vrijednost imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom iznosi 50.000,00 leka (približno 450,00 eura) za aktivnu korupciju (član 244.), nezakoniti uticaj na javne dužnosnike (član 245.1 KZ-a) i pasivnu korupciju (član 259. KZ-a), te 800.000,00 leka (približno 6.800,00 eura) za krivično djelo povrede principa jednakosti u javnim tenderima (član 258. KZ-a).

<sup>30</sup> Članovi 135. stav (2) i 147/dh Ustava Albanije, s amandmanima prema Zakonu br. 76/2016.



Redovna tužilaštva i sudovi imaju nadležnost za krivično gonjenje i sudsko odlučivanje za ista krivična djela u kojima je vrijednost imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ispod ovog praga.

Projekt je zapazio da predmeti korupcije nižeg nivoa koji ipak prelaze prag imovinske koristi i time potpadaju u nadležnost Specijalizovanog tužilaštva i specijalizovanih sudova (redovni sudovi i tužilaštva imaju nadležnost za krivično gonjenje i sudsko odlučivanje za krivična djela sa manjom vrijednošću imovinske koristi) doprinose pretjeranom prilivu predmeta u Specijalizovano tužilaštvo i specijalizovane sudove za korupciju i organizovani kriminal, utičući tako na njihove kapacitete za procesuiranje težih predmeta. Stoga su potrebne izmjene ZKP-a kako bi se podigao prag za ostvarivanje nadležnosti Specijalizovanog tužilaštva i dva specijalizovana suda za korupciju i organizovani kriminal.

U toku konsultacija sudije su predložile da se iznos računa množenjem sa važećom minimalnom platom.

Tačnu formulu za taj obračun bi trebalo utvrditi nakon konsultacija sa relevantnim akterima, pravnim i finansijskim stručnjacima i međunarodnim partnerima.

Osim toga, specijalizovani sudovi postupaju<sup>31</sup> u velikom broju predmeta klevete (iz člana 120. KZ-a) i uvrede (iz člana 119. KZ-a) protiv visoko pozicioniranih dužnosnika. U toku konsultacija sa projektnim timom, sudije sa obje instance, tj. prvostepenog i apelacionog Specijalizovanog suda za korupciju i organizovani kriminal, i tužioci su potvrdili povećani priliv koji zahtijeva dodatne napore da bi se riješili ti lakši predmeti. Naveli su da bi izdvajanje privatnih krivičnih prijava iz njihove nadležnosti kada se radi o visoko pozicioniranim javnim dužnosnicima značajno smanjilo broj takvih predmeta.

Nedavno je na sastanku Komisije za evropske integracije Parlamenta Albanije šef specijaliziranog tužilaštva potvrdio da postoji potreba da se poveća prag za određivanje stvarne nadležnosti.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Unificirajuća odluka br. 23/2021 Krivičnog vijeća Visokog suda.

<sup>32</sup> Dumani kërkon heqjen e 'korrupsionit të vogël' nga kompetenca e SPAK - Reporter.al.

U konsultacijama sa sudijama specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal, VSV bi trebao usvojiti smjernice za vođenje suđenja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje bi također, između ostalog, tretirale ulogu i funkciju pretpretresnog ročišta. Smjernice bi trebale promovisati djelotvorne tehnike vođenja glavnog pretresa, kao što je održavanje uzastopnih ročišta u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

**Smjernice za vođenje glavnog pretresa i pravila za upravljanje predmetima bi osigurali posvećenost stranaka i ekspeditivnost postupka. Smjernice bi trebale upućivati barem na sljedeće:**

- i. Pregled potrebnog vremena za glavni pretres.
- ii. Dogovor o datumu početka glavnog pretresa.
- iii. Navesti broj svjedoka koje svaka strana namjerava pozvati i predmet njihovog iskaza.
- iv. Navesti da li će se izvoditi vještačenja ili pozivati vještaci, uz ime, profesiju, titulu/funkciju svakog vještaka.
- v. Utvrditi da li će ijednu stranu zastupati branitelj i uključiti njegovu dostupnost i lične podatke.
- vi. Navesti da li je potrebno razmijeniti ili pribaviti dokumente iz inostranstva.
- vii. Navesti kako će se izvoditi dokazi.

vii. Navesti da li ima posebnih zahtjeva za izvođenje dokaza (npr. svjedok iz drugog grada koji želi dati iskaz putem telefona ili video poziva).

ix. Dogovor o angažovanju vještaka s kojim su saglasne obje strane.

x. Dogovor o razmjenjivanju dodatnih informacija.

xi. Diskusija o potrebnim dokazima, uključujući svjedoke i dokumentaciju, uz taksativnu listu dokaza i utvrđivanje kako će se do njih doći i kako će biti izvedeni pred sudom u traženo vrijeme.

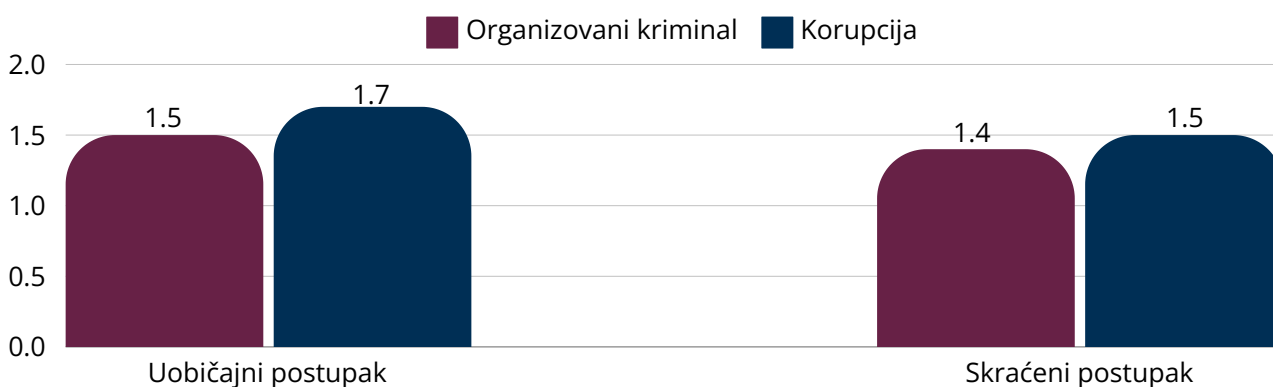
xii. Uključiti evidenciju rokova za pritvor i sveukupni vremenski okvir postupka.

xiii. Kontakt podatke da bi se strane mogle brzo obavještavati o otkazivanjima ročišta, samo iz opravdanih razloga, kako bi se izbjegao nepotrebni dolazak stranaka i svjedoka u sud.

Projekt je uočio predugo trajanje postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog i srednjeg nivoa kao sistemski problem koji je posljedica neefikasnog upravljanja glavnim pretresima.

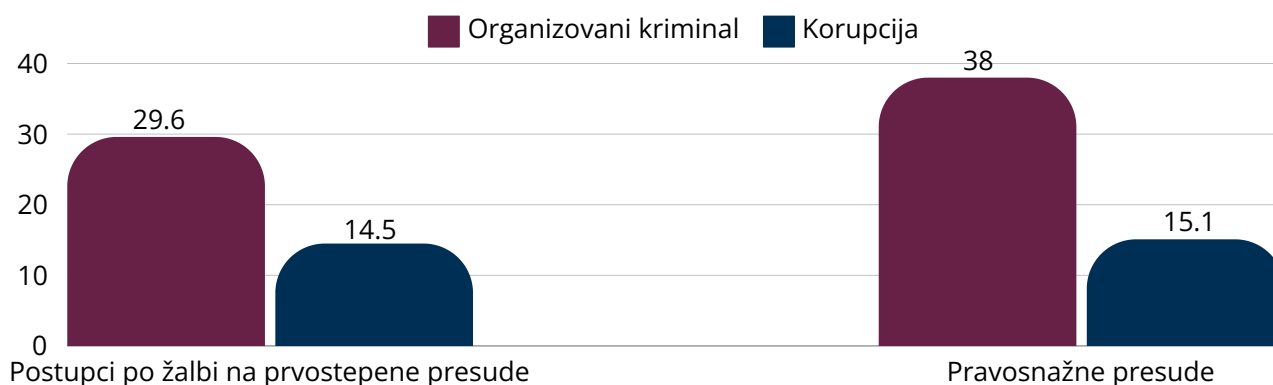
Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa se mogu neograničeno odugovlačiti, jer pravosudni sistem ne želi ili nije u stanju poduzeti adekvatne mjere.

#### Prosječan broj održanih ročišta mjesečno



Slika 4 - Prosječan broj održanih ročišta mjesečno.

## Prosječna dužina postupaka (u mjesecima)



Slika 5 - Prosječna dužina postupaka (u mjesecima).

Da bi se ovaj problem riješio potrebne su bolje rukovodne vještine sudija i tužilaca, ali i radikalni zaokret u institucionalnim politikama. Trenutni pravni okvir omogućava neke pretpretresne mjere kao što je zakazivanje datuma ročišta, pozivanje svjedoka i vještaka i druge hitne mjere.<sup>33</sup>

Međutim, osim što su sastavni dio postupka glavnog pretresa koji propisuje ZKP, te mjere nisu iscrpne niti dovoljno sveobuhvatne da bi se zadovoljile pretpretresne potrebe.

Pored toga, sudije su se požalile na taktike kojima se koriste branioci da bi produžili trajanje postupaka, uključujući i česte tvrdnje o zdravstvenim problemima, konstantna izuzeća na različitim osnovama i zahtjeve za odgodu ročišta zbog kolizije sa drugim obavezama. Projekt je uočio primjere u kojima je sudsko vijeće proaktivno djelovalo s ciljem veće efikasnosti suđenja.

U 15 od ukupno 48 praćenih predmeta sudsko vijeće je unaprijed zakazivalo uzastopna ročišta ili poduzimalo mjere poput distribuiranja nalaza i mišljenja vještaka prije ročišta da bi se stranke mogle pripremiti.

Međutim, radi se o sporadičnim pozitivnim primjerima. Ove mjere nisu dosljedno primjenjivale sve sudije.

Nedostatak smjernica i jedinstvenog postupka za pretpretresnu fazu onemogućava pravično, ekonomično i ekspeditivno vođenje glavnog pretresa, što bi u konačnici moglo dovesti u pitanje i samu svrhu postupka.

Strukturalne probleme u vezi sa resursima potvrdili su i sagovornici u toku konsultacija, premda već postoje procesni instrumenti kojima bi se ti problemi mogli riješiti. Sudije su podržale prijedlog za primjenu pravila o statusnoj konferenciji, iako je bilo različitih mišljenja o tome kako bi se to moglo uraditi, da li kroz izmjene ZKP-a,

<sup>33</sup> Članovi 333- 338. ZKP-a.

ili izradom smjernica za upravljanje predmetima.

Primjena ovog postupka u drugim jurisdikcijama, kao što je Ujedinjeno Kraljevstvo,<sup>34</sup> na primjer, omogućava sudovima da u ranoj fazi utvrde sve stavke, kao što su potrebe svjedoka, i daje jasnu predstavu o tome ko, kada i šta treba uraditi. Takve smjernice bi pomogle u postavljanju standarda za pravno zastupanje odbrane u krivičnom postupku i služile bi kao mjerilo da se utvrdi kada je potrebna odgovarajuća intervencija.

Implementacija smjernica treba biti podržana kroz sveobuhvatne obuke kako bi se unaprijedio nivo dovoljne zastupljenosti.

Korisne mjere ovog tipa obuhvataju rano definisanje rasporeda da bi se osigurao napredak u predmetima, osiguranje kratkog i jasnog izvođenja dokaza, prevenciju odlaganja, rad na što više aspekata predmeta i izbjegavanje održavanja nepotrebnih ročišta, poticanje stranaka na saradnju da bi se osigurao napredak u predmetu i upotrebu tehnologije. Preporuka Projekta je da VSV formira radnu grupu zajedno sa predstavnicima sudija specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal radi donošenja smjernica o upravljanju sudskih postupaka koje će činiti sastavni dio internih pravila suda. Osim što će osigurati dosljednu primjenu među sudijama, ove smjernice će omogućiti brže odvijanje postupaka, zaštitu prava optuženih i veću efikasnost suda.

## 7

### Preporuka

**VSV bi trebao formirati grupu specijalizovanih sudija za predmete organizovanog kriminala i korupcije, kojima bi se odmah mogli dodjeljivati u rad novi ili predmeti koji su u toku. S tim u vezi:**

- i. VSV bi trebao izraditi poseban propis o kriterijima i postupku za rad sistema delegiranja sudija samo za specijalizovane sudove za korupciju i organizovani kriminal.
- ii. Sudije u programu delegiranja, odnosno sudije koje su privremeno premještene ili raspoređene na određeni predmet pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal (u daljem tekstu „privremene sudije“) trebaju proći posebnu obuku o djelima organizovanog kriminala i korupcije i o internim praksama specijalizovanih sudova za korupciju

<sup>34</sup> Pravila krivičnog postupka (UK), Dio 3 „Upravljanje predmetima“.

i organizovani kriminal koju bi provodila Škola za magistrante.

iii. Sudije u programu delegiranja u specijalizovane sudove za korupciju i organizovani kriminal bi prilikom ocjenjivanja od VSV-a trebali dobijati dodatne bodove u odnosu na sudije u programu delegiranja u redovne sudove.

Projekt je uočio nedostatke u pogledu efikasnosti sistema imenovanja koji provodi VSV i rada sudija koji su privremeno raspoređeni iz drugih sudova ili su im u rad dodijeljeni posebni predmeti s ciljem smanjenja opterećenja, broja starih predmeta ili rješavanja posebnih potreba unutar pravosudnog sistema. Pored problema sa kašnjenjima u njihovim imenovanjima, Projekt je uočio primjere gdje su ove privremene sudije uzrokovale kašnjenja i uticale na efikasnost postupka. Konkretno, ročišta su odgađana (23 odnosno 2,35 % praćenih ročišta) i nakon zakonskog roka od 15 kalendarskih dana, zbog preopterećenja privremenih sudija. S druge strane, odredbama ZKP-a nisu dozvoljena nikakva produženja ovog roka. Projekt je uočio sukcesivna odlaganja ročišta jer privremene sudije zbog hitnih obaveza pred drugim sudovima, ili imenovanja na više sudove, nisu bili dostupni. Uočena su i preduga suđenja gdje su ročišta često odlagana u ranoj fazi u predmetima u kojima su odlučivale privremene sudije.

Česte pojave u predmetima organizovanog kriminala i korupcije su više optuženih, brojne istrage, opsežni spisi predmeta, zaštićeni svjedoci, optuženi sa većim brojem ranijih osuda

u kaznenoj evidenciji, složene finansijske transakcije, kriptovana komunikacija i međunarodna pravna pitanja. Ključno je da privremene sudije posjeduju potrebno stručno znanje i vještine za postupanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije sa istom stručnošću kao i stalne sudije. Postojanje grupe sudija obučenih za rad na predmetima organizovanog kriminala i korupcije bi osiguralo veću efikasnost u radu na ovim predmetima i eliminisalo razlike i eventualne nejednakosti u procesuiranju predmeta i kaznenoj politici, te ubrzalo proces zapošljavanja. Osim toga, posebna grupa bi bila i poticaj za privremene sudije, budući da bi dobijali dodatne bodove pri ocjenjivanju, za razliku od sudija u programu delegiranja u redovne sudove, kao i prednost u postupku popunjavanja upražnjenih mjesta u specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal.

Nadalje, VSV bi trebao izraditi posebne propise o kriterijima i postupak za sistem delegiranja privremenih sudija, isključivo za posebne predmete pred specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal, uključujući poticaje za učešće u grupi sudija. Takvi specijalni propisi bi, pored ostalih odredbi, trebali obuhvatiti posebne

kriterije za izbor, pored onih koji su već propisani važećim zakonima, uključujući obaveznu obuku o krivičnim djelima

organizovanog kriminala i korupciji upoznavanje sa internim praksama specijalizovanih sudova.

8

## Preporuka

**Povećati minimalni iznos novčanih kazni kao represivne mjere protiv branitelja zbog neopravdanog odsustva, u skladu sa članom 350. stav (4) ZKP-a.**

Projekt je kontinuirano bilježio neopravdano odsustvo branitelja kao jedan od glavnih uzroka procesnih zastoja koji utiču na efikasnost sudstva. Član 350. stav (4) ZKP-a dozvoljava sudećem vijeću da izrekne novčanu kaznu (u rasponu od 5.000,00 (50,00 eura) do 100.000,00 leka (1.000,00 eura)) branitelju koji ne pristupi na ročište, a ne postoje razumne prepreke za njegovo prisustvo. Međutim, Projekt je uočio da je uprkos takvoj zakonskoj odredbi većina sankcija bliža zakonskom minimumu (5.000 leka odnosno približno 50,00 eura). To nije odgovarajuća kazna za ovakvo ponašanje, naročito ako se uzme u obzir nedostatak ujednačene sudske prakse u određivanju i iznosu novčanih kazni.

Poređenja radi, članom 34. Zakona o parničnom postupku propisan je minimalni iznos novčane kazne od 50.000,00 leka (približno 400,00 eura) u slučajevima kada stranke svjesno zloupotrijebe svoja prava u toku postupka.

Tokom konsultacija sa projektnim timom sudije su predložile da se iznos novčane kazne računa množenjem sa formalnim iznosom minimalne plaće da bi se izbjeglo stalno ažuriranje pozitivnih zakonskih odredbi. Tačnu formulu za taj obračun bi trebalo utvrditi nakon konsultacija sa relevantnim akterima, pravnim i finansijskim stručnjacima i međunarodnim partnerima.

**Specijalizovani prvostepeni sud za organizovani kriminal i korupciju, Specijalizovani apelacioni sud i Specijalizovano tužilaštvo bi trebalo imati dodatne pravne savjetnike kako bi se olakšao rad na velikom broju predmeta. S tim u vezi:**

i. VSV bi trebao primijeniti zakonsku odredbu o osnivanju pravnog odjeljenja i imenovanju pravnih savjetnika u Specijalizovani prvostepeni sud za korupciju i organizovani kriminal.

ii. VSV bi trebao povećati trenutni broj pravnih savjetnika u Specijalizovanom apelacionom sudu za korupciju i organizovani kriminal i Specijalizovanom tužilaštvu u skladu sa nedavnim izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji sudske vlasti.

Projekt je utvrdio opšti nedostatak stručnog pomoćnog osoblja za sudije specijalizovanih sudova za korupciju i organizovani kriminal. Nedostatak stručnog pomoćnog osoblja, uz veliki broj predmeta, također negativno utiče na trajanje postupka i kvalitet sudskih akata. Istu zabrinutost ističe i posljednji Godišnji izvještaj o stanju pravosuđa (za 2022. godinu)<sup>35</sup> VSV-a. Utvrđeno je da je opterećenost sudija predmetima donekle smanjena imenovanjem novih sudija (u 2022. godini imenovano je troje novih sudija u Specijalizovani apelacioni sud i jedan sudija u Specijalizovani prvostepeni sud), ali stari predmeti preneseni iz prethodnih godina i činjenica da oba suda još uvijek nisu u cijelosti kapacitirana značajno produžava vrijeme potrebno za okončanje predmeta.

U Specijalizovanom prvostepenom sudu je vrijeme potrebno za rješavanje jednog predmeta korupcije udvostručeno, dok je vrijeme potrebno za rješavanje jednog predmeta organizovanog kriminala sada 24% duže u odnosu na prethodnu godinu. U Specijalizovanom apelacionom sudu je vrijeme potrebno za procesuiranje jednog predmeta produženo za 40%.

Uprkos navedenim okolnostima specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal i dalje funkcionišu prema organizaciji propisanoj odredbama starog zakona (prije izmjena i dopuna od 23. marta 2021. godine), pri čemu Specijalizovani prvostepeni sud

<sup>35</sup> „Godišnji izvještaj VSV-a za 2022. godinu“, [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf\(klgj.al\)](#).



nema pravne savjetnike, a Specijalizovani apelacioni sud ih nema dovoljno. Stoga oba suda trenutno rade bez organizacione podrške predviđene zakonom.

U toku konsultacija sudije su potvrdile potrebu za dodatnom podrškom pravnih savjetnika, ističući poteškoće na koje nailaze u radu sa obimnim spisima, poštivanjem zakonskih rokova i pronalaženjem potrebnog vremena i podrške za izradu sudskih akata.

Nedavnim izmjenama i dopunama Zakona br. 98/2016 o organizaciji sudske vlasti<sup>36</sup> predviđena je mogućnost da svi prvostepeni i apelacioni sudovi (uključujući i Specijalizovane sudove za korupciju i organizovani kriminal) imaju pravno odjeljenje u kojem rade pravni savjetnici koje imenuje VSV.

U svjetlu hitne potrebe za stručnim pomoćnim osobljem koje bi doprinijelo efikasnijem radu na velikom broju predmeta, Projekt preporučuje da VSV imenuje maksimalan broj savjetnika u skladu sa zakonom.

## Kapaciteti

10

### Preporuka

**Kvalitet akata koje donose specijalizovani sudovi i Specijalizovano tužilaštvo za korupciju i organizovani kriminal treba unaprijediti, između ostalog i izradom konkretnih instrumenata koji će ih voditi kroz izradu akata. S tim u vezi:**

i. VSV bi trebao izraditi model za pisanje presuda za sudije Specijalizovanog suda. Taj model bi trebao pratiti zakonske odredbe o obaveznom sadržaju presuda i sadržavati dodatne zahtjeve i tehnike da bi se osigurala pravna valjanost i kvalitet datog akta.

ii. VSV bi trebao izraditi model za pisanje optužnica za tužioce Specijalizovanog tužilaštva. Taj model bi trebao pratiti zakonske odredbe o obaveznom sadržaju optužnica i sadržavati dodatne zahtjeve i tehnike da bi se osigurala pravna valjanost i kvalitet datog akta.

<sup>36</sup> Član 42. Zakona br. 98/2016 o organizaciji sudske vlasti, sa izmjenama i dopunama.

iii. Specijalizovano tužilaštvo bi trebao uspostaviti interne mehanizme za pregled optužnica prije podnošenja kako bi se postigao odgovarajući balans između autonomije tužioca i ovlasti njegovog nadređenog da izdaje uputstva u određenim predmetima. Taj mehanizam bi se trebao oslanjati na konkretan skup smjernica koje precizno definiraju proces kontrole kvaliteta kod pisanja optužnica i sadrže kvalitativne indikatore za kvalitet optužnica za svrhe ocjenjivanja rada tužilaca.

iv. VSV bi trebao revidirati indikator uspješnosti koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u sistemima za upravljanje učinkom sudija, integrišući ove nove smjernice u postupak ocjenjivanja. Važno je i da se provede obuka komisije za ocjenjivanje o primjeni ovih novih standarda.

Projekt je utvrdio da 22 od 49 analiziranih presuda ne nudi detaljnu analizu i sadrži strukturalne nedostatke, naročito u osvrtu na sve navode i odgovor na pravne argumente odbrane.

Dokazi kojima se potkrepljuje činjenično stanje za koje se krivično terete optuženi nisu adekvatno opisani. Često je teško razumjeti odnos između svakog dokaza i krivičnog djela i kako taj dokaz dokazuje navode protiv svakog od optuženih.

S druge strane, 31 od 42 analizirane optužnice nisu bile sveobuhvatno strukturirane i nisu sadržavale jedan ili više elemenata propisanih ZKP-om. Optužnice su rijetko sadržavale jasan činjenični opis,

te opis činjenja ili nečinjenja optuženih i analizu dokaza uz optužnicu.

Optužnice koje se odnose na više optuženih često nisu konkretizovale vid odgovornosti i nisu jasno navele dokaze koji dokazuju individualni doprinos svakog od optuženih izvršenju krivičnog djela za svako od krivičnih djela za koje se terete optužnicom.

Sudije Specijalizovanog apelacionog suda za korupciju i organizovani kriminal su potvrdile opšti manjak strukturiranog i dosljednog analitičkog pristupa pisanju presuda. Također su predložili da VSV pažljivije analizira kvalitet presuda u sklopu opšteg ocjenjivanja rada sudija.

Modeli presuda i optužnica u skladu sa zahtjevima propisanim ZKP-om bi mogli pružiti sveobuhvatnu strukturu i olakšati rad sudija i tužilaca na pisanju ovih akata koji bi sadržavali sve elemente propisane zakonom.<sup>37</sup> Modeli bi također mogli ponuditi tehnike i najbolje prakse za izradu akata u složenim predmetima i biti prilagođeni konkretnim pravnim izazovima u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Takvi modeli bi imali za cilj da optuženima olakšaju čitanje pravnih akata, pri čemu se ne bi uplitali u slobodu sudija odnosno tužilaca u pisanju njihovih pravnih akata u skladu sa ličnom prosudbom. Praksu korištenja

modela presuda podržavaju i Smjernice CEPEJ-a<sup>38</sup> zbog njihovih pozitivnih efekata na unapređenje sveukupnog upravljanja predmetima.

Pored toga, Projekt preporučuje da VSV i VTV u izradu ovih modela uključe grupu sudija odnosno tužilaca kako bi stekli najbolji stručni uvid i dobili konkretne rezultate u vidu dobro strukturiranih modela.

Nadalje, u nedostatku stručnog osoblja za podršku, standardizovani modeli su važan instrument za pomoć u izradi sveobuhvatnih i dobro strukturiranih sudskih i tužilačkih akata.

<sup>37</sup> Član 383. „Elementi odluke“ ZKP-a i član 331/3. ZKP-a „Prijedlog za upućivanje predmeta Sudu“.

<sup>38</sup> Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), „Smjernice u oblasti efikasnosti pravosuđa“, dio V, poglavlje A, tačka 3, [16809f007a \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/ejkb/eng/standards/standards.asp).

# VI. Bosna i Hercegovina

## Uvod

Efikasnije rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije ostaje imperativ za jačanje vladavine prava u BiH. Unatoč iskazanim političkim i institucionalnim aspiracijama i značajnoj posvećenosti pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija, još uvijek se ne može reći da se predmeti korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa rješavaju efektivno i efikasno. Na institucionalnom nivou i dalje su prisutni ozbiljni nedostaci koji se odnose na rješavanje ovih predmeta te provođenje pravosudnih reformi usmjerenih na jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti, od kojih su mnoge naišle na politička protivljenja. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV BiH) je 2021. godine usvojilo sveobuhvatni reformski program za pravosuđe, ali mnoge mjere nisu provedene. U februaru 2024. godine usvojen je revidirani reformski program koji je donekle sužen. Novi Zakon o VSTV-u BiH još uvijek nije usvojen. U 2023. godini usvojene su izmjene i dopune postojećeg Zakona o VSTV-u BiH koje se odnose na integritet, s tim da bi izmjene usvojene u posljednjem momentu u odnosu na tekst koji je podržala Venecijanska komisija mogle ugroziti očekivani učinak izmjena i dopuna.<sup>39</sup>

Novi Zakon o sudovima BiH još uvijek nije usvojen.

Zabrinutost o neprimjerenom uticaju na sudije i tužioce u radu na predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa i dalje je prisutna. Nosioци pravosudnih funkcija su tokom konsultacija iskazali veliku bojazan u pogledu politizacije sudija i tužilaca. Projekt je evidentirao sličnu bojazan u pojedinim praćenim predmetima u kojima se pojavljuju visoko pozicionirani političari. Može se reći da zapažanja obrađena u daljem tekstu, kada se postave u širi kontekst političkog pritiska na pravosuđe, prije ukazuju na nedovoljan integritet i nezavisnost, nego na nedovoljne kapacitete ili efikasnost.

Problem i dalje predstavljaju nedovoljni ljudski resursi i neadekvatno planiranje ljudskih resursa u svim institucijama. Imajući u vidu da postupci imenovanja dugo traju, pravosudne funkcije mjesecima, pa čak i godinama, ostaju upražnjene. Sudijama nedostaje odgovarajuće pomoćno osoblje. Napredak koji je ostvaren ogleda se u angažovanju ekonomskih savjetnika u tužilaštvima, čija je podrška u radu na finansijskim istragama od izuzetne važnosti.

<sup>39</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Bosna i Hercegovina Mišljenje o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, br. 1015/2021 (Strasbourg: Vijeće Evrope, CDL-AD (2021) 015, 23. mart 2020. godina.

Premda u okviru Projekta nije vršeno praćenje istražne faze postupka, informacije prikupljene tokom konsultacija i praćenja predmeta ukazuju na to da se proaktivne istrage rijetko pokreću. Međutim, treba naglasiti pozitivnu praksu donošenja akcionih planova u pojedinim tužilaštvima u svrhu prioritiziranja istraga u određenim predmetima zajedno sa agencijama za provođenje zakona i drugim nadležnim institucijama, kao što su tijela za borbu protiv korupcije.

Još jedan eventualni pokazatelj postepenog napretka je ograničeno povećanje u broju potvrđenih optužnica u visoko profiliranim predmetima od 2018. godine.<sup>40</sup> Na primjer, u 2023. godini, u poređenju sa 2022., broj potvrđenih optužnica za visoku korupciju povećao se sa 14 na 16, dok se broj potvrđenih optužnica za organizovani kriminal visokog nivoa povećao sa 6 na 14. Ostaje da se vidi kakav će biti ishod ovih predmeta i na koji način će biti procesuirani. Tokom 2023. godine doneseno je osam pravosnažnih presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.<sup>41</sup>

Dužina trajanja postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije i dalje je zabrinjavajuća. Sudije, tužioci i branitelji često pokazuju visok stepen tolerancije za kašnjenja pa čak i ravnodušnost spram neefikasnosti postupka.

Pozitivan pomak ogleda se u tome da je VSTV BiH donio zaključak u svrhu pooštavanja procesne discipline koji predviđa da se ročišta održavaju svake sedmice. Međutim, u mnogim praćenim predmetima nije došlo do primjene zaključka. Neophodno je zauzeti puno proaktivniji pristup upravljanju sudskim postupcima kako bi se postigla željena efikasnost.

U narednom dijelu, koji se zasniva na rezultatima praćenja postupaka u okviru Projekta i konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija, dato je deset preporuka za rješavanje ovih prioritarnih pitanja.

<sup>40</sup> VSTV BiH je izradio definiciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa 2019. i revidirao je 2021. godine tako da obuhvata razmatranje statusa optuženog i težine djela koje mu se stavlja na teret.

<sup>41</sup> Podaci VSTV-a BiH, juni 2024. godine, u evidenciji Projekta.

## Pravičnost

1

### Preporuka

**Unaprijediti transparentnost i pristup informacijama o radu na predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Konkretno:**

i. VSTV BiH treba osigurati ujednačenost prakse izradom ili izmjenama i dopunama postojećih pravilnika o organizaciji sudova i tužilaštava i smjernica koje sadrže minimalne standarde u vezi sa:

- objavljivanjem sudskih odluka i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupcima, uključujući zakazivanje ročišta.
- blagovremenom obradom zahtjevâ za pristup informacijama;
- komunikacijom sa javnošću tokom istrage i u predmetima od javnog interesa.

ii. VSTV BiH treba formirati savjetodavnu grupu za komunikaciju s medijima, odnosno održavati redovne sastanke sa medijima na kojima će se razgovarati o nedostacima u smislu pristupa informacijama i njihovom rješavanju.

U toku projektnih aktivnosti uočen je manjak transparentnosti i neadekvatan pristup informacijama u pogledu organizovanog kriminala i korupcije, uključujući nedosljedno objavljivanje rasporeda ročišta u sudovima, nedosljedno objavljivanje sudskih akata te dugotrajne i komplikovane postupke za pristup informacijama u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama. Ovi nedostaci su potvrđeni u konsultacijama sa predstavnicima civilnog društva i

nosiocima pravosudnih funkcija. Iako su svjesni koraka koje su pravosudne institucije poduzele da osiguraju transparentnost, civilno društvo i mediji su i dalje frustrirani nedostatkom blagovremenih informacija. Nosioci pravosudnih funkcija naveli su niz pristupa i gledišta u vezi informisanja javnosti o krivičnim postupcima, što odražava različite pristupe kada je u pitanju transparentnost koju imaju različite pravosudne institucije.

Primjena postojećih smjernica o objavljivanju sudskih akata je neujednačena. Iako je VSTV BiH održao nekoliko ad hoc sastanaka sa predstavnicima medija, dalji koraci bi trebali biti usmjereni na osiguranje

održivog oblika saradnje, savjetodavne grupe za komunikaciju s medijima, čime bi se osigurala dosljedna dvosmjerna komunikacija između pravosuđa i medija.

## 2

### Preporuka

**Promovisati ujednačenu primjenu zakona kako bi se unaprijedila pravna sigurnost i jednakost pred zakonom. Konkretno:**

- i. VSTV BiH, zajedno sa apelacionim sudovima u BiH, treba nastaviti usavršavati klasifikaciju sudske prakse i obavještanje o stavovima sudske prakse kroz Bazu sudske prakse te osigurati da se utvrđena sudska praksa pravilno evidentira u Bazi.<sup>42</sup>
- ii. Svi nosioci pravosudnih funkcija se trebaju u većoj mjeri pozivati i oslanjati na pravne stavove viših sudova.
- iii. VSTV BiH, paneli za ujednačavanje sudske prakse i apelacioni sudovi u BiH trebaju poduzeti mjere s ciljem usaglašavanja suprotstavljenih pravnih stavova.
- iv. Ministarstva pravde i zakonodavna tijela trebaju prioritizirati usklađivanje materijalnog i procesnog krivičnog zakonodavstva koje je relevantno za procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

Ujednačena primjena zakona je ključna za pružanje pravne sigurnosti i garanciju jednakosti građana pred zakonom, doprinoseći efikasnijem ostvarivanju pravde i pravičnosti u očima javnosti. Na osnovu rezultata praćenja postupaka i konsultacija sa

nosiocima pravosudnih funkcija, može se zaključiti da su mehanizmi kojima se osigurava dosljedno postupanje u sličnim predmetima slabi. U presudama i odlukama koje su pregledane u praćenim predmetima rijetko je bilo pozivanja na sudske prakse ili pravna shvatanja

<sup>42</sup> Baza sudskih odluka je dostupna na web stranici VSTV BiH: [Baza sudske prakse \(pravosudje.ba\)](http://Baza.sudske.prakse.pravosudje.ba).

što ukazuje na to da se sudovi rijetko na njih oslanjaju. Potrebno je unaprijediti postojeće alate i mehanizme i promovirati njihovu upotrebu kako bi se osigurala veća ujednačenost u primjeni zakona u krivičnim postupcima općenito, a posebno u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Nadležna ministarstva pravde trebaju aktivno poduzimati korake ka usklađivanju zakona o krivičnom postupku i krivičnih zakona u pogledu procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije. *Ad hoc* aktivnosti na harmonizaciji zakona treba zamijeniti stalnim stručnim tijelom kojem će to biti mandat.

## Efikasnost

3

### Preporuka

**VSTV BiH, u saradnji sa predsjednicima sudova i glavnim tužiocima, treba promovirati efikasno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije, s posebnim osvrtom na visoko profilirane predmete. Konkretno bi trebali:**

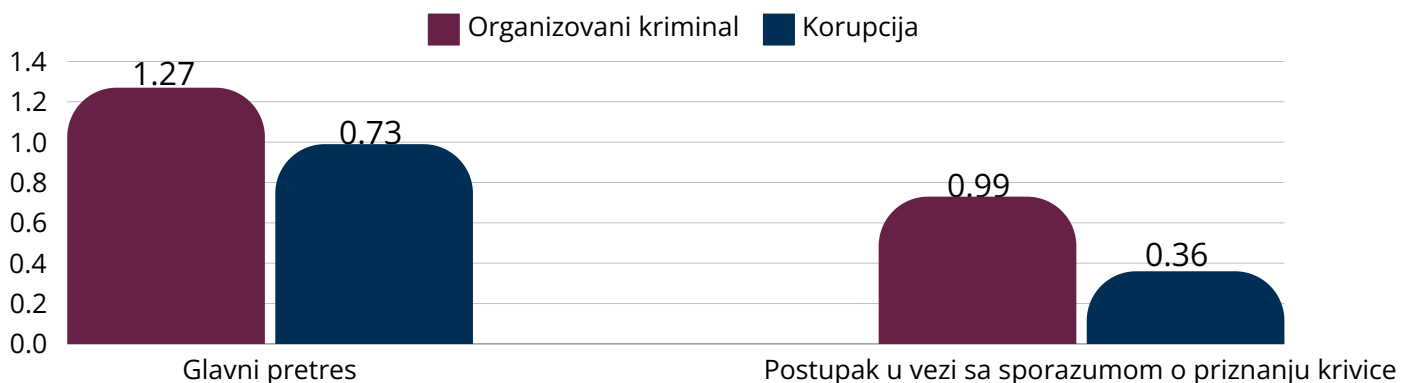
- i. Donijeti smjernice o upravljanju sudskim postupkom koje bi obuhvatile pitanja poput utvrđivanja nespornih i spornih činjeničnih i pravnih pitanja, utvrđivanja nespornih i spornih dokaza, dostupnosti svjedoka i vještaka te taktike odugovlačenja svih učesnika u postupku.
- ii. Osigurati da se predmeti korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa rješavaju u razumnom roku uvođenjem obavezne izrade plana upravljanja postupkom koji predviđa zakazivanje ročišta svaki dan ili barem nekoliko puta sedmično, sve do okončanja postupka.
- iii. Koristiti sve odgovarajuće alate za uvođenje obavezne prioritarnog rješavanja predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa, uključujući planove za smanjenje broja neriješenih predmeta, godišnje planove te akcione planove utvrđene sa drugim institucijama.
- iv. Predsjednici sudova i glavni tužiocima trebaju uspostaviti u svojim institucijama mehanizam praćenja kako bi se osiguralo efikasno rješavanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa uz nadzor VSTV-a BiH i podnošenje izvještaja VSTV-u BiH.



Tokom provođenja projektnih aktivnosti uočena su nepotrebna kašnjenja koja su se mogla izbjeći u postupcima, te nedostatak efikasne prakse upravljanja postupkom, uključujući neredovno zakazivanje ročišta, te odlaganje i pomjeranje ročišta zbog zdravstvenog stanja optuženih ili branitelja. Čak i u predmetima koji su riješeni u odgovarajućem vremenskom okviru, detaljnijom analizom su utvrđeni nedostaci, kao, na primjer, česta praksa održavanja ročišta koja su trajala manje od dva sata, što znači da zakazano ročište i vrijeme učesnika u postupku nije iskorišteno na efikasan način te neodazivanje svjedoka pozivima za prisustvovanje ročištu.

Neredovno zakazivanje ročišta predstavlja značajan nedostatak, što je evidentno i u predmetima korupcije i u predmetima organizovanog kriminala, bez obzira na njihovu složenost. Iako su pretpretresna ročišta redovno održavana, ona nisu iskorištena da se definiše realan vremenski okvir za okončanje postupka. U praćenim postupcima u kojima je izrečena prvostepena odnosno pravosnažna presuda po završetku glavnog pretresa, ročišta su u prosjeku održavana jednom mjesečno u predmetima organizovanog kriminala i svaka dva mjeseca u predmetima korupcije (vidi Sliku 6).

### Prosječan broj ročišta održan mjesečno



**Slika 6** - Prosječan broj ročišta na mjesečnom nivou u 33 predmeta praćena u periodu od jula 2021. godine do marta 2024. godine. Izvor: Projekt.

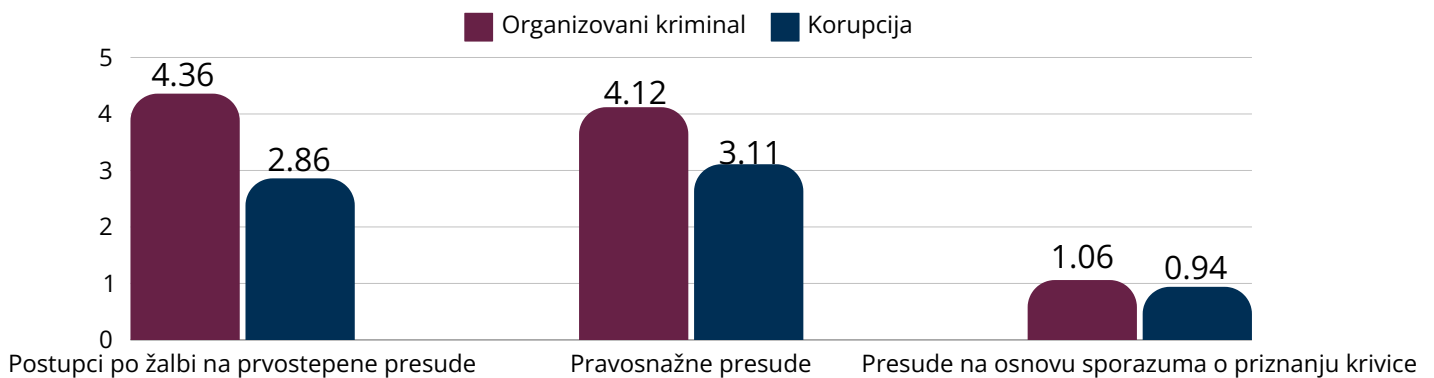
Sudovi objavljuju ograničene informacije o ukupnom trajanju postupaka, što je još jedan pokazatelj neefikasnosti. U 17 praćenih predmeta u kojima je donesena prvostepena presuda i u kojima su uložene žalbe, prvostepeni postupak do izricanja presude je u prosjeku trajao više od tri godine, pri čemu je u prosjeku mjesečno održavano jedno ročište.

Radilo se uglavnom o složenim predmetima koji su vođeni protiv više optuženih po više tačaka optužnice. Treba naglasiti da je u predmetima organizovanog kriminala održano prosječno 60 ročišta do izricanja prvostepene presude, dok je u predmetima korupcije održano 22 ročišta. Osim toga, svi ovi predmeti su u fazi žalbenog postupka, pa će ukupno trajanje postupka biti znatno duže.

Kada su u pitanju pravosnažne presude, iako su postupci u prosjeku trajali tri godine i šest mjeseci, uzorak je mali, od samo devet predmeta. To su bili manje složeni postupci, uglavnom protiv samo jednog ili dva optužena.

Unatoč tome što se radilo o relativno jednostavnim predmetima, sudovi su i dalje u prosjeku održavali jedno ročište svaka dva mjeseca.

### Prosječna dužina postupaka u godinama



**Slika 7** - Prosječno trajanje postupka u 33 praćena predmeta u periodu od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvor: Projekt.

U 16 praćenih predmeta, optužnica je potvrđena prije 2018. godine. Pet od tih predmeta još uvijek je u fazi glavnog pretresa, tri predmeta su u fazi ponovljenog postupka, pet u fazi žalbenog postupka, dok su samo tri predmeta okončana, jedan u septembru 2022, drugi u junu 2023. i treći u novembru 2023. godine. Unatoč potrebi da se ovi postupci što prije završe, imajući u vidu protok vremena od potvrđivanja optužnica, u prosjeku je održavano samo jedno ročište mjesečno u tim predmetima.

Praćenje postupaka ukazuje na to da se postupci u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa mogu u nedogled odugovlačiti jer pravosudni sistem nije voljan ili nije u mogućnosti da poduzme adekvatne mjere da osigura napredak i okončanje

postupka u ovim predmetima. Rješenje ovog problema iziskuje bolje vještine upravljanja postupkom, veću procesnu disciplinu i radikalnu promjenu politike rada i posvećenosti kako institucija tako i pojedinaca.

Iako je VSTV BiH 2013. godine usvojio Pravilnik o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u BiH (Pravilnik), koji predviđa optimalne i predvidive vremenske okvire za svaku vrstu i fazu postupka, to nije puno uticalo na efikasnost. Izmjena i dopuna Pravilnika je mjera koju predviđa Reformski program VSTV-a BiH iz 2021. godine. VSTV BiH usvojio je u maju 2023. godine zaključak koji nalaže sedmično održavanje ročišta u predmetima organizovanog kriminala i korupcije,

koji je izmijenjen i dopunjen u septembru 2023. godine. Ovu i druge mjere koje VSTV BiH predlaže i koje su usmjerene na unapređenje efikasnosti postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa treba provesti bez odgađanja.<sup>43</sup> Kako bi se postigla veća efikasnost u rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije potrebno je donijeti sveobuhvatne smjernice o upravljanju postupcima. Pomenute smjernice trebalo bi da spriječe odugovlačenja u postupcima

pružanjem okvira za jačanje procesne discipline i ekspeditivnosti. Također, u planovima rješavanja neriješenih predmeta i strateškim dokumentima, poput godišnjih planova rada, potrebno je dati prioritet okončanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. VSTV BiH, u saradnji sa predsjednicima sudova i glavnim tužiocima, treba uspostaviti nadzorni mehanizam kako bi se osiguralo efikasno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

## Unapređenje rezultata rada

4

### Preporuka

**VSTV BiH, zajedno sa predsjednicima sudova i glavnim tužiocima, treba da nastavi sa radom na unapređenju mehanizama za praćenje, analizu i javno izvještavanje o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije kao polaznu tačku za efektivno kreiranje politika rada na osnovu analiza podataka, posebno u pogledu ukupnog institucionalnog učinka. Konkretno bi trebali:**

i. Osigurati svrsishodno prikupljanje i raščlanjivanje podataka, što može značiti redefinisane indikatore za ocjenu efikasnosti i djelotvornosti rješavanja predmeta korupcije i organizovanog kriminala svih nivoa.

<sup>43</sup> VSTV BiH, Reformski program 2021.-2023., Mjera III. 3.3: Unaprijediti vještine sudija i tužilaca za upravljanje postupkom i upravljanje vremenom u radu na predmetima.; Mjera III.3.7: Izvršiti analizu i predložiti mjere koje će obezbijediti efikasnost i ekonomičnost zakazivanja i održavanja ročišta, uključujući održavanje pretpretresnih ročišta, naročito u predmetima korupcije, organiziranog kriminala i ratnih zločina; Mjera IV.1.7: U planove rješavanja predmeta tužilaštava i sudova uvrstiti prioritetni cilj rješavanja predmeta visoke korupcije i organiziranog kriminala visokog nivoa.

ii. Unaprijediti modalitete provođenja kvalitativne analize konkretnih faktora koji utiču na procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije, uključujući i proširenjem internih i eksternih istraživačkih kapaciteta.

iii. Definisati i unaprijediti procedure za provođenje, tumačenje i korištenje kvantitativnih i kvalitativnih analiza na kontinuiranoj osnovi, tako da mogu poslužiti kao temelj trenutnim naporima koji se čine u svrhu unapređenja procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije i objavljivati ove nalaze na godišnjem nivou.

VSTV BiH je unaprijedio institucionalno praćenje rada na predmetima organizovanog kriminala i korupcije i izvještavanje o tim predmetima. Sistem upravljanja tužilačkim predmetima je izmijenjen kako bi se omogućilo upravljanje dodatnim podacima i generisali statistički podaci o ključnim aspektima ovih predmeta, kao što je oduzimanje imovine. Međutim, dostupnost pouzdanih i razvrstanih podataka sudova o presudama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, uključujući i kazne izrečene osuđenim licima, i dalje je ograničena.

Imajući to u vidu, potrebno je dodatno unaprijediti prikupljanje i javno objavljivanje podataka kako bi se poboljšala dostupnost informacija te vrste.

VSTV BiH, u saradnji sa predsjednicima sudova i glavnim tužiocima, treba provesti i objaviti kvalitativnu analizu o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, kako bi se, između ostalog, identifikovali sistemski nedostaci i shodno tome potrebne odgovarajuće reforme. Takva analiza bi dopunila sveobuhvatnu i relevantnu analizu statističkih podataka. VSTV BiH bi trebao dalje identifikovati subjekte koji imaju stručnost i objektivnost za provođenje takvih analiza, i po njihovom završetku, odrediti tijela i modalitete za provedbu i praćenje rezultata. Potrebno je poboljšati saradnju sa vanjskim saradnicima za istraživanja, uključujući akademsku zajednicu i organizacije civilnog društva.

**VSTV BiH treba osigurati da ocjenjivanje rada sudija i tužilaca te norma koju moraju postići odražavaju obim rada potreban za rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Konkretnije, VSTV BiH, zajedno sa nosiocima pravosudnih funkcija uključenim u proces ocjenjivanja, treba:**

- i. Osigurati da kvantitativni i kvalitativni elementi ocjene rada nosioca pravosudnih funkcija na odgovarajući način vrednuju složenost predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, kao i, posljedično, obim rada potreban za njihovo rješavanje.
- ii. Nastaviti sa praćenjem i analizom efekata izmijenjenih kvantitativnih i kvalitativnih aspekata ocjenjivanja rada sudija i tužilaca kako bi se osigurala motivisanost za efikasno procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.
- iii. Osigurati da ocjenjivači na pravilan i usaglašen način primjenjuju sve propisane elemente za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, s ciljem pravičnog vrednovanja efikasnosti i kvalitete rada.

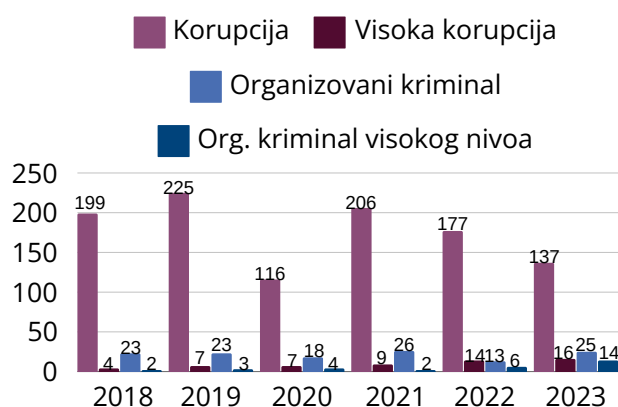
Da bi se osigurala pravičnost u ocjenivanju rada sudija i tužilaca, neophodno je precizno sagledati njihove radne obaveze, uključujući složenost predmeta na kojima rade, kao i vrijeme i resurse potrebne za krivično gonjenje i vođenje postupka u tim predmetima. Pridavanje značaja specifičnim izazovima u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, i pravilno uspostavljeni kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, snažna su motivacija za rad na tim predmetima.

#### *Optužnice*

Od januara 2022. godine, većina tužilaca ima smanjenu normu u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kako bi se osiguralo da je procjena kvantitativne komponente ocjene rada tužilaca bolje izbalansirana, i kako bi se tužiocima motivisalo da uzmu u rad ovakve teže predmete koji iziskuju više vremena. Još uvijek je teško ocijeniti učinak ovih izmjena. Podaci o broju potvrđenih optužnica u visokoprofiliranim predmetima u

periodu od 2018. do 2023. godine pokazuju mješovitu sliku. Na prvi pogled se čini da su revidirana norma i drugi potencijalni faktori doprinijeli povećanju

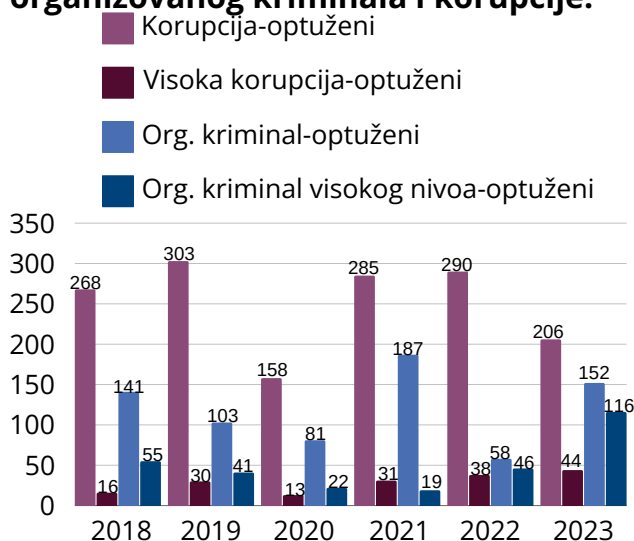
### Broj potvrđenih optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije



Slika 8 - Potvrđene optužnice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Izvor: VSTV BiH, mart 2024. godine.

broja potvrđenih optužnica u visokoprofiliranim predmetima, ali se ne može utvrditi uzročno-posljedična veza.

### Broj optuženih lica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.



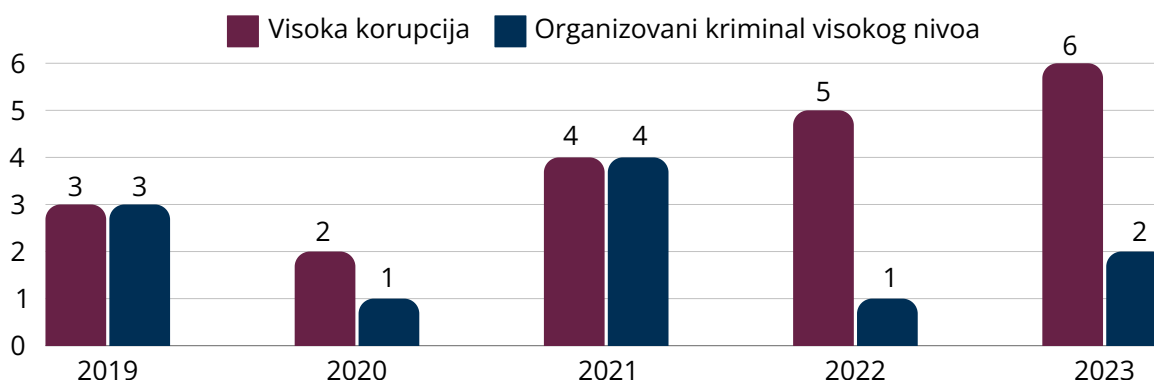
Slika 9 - Broj optuženih lica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Izvor: VSTV BiH, mart 2024. godine.

### Presude

Učinkovitost rada sudija u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, mjerena brojem pravosnažnih presuda, nije unaprijeđena (vidi Sliku 10).

Naime, godišnja norma za sudije u predmetima organizovanog kriminala je smanjena, slično tužilačkoj normi, dok takvih promjena za predmete korupcije visokog nivoa nije bilo.

### Broj pravosnažnih presuda u visokoprofiliranim predmetima



Slika 10 - Pravosnažne presude u visokoprofiliranim predmetima. Izvor: Interni memorandumi VSTV-a BiH o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije u periodu od 2019. do 2023. godine.

VSTV BiH bi trebao poduzeti korake kako bi osigurao da kvantitativna i kvalitativna komponenta ocjenjivanja rada sudija odražava sve izazove u rješavanju predmeta organizovanog

kriminala i korupcije visokog nivoa. Izmjene u sistemu ocjenjivanja trebale bi biti usmjerene na motivaciju za efikasno i efektivno rješavanje ovih predmeta.

6

## Preporuka

**Unaprijediti stručnost sudija, tužilaca i stručnih saradnika, i savjetnika u svrhu efikasnog i djelotvornog rada na predmetima organizovanog kriminala i korupcije, istovremeno osiguravajući da utvrđeni način rada pravosudnih institucija doprinosi rješavanju ovih predmeta. VSTV BiH treba, u saradnji sa glavnim tužiocima i predsjednicima sudova i, gdje je relevantno, centrima za edukaciju sudija i tužilaca Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine:**

- i. Dalje promovisati specijalizaciju sudija, tužilaca i stručnih saradnika za rad na predmetima organizovanog kriminala i korupcije i nastaviti sa obezbjeđivanjem specijalizovane obuke.
- ii. Kontinuirano pratiti, analizirati i rješavati probleme u funkcionisanju, efikasnosti i rezultatima specijalizovanih odjela za organizovani kriminal i korupciju.

U pravosudnom sistemu BiH formirani su posebni odjeli za organizovani kriminal, korupciju i privredni kriminal pri određenim sudovima i tužilaštvima. U Federaciji BiH u toku su aktivnosti na uspostavi posebnog odjeljenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine za organizovani kriminal i korupciju.

Uspostava specijaliziranih struktura sama po sebi ne predstavlja rješenje; potrebno je uskladiti niz drugih faktora, kao što je osiguranje dovoljnog broja kvalifikovanih sudija i tužilaca, specijalizovanih finansijskih stručnjaka i pravnih saradnika i savjetnika, te bliska saradnja sa specijalizovanim agencijama za provođenje zakona i drugim relevantnim organima.

U tom kontekstu, VSTV BiH, centri za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, glavni tužioci i predsjednici sudova trebaju osigurati da ove odjele čine kvalifikovane i specijalizovane sudije, tužioci, pravni saradnici i savjetnici, pripravnici, kao i finansijski stručnjaci.

proširenje stručnih znanja u područjima poput javnih nabavki, privatizacije i pranja novca. Takvo unapređenje znanja i vještina bi moglo uključivati kontinuiranu obuku i formiranje tima specijalizovanih nosilaca pravosudnih funkcija koji će biti na raspolaganju za mentorisanje i savjetovanje kolega po potrebi.

## 7

### Preporuka

**Unaprijediti postupke u vezi sa izradom, kontrolom i potvrđivanjem optužnica kako bi se poboljšao njihov kvalitet. Konkretno:**

- i. Postojeće odredbe koje regulišu kontrolu optužnica u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava treba unaprijediti tako da definišu navedeni postupak, obim kontrole i primjenjive standarde. Prema potrebi, treba uvrstiti i posebne odredbe koje se odnose na određene vrste krivičnih djela, kao što su organizovani kriminal i korupcija.
- ii. Glavni tužioci, zamjenici glavnih tužilaca i šefovi odjeljenja trebaju na ujednačen i dosljedan način vršiti kontrolu optužnica prije njihove finalizacije u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.
- iii. Predsjednici sudova trebaju rasporediti najiskusnije sudije da postupaju kao sudije za prethodno saslušanje kako bi odlučivali o optužnicama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.
- iv. Stručna zajednica, u saradnji sa nadležnim ministarstvima pravde, treba da analizira trenutne prakse i razmotri zakonske prijedloge za jačanje postupka potvrđivanja optužnice, kako bi se osigurao sveobuhvatan i efikasan postupak sudske kontrole optužnice, uz očuvanje efikasnosti.



U optužnicama koje su analizirane u sklopu Projekta, između ostalog, identifikovani su sljedeći nedostaci: 1) nejasni činjenični opisi; 2) nedovođenje dokaza u vezu sa konkretnim optužbama; 3) neslaganje činjeničnog opisa sa pravnom kvalifikacijom djela; i 4) nenavođenje informacija o finansijskoj koristi. Konsultacije sa nosiocima pravosudnih funkcija potvrdile su ova zapažanja u vezi sa kvalitetom optužnica.

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava predviđaju da glavni tužioc, zamjenici glavnih tužilaca i/ili rukovodioci odjela kontrolišu optužnice postupajućih tužilaca čiji rad nadziru. Međutim, obim kontrole nije definisan. Nije jasno da li podrazumijeva samo kontrolu usklađenosti sa osnovnim pravnim zahtjevima, ili se odnosi i na

kontrolu obima i kvalitete dokaza koji potkrepljuju optužbe, zakonitosti dokaza ili bilo koja druga praktična ili strateška razmatranja. To za posljedicu ima različite prakse među različitim tužiocima i različitim tužilaštvima. Da bi se ovaj proces poboljšao i uskladio u svim tužilaštvima, potrebno je dodatno pojasniti relevantne procedure.

Kada je u pitanju sudska kontrola optužnica, sudije za prethodno saslušanje gotovo uvijek potvrđuju optužnice.<sup>44</sup> Tokom konsultacija, praktičari su izrazili zabrinutost da je postupak za potvrđivanje optužnice neadekvatan iz više razloga, uključujući nedovoljnu adversarnost postupka i nedovoljno vrijeme za adekvatan kontrolu optužnice, posebno kada se radi o složenim predmetima.

## 8

### Preporuka

**Poboljšati kvalitet i prakse izricanja individualiziranih i srazmjernih kazni u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Konkretno:**

i. Sudije se trebaju pobrinuti da presude sadrže jasno i konkretno obrazloženje odluke o kazni, uključujući kako su cijenjene otežavajuće i olakšavajuće okolnosti kao i izricanje uslovne osude. Navedena obrazloženja trebaju osigurati da su kazne individualizirane, srazmjerne i odvrćuće.

<sup>44</sup> VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2022. godinu (Sarajevo: VSTV BiH) 57, u kojem se potvrđuje da je u 2022. godini potvrđeno 98% podignutih optužnica.

ii. Krivične zakone treba izmijeniti i dopuniti tako da se otkloni mogućnost zamjene kazne zatvora u trajanju do jedne godine novčanom kaznom za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

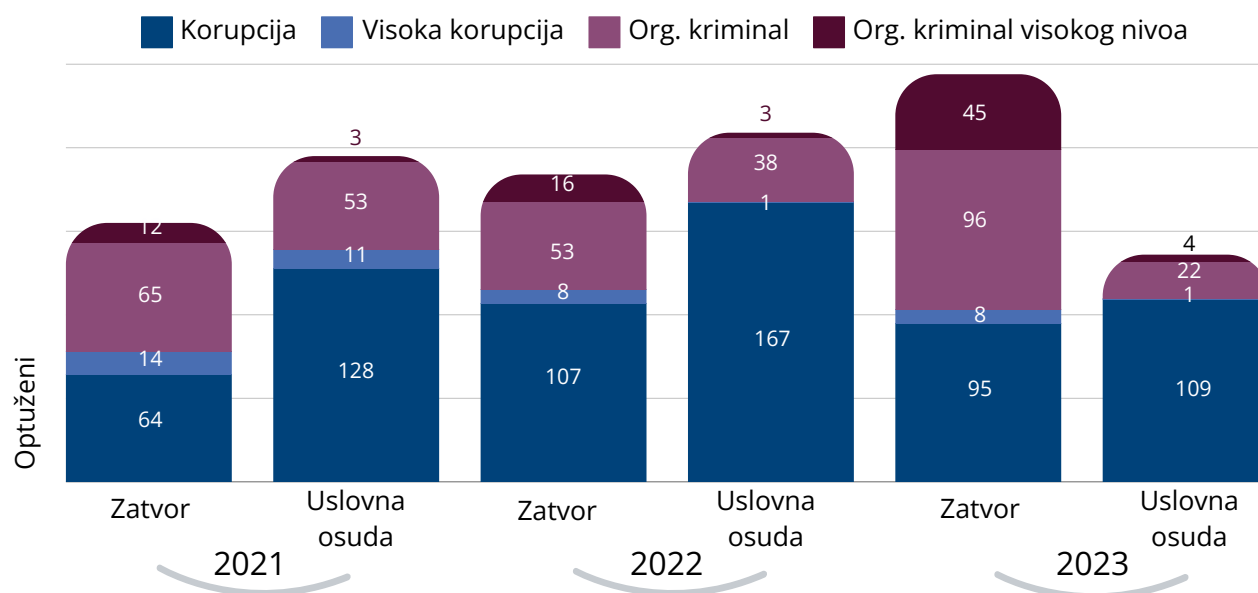
Prilikom individualnog utvrđivanja kazni, izrečena kazna bi trebala biti srazmjerna težini krivičnog djela i okolnostima počinioaca. Sudije bi trebale dati jasno obrazloženje zašto su odabrali konkretne krivične sankcije, koje su faktore uzeli u obzir pri utvrđivanju kazne, i kako ta kazna ispunjava svrhu kažnjavanja. Prilikom analiziranja presuda, primjećen je slab kvalitet obrazloženja u pogledu odmjeravanja kazni, uključujući razmatranje otežavajućih i olakšavajućih okolnosti. Sudije su često koristile šablonski jezik za opis otežavajućih i olakšavajućih okolnosti, bez konkretne procjene okolnosti predmeta ili počinioaca. U presudama su se navodile „izrazito olakšavajuće okolnosti“ kao osnov za primjenu odredbe o ublažavanju kazne ispod zakonskog minimuma, bez obrazloženja

o tome kako ove olakšavajuće okolnosti zadovoljavaju standard izrazito olakšavajućih okolnosti.<sup>45</sup> U presudama se također nije navodila sudska praksa u vezi sa odmjeravanjem kazni.

Osim nedostatka adekvatnog obrazloženja, kazne su često bile na donjoj granici dozvoljenog raspona kazni, kao i izricanja uslovne osude. Navedeno je konstatovano u nalazima Projekta i podacima koji su dobiveni od VSTV BiH. Na Slici 11 prikazani su podaci VSTV-a BiH o kaznama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, uključujući prvostepene presude i pravosnažne presude. U 2021. godini, u presudama izrečenim u predmetima visoke korupcije, gotovo polovini osuđenih lica je izrečena uslovna osuda.

<sup>45</sup> Vidi Ubilažavanje kazne, KZ BiH, član 49(1)(b); KZ FBiH, član 50(1)(b); KZ RS, član 53(3); KZ BDBiH, član 50(1)(b).

## Kazne izrečene počiniocima u predmetima organizovanog kriminala i korupcije

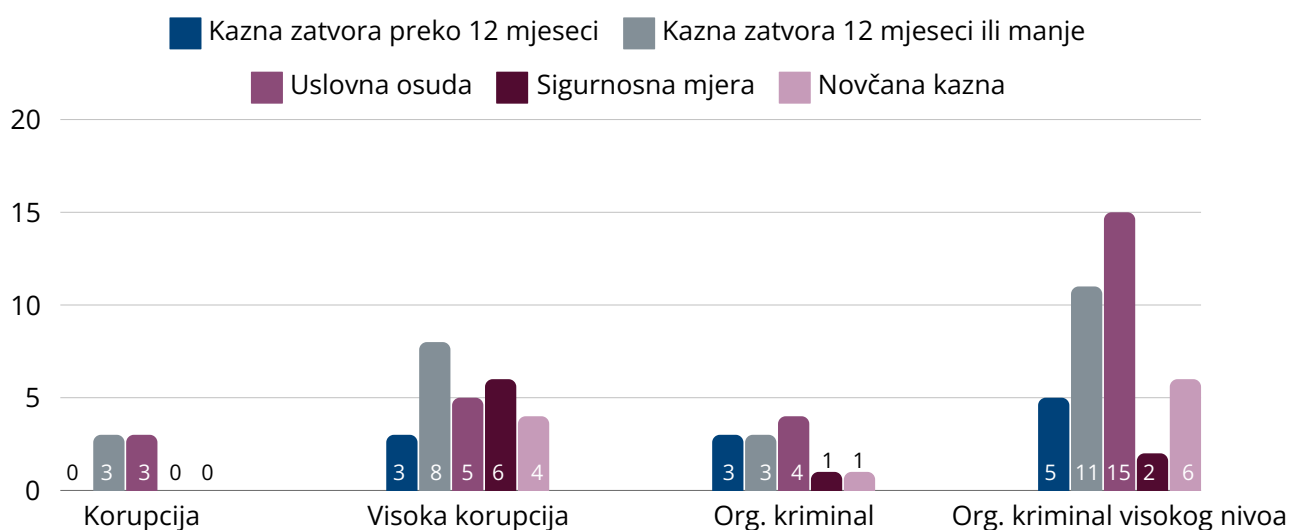


**Slika 11** - Kazne izrečene u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Izvor: VSTV BiH, mart 2024. godine.

Ovaj trend je još vidljiviji u pravosnažno okončanim predmetima koji su praćeni u okviru Projekta. Od 65 osuđenih, samo 17% je osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od preko 12 mjeseci; otprilike 39% je osuđeno na kaznu zatvora od 12 mjeseci ili kraću; a protiv 41,5% je izrečena

uslovna osuda (vidi Sliku 12). Podaci također ukazuju na praksu izricanja mjera sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti, i izricanja novčanih kazni kao sporedne sankcije. Mjere sigurnosti su izrečene protiv 14% osuđenih lica.

## Kazne izrečene počinocima u pravosnažno okončanim predmetima



**Slika 12** - Kazne izrečene protiv 65 osuđenih lica (uključujući pravna lica) u praćenim, pravosnažno okončanim predmetima u periodu od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvor: Projekt.

Sva četiri krivična zakona sadrže odredbu prema kojoj je sud dužan da odobri zahtjev osobe osuđene na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine ili kraće za zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom.<sup>46</sup> Obavezujući karakter navedene odredbe prema kojoj su sudije dužne odobriti zahtjev osuđenog bez razmatranja osnova za zamjenu kazne, izaziva zabrinutost. Samo KZ BiH i KZ RS ograničavaju upotrebu ove odredbe u pogledu određenih teških krivičnih djela, ali krivična djela organizovanog kriminala i korupcije nisu među tim izuzecima.<sup>47</sup>

S obzirom na proširenu primjenu odredbi o ublažavanju kazne, osuđena lica, pa čak i ona koja su oglašena krivim za teže oblike organizovanog kriminala i korupcije, imaju mogućnost da svoju

zatvorsku kaznu zamijene novčanom. Kada se radi o krivičnim djelima koja su motivisana pohlepom i koja obično za rezultat imaju značajnu ekonomsku štetu ili nezakonito pribavljanje imovinske koristi, postoji mogućnost da primjena ovih odredbi nema učinak i da šalje poruku da se isplati činiti ovakva krivična djela. Imajući to u vidu, potrebno je dodatno procijeniti primjenu i efekat ovih odredbi u predmetima organizovanog kriminala i korupcije kako bi se otklonila ta mogućnost.

Po svemu sudeći, odredba o zamjeni kazne zatvora novčanom kaznom koristi se prečesto. Na narednoj slici prikazane su kazne protiv 63 osuđena lica u pravosnažno okončanim predmetima, kojima je izrečena kazna zatvora ili uslovna osuda.

<sup>46</sup> Vidi Zamjena kazne zatvora u KZ BiH član 42a.; KZ FBiH, član 43a.; KZ BD, član 43a.; i Izuzetnost kratkotrajne kazne zatvora u KZ RS, član 46(a)2.

<sup>47</sup> Vidi Zamjena kazne zatvora u KZ BiH član 42a(4). i Izuzetnost kratkotrajne kazne zatvora u KZ RS 46(a)4.

Samo 18% osuđenih lica je osuđeno na kaznu zatvora dužu od 12 mjeseci, dok je gotovo 38% osuđeno na kaznu zatvora u trajanju do 12 mjeseci ili kraće (vidi Sliku 13). Od 25 osuđenih lica kojima je izrečena kazna zatvora u

trajanju od 12 mjeseci ili kraće, u vrijeme izrade ovog izvještaja, 19 ih je tražilo da se kazna zatvora zamijeni novčanom, što je svakom od njih odobreno, uključujući i situacije u kojima to nije bilo obavezno.

### Dužina zatvorske kazne



**Slika 13** - Dužina zatvorske kazne u pravosnažno okončanim predmetima protiv 63 počinitelja. Izvor: Projekt.

U mnogim presudama koje je Projekt analizirao nisu navedene okolnosti niti su data obrazloženja za izrečenu kaznu. S obzirom na to da se kazna zatvora od 12 mjeseci ili kraća mora zamijeniti novčanom kaznom ako to zatraži osuđeni, kazne su po svemu sudeći blage. Stoga, kada se uzme u obzir sve

navedeno, tj. loše napisana obrazloženja, često izricanje nižih kazni i uslovnih osuda, postoji rizik da se kazne u očima javnosti doimaju proizvoljnim, odnosno da su uistinu proizvoljne, jer nedostaju elementi koji ukazuju na proporcionalnost i njihov odvrćući efekat.

**Osigurati da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški i pravično u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, i osigurati da oduzimanje nezakonito stečene koristi i naknada štete oštećenim, i/ili saradnja optuženog budu dio tog sporazuma. Konkretno:**

i. Glavni tužioci BiH, FBiH, RS i BDBiH, trebaju ponovno procijeniti učinak obavezujućih uputstava o zaključivanju sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Ponovna procjena treba obuhvatati kvantitativnu i kvalitativnu analizu presuda koje su izrečene na osnovu sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Revidirana uputstva trebaju obuhvatiti i interni pregled sporazuma o priznanju krivice i modalitete saradnje sa optuženima.

ii. Glavni tužioci, zamjenici glavnih tužilaca i tužioci trebaju osigurati da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški u svrhu obezbjeđivanja saradnje optuženog u pogledu pribavljanja informacija i dokaza, odnosno da predviđaju oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi ili naknadu štete oštećenim, gdje je to relevantno i primjenjivo.

iii. Sudije se trebaju pobrinuti da se u presudama zasnovanim na sporazumu o priznanju krivice poštuje pretpostavka nevinosti trećih lica.

iv. Zakonodavci u BiH, FBiH, RS i BDBiH, na osnovu stručnog stava o kojem se usaglasila pravna zajednica, trebaju usvojiti identične odredbe u zakonima o krivičnom postupku kojima se uvodi kategorija krunskog svjedoka, odnosno saradnika pravde.

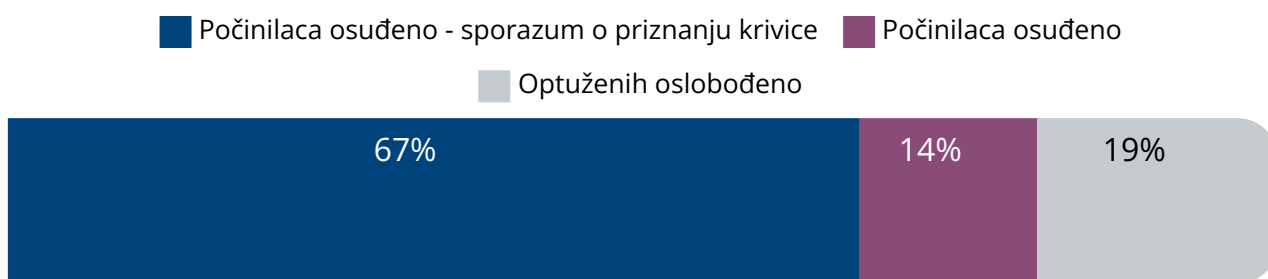
v. Stručna zajednica treba da predloži zakonodavna rješenja koja predviđaju saradnju optuženog u okviru odredbi zakona o krivičnom postupku koje se odnose na sporazum o priznanju krivice i da zatraži podršku od ministarstava pravde za izmjene i dopune zakona.

Sporazumi o priznanju krivice se vrlo često koriste u predmetima praćenim u okviru Projekta. U BiH, sporazumi o priznanju krivice imaju oblik pregovaranja o kazni; naime, tužiocima dostavljaju sporazum sudu na razmatranje, što rezultira presudom u krivičnom postupku, uz mogućnost žalbe po ograničenim osnovama.<sup>48</sup> Sud može odbiti sporazum, ali ga ne može mijenjati.<sup>49</sup> VSTV BiH je 2019. godine donio smjernice za sve glavne tužioce da izdaju obavezujuća uputstva o dodatnim kriterijima za zaključivanje sporazuma o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i drugim vrstama predmeta.<sup>50</sup> Cilj smjernica je da se osigura da tužiocima ne predlažu kaznu ispod zakonski

predviđenog minimuma, blažu kaznu odnosno kaznu koja je manja od dvije trećine očekivane kazne u krivičnom postupku. Izuzetno, ako sporazum o priznanju krivice omogućava otkrivanje drugih krivičnih djela ili počilaca, oduzimanje imovinske koristi ili plaćanje odštete oštećenima, tužilac može sklopiti sporazum o priznanju krivice ispod zakonski predviđenog minimuma za dato krivično djelo.

Na narednoj slici prikazani su ishodi protiv 80 osuđenih lica u svim pravosnažno okončanim predmetima koji su praćeni u sklopu Projekta, a koja ukazuje na to da su sporazumi o priznanju krivice korišteni za okončanje postupka protiv 67% osuđenih lica (vidi Sliku 14).

### Ishodi u praćenim predmetima



**Slika 14** - Ishodi za 80 osuđenih lica u svim predmetima koji su praćeni u periodu od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvor: Projekt.

U brojnim praćenim predmetima, uz nekoliko izuzetaka, tužilaštvo nije koristilo sporazum o priznanju krivice za oduzimanje protupravne imovinske koristi, nadoknadu štete oštećenima, odnosno osiguranje efektivne saradnje optuženog na otkrivanju drugih kriminalnih aktivnosti. Ovi podaci ukazuju na propust da se sporazumi o priznanju krivice iskoriste na

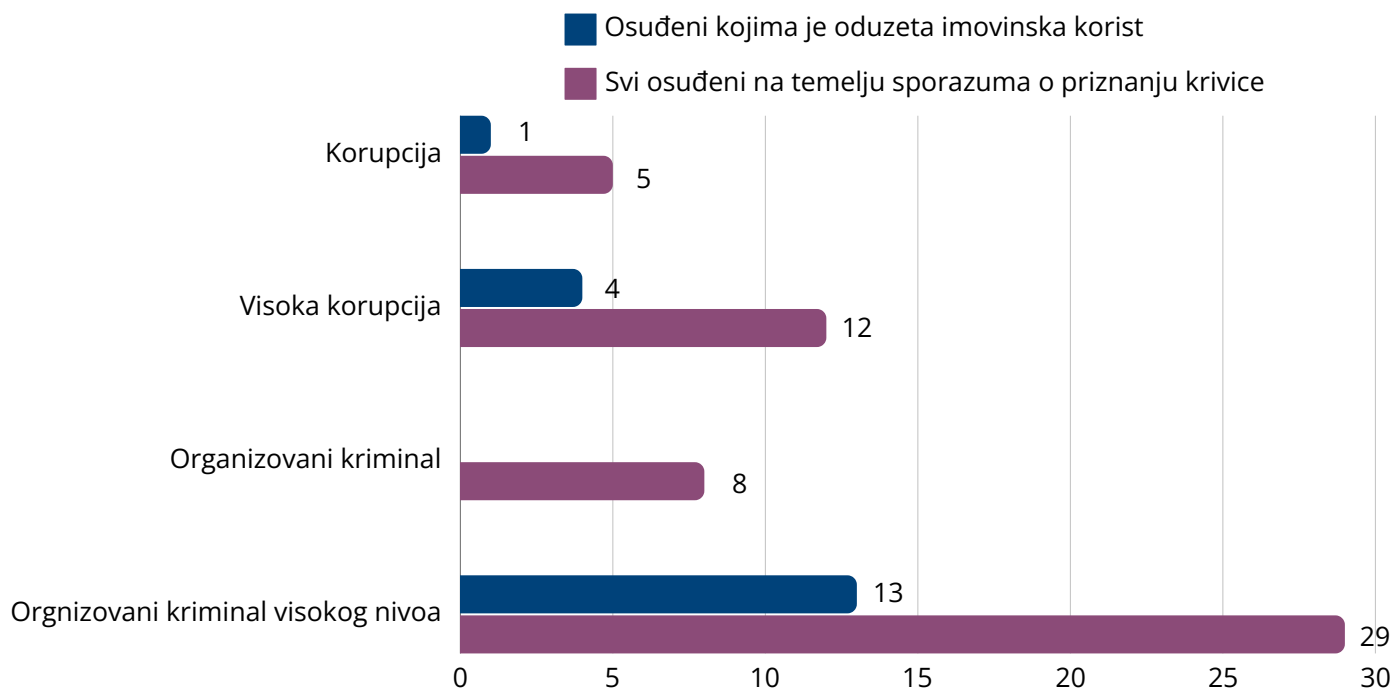
strateški način. Evidentan je izostanak mjere oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom u presudama zasnovanim na sporazumima o priznanju krivice. Oduzimanje je naređeno protiv 33% svih optuženih koji su sklopili sporazum o priznanju krivice, uglavnom u predmetima organizovanog kriminala visokog nivoa (vidi Sliku 15).

<sup>48</sup> Vidi Pregovaranje o krivnji u ZKP BiH, član 231.; ZKP FBiH, član 246.; ZKP RS, član 246.; i ZKP BDBiH, član 231.

<sup>49</sup> Vidi Pregovaranje o krivnji u ZKP BiH, član 231(5); ZKP FBiH, član 246(5); ZKP RS, član 246(5). i ZKP BDBiH, član 231(5).

<sup>50</sup> Vidi VSTV BiH, Smjernice za donošenje obavezujućih uputstava o dodatnim kriterijima za zaključivanje sporazuma o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i u drugim vrstama predmeta, 28. novembar 2019. godine.

## Oduzimanje imovine od lica osuđenih na temelju sporazuma o priznanju krivice



**Slika 15** - Broj osuđenih lica od kojih je oduzeta imovina u predmetima koji su riješeni sporazumima o priznanju krivice koje je Projekt pratio. Izvor: Projekt.

Kada su u pitanju imovinskopravni zahtjevi oštećenih, samo jedna izrečena presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice je obuhvatila i rješavanje imovinskopravnog zahtjeva. Sud je naredio da se poništi nezakonita imovinska transakcija koja je bila sastavni dio krivičnog djela. Dodatno je zabrinjavajuće, kada su u pitanju presude na osnovu sporazuma o priznanju krivice, to što se u brojnim presudama ne poštuje pretpostavka nevinosti drugih optuženih lica, naročito u predmetima organizovanog kriminala. Naime, krivična djela koja se stavljaju na teret, prema opisu u optužnici, obično se u identičnom tekstu iz optužnice kopiraju u presudu, bez brisanja

konkretnih činjenica, odnosno referenci koje se odnose na optužene koji nisu predmet presude donesene na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

Prema dužini postupka u predmetima koji su okončani sporazumom o priznanju krivice evidentno je da ovi postupci traju duže od jedne godine, što se ne može smatrati efikasnim za skraćene postupke. Upotrebom sporazuma o priznanju krivice u ranoj fazi postupka postiže se svrha tog instituta, a to je efikasnost postupka, oduzimanje nezakonito stečene imovine, rješavanje imovinskopravnih zahtjeva i saradnja optuženog.



## Upotreba pravosudnih alata

10

### Preporuka

**Preduzeti korake u cilju većeg korištenja finansijskih istraga, privremenog (zamrzavanje), trajnog i proširenog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelima. Konkretno:**

i. VSTV BiH i svi glavni tužioci trebaju zauzeti proaktivan pristup utvrđivanju modaliteta za unapređenje pristupa finansijskim podacima i informacijama o vlasništvu osumnjičenih/optuženih, uključujući pravna lica, uz poštivanje povjerljivosti postupka i prava na privatnost. Relevantne institucije na svim nivoima koje posjeduju takve informacije moraju biti uključene u pomenute aktivnosti u skladu sa njihovim nadležnostima i ovlaštenjima.

ii. VSTV BiH, u saradnji sa nadležnim ministarstvima pravde i Pravosudnom komisijom BDBiH, treba osigurati da tužilaštva imaju na raspolaganju neophodna budžetska sredstva za zapošljavanje specijalizovanih finansijskih stručnjaka, odnosno da na drugi način po potrebi imaju jednostavan i brz pristup specijalizovanim finansijskim stručnjacima za potrebe procesuiranja predmeta koji uključuju složene finansijske, imovinske i poslovne podatke.

iii. Ministarstva pravde i Pravosudna komisija BDBiH trebaju:

- Revidirati i, po potrebi, izmijeniti i dopuniti zakone o vještacima kako bi se osigurala usklađenost sa međunarodnim standardima i obezbijedila neophodna garancija kvaliteta.
- Osigurati da spisak vještaka pruža potrebnu ekspertizu za potrebe procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

iv. VSTV BiH, u saradnji sa glavnim tužiocima BiH, FBIH, RS i BDBiH, treba ažurirati obavezujuća uputstva o provođenju finansijskih istraga kako bi se obuhvatili i drugi finansijski aspekti krivičnih djela, uključujući privremeno i trajno oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelima i primjenu proširenog oduzimanja.

U skladu sa međunarodnim standardima, zakonski okvir u BiH predviđa različite mjere privremenog i trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom, uključujući i privremene mjere osiguranja, odnosno mjere privremenog oduzimanja imovine,<sup>51</sup> oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom,<sup>52</sup> i prošireno oduzimanje.<sup>53</sup> Posebni zakoni na snazi u FBiH, RS-u i BDBiH također regulišu navedenu oblast.<sup>54</sup> Uprkos zakonskim i podzakonskim rješenjima koja su općenito govoreći dovoljna, ovi važni alati i dalje se jako malo koriste.

Ostvaren je određeni napredak u poboljšanju oduzimanja imovinske koristi u smislu efikasnijeg prikupljanja podataka u sistemu upravljanja tužilačkim predmetima, kao i u klasifikaciji finansijske istrage kao posebnog elementa u vođenju evidencije i godišnjoj normi tužilaca. To, međutim, ne rješava konkretne izazove u potpunosti. Kroz konsultacije sa tužiocima, utvrđeno je postojanje izazova u pribavljanju blagovremenih i povjerljivih finansijskih podataka na način koji ne ugrožava istragu. Iako je potpisivanjem memoranduma o razumijevanju između relevantnih institucija ostvaren određeni napredak i

olakšan pristup podacima, potrebno je poduzeti dodatne korake kako bi se tužiocima osigurao brz pristup informacijama koje se odnose na sve relevantne izvore finansijskih, imovinskih i poslovnih podataka.

### **Vještaci**

Iako se na listama nadležnih ministarstva pravde i Pravosudne komisije BDBiH nalazi veliki broj vještaka finansijske struke, nosioci pravosudnih funkcija su tokom konsultacija u okviru Projekta izrazili zabrinutost zbog nedostatka kvalifikovanih vještaka, kašnjenja u dostavljanju nalaza i mišljenja, i eventualne pristrasnosti među vještacima. Bez poboljšanja kvalitete vještaka, odnosno postupka za njihovo angažovanje, moguće je da rezultati istrage neće biti predmet efikasnog vještačenja tokom suđenja.

### **Smjernice o finansijskim istragama**

Pravosudne institucije su poduzele korake da unaprijede postupak privremenog i trajnog oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. U januaru 2019. godine, VSTV BiH je usvojio smjernice prema kojima su glavni tužioci dužni da izdaju

<sup>51</sup> Vidi Privremene mjere osiguranja u ZKP-u BiH, članovi 202. i 395.; KZ FBiH, članovi 216. i 416.; KZ RS, članovi 112. i 389.; i KZ BDBiH, članovi 202. i 395.

<sup>52</sup> Vidi Osnova oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i Načini oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u KZ BiH, članovi 110. i 111.; KZ FBiH, članovi 114. i 115.; KZ RS, članovi 83. i 84.; i KZ BDBiH, članovi 114. i 115.

<sup>53</sup> Vidi Prošireno oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u KZ BiH, član 110(a); KZ FBiH, član 114a.; KZ BDBiH, član 114a. i član 28. Zakona o oduzimanju imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela RS-a.

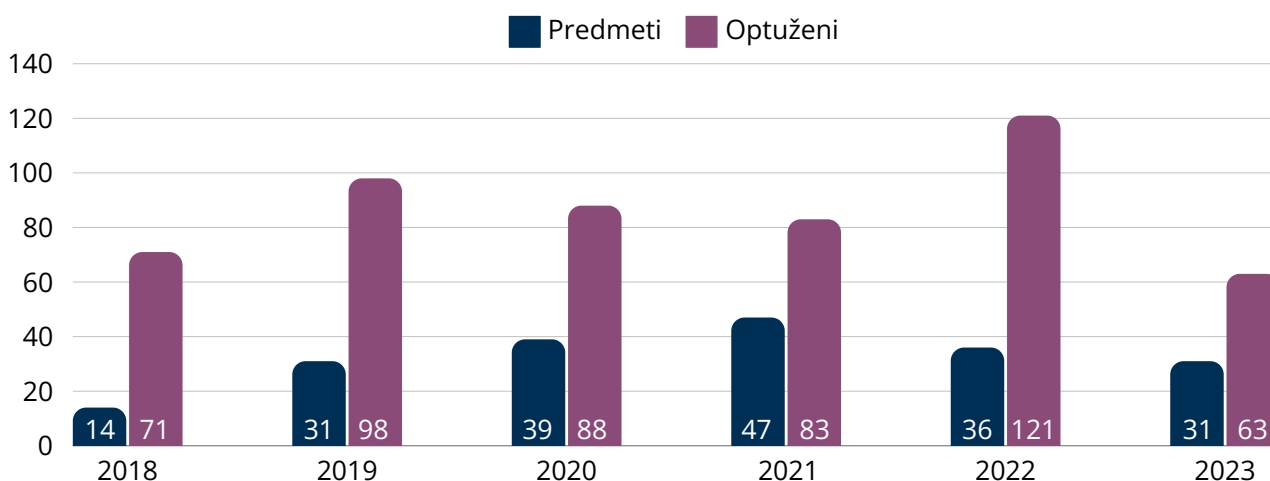
<sup>54</sup> Vidi Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom FBiH (Službene novine FBiH, broj 71/14) i Zakon o oduzimanju imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela RS (Službeni glasnik RS, broj 66/18) i Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine BDBiH (Službeni glasnik BDBiH, broj 29/16).

obavezujuća uputstva tužiocima da u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca naređuju provođenje finansijskih istraga.<sup>55</sup>

Ove smjernice, na koje će se glavni tužioci pozivati kada budu izdavali obavezujuća uputstva, od postupajućih tužilaca iziskuju da razmotre provođenje finansijske istrage za krivična djela sa utvrđene liste. Iako su ove smjernice dobra polazna tačka, one se odnose samo na jedan aspekt ovog složenog procesa jer su ograničenog obima. Kao zasebna komponenta istražnog postupka, finansijske istrage su definisane kao odvojeni predmet u

tužilačkom sistemu upravljanja predmetima i samim tim kao poseban predmet u godišnjoj normi tužilaca.<sup>56</sup> Nova nomenklatura omogućava sistemu upravljanja predmetima da prati upotrebu finansijskih istraga i trebala bi da podstakne tužioce da provode finansijske istrage, jer to ulazi u njihovu normu. Iako se broj finansijskih istraga povećao od 2018. godine, korištenje tog instrumenta je neujednačeno, pri čemu broj optuženih protiv kojih se provodi istraga varira iz godine u godinu, kako je prikazano na Slici 16. Imajući to u vidu, kako je naprijed i navedeno, uvrštavanje finansijske istrage u godišnju normu tužilaca trebalo bi, po svemu sudeći, da ima motivirajući efekat.

## Finansijske istrage



**Slika 16:** Finansijske istrage, po optuženom i predmetu, od 2018. do 2023. godine. Izvor: VSTV BiH, mart 2024. godine.

<sup>55</sup> Vidi VSTV BiH, Godišnji izvještaj 2019. godinu (Sarajevo: VSTV BiH, 2019.), str. 55 u vezi sa donošenjem smjernica za glavne tužioce o izdavanju obavezujućeg uputstva o obaveznom vođenju finansijskih istraga u okviru provođenja krivične istrage u određenim predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

<sup>56</sup> VSTV BiH, Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 6/2022, 31. januar 2022. godine), [Službeni List- Pregled Dokumenta \(sluzbenilist.ba\)](#).

Ipak, podaci o privremenom i trajnom oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim djelom pokazuju mješovitu sliku (vidi Sliku 17).

Prošireno oduzimanje se rijetko nalaže, dok su mjere osiguranja za zamrzavanje imovine prije donošenja pravosnažne presude izrečene u tek manjem broju predmeta.

### Privremeno oduzimanje, oduzimanje i prošireno oduzimanje

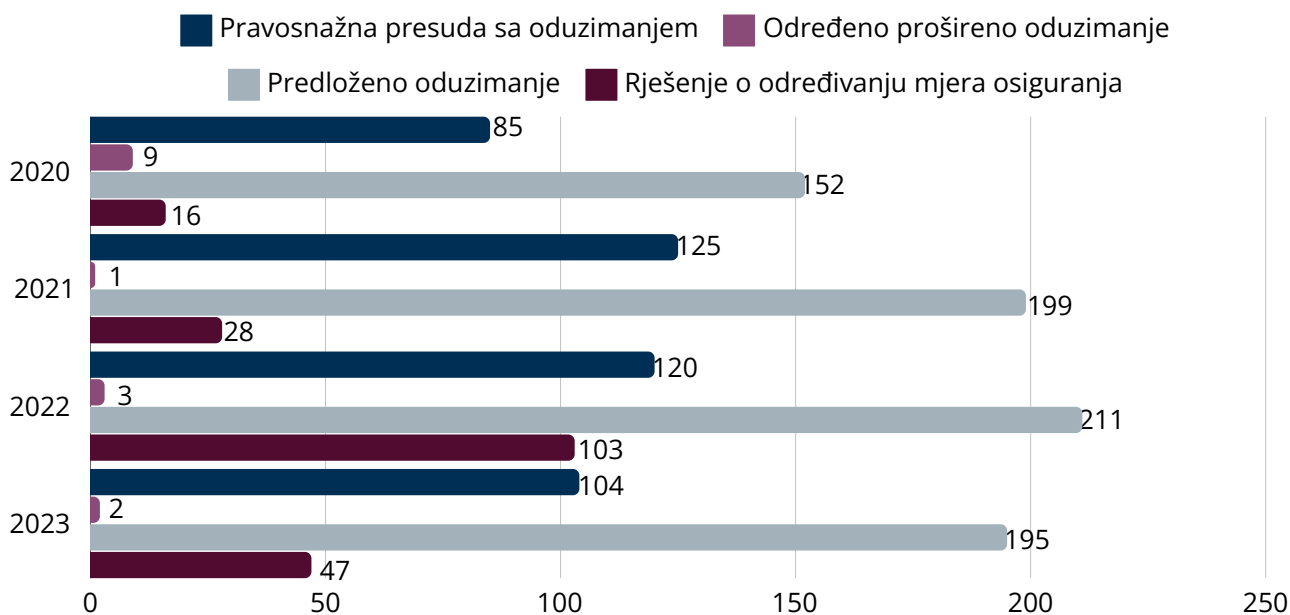
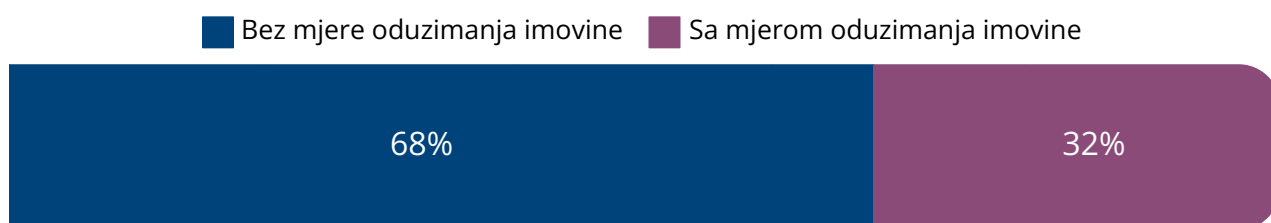


Figure 17 - Privremeno, trajno i prošireno oduzimanje imovinske koristi u BiH, od 2020. do 2023. godine. Izvor: VSTV BiH, mart 2024. godine.

Ovi nalazi se podudaraju sa ishodima u predmetima koji su praćeni u okviru Projekta. Među pravosnažno okončanim predmetima, protiv samo 32% svih osuđenih lica izrečena je

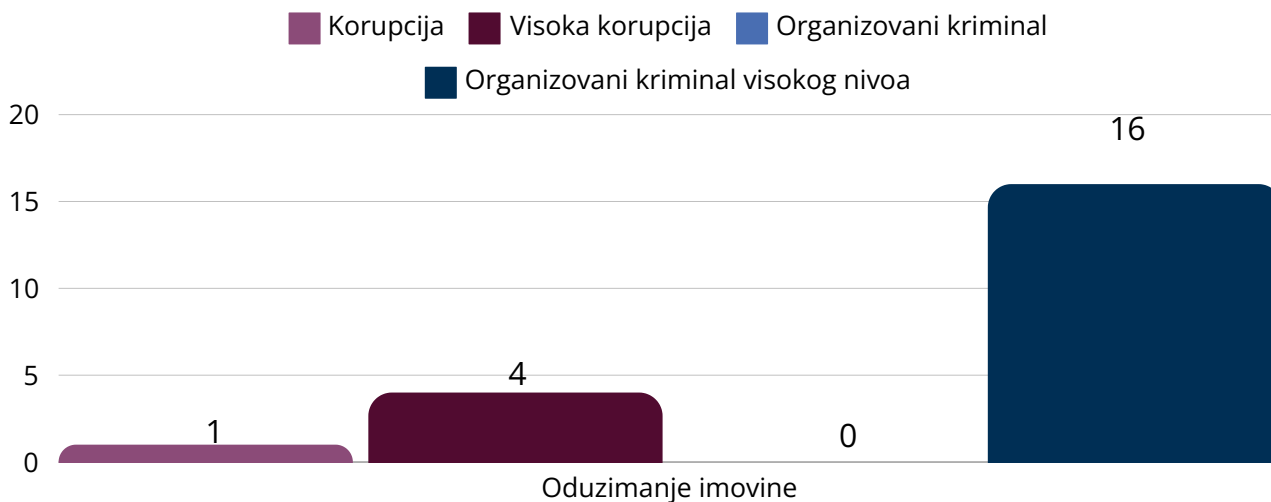
mjera trajnog oduzimanja imovinske koristi, prvenstveno u predmetima organizovanog kriminala, pri čemu su iznosi u pojedinim slučajevima glasili na samo 100 BAM (50 eura) (vidi Slike 18 i 19).

### Oduzimanje



Slika 18 - Oduzimanje imovinske koristi izrečena osuđenim licima u svim presudama. Izvor: Projekt.

## Vrste predmeta sa oduzetom imovinom



**Slika 19** - Vrste predmeta u kojima je izrečena mjera trajnog oduzimanja imovinske koristi, praćeni predmeti, od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvor: Projekt.

Uz napomenu da je potrebno dodatno praćenje i analiza privremenog i trajnog oduzimanja imovinske koristi, podaci koji su trenutno dostupni ukazuju na neujednačene rezultate. Nalazi Projekta, kako je već navedeno, ukazuju na potrebu za dodatnim resursima i izgradnjom kapaciteta u svrhu jačanja vještina i proširenja stručnih znanja u ovoj oblasti.

Iako su na raspolaganju kvalitetni materijali za obuku kao i opće smjernice o finansijskim istragama i postupcima koje se odnose na privremeno i trajno

oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom,<sup>57</sup> još uvijek nisu izdate obavezujuće smjernice.<sup>58</sup>

VSTV BiH se obavezao na izradu smjernica o utvrđivanju finansijskih aspekata krivičnih djela.<sup>59</sup> Ova mjera bi se mogla implementirati ažuriranjem i proširenjem već postojećih obavezujućih uputstava koje izdaju glavni tužioci o finansijskim istragama u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

<sup>57</sup> Vidi Eldan Mujanović i Darko Datzler, eds., Priručnik o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2016.).

<sup>58</sup> [Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom Prirucnik.pdf \(fazuoi.gov.ba\)](#). The Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) Centre, Priručnik o djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu s evropskim i međunarodnim standardima (The AIRE Centre, Regional Anti-Corruption Initiative).

<sup>59</sup> Eldan Mujanović, ed., Smjernice za postupanje nadležnih institucija u postupku za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2017.).

<sup>60</sup> VSTV BiH, Reformski program 2021.-2023., Mjera IV.1.13.: Potrebno je razviti konkretne smjernice u pogledu utvrđivanja finansijskih aspekata krivičnih djela... i korištenja činjeničnih okolnosti za dokazivanje ovih elemenata.

# VII. Kosovo

## Uvod

U procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, Kosovo je ostvarilo napredak, premda obilježen stalnim izazovima. U pozitivne pomake ubraja se usvajanje Strategije o vladavini prava 2021.-2026. godine<sup>60</sup> i Strateškog plana za efikasno rješavanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala 2022.-2024. godine.<sup>61</sup> Potpisivanjem zajedničke deklaracije (Zajednička izjava o posvećenosti) u martu 2023. godine, ključni akteri su potvrdili svoju opredijeljenost za reformu pravosudnog sektora i jačanje vladavine prava.<sup>62</sup>

Iako su potpisnici izrazili istinsku opredijeljenost za reformu pravosuđa, i dalje postoje neslaganja u pogledu konkretnih zakona koje treba izmijeniti i neophodnog sadržaja izmjena i dopuna (uključujući sistem provjere integriteta).

Međutim, kontinuirani izazovi stvaraju percepciju nekažnjivosti i narušavaju povjerenje javnosti u pravosudni sistem. Sudije i praktičari nailaze na poteškoće

u tumačenju i primjeni novih odredbi Zakona o krivičnom postupku (ZKP) dok se veliki broj predmeta organizovanog kriminala i korupcije i dalje vraća na ponovno suđenje. To produžava cjelokupno trajanje postupaka i crpi resurse.

Nedostaje transparentnost i pristup javnim informacijama. Evidentna je potreba za unapređenjem sistema obavještavanja o pretresnim ročištima i vođenjem preciznije statistike o funkcionisanju pravosudnog sistema. I dalje je zastupljena neujednačena praksa u odgovaranju na zahtjeve za informacijama. Iako su komunikacijske strategije usvojene, da bi se osigurala efektivnost neophodno je donijeti obavezujuća uputstva i uspostaviti mehanizme praćenja. Neujednačena sudska praksa, nedostatak smjernica Vrhovnog suda i ograničeni kapaciteti elektronskih platformi za pristup presudama dodatno ugrožavaju jednakost svih strana pred zakonom.

<sup>60</sup> Strategija o vladavini prava 2021. - 2026. dostupna je na: <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/8EF86336-E250-4EA2-9780-D4B8F7E853B5.pdf>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>61</sup> Dostupno na: [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK\\_Plani\\_Strategjik\\_per\\_zgjidhjen\\_efikase\\_te\\_lendeve\\_te\\_korrupsionit\\_dhe\\_krimite\\_organizuar\\_20\\_22\\_2024.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK_Plani_Strategjik_per_zgjidhjen_efikase_te_lendeve_te_korrupsionit_dhe_krimite_organizuar_20_22_2024.pdf) (na albanskom jeziku). [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>62</sup> Ministarstvo pravde Kosova, Sudski savjet Kosova i Tužilački savjet Kosova, vršilac dužnosti glavnog tužioca i predsjednik Vrhovnog suda prvi su potpisnici Zajedničke izjave o posvećenosti reformi pravosuđa u martu 2023. godine. Stranke su utvrdile ključne ciljeve pravosudne reforme koji se odnose na poboljšanje ocjenjivanja rada sudija i tužilaca, provjeru integriteta, disciplinsku odgovornost sudija te status i stručno usavršavanje sudija i tužilaca. Konsolidovani izvještaj je izrađen 2023. godine i dostavljen svim relevantnim akterima i međunarodnim organizacijama. Iako su potpisnici izrazili istinsku opredijeljenost za reformu pravosuđa, i dalje postoje neslaganja u pogledu konkretnih zakona koje treba izmijeniti i neophodnog sadržaja izmjena i dopuna (uključujući sistem provjere integriteta).

Zabrinutosti u pogledu postupka saslušanja svjedoka, prava optuženih i kašnjenja u prijevodu su dalje prisutne, što utječe na pravičnost postupaka. Učinkovitost postupaka i dalje je upitna, s velikim brojem ponovno zakazanih i neproduktivnih ročišta i dugih odgađanja, dijelom zbog nepostojanja jasnih rokova za zakazivanje ročišta i ponovnih suđenja. Nedosljedna upotreba Informacijski sistem za upravljanje predmetima (CMIS) i oslanjanje na štampanu dokumentaciju također otežavaju upravljanje predmetima.

Optužnice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije su slabog kvaliteta, što za rezultat ima visoku stopu oslobađajućih presuda. Naglasak se stavlja na kvantitativni kriterij u vrednovanju rada tužilaca i sudija, koji zbog toga više prioritiziraju brzinu i količinu od kvaliteta kako bi ispunili

zahtjeve u pogledu norme.

Neefikasnom procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije dodatno doprinosi niska stopa oduzimanja imovine. Iako se prema navodima u mnogim predmetima radi o velikim iznosima imovinske koristi stečene krivičnim djelom, mjera oduzimanja imovine se vrlo rijetko nalaže, dijelom zbog toga što organi za provođenje zakona i tužioci ne prepoznaju sve prednosti efikasnih finansijskih istraga.

Kako bi se pristupilo rješavanju ovih sistemskih pitanja, u ovom izvještaju date su preporuke za jačanje kapaciteta Kosova za efikasno procesuiranje i presuđivanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa te samim tim jačanje integriteta i kredibiliteta pravosudnog sistema.

# Pravičnost

1

## Preporuka

### Unaprijediti transparentnost i pristup informacijama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

i. Sudski savjet Kosova (SSK) treba da osigura redovno objavljivanje i ažuriranje tačnih i blagovremenih informacija o predmetima organizovanog kriminala i korupcije, uključujući raspored suđenja i presude.

ii. SSK, Tužilački savjet Kosova (TSK), sudije i tužioci treba da unaprijede komunikaciju sa civilnim društvom tako što će brzo, dosljedno i sveobuhvatno reagovati na zahtjeve za informacijama. To treba da podrazumijeva:

- održavanje redovnih konferencija za štampu i rješavanje predmeta od velikog javnog interesa, posebno onih koji se odnose na organizovani kriminal i korupciju.
- praćenje provedbe relevantnih komunikacijskih strategija
- usvajanje obavezujućih uputstava koja predviđaju minimalne standarde za objavljivanje informacija o predmetima.

iii. TSK treba da uspostavi mehanizme za osiguranje dosljednog pristupa objavljenim optužnicama. Ovi mehanizmi trebaju obuhvatiti dovoljne mjere zaštite za očuvanje prava na privatnost i zaštitu osjetljivih informacija.

Praćenje suđenja i konsultacije sa medijima i civilnim društvom ukazali su na problem sa pristupom javnosti informacijama te nedostatak pouzdanog sudskog sistema za

obavješćavanje o zakazanim ročištima,<sup>63</sup> nedosljedno objavljivanje sudskih odluka i neadekvatan odgovor na zahtjeve civilnog društva za informacijama.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Zabrinutosti u vezi sa sistemima obavješćavanja odnosile su se na objavljivanje rasporeda ročišta bez imena optuženih, odnosno sa netačnim unosima na platformi ili bez ikakvih unosa.

<sup>64</sup> Kako je navedeno tokom diskusija sa medijima i civilnim društvom 10. aprila 2023. godine.



Osiguranje transparentnosti u postupcima, naročito u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, iziskuje balans između interesa javnosti za određene postupke i zaštite osjetljivih informacija. Poštivanje pravnih okvira i etičkih standarda kako bi se zaštitila privatnost te izbjeglo prejudiciranje ishoda postupka je stoga ključno kao i postojanje strategija i smjernica za sudove i tužilaštva o komuniciranju sa javnosti.

Projekt je evidentirao zapaženo poboljšanje u objavljivanju presuda Apelacionog suda tokom 2023. godine u odnosu na 2021. i 2022. godinu. Međutim, stalna kašnjenja su evidentirana u objavljivanju presuda osnovnih sudova.

Objavljivanje propisa, budžeta, planova, izvještaja i statistika na institucionalnom nivou, kao i održavanje redovnih

konferencija za medije, jača transparentnost i odgovornost, i gradi povjerenje javnosti. SSK i TSK imaju na raspolaganju sveobuhvatne komunikacijske strategije za unapređenje transparentnosti i saradnje sa medijima i civilnim društvom.<sup>65</sup> Međutim, podjednako je važno da savjeti proaktivno prate provedbu ovih strategija.

Vodič Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) o komunikaciji s medijima i javnošću za sudove i tužilačke organe pruža korisne smjernice koje mogu poslužiti kao mjerilo za pristup informacijama.<sup>66</sup> Korištenje CMIS-a za prikupljanje podataka također je od ključne važnosti jer osigurava da su pouzdane i ažurirane informacije dostupne javnosti putem „Kontrolne ploče za uvid u učinkovitost suda.“<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Strategija Tužilačkog savjeta za komunikaciju tužilačkog sistema 2021. - 2023. dostupna na <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Dokumente%20Strategijike/Strategy%20for%20communication%20of%20the%20prosecutorial%20system%202021-2023.pdf> i Komunikacijska strategija Sudskog savjeta 2022 - 2024, dostupna na [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/03/KGJK\\_Strategija\\_Komunikimit\\_2022-2024.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/03/KGJK_Strategija_Komunikimit_2022-2024.pdf). [dokumentima pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>66</sup> Dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>. Za potrebe dodatne usporedbe, vidi Vodič o pristupu medija sudovima u Engleskoj i Velsu, dostupno na <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-staff-on-supporting-media-access-to-courts-and-tribunals/jurisdictional-guidance-to-support-media-access-to-courts-and-tribunals-criminal-courts-guide-accessible-version>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>67</sup> Dostupno na: <https://www.gjyqesori-rks.org/performance-dashboard/?lang=en>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

### **Povećati kapacitete sudova da efikasno funkcionišu na oba službena jezika.**

- i. SSK i TSK trebaju procijeniti potrebe svih osnovnih sudova i tužilaštava i odrediti koliko tumača i prevodilaca treba rasporediti u svakoj od tih institucija. U okviru tog procesa potrebno je prioritizirati raspoređivanje resursa za hitne i zaostale predmete.
- ii. SSK i TSK trebaju pregledati zahtjeve u pogledu kvalifikacija i tekuće edukacijske potrebe kako bi se osiguralo da tumači i prevodioci posjeduju neophodne vještine i iskustvo za efikasan rad u pravosuđu.
- iii. Dugoročno gledano, SSK i TSK trebaju osigurati da uslovi za zapošljavanje budu adekvatni kako bi se omogućilo zapošljavanje i zadržavanje stručnih tumača i prevodilaca.

Kvalitetno osposobljeni tumači i prevodioci od ključne su važnosti za efektivno učešće strana u postupku i ostvarivanje prava optuženih u pogledu jezika. Ovo načelo je sadržano u odredbama Ustava, ZKP-a i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) koje predviđaju pravo na besplatnu pomoć tumača, ako optuženi ne razumije jezik na kojem se vodi postupak.<sup>68</sup>

Jedna od glavnih zabrinutosti u pogledu funkcionisanja pravosudnog sistema Kosova odnosi se na kontinuirano loš pismeni i usmeni prevod. Projekt je evidentirao zabrinutosti u svih 15 praćenih predmeta u kojima je bio potreban usmeni ili pismeni prevod. Raspoređeni tumači nisu bili dovoljno upoznati sa pravnom terminologijom, odnosno nisu posjedovali osnovne prevodilačke vještine.

<sup>68</sup> Vidi: Ustav, član 30; ZKP, član 14.: i Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6. Evropski sud za ljudska prava također je konstatovao da obaveza osiguranja tumačenja „nije ograničena samo na puko angažovanje tumača, već i na vršenje određenog stepena kontrole nad adekvatnošću prevoda“. EKLJP, Cuscani protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 24. septembar 2002., dostupno na <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid>. [pristupljeno 21 mart 2024.]

Projekt je evidentirao najmanje 25 odgoda zbog nedostupnosti tumača. Odgađanja i prekidi uzrokovani nedostatkom opreme za simultani prevod u sudnicama, odnosno tehničkim problemima sa postojećom opremom evidentirani su u najmanje 28 slučajeva.

Projekt je evidentirao izazove u pogledu osiguranja prevedenih optužnica i sudskih spisa, što je uzrokovalo kašnjenja u trajanju od dva do šest mjeseci u pet predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Usvojene uredbe SSK-a, etički kodeks i priručnik za tumače i prevodioce željno su iščekivani instrumenti koji bi mogli riješiti neke od navedenih izazova.<sup>69</sup> Međutim, tokom konsultacija često se navodilo da male plate predstavljaju prepreku zapošljavanju i zadržavanju adekvatno osposobljenih tumača i prevodilaca. To ukazuje na potrebu za provođenjem mjera koje će doprinijeti stvaranju okruženja koje privlači i zadržava osposobljene stručne osobe u oblasti usmenog i pismenog prevođenja.

### 3

#### Preporuka

#### **Osigurati efektivnu pravnu pomoć optuženima u svim fazama krivičnog postupka.**

- i. SSK, TSK i Advokatska komora Kosova trebaju sarađivati na izradi obavezujućih uputstava, uključujući i detaljan vremenski okvir, kako bi se osiguralo da odbrana ima pristup dokazima i materijalima tokom pretpretresne faze postupka, u skladu sa ZKP-om.
- ii. Sudovi trebaju osigurati dostupnost prostorija za privatne konsultacije branilaca i branjenika prije ročišta i predvidjeti dovoljno vremena za te konsultacije.
- iii. Advokatska komora Kosova treba izraditi smjernice za branioce koje predviđaju minimalne standarde za pripremu predmeta, savjetovanje i zastupanje.

<sup>69</sup> Dana 21. juna 2023. godine, SSK je usvojio sljedeće dokumente: i) Uredba br. 07/2023 o postupku sertifikacije, imenovanju, uslovima, pravima, obavezama, naknadama i disciplini sudskih prevodilaca i tumača ii) Priručnik o radu prevodilaca i tumača u pravosuđu Kosova; i iii) Etički kodeks za sudske prevodioce i/ili sertifikovane i imenovane prevodioce i tumače. U vrijeme izrade ovog dokumenta, samo je Uredba 07/2023 bila dostupna online: [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119\\_KGJK\\_Rregullore\\_07\\_2023\\_per\\_perkthyes\\_dhe\\_interpret\\_gjyqesore.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119_KGJK_Rregullore_07_2023_per_perkthyes_dhe_interpret_gjyqesore.pdf). [pristupljeno 21. marta 2024.]

iv. Advokatska komora Kosova treba uspostaviti mehanizam za rješavanje pritužbi sudova u pogledu postupanja njenih članova i osigurati da su disciplinske odluke dostupne javnosti uz zaštitu prava na privatnost.

U skladu sa ZKP-om, odbrana ima pravo da prije održavanja prvog ročišta dobije primjerak optužnice i izvrši uvid u spis predmeta.<sup>70</sup> Projekt je evidentirao slučajeve u kojima tužilac odbrani nije omogućio uvid u ove dokumente od suštinske važnosti. Ročišta u 16 praćenih predmeta morala su biti odgođena radi dostavljanja optužnice, odnosno spisa,<sup>71</sup> što je uzrokovalo kašnjenje u trajanju od dvije do 24 sedmice.<sup>72</sup>

U osam praćenih predmeta, u kojima se postupak vodio protiv više optuženih lica, Projekt je evidentirao da je ograničen prostor u sudnici i kašnjenje u privođenju optuženih iz pritvorskih jedinica otežalo braniocima konsultacije sa njihovim branjenicima.

Projekt je u 24 predmeta evidentirao loše zastupanje branioca zbog neadekvatne pripreme. Konstatovano je da sudska vijeća općenito ne intervenišu u takvim situacijama. Kako bi osigurali da je pravno zastupanje učinkovito, sudovi trebaju vršiti nadzor nad

primjenom ovlaštenja predviđenih u ZKP-u. Tokom konsultacija sa sudijama potvrđeno je da je jedina mjera za rješavanje problema u pogledu kvalitete zastupanja od strane izabranih branilaca, prijava branioca Advokatskoj komori Kosova radi eventualnog izricanja disciplinskih mjera. To se smatra primjerenim samo u težim slučajevima. Međutim, trebalo bi se primjenjivati svaki put kada je neophodno. Nažalost, prema riječima sudija i tužilaca, Advokatska komora Kosova rijetko odgovara na zahtjeve za izricanjem disciplinskih mjera, odnosno ne obavještava ih o ishodu pritužbi. Ako je to tačno, onda to ukazuje na zabrinjavajući nedostatak poštovanja prema zahtjevima suda i moglo bi stvoriti percepciju nekažnjivosti među advokatima koji se ne pridržavaju profesionalnih standarda. Tokom konsultacija, SSK, TSK i Advokatska komora Kosova izvijestili su da ne postoji mehanizam koji bi mogao riješiti ovaj problem, jer ne postoji praksa održavanja redovnih sastanaka, odnosno platforma za razmatranje problema među institucijama.

<sup>70</sup> ZKP, član 239: „Materijali koji se dostavljaju optuženom nakon podizanja optužnice“.

<sup>71</sup> Na odredbe ovog člana primjenjuju se mjere zaštite oštećenih i svjedoka. Član 239, stav 5. nedavno usvojenog ZKP-a predviđa sljedeće: „Kada državni tužilac ne izvrši obaveze iz stava 1. ovog člana, obavještava se glavni tužilac.“

<sup>72</sup> U dva predmeta su odgode dugo trajale zbog čekanja na prevod spisa.

Advokatska komora Kosova treba razmotriti donošenje smjernica za braniocima koje će biti djelotvorne. Te smjernice trebaju predvidjeti minimalne standarde za pripremu predmeta, savjetovanje i zastupanje.

Smjernice mogu doprinijeti uspostavljanju standarda za zastupanje

u krivičnim predmetima i pružiti referentnu vrijednost za određivanje situacija u kojima je intervencija neophodna.

Implementaciju smjernica treba da prati sveobuhvatna obuka za podizanje kvaliteta zastupanja.

## 4

### Preporuka

**Osigurati dosljednu primjenu zakona u skladu sa međunarodnim standardima, naročito onim koje je utvrdilo Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE).**

- i. Podsticati sudove niže instance da se pozivaju na praksu viših sudova, posebno kada se bave pitanjima tumačenja. Vrhovni sud treba izdati smjernice o zahtjevnim pravnim pitanjima/tumačenjima.
- ii. Povećati broj sastanaka između sudija različitih instanci i izraditi sažetak odabranih odluka o postupanju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.
- iii. SSK treba osigurati objavljivanje presuda, posebno viših sudova, na dosljedan i blagovremen način.

Sudije su izrazile nezadovoljstvo u pogledu odnosa između različitih instanci sudskog sistema. Konkretno, ne održava se dovoljno sastanaka između sudija Vrhovnog i Apelacionog suda

sa sudijama osnovnih sudova i odjeljenja izvan sjedišta suda u svrhu promocije dobre i dosljedne sudske prakse. U konsultacijama je navedeno da sudovi niže instance često oklijevaju

da od Vrhovnog suda zatraže pravno mišljenje.<sup>73</sup> Također je navedeno da sudije niže instance nisu proaktivne u pretraživanju i primjeni sudske prakse viših sudova. To više sudove ograničava u njihovom nastojanju da riješe pitanja vezana za tumačenje zakona i promoviraju dosljednu sudsku praksu, što dovodi do sve većih nedosljednosti.

Vrhovni sud je donio dvije smjernice u decembru 2023. godine. Prva smjernica pod nazivom „Odabrane odluke Vrhovnog suda Kosova”<sup>74</sup> sadrži sažetak ključnih odluka u oblasti krivičnog i građanskog prava i namijenjena je ujednačavanju sudske prakse. Druga smjernica pod nazivom „Sažetak sudske prakse Vrhovnog suda u krivičnim i građanskim predmetima”<sup>75</sup> nudi rješenja za izazove s kojima se susreću sudije u krivičnim i građanskim predmetima i smjernice o primjeni sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). OSCE pozdravlja donošenje ovih smjernica i nastavlja s praćenjem njihove primjene. Preporuka je da se usvoje slične smjernice za rješavanje izazova u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije protiv više optuženih lica.

Unatoč brojnim novim zakonima koji su stupili na snagu, uključujući i novi Krivični zakonik (KZ) 2019. i izmijenjeni i dopunjeni ZKP 2023. godine, Projekt je uočio pad u broju izdatih mišljenja Vrhovnog suda od 2016. godine.<sup>76</sup> Kada su u pitanju presude, odluke SSK-a te nove smjernice koje utiču na sudsku praksu, od ključne je važnosti da sudije o tome budu obaviještene. U tom smislu, redovno izvještavanje o dešavanjima u sudskoj profesiji, odnosno generisanje obavještenja u CMIS-u moglo bi pomoći sudskoj zajednici da bude u toku svih važnih dešavanja u struci.

Projekt je također konstatovao da se sudovi rijetko pozivaju na postojeću sudsku praksu. Konkretno, u samo dva praćena predmeta Apelacioni sud se pozvao na sudsku praksu, i u oba pomenuta predmeta sudije su citirale odluke ESLJP-a.<sup>77</sup> Tokom konsultacija pojedine sudije su izrazile zabrinutost o potencijalno selektivnoj primjeni sudske prakse u korist željenog tumačenja. To ukazuje na potrebu za jasnim smjernicama o tome kako i kada se sudovi mogu na primjeren način pozivati na sudsku praksu viših sudova.

<sup>73</sup> Prema članu 26.(1.4) Zakona br. 06/L-054 o sudovima, Vrhovni sud je nadležan da „definiše principijelne stavove i izdaje pravna mišljenja i smjernice za jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova na teritoriji Kosova”.

<sup>74</sup> Dostupno na: [https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/26927\\_Permbledhje%20me%20vendime%20t%C3%AB%20p%C3%ABrzgjedhura%20t%C3%AB%20Gjykat%C3%ABs%20Supreme%202023.PDF](https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/26927_Permbledhje%20me%20vendime%20t%C3%AB%20p%C3%ABrzgjedhura%20t%C3%AB%20Gjykat%C3%ABs%20Supreme%202023.PDF) [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>75</sup> Dostupno na: [https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/76246\\_Permbledhje%20nga%20praktika%20e%20Gjykates%20Supreme,%20ne%20ceshtjet%20penale%20dhe%20civile%202023.pdf](https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/76246_Permbledhje%20nga%20praktika%20e%20Gjykates%20Supreme,%20ne%20ceshtjet%20penale%20dhe%20civile%202023.pdf) [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>76</sup> Vrhovni sud je donio 15 pravnih mišljenja 2016. godine (što je slično broju mišljenja koja je Vrhovni sud donio u prethodnim godinama). Međutim, u periodu od 2017. do 2023. godine, izdato je ukupno deset pravnih mišljenja. Vidi, <https://supreme.gjyqesori-rks.org/mendimet-juridike/?cYear=2023>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>77</sup> Primjenjivost sudske prakse ESLJP-a je nedvojbeno jasnija jer je utvrđena u članu 53. Ustava u kojem stoji da se „ljudska prava i osnovne slobode zajamčene ovim Ustavom tumače u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.”

Neophodno je napraviti značajan preokret u praksi kako bi se sudije potakle na pozivanje na sudsku praksu i kako bi se razjasnile obaveze stranaka u tom pogledu. Ovu praksu ne treba posmatrati kao prijetnju sudskoj nezavisnosti. Naprotiv, treba je tumačiti kao alat za postizanje ujednačene primjene zakona. Poduzeti su značajni

koraci ka povećanju broja objavljenih presuda.<sup>78</sup> Tokom 2023. godine, većina presuda objavljena je na web stranici SSK-a, što omogućava pretraživanje sudske prakse.<sup>79</sup> Međutim, web stranicu bi trebalo prilagoditi korisnicima, uz obaveznu doradu funkcija pretraživanja kako bi se omogućila tačna identifikacija predmeta.

5

## Preporuka

### Osigurati nezavisnost suda i u očima javnosti.

i. Pružiti sudijama praktičnu obuku o upravljanju sudnicom i vođenju postupka stručno i nepristrasno u skladu sa međunarodnim standardima.

U 15 praćenih predmeta, Projekt je evidentirao neprimjerene komentare sudija i tužilaca koji su narušili percepciju nepristrasnosti i pretpostavku nevinosti. Tako je, na primjer, u predmetu visoke korupcije, nakon što je svjedok za optuženog rekao da je „dobra osoba“, jedan od članova sudskog vijeća izjavio: „Ako je optuženi dobra osoba, zašto mislite da je optužen?“

lako je ova izjava narušila percepciju nepristrasnosti suda i prezumpciju nevinosti optuženog, odbrana nije zatražila izuzeće sudije iz predmeta.<sup>80</sup>

U drugom predmetu visoke korupcije, nakon što je svjedok pozitivno komentarisao karakter optuženog, predsjedavajući sudija je izjavio: „Ne vješamo ga.“

<sup>78</sup> Prema izvještaju Pokreta FOL o praćenju objavljivanja sudskih odluka (januar - decembar 2022.), došlo je do porasta u objavljivanju sudskih odluka od 41% u 2022. u odnosu na 2021. godinu (2021: 24.593 objavljenih presuda; u 2022: 34.694 objavljenih presuda). SSK je pozvao na još veću posvećenost objavljivanju sudskih odluka u svrhu podizanja transparentnosti na viši nivo. Vidi, <https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2023/03/Monitorimi-i-publikimit-te-vendimeve-gyqesore.pdf>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>79</sup> eKosova je portal na kojem su javni servisi dostupni online. Dostupno na <https://ekosova.rks-gov.net/Service/10> [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>80</sup> Član 38(3) ZKP-a: “Sudija će takođe biti izuzet u obavljanju dužnosti sudije u određenom predmetu ako [...] se predoče okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.”

Isti sudija je prokomentarisao bilješke koje je svjedok pripremio da bi se lakše prisjetio sljedećom izjavom: „*Da, znamo koliko ste spremni.*” Tokom ispitivanja istog svjedoka, koji je ranije bio u pritvoru u vezi sa istim predmetom, tužilac je prokomentarisao sljedeće: „*Nevjerovatno je da ste pušteni iz pritvora.*”

U većini predmeta protiv više optuženih lica, sudska vijeća su s poteškoćom održavala red u sudnici te su u više navrata morala pribjeći izricanju mjera koje su se mogle protumačiti kao pristrasne. Službenici koji su pratili suđenja evidentirali su probleme poput nedosljedne primjene pravila o ispitivanju svjedoka, što je također narušilo percepciju nepristrasnosti

Tako su, na primjer, sudije u nekoliko predmeta dozvolile strankama da unakrsno ispituju svjedoke više puta, iako ZKP predviđa samo direktno, unakrsno i dodatno ispitivanje.<sup>81</sup> Također, u najmanje 16 navrata sudije su po kratkom postupku odbile prijedloge stranaka i prigovore bez valjanog obrazloženja.

Zabrinutosti su se uglavnom odnosile na loše, odnosno neodgovarajuće upravljanje sudnicom. Akademija pravde Kosova treba pružiti praktične i kvalitetne obuke za tužioce o tehnikama ispitivanja i za sudije o očuvanju reda u sudnici i nepristrasnom vođenju postupka. Time bi se poboljšao kvalitet pravde i povjerenje javnosti u pravosuđe.

## Efikasnost

6

### Preporuka

**Poboljšati praćenje predmeta kako bi se utvrdili uzroci kašnjenja i pratila dugotrajna suđenja.**

i. SSK treba uspostaviti mehanizam za prijavljivanje predmeta u kojima se dešavaju velika kašnjenja, utvrditi uzrok kašnjenja i odrediti korektivne mjere.

<sup>81</sup> ZKP, članovi od 328. do 331. Ne postoji odredba o pružanju mogućnosti strankama za još jedan krug unakrsnog ispitivanja, odnosno ponovnog dodatnog ispitivanja. ESLJP je naglasio važnost nepristrasnosti za pravičan pristup pravdi u predmetu Garcia Ruiz protiv Španije, 24. januar 1999., koji je dostupan na: GARCÍA RUIZ v. SPAIN (coe.int), Piersack protiv Belgije, 1. oktobar 1982, dostupno na: PIERSACK v. BELGIUM (coe.int), i Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 25. februar 1997., dostupno na: FINDLAY v. THE UNITED KINGDOM (coe.int). [svim dokumentima pristupljeno 25. marta 2024.]

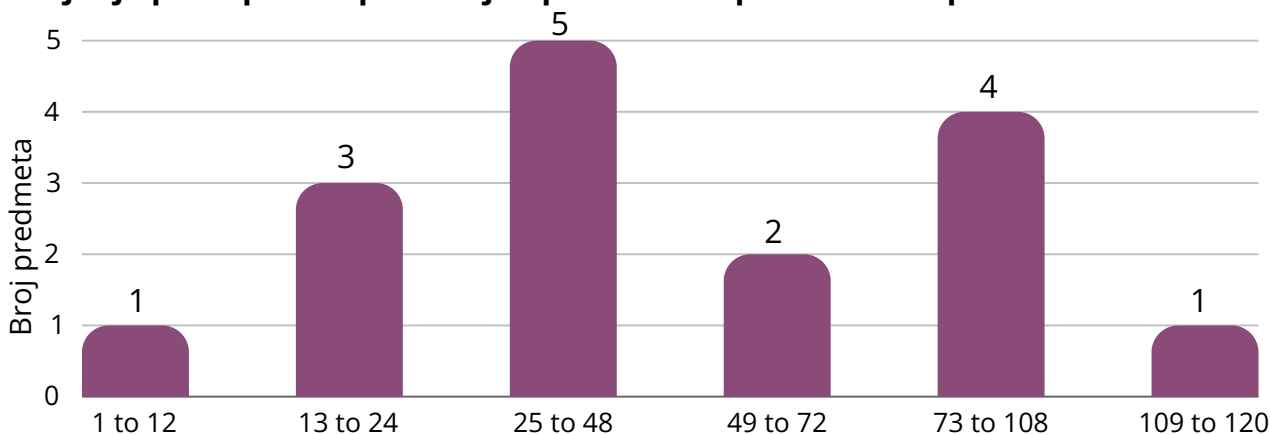


ii. SSK treba izvršiti pregled internih pravila i propisa koji utječu na napredak u predmetima. Taj pregled bi trebao obuhvatiti procjenu praktične primjene pravila o napredovanju, penzionisanju i premještanju kako bi se osiguralo da dostupnost pravnika ne utječe na odgađanje postupka.

OSCE je od jula 2021. godine pratio 16 predmeta koji su u međuvremenu okončani. Dužina trajanja postupka od podizanja optužnice do donošenja pravosnažne presude kretala se od

jednog do 120 mjeseci. U 12 predmeta (75%) bilo je potrebno više od 24 mjeseca da se donese pravosnažna presuda.

### Trajanje postupka od podizanja optužnice do pravosnažne presude



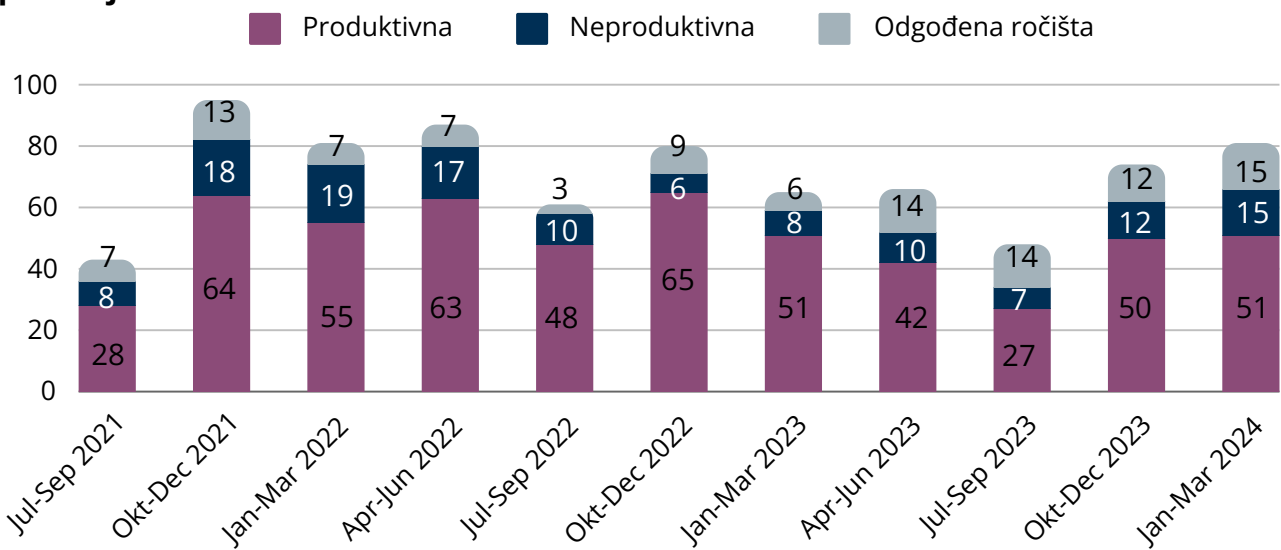
Slika 20 - Trajanje postupka od podizanja optužnice do pravosnažne presude u mjesecima

Neproductivna ročišta su bila najčešći razlog za odgađanje ročišta u predmetima organizovanog kriminala i korupcije na srednjem i visokom nivou. Ukupno je 30% svih praćenih ročišta

„neproductivno“ ili „ponovno zakazano.“<sup>82</sup> Treba naglasiti da je napredak u smislu efikasnosti postupka, kada se pogleda naredni grafikon, sporadičan i nepredvidiv.

<sup>82</sup> Ročišta se smatraju „neproductivnim“ ako se ništa značajno nije desilo tokom ročišta, odnosno ako nije bilo napretka u postupku. Ročišta se smatraju odgođenim kada se datum ročišta unaprijed izmijeni i stranke o tome budu obaviještene, bez potrebe dolaska u sud.

## Produktivna u odnosu na neproduktivna i odgođenja ročišta tokom faze praćenja

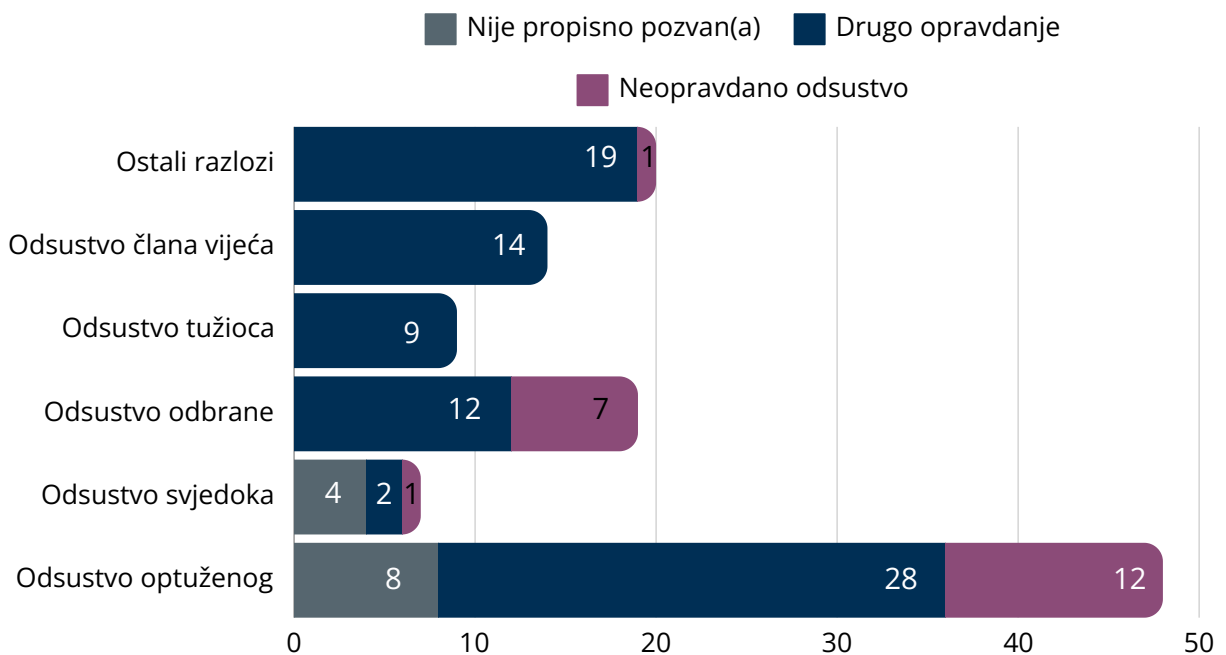


Slika 21 - Produktivna ročišta u odnosu na neproduktivna i odgođena ročišta.

Najčešći razlog za neproduktivna ročišta bio je izostanak jedne ili više strana u postupku, odnosno izostanak

optuženog, svjedoka, branioca ili tužioca. To je bio osnovni razlog u 88 od 126 neproduktivnih ročišta (70%).

## Razlozi za neproduktivna ročišta



Slika 22 - Razlozi za neproduktivna ročišta.

U predmetima sa tri uzastopna neproaktivna ročišta, odnosno predmetima koji su odgođeni na period od preko tri mjeseca potrebno je provesti analizu i poduzeti korektivne mjere.

Još jedan faktor koji uzrokuje kašnjenja su ponovljena suđenja. Tako su, na primjer, posmatrači pratili predmet u kojem je Apelacioni sud ukinuo osuđujuće presude optuženima pred osnovnim sudom (prvostepeni sud) u tri odvojena događaja i svaki put vratio predmet na ponovno suđenje. Na trećem ponovljenom suđenju, osnovni sud je donio oslobađajuću presudu.<sup>83</sup> Ne postoji rok za ponovno suđenje nakon što je predmet vraćen iz Apelacionog suda, niti je ograničen broj vraćanja predmeta na ponovno suđenje.

Sudije su tokom konsultacija izrazile zabrinutost zbog prevelikog obima

posla, naročito u Specijalizovanom odjeljenju Osnovnog suda u Prištini/Prishtinë. Raspoređivanje troje dodatnih sudija u ovo odjeljenje je pozitivan pomak. U međuvremenu je objavljen konkurs za dva upražnjena mjesta.<sup>84</sup> Specijalizovano tužilaštvo (STRK) planira zaposliti dodatnih devet tužilaca tokom 2024. godine.<sup>85</sup> Međutim, da bi sve ovo doprinijelo većoj efikasnosti, neophodno je osigurati dovoljan broj sudija u Specijalnom odjeljenju.

Sudije su također izrazile nezadovoljstvo manjkom pravnih saradnika i administrativnog osoblja, što predstavlja prepreku za efikasnije procesuiranje predmeta. Brojne sudije nemaju svoje pravne saradnike, odnosno pripravnike. SSK i TSK se trebaju pobrinuti za procjenu trenutnih potreba različitih sudova i odjeljenja, uzimajući u obzir ne samo broj, već i vrstu i složenost predmeta.

<sup>83</sup> Optužnica je podignuta 2014. godine. Osnovni sud je izrekao osuđujuće presude 2017., 2018., i 2020. godine protiv određenog broja optuženih, odnosno svih optuženih. Pravosnažnom presudom osnovnog suda iz 2023. godine svi optuženi su oslobođeni optužbi.

<sup>84</sup> Zbog smrti jednog sudije i odlaska u penziju drugog. Projekt je također dobio informaciju da će i treći sudija u Specijalnom odjeljenju otići u penziju u julu 2024. godine.

<sup>85</sup> Specijalno odjeljenje od 2019. godine ima nadležnost nad svim predmetima koje krivično procesuiraju STRK.

### Unaprijediti prakse vezane za upotrebu priznanja krivice u redovnom postupku i postupku pregovaranja o krivici.

- i. Potaknuti sudije i tužioce da koriste priznanja krivice u redovnom postupku i sporazume o priznanju krivice u odgovarajućim predmetima.
- ii. Kancelarija glavnog tužilaštva treba ažurirati Uputstvo o sporazumima o priznanju krivice i pratiti njegovu implementaciju.
- iii. Vrhovni sud treba izraditi smjernice o priznanju krivice u kojima će dati uputstva o tome kada sud treba prihvatiti priznanje krivice i koji je pristup ispravan kod utvrđivanja kazne.

Priznanja krivice, postignuta pregovorima o priznanju krivice ili u toku redovnog postupka, kao i dobrovoljna priznanja krivice štede ograničene resurse suda. U predmetima u kojima postoji dovoljno dokaza i optuženi dobrovoljno prihvata odgovornost, priznanje krivice može doprinijeti efikasnijem okončanju predmeta te efikasnijem upravljanju predmetom i resursima, posebno u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije.<sup>86</sup>

Projekt je evidentirao da se priznanja krivice vrlo rijetko koriste (što su potvrdili i akteri), posebno u visoko profiliranim predmetima.

Zakonodavstvo Kosova predviđa mogućnost ublažavanja kazne nakon priznanja krivice.<sup>87</sup> To je primjereno imajući u vidu da su prihvatanje odgovornosti i posljedica važni olakšavajući faktori za efikasno ostvarivanje pravde.

<sup>86</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala navodi da se kazna može ublažiti osobama „koje pružaju značajnu saradnju u istrazi ili krivičnom gonjenju“ organizovanog kriminala i srodnih krivičnih djela. Konvencija Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu, član 26(2). ESLJP je potvrdio da „pregovaranje o priznanju krivice“ samo po sebi ne krši pravo na pravično suđenje i može doprinijeti efikasnom postupku, smanjenju obima posla u sudu i poslužiti kao „uspješan alat u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“. Natsvlshvili i Togonidze protiv Gruzije, br. 9043/05, 29. april 2014., tačka 90.

<sup>87</sup> ZKP iz 2023. godine, član 230.

Međutim, odmjerena kazna mora biti srazmjerna i ne smije omogućiti nekažnjivost. Prava optuženih, uključujući i njihov pristup efektivnom pravnom savjetovanju i objašnjenju svih posljedica potvrdnog izjašnjenja o krivici, moraju biti zaštićena.

U četiri praćena predmeta, optuženi su izrazili namjeru da priznaju krivicu. Međutim, sud je odbio njihova priznanja krivice. Priznanja krivice nisu prihvaćena u dva predmeta jer su drugi optuženi u tim predmetima osporavali optužbe te je sud zauzeo stav da im se stoga svima treba suditi.<sup>88</sup>

U druga dva predmeta, sud je konstatovao da osnova za priznanje krivice ne odgovara činjeničnim navodima.<sup>89</sup> Ove situacije su dobar primjer izazova na koje sudovi nailaze u tumačenju odredbi o priznanju krivice u redovnom postupku i sporazumima o priznanju krivice.

Kancelarija glavnog državnog tužioca izdala je uputstvo 2021. godine o

potrebi sporazuma o priznanju krivice.<sup>90</sup> Treba napomenuti da se nepoštivanje uputstava smatra kršenjem Kodeksa tužilačke etike.<sup>91</sup> Međutim, ovo uputstvo bi trebalo ažurirati kako bi se obuhvatile nedavne zakonodavne izmjene i dopune i omogućilo praćenje implementacije, posebno odredbi o konfiskaciji i kompenzaciji nakon sklapanja pisanog sporazuma o priznanju krivice.

Slično uputstvo Vrhovnog suda moglo bi doprinijeti usklađivanju sudske prakse u ovoj oblasti.

U tri presude izrečene nakon priznanja krivice,<sup>92</sup> sud nije poštivao pretpostavku nevinosti drugih optuženih koji nisu priznali krivicu. U tim presudama kopirani su navodi optužnice bez brisanja navoda protiv optuženih koji su osporavali navode optužnice. ESLJP je konstatovao da presude donesene na osnovu priznanja krivice moraju zaštititi pretpostavku nevinosti drugih optuženih.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> U oba predmeta su krivična djela, prema navodima optužnice, počinjena u „saizvršilaštvu“.

<sup>89</sup> ZKP, član 242(2)(3).

<sup>90</sup> Uputstvo detaljno opisuje procedure koje se odnose na pisani sporazum o priznanju krivice, uključujući: sadržaj sporazuma, poticaje, optužene koji su spremni na saradnju i obaveze u pogledu konfiskacije i kompenzacije. Dostupno na:

<https://prokuroria->

[rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/Udhezim%20nr.%20160\\_2021%20per%20Negoci m%20e%20marreveshjes%20mbi%20pranimin%20e%20fajesise.pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/Udhezim%20nr.%20160_2021%20per%20Negoci m%20e%20marreveshjes%20mbi%20pranimin%20e%20fajesise.pdf). [pristupljeno 21. marta 2024]

<sup>91</sup> Dostupno na <https://prokuroria->

[rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019\\_02\\_08\\_082355\\_Shqip.pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf) [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>92</sup> Svi predmeti korupcije.

<sup>93</sup> Mucha protiv Slovačke, br. 63703/19, 25. novembar 2021., tačka 66. Konkretno, ESLJP je naveo da „sudske odluke moraju biti formulisane tako da se izbjegne svaka potencijalna pretpostavka o krivici treće strane kako se ne bi ugrozilo pravično ispitivanje optužbi u odvojenim postupcima.“

### Osigurati efikasno upravljanje predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

i. SSK i Vrhovni sud trebaju izraditi smjernice o upravljanju suđenjima. U smjernicama treba navesti šta predstavlja primjerenu upotrebu sankcija i drugih mjera kako bi se osiguralo prisustvo stranaka na ročištima.

ii. SSK i Vrhovni sud treba da podstaknu sudije na održavanje ročišta u svrhu upravljanja predmetom kada se radi o ozbiljnim/složenim predmetima kako bi omogućili:

- utvrđivanje realnog vremenskog okvira za postupak u predmetu.
- utvrđivanje nespornih i spornih činjenica i pravnih pitanja.
- utvrđivanje nespornih i spornih dokaza.
- izdavanje uputstva o objelodanjivanju dokaza.
- utvrđivanje potreba za vještačenjem.

iii. SSK treba uvesti i promovisati upotrebu e-poziva i online notifikacija za informisanje stranaka o datumima ročišta.

Tokom konsultacija izražena je opšta podrška za izradu smjernica za upravljanje predmetima i korištenje pretpretresnih ročišta za aktivno upravljanje predmetima. Ove smjernice trebaju slijediti primarno zakonodavstvo i predvidjeti sudsku diskreciju u situacijama u kojima je to prikladno. Smjernice također trebaju sadržavati jasnu referentnu vrijednost za očekivane standarde o tome kako će predmeti napredovati. SSK treba razmotriti izradu i testiranje formulara za upravljanje predmetima<sup>94</sup>

U smjernicama treba navesti šta predstavlja primjerenu upotrebu sankcija i procesnih alata kako bi se osiguralo prisustvo stranaka na ročištima. Kosovsko zakonodavstvo daje ovlast sudijama da poduzimaju kaznene, odnosno disciplinske mjere, ali su sudije rijetko posezale za tim mjerama u praćenim predmetima. Sudije često navode nedostatak jasnih uputstava o primjeni sankcija za neprimjenjivanje ovih kaznenih mjera, ističući potrebu za smjernicama po ovom pitanju.

<sup>94</sup> Dobar primjer su formulari za upravljanje predmetima u Engleskoj i Velsu, koji su dostupni na sljedećem linku: [cm001eng.docx \(live.com\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100000/cm001eng.docx); [cm001eng.docx \(live.com\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100000/cm001eng.docx (live.com)); [PTPH\\_1\\_defendant.docx \(live.com\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100000/PTPH_1_defendant.docx (live.com)); kao i drugi formulari koji su dostupni na: [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100000/Criminal_Procedure_Rules_Forms_-_GOV.UK); [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100000/Criminal_Procedure_Rules_Forms_-_GOV.UK) [pristupljeno 21.03.2024.]

SSK treba dalje da razvija postojeće baze podataka i promoviše digitalizaciju, uključujući razvoj sistema obavještanja za informisanje stranaka i javnosti o datumima zakazanih ročišta.<sup>95</sup>

Koraci ka realizaciji ove preporuke trebaju obuhvatiti sljedeće:

i. Uvođenje digitalnog sistema za slanje automatiziranih emailova ili tekstualnih poruka strankama, što će osigurati pravovremeno informisanje o datumima ročišta u predmetu i svim promjenama u rasporedu.

ii. Održavanja i ažuriranja web stranica suda s tačnim dnevnim rasporedom ročišta i obavještenjima o ponovnom zakazivanju.

iii. Nastavak razvoja i promocije upotrebe CMIS-a za centralizaciju informacija o predmetima, olakšavanje

komunikacije i omogućavanje pristupa relevantnim dokumentima.

iv. Organizovanje redovne obuke za sudsko osoblje o efikasnom korištenju relevantnih tehnologija i važnosti sistema blagovremenog obavještanja.

Ove mjere će poboljšati efikasnost sudskih postupaka te osigurati blagovremeno informisanje stranaka i poboljšan pristup šire javnosti informacijama.

SSK je u junu 2023. godine odobrio „Plan rada Specijalnog odjeljenja Osnovnog suda u Prištini/Prishtinë za 2023. godinu“. Plan je ažuriran u februaru 2024. godine i produžena je njegova primjenjivost. Cilj plana rada je povećanje efikasnosti i prioritizacija predmeta koji su dodjeljeni u rad Specijalnom odjeljenju. Usvajanje plana rada je pohvalan napredak te se preporučuje izrada sličnih planova rada i za druga odjeljenja suda.

<sup>95</sup> Regionalni projekt praćenja suđenja „Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu“, Privremeni izvještaj o nalazima i preporukama, godina pregleda juli 2021 – juni 2022., strana 42.

**Osigurati provedbu odredbi novog ZKP-a u cilju smanjenja kašnjenja.**

- i. Vrhovni sud treba da izda uputstvo o pravilnom tumačenju izmjena i dopuna odredbi o ponovnom suđenju iz člana 402. ZKP-a.
- ii. SSK-a treba da razmotri provođenje analize o kontinuiranoj upotrebi instituta ponovnog suđenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.
- iii. Vrhovni sud treba da izda smjernice o novim odredbama koje se odnose na suđenje u odsustvu iz člana 303. ZKP-a.
- iv. Advokatska komora Kosova treba da izda uputstva o ulozi branioca tokom suđenja u odsustvu i da osigura obuku za članove o ovim odredbama.

Dana 17. februara 2023. godine na snagu su stupile izmjene i dopune ZKP-a kojima bi se trebali otkloniti nedostaci u krivičnom postupku.<sup>96</sup> Izmjene i dopune se odnose na omogućavanje suđenja u odsustvu za sva krivična djela i uvođenje strožijeg testa za vraćanje predmeta iz Apelacionog suda na ponovno suđenje. Iako je prošlo šest mjeseci između objave novog ZKP-a i njegovog stupanja na snagu, Projekt je uočio da još uvijek postoji značajno nerazumijevanje novih i izmijenjenih odredbi. Moguće je da

tokom prelaznog perioda nisu sprovedene dovoljne i sveobuhvatne obuke za praktičare i da to je dovelo do problema sa implementacijom.

Tokom pet praćenih ročišta, sudije su predložile da se suđenje nastavi u odsustvu, ali je prigovor odbrane bio uvažen jer nisu prošli potrebnu obuku. Shodno tome, preporučuje se da AKK razmotri izdavanje uputstava o suđenju u odsustvu za branioce.

<sup>96</sup> Službeni glasnik, dostupno na sljedećem linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61759>[pristupljeno 21. marta 2024.]



Smjernice treba dodatno promovirati kroz praktične obuke. To je važno jer odredbe predstavljaju etičke i pravne izazove za branioce.

Projekt je utvrdio pretjerano oslanjanje na ponovna suđenja kao ključni uzrok kašnjenja u rješavanju predmeta. Kako bi se ovaj problem riješio, ZKP-om iz 2023. godine uveden je stroži test za vraćanje predmeta na ponovno suđenje. Po novom ZKP-u, ponovno suđenje dozvoljeno je samo u „izuzetnim okolnostima“, a Apelacioni sud je dužan da u odluku umjesto ponovnog suđenja navede razloge zbog kojih nije preinačena presuda.<sup>97</sup>

Međutim, „izuzetne okolnosti“ nisu definisane i postoji prostor za različita tumačenja. Trebalo bi izdati smjernice kako bi se osiguralo da sudovi primjenjuju ove odredbe.

Ponovna suđenja trenutno vodi isto sudsko vijeće koje je presudilo u predmetu u prvom stepenu. Prema svemu sudeći, i Vrhovni sud bi trebao razmotriti ovu praksu i uvrstiti mišljenje o odgovarajućem sastavu sudskih vijeća za ponovno suđenje.

S obzirom na značaj ZKP-a za unapređenje krivičnog pravosuđa, preporučuje se da Ministarstvo pravde učestvuje u „ex post evaluaciji“ implementacije novog zakona.<sup>98</sup>

## Kapaciteti

10

### Preporuka

#### Unaprijediti standarde optužnica i drugih pravnih akata.

i. Kancelarija glavnog tužioca treba unaprijediti interne mehanizme za pregled optužnica prije finalizacije istih, uz osiguranje balansa između samostalnosti svakog pojedinačnog tužioca i ovlaštenja nadzornog lica za izdavanje uputstava u konkretnim predmetima.

<sup>97</sup> Član 402. ZKP-a iz 2013. godine predviđa sljedeće: „1. U određenim slučajevima Apelacioni sud rešenjem ukida presudu Osnovnog suda i predmet vraća na ponovno suđenje [...]“. Prema članu 402. ZKP-a iz 2023. godine ova odredba je zamijenjena sljedećom odredbom: „1. U izuzetnim slučajevima, Apelacioni sud rješenjem ukida presudu Osnovnog suda i predmet vraća na ponovno suđenje [...]“. U stavu 2. navedenog člana ZKP-a iz 2023. godine nadalje je predviđeno da „rješenje mora jasno sadržavati razloge i osnove zbog kojih Apelacioni sud ne može postupiti shodno članu 403. ovog zakonika“.

<sup>98</sup> Dostupno u: 'Priručnik o Ex Post evaluaciji pravnih akata'; dostupno na sljedećem linku: <https://kryeministri.rks.gov.net/wp-content/uploads/2023/07/Manual-on-Ex-Post-Evaluation-of-Legal-Acts.pdf>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

ii. Kancelarija glavnog tužioca treba osmisliti mehanizam za interni pregled predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u kojima je donesena oslobađajuća presuda, odnosno u kojima su optužbe odbačene.

ii. Akademija pravde Kosova (APK) treba povećati broj ciljanih obuka za tužioce i sudije kako bi se poboljšao kvalitet optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

U većini optužnica u praćenim predmetima uočeni su nedostaci. Ono što je zabrinjavajuće u većini slučajeva je stil pisanja, optužbe koje nisu potkrijepljene, nejasan činjenični opis, neadekvatno objašnjenje relevantnosti dokaza i doslovno ponavljanje iskaza svjedoka. U optužnicama također često nedostaju podaci o finansijskoj koristi ili šteti niti se traži oduzimanje imovine. To je posebno slučaj u predmetima organizovanog kriminala u kojima se u optužnicama često ne navode elementi krivičnog djela koje se stavlja na teret optuženom u skladu sa Krivičnim zakonikom. Unatoč navedenim nedostacima, sudije nisu odbacile optužbe niti su zahtijevale da se optužnica uredi.<sup>99</sup>

Tokom diskusija i konsultacija evidentirana su neslaganja u stavovima

u pogledu uloge suda u pregledanju optužnica, a posebno ovlasti suda da pregled radi po službenoj dužnosti (tj. da to ne predlažu stranke), s obzirom na izrazito adversaran sudski sistem Kosova. Mnoge sudije se, prema sopstvenim riječima, radije oslanjaju na prijedlog odbrane za odbacivanjem optužnice, jer se boje da će u suprotnom biti optuženi za pristrasnost. U svih 52 praćena predmeta, odbrana je uložila prijedlog za odbacivanje optužnice.<sup>100</sup> Međutim, niti jedan od tih prijedloga nije prihvaćen.

U jednom predmetu visoke korupcije, u izreci optužnice nije naveden jedan od optuženih. Sud je u tom predmetu vratio optužnicu tužiocu na doradu. To je doprinijelo efikasnijem procesuiranju i naglašeno je kao dobra praksa.

<sup>99</sup> Član 235 (4) ZKP-a.

<sup>100</sup> U nekoliko predmeta uložena je žalba zbog odbijanja prijedloga (ali nije pozitivno riješena). Ovako veliki broj izazova u pogledu adekvatnosti optužnica ima značajne implikacije na resurse suda i efikasno upravljanje predmetima.

U procesu utvrđivanja razloga za neadekvatne vještine pisanja provedene su konsultacije koje su ukazale na to da se tužioci povremeno više fokusiraju na kvantitativni, a ne kvalitativni rezultat. Drugim riječima, pažnja je usmjerena više na broj podignutih optužnica, a manje na standard optužnica. Ovo se može pripisati stavljanju naglaska na kvantitativne pokazatelje u ocjenjivanju rada tužilaca.

Još jedan od problema je to da optužnicama često nedostaju ključne informacije. Ovo bi moglo ukazivati na potrebu da tužioci budu proaktivniji u nadgledanju istraga od strane organa za provođenje zakona kako bi osigurali da su svi relevantni dokazi pribavljeni prije podizanja optužnice.

Uočeni nedostaci u optužnicama doprinijeli su oslobađanju optuženih u najmanje četiri praćena predmeta. Shodno tome, treba nastaviti sa naporima da se poboljša kvalitet optužnica u smislu sadržaja i izrade. Uzimajući u obzir da tužioci prolaze obuku o sastavljanju optužnica, tokom programa inicijalne obuke i kontinuiranog stručnog usavršavanja,<sup>101</sup> preporučuje se uvođenje efikasnog mehanizma interne revizije kako bi se:

- Očuvala nezavisnost tužilaca u odlučivanju uz osiguranje dosljednosti, odgovornosti i poštivanja pravnih standarda kroz sistem nadzora.
- Promovisalo dosljedno odlučivanje i otklonila mogućnost pristrasnosti i sukoba interesa, što doprinosi pravičnom i nepristrasnom pravosudnom sistemu.
- Tužiocima prenijela stručna znanja i dale smjernice putem supervizije.
- Omogućilo rano otkrivanje grešaka, propusta ili nedostataka i na taj način poboljšao predmet optužbe.

U Evropi ne postoji jedan zajednički standard. U pojedinim sistemima, tužioci sa dužim stažom imaju široke ovlasti da nadziru rad svojih mlađih kolega. U drugim sistemima prioritizira se nezavisnost svakog tužioca. Međutim, općenito je prihvaćeno da kada viši tužioci imaju široka ovlaštenja da intervenišu u predmetima, mora postojati mehanizam provjere kako bi se osiguralo da se ta ovlaštenja ne zloupotrebljavaju. Također, trebao bi postojati formalni proces za rješavanje nesuglasica između tužioca koji vodi predmet i njegovog supervizora ili mentora.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Oba programa obuke provodi Akademija pravde Kosova.

<sup>102</sup> Dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a). [pristupljeno 21. marta 2024.]

Prijavljeno je da ne postoji mehanizam revizije za predmete u kojima je donesena oslobađajuća presuda, odnosno u kojima je optužnica odbačena ili su optužbe odbijene.

Uspostavljanje takvog mehanizma revizije pomoglo bi da se stekne uvid u pogreške i poboljša buduća praksa. To je posebno važno u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

11

## Preporuka

**SSK i TSK trebaju osigurati da kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca te očekivanja u pogledu obima posla tačno odražavaju nivo napora potrebnog za rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.**

- i. Savjeti trebaju razmotriti težinu koja se daje kvalitativnim pokazateljima u ocjeni rada sudija i tužilaca.
- ii. Kvantitativnim i kvalitativnim elementima vrednovanja treba na odgovarajući način obuhvatiti složenost predmeta i napor koji iziskuje procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.
- iii. Savjeti trebaju kontinuirano preispitivati kriterije ocjenjivanja rada u predmetima organizovanog kriminala i korupcije kako bi poticali dobru praksu i odgovarajuće prioritiziranje predmeta.

Ocjenjivanjem rada osigurava se odgovornost i održavaju se sudski i tužilački standardi, čime se potiče povjerenje javnosti u pravosudni sistem. Iako kvantitativni pokazatelji uspješnosti, kao što je upravljanje predmetima i broj riješenih predmeta u određenoj mjeri pružaju uvid u rad, neophodno ih je kombinovati sa kvalitativnim pokazateljima kojima se ocjenjuje standard rada sudije, odnosno tužioca.

U sistemu za ocjenjivanje rada naglasak se trenutno stavlja na kvantitativne pokazatelje. Da bi se postigla bolja ravnoteža, potrebno je više pažnje posvetiti kvalitativnim faktorima. Time bi se ublažila stalna prioritizacija kvantiteta u odnosu na kvalitet među sudijama i tužiocima i omogućila bi se sveobuhvatna procjena kompetentnosti i stručnosti.

Implementacija ove preporuke predviđena je naprijed navedenom Zajedničkom izjavom o posvećenosti.<sup>103</sup>

Objedinjeni izvještaj o napretku na provedbi Zajedničke izjave o posvećenosti odražava konstataciju da se sudije i tužiocima trebaju ocjenjivati na osnovu različitih kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja.<sup>104</sup>

SSK je 2023. godine usvojio Pravilnik o

radnoj normi sudija (sudijska norma). „Ponderirani“ bodovni sistem koji uvažava dodatni rad u predmetima organizovanog kriminala i korupcije srednjeg i visokog nivoa je pohvalan.<sup>105</sup> Preporučuje se procjena provedbe sudijske norme kako bi se izmjerio učinak norme na rad sudija i osiguralo da ne stvara neželjene posljedice kao što je „biranje“ predmeta radi ispunjavanja norme, umjesto objektivnog prioritiziranja predmeta.

12

## Preporuka

### **Pravosudne institucije trebaju bolje koordinirati aktivnosti među akterima i donatorima kako bi se izbjeglo dupliranje i postigle što bolje sinergije.**

i. Institucije treba da sazivaju redovne koordinacione sastanke za međunarodne partnere, organizacije civilnog društva i druge uključene u realizaciju projekata i aktivnosti u oblasti vladavine prava.

ii. Institucije trebaju provoditi periodične aktivnosti „mapiranja“ kako bi osigurale ažuriranu evidenciju aktivnosti koje se mogu koristiti za podršku koordinaciji i procjenu provedbe i učinka.

<sup>103</sup> Vijeće Evrope je izvršilo detaljnu procjenu sistema evaluacije i za sudije i za tužioce u odnosu na standarde CCJE, što bi trebalo poslužiti za pregled postojećih sistema u okviru pomenute inicijative. Vidi također Mišljenje CCJE-a br. 17 (2014) „o ocjeni rada sudija, kvaliteta pravde i poštovanja nezavisnosti pravosuđa“; dostupno na: <https://rm.coe.int/16807481ea>. [pristupljeno 21. marta 2024.] CCJE preporučuje razmatranje sljedećih kvalitativnih pokazatelja: stručne kompetencije, uključujući poznavanje zakona, sposobnost vođenja sudskih postupaka i sposobnost pisanja obrazloženih odluka; lična kompetencija, uključujući sposobnost savladavanja radnog opterećenja, sposobnost donošenja odluka i otvorenost prema novim tehnologijama; i društvene kompetencije, uključujući sposobnost posredovanja, uvažavanja stranaka i vršenja liderskih funkcija.

<sup>104</sup> Zajednička izjava o posvećenosti, Reforma pravosuđa, Sažetak izvještaja radnih grupa (decembar 2023.), str. 12. Izvještaji nisu dostupni na internetu.

<sup>105</sup> Pravilnik o radnoj normi sudija, član 14(1), dostupno na: <https://www.gjyqesori-rks.org/regulloret/?r=M&legId=295>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

Nekoliko donatora, međunarodnih partnera i OCD-a provodi projekte u oblasti vladavine prava u okviru podrške institucijama sektora pravde. Te aktivnosti odnose se na održavanje obuka i radionica, mentorstvo te pružanje stručnih znanja i resursa. Kako bi se osigurala održivost i izbjeglo preklapanje, pravosudne institucije trebaju preuzeti odgovornost za koordinaciju različitih međunarodnih i domaćih projekata.

Domaće institucije su u boljoj poziciji da pokreću inicijative i ustrajavaju na provođenju inicijativa koje su prilagođene njihovim konkretnim potrebama, strategijama i akcionim planovima, što rezultira održivijim i učinkovitijim intervencijama.

Domaće institucije trebaju poduzeti korake ka boljoj koordinaciji projekata i aktivnosti koje se odnose na pravosudni sistem.

U najmanju ruku, to treba podrazumijevati održavanje „koordinacionih sastanaka sa donatorima“ na redovnoj osnovi i mapiranje podrške i aktivnosti koje se provode primjenom modela koji se definiše na zajedničkim sastancima SSK i donatora.

U konačnici, preuzimanje koordinacije od strane pravosudnih institucija će osigurati relevantniju, efikasniju i učinkovitiju podršku i samim tim ojačati infrastrukturu vladavine prava.

13

## Preporuka

### **Procijeniti potrebe i uspješnost rada specijaliziranih jedinica koje rade na predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.**

i. SSK i TSK trebaju kontinuirano nadgledati i procjenjivati učinak i efikasnost specijaliziranih odjela u čijoj su nadležnosti predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa i rješavati pitanja u vezi s tim.

Specijalizovano odjeljenje, Osnovni sud u Prištini/Prishtinë i Specijalizovano tužilaštvo (STRK) nadležni su za većinu predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Međutim, ishodi predmeta i dalje su neujednačeni. Savjeti trebaju kontinuirano procjenjivati potrebe specijalizovanih odjeljenja i osigurati proporcionalno izdavanje

sredstava. To podrazumijeva raspoređivanje sudija i tužilaca koji posjeduju odgovarajuće vještine na upravljanje predmetima, dostupnost vještaka, pravnih saradnika i savjetnika te omogućavanje bolje saradnje sa specijaliziranim agencijama za provođenje zakona i drugim relevantnim institucijama.

Također je potrebno procijeniti edukacijske potrebe kako bi se osiguralo provođenje obuka za prenos specijaliziranih znanja o temama kao što su javne nabavke, krivična odgovornost pravnih osoba, finansijske istrage, posebne istražne radnje i pranje novca. Unapređenju stručnosti može doprinijeti uspostavljanje ključnih tačaka za pružanje mentorstva, davanja smjernica i prenosa znanja među kolegama o

ključnim temama koristeći model obezbijedenja kroz mrežu koordinatora Kancelarije glavnog državnog tužioca za oduzimanje imovine.

Izdvajanje adekvatnih resursa i poboljšane vještine rezultirale bi preciznijom pravnom analizom i boljim donošenjem odluka, što bi u konačnici dovelo do pravednijih ishoda.

14

## Preporuka

### **Poboljšati kvalitet presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.**

i. Vrhovni sud bi trebao izmijeniti Smjernice za odmjeravanje kazni iz 2018. godine kako bi bile usklađene sa novim ZKP-om. Ove revidirane smjernice bi također trebale da obuhvate pitanje sankcija u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije protiv više optuženih.

ii. Sudije trebaju da donose jasne, dobro obrazložene presude. Sud u slučaju donošenja oslobađajuće presude treba pružiti konkretno obrazloženje. Odluke o kazni treba da se odnose na otežavajuće i olakšavajuće okolnosti u odnosu na svakog od optuženih pojedinačno.

Od početka provođenja Projekta, tim je pratio 16 predmeta koji su u međuvremenu dospjeli u fazu izricanja pravosnažnih i obavezujućih presuda (12 predmeta korupcije i 4 predmeta organizovanog kriminala).

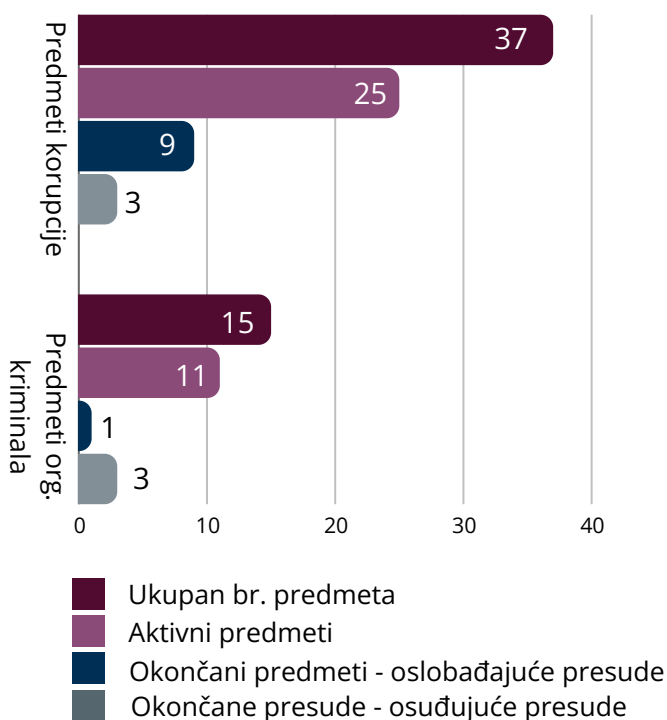
U velikom broju pravosnažno okončanih predmeta izrečena je oslobađajuća presuda. Konkretno, u postupcima protiv 21 od 26 optuženih (81%) za korupciju izrečena je oslobađajuća presuda ili je optužnica bila odbačena.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Oslobađajuće presude su donesene u 9 od 12 praćenih predmeta (75%).

Optužbi je oslobođeno 36 od 48 optuženih (75%) za organizovani kriminal. Tri od četiri predmeta organizovanog kriminala koja su obuhvatala optužbe za trgovinu opojnim drogama riješeni su osuđujućim presudama.

Jedan od četiri pravosnažno okončana predmeta organizovanog kriminala završen je oslobađanjem svih

### Aktivni naspram pravosnažno okončanih predmeta

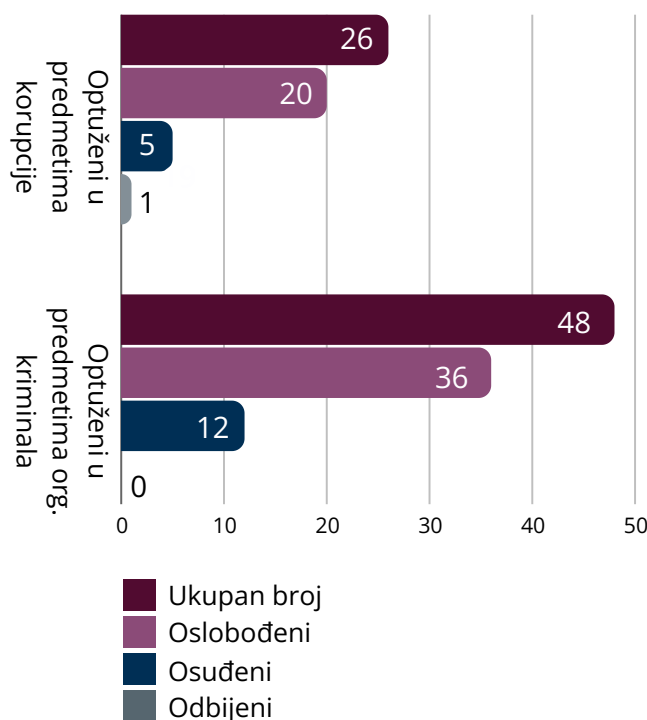


Slika 23 - Aktivni naspram pravosnažno okončanih predmeta.

Od 16 pravosnažno okončanih predmeta, jedan predmet je okončan na prvom stepenu nakon što se optuženi izjasnio krivim, jedan predmet je okončan u ponovnom postupku, u devet predmeta je donesena pravosnažna presuda pred Apelacionim sudom dok je pet predmeta okončano pred Vrhovnim sudom nakon ulaganja zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

36 optuženih). Neophodno je, međutim, uzeti u obzir mali broj praćenih predmeta prilikom određivanja značaja ove stope oslobađajućih presuda u predmetima organizovanog kriminala. Ukupna stopa oslobađajućih presuda u praćenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije iznosi 76%. Treba naglasiti da su ove preliminarne statistike zasnovane na relativno malom broju predmeta (16).

### Ishod pravosnažno okončanih predmeta

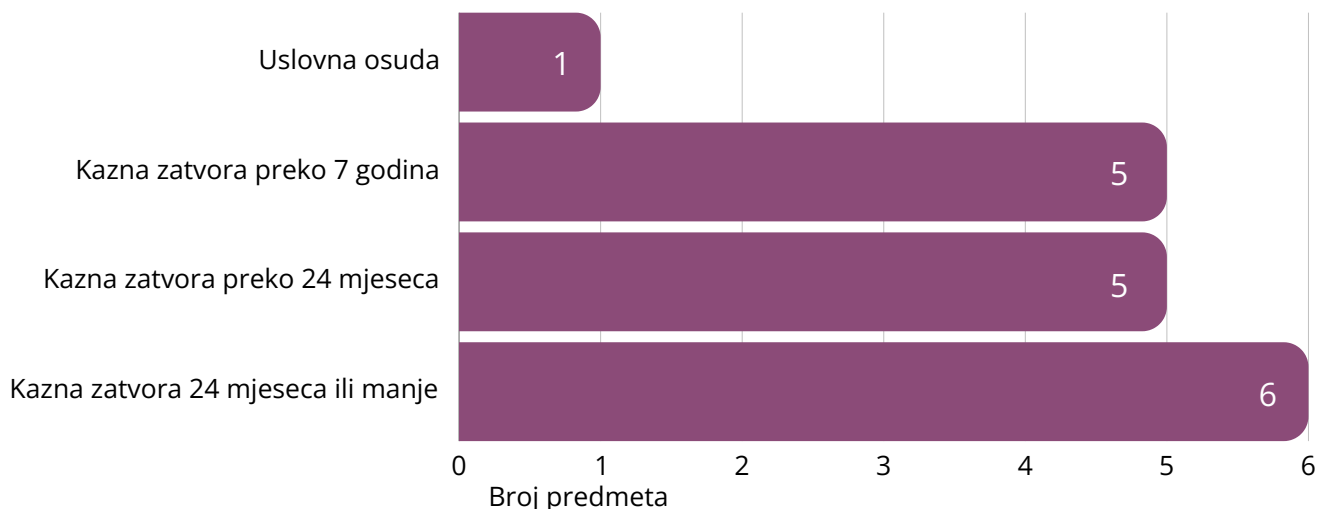


Slika 24 - Ishod pravosnažno okončanih predmeta.

Osuđeno je ukupno 17 optuženih (jedan nakon što se izjasnio da je kriv, 16 u postupcima u kojima su optužbe osporavane). Raspon izrečenih kazni je prikazan na narednoj slici. Treba napomenuti da je 16 od 17 optuženih odmah upućeno na izdržavanje kazne zatvora. Protiv svih 17 optuženih izrečene su novčane kazne.



## Presude u pravosnažno okončanim predmetima



Slika 25 - Presude u pravosnažno okončanim predmetima.

Projekt je evidentirao da presudama Osnovnog suda često nedostaju jasna i sveobuhvatna obrazloženja odluka, bez obzira da li se radilo o oslobađajućim ili osuđujućim presudama. U pojedinim presudama utvrđene činjenice su bile nejasne i trebalo ih je dodatno potkrijepiti. U određenom broju osuđujućih presuda dat je sažetak otežavajućih i olakšavajućih okolnosti bez objašnjenja na koji način se one odnose na svakog od optuženih pojedinačno. To je rezultovalo izuzetno kratkim presudama kada se uzme u obzir složenost predmeta i broj optuženih.

Sudije trebaju osigurati da presude zadovoljavaju zahtjeve ZKP-a. Odluke o kazni moraju biti podrobno obrazložene

i individualizirane i sadržavati objašnjenje otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i zbog čega se presuda smatra srazmjernom o odnosu na svakog optuženog pojedinačno.

Vrhovni sud je objavio 2018. godine sveobuhvatne smjernice o odmjeravanju kazne u svrhu ujednačavanja prakse izricanja kazni u svi sudovima.<sup>107</sup> Tokom 2021. godine objavljene su i „Smjernice za krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene dužnosti.“<sup>108</sup> Iako je formiran odbor za praćenje provedbe ovih smjernica iz 2018. godine, praćenje i evaluacija smjernica nisu bili na zadovoljavajućem nivou. Sudovi se često ne pridržavaju dosljedno smjernica o odmjeravanju kazne. Smjernice nisu obavezujuće i pretresna vijeća imaju

<sup>107</sup> Vrhovni sud, Smjernice o odmjeravanju kazne, Prvo izdanje, 2018., dostupne na: <https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Sentencing%20Guidelines%20February%202018.pdf> <https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Sentencing%20Guidelines%20February%202018.pdf> . [pristupljeno 21. marta 2024.]

<sup>108</sup> Vrhovni sud Kosova, Korupcija i krivična djela protiv službene dužnosti, Smjernice, juni 2021. Također dostupno na: <https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884%20Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%202010.pdf> <https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884%20Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%202010.pdf> . [pristupljeno 21. marta 2024.]

široko diskreciono pravo kod odmjeravanja kazne. Međutim, primjena smjernica može doprinijeti ujednačavanju prakse kod donošenja odluka o kazni i smanjiti broj žalbi na presude. Sudije bi stoga trebalo

potaknuti da se pozivaju na smjernice u svojim presudama.<sup>109</sup> S obzirom na to da je od 2018. godine bilo značajnih izmjena i dopuna zakonodavstva,<sup>110</sup> Vrhovni sud treba ažurirati postojeće smjernice kako bi se njima obuhvatile te izmjene i dopune.

## Upotreba pravosudnih alata

15

### Preporuka

**Osigurati da se finansijske istrage i oduzimanje imovine sistematski provode u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.**

- i. Promovisati efektivnu primjenu istražnih alata, uključujući posebne istražne radnje i uzajamnu pravnu pomoć.
- ii. Primjenjivati Smjernice o zapljeni i oduzimanju imovinske koristi za tužioce iz 2023. godine i razmotriti da li je potrebno donijeti dodatne smjernice o finansijskim istragama.
- iii. SSK i TSK trebaju osigurati da vrednovanje rada sudija i tužilaca te norma koju moraju postići, odražavaju obim rada potreban za provođenje postupka za oduzimanje imovine.
- iv. Akademija pravde Kosova treba osigurati da je izgradnja kapaciteta o finansijskim istragama i oduzimanju imovine dovoljna, efektivna i usmjerena na one kojima je najviše potrebna.

Projekt je analizirao podatke o finansijskim istragama u praćenim predmetima i evidentirao da su tužiocima provodili finansijske istrage u samo 32

od 52 praćena predmeta (62%). Iako je u praćenim predmetima prema navodima optužbe iznos štete, odnosno koristi bio veliki, rijetko se pribjegavalo oduzimanju imovine.

<sup>109</sup> Jedna od opcija bi mogla biti da se sudije obavežu na davanje obrazloženja ukoliko odstupaju od smjernica.

<sup>110</sup> Uključujući izmjene i dopune KZ-a iz 2019. godine i ZKP iz 2023. godine.

Nekoliko faktora doprinosi nedovoljnoj upotrebi finansijskih istraga i oduzimanja imovine u Kosovu. Kao prvo, među policijom i tužiocima nije dovoljno razvijena svijest o važnosti oduzimanja imovine i o tome kako da provode efikasne finansijske istrage, niti za to posjeduju potrebne vještine. Posmatrači su također evidentirali nedovoljnu primjenu alata kao što su posebne istražne radnje i uzajamna pravna pomoć za ulaženje u trag nezakonito stečenoj imovini.

Nakon što se u predmetu visoke korupcije ili organizovanog kriminala visokog nivoa donese osuđujuća presuda, tužioci svoj pažnju prebacuju na druge predmete, umjesto da pokrenu zakonom predviđeni postupak proširenog oduzimanja imovine. Moguće je da je ova praksa rezultat ograničenih resursa, pritiska drugih prioriteta, odnosno nedovoljnog naglaska na oduzimanju imovine nakon osuđujuće presude u ocjenjivanju rada.

Povećanje u broju postupaka za oduzimanje imovine nakon pravosnažnosti presude u 2023. godini u odnosu na prethodne godine je pozitivan pomak.<sup>111</sup> Međutim, ovo povećanje može se pripisati malom broju predmeta u kojima je oduzeta imovina velike vrijednosti i zbog toga se ne može smatrati pokazateljem šire/sistematske primjene instituta oduzimanja imovine nakon osuđujuće

presude. Postupak oduzimanja imovine iziskuje od pravosudnih institucija značajne napore i stručno znanje.

SSK i TSK trebaju predvidjeti da se u ocjenjivanju rada i ostvarenosti norme u obzir uzima i složenost ovih postupaka. Taj pristup će osigurati da sudije i tužioci imaju dovoljne resurse i vrijeme na raspolaganju za provođenje sveobuhvatnih finansijskih istraga i efikasno provođenje postupka za oduzimanje imovine.

Usvajanje smjernica o oduzimanju imovine od strane Kancelarije glavnog tužioca u oktobru 2023. godine je još jedna pozitivna promjena.<sup>112</sup> Sada je potrebno usmjeriti napore na podizanje svijesti o smjernicama te promovisati i pratiti njihovu primjenu. Prema dobijenim informacijama, Zakon o proširenim nadležnostima za oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom u velikoj mjeri se pogrešno tumači. Iako je proveden veliki broj obuka na ovu temu, navedeni izazovi i dalje nisu riješeni.

Da bi se uspješno riješili, neophodan je višestruki pristup. U najmanju ruku, nadležni organi trebaju otkloniti nedostatke u znanju i vještinama službenika za provođenje zakona i pravnika i pružiti poticaje za primjenu instituta oduzimanja imovine putem revizije kriterija za ocjenjivanje rada.

<sup>111</sup> Prijavljeno tokom konsultacija.

<sup>112</sup> Ovo je rezultat ranije preporuke da se izdaju dodatne smjernice na ovu temu.

**Poboljšati pristup finansijskim informacijama za organe za provođenje zakona i tužioce uz poštivanje prava na privatnost.**

- i. Omogućiti Specijalnom tužilaštvu pristup podacima iz zvaničnih registara koji su ekvivalentni Finansijsko-obavještajnoj jedinici Kosova (npr. policijske baze podataka, katastar i poreska uprava).
- ii. Pružiti smjernice privatnom sektoru o odgovaranju na zahtjeve pravosudnih organa za dostavljanje informacija/objelodanjivanje.
- iii. Osigurati da vještaci finansijske struke imaju dovoljno vještina i stručnih znanja i da se njihov rad može pravilno ocijeniti.

Osiguravanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja predmeta organizovanog kriminala i korupcije, posebno pranja novca, iziskuje poboljšan pristup finansijskim informacijama za policiju i tužioce uz poštovanje prava na privatnost. Specijalno tužilaštvo se trenutno oslanja na Finansijsko-obavještajnu jedinicu (FIU) za finansijske istrage, ali nailazi na prepreke u pristupu ključnim podacima iz postojećih baza podataka. Osim toga, tužioci često nisu u mogućnosti da adekvatno protumače prikupljene podatke što otežava činjeničnu i pravnu analizu.

Omogućavanje pristupa Specijalnom tužilaštvu podacima iz zvaničnih registara koji su ekvivalentni FOJ značajno bi unaprijedilo njihove kapacitete za istragu i krivično gonjenje.

Međutim, neophodno je uspostaviti snažne zaštitne mjere za zaštitu prava na privatnost, uključujući stroge protokole zaštite podataka, kontrolu pristupa i korištenje anonimnih ili agregiranih podataka gdje je to moguće.

Kada je u pitanju privatni sektor, od velike je važnosti da se izdaju jasne smjernice ključnim privatnim finansijskim institucijama, kao što su banke i osiguravajuća društva, o njihovim obavezama kada odgovaraju na zahtjeve pravosudnih organa. Ove smjernice treba da pokriju pravni okvir, vrste zahtjeva, procedure postupanja i mjere povjerljivosti, naglašavajući saradnju i usklađenost uz očuvanje prava na privatnost.

Kada su u pitanju vještine i stručnost vještaka finansijske struke trebalo bi uspostaviti sveobuhvatan mehanizam evaluacije za procjenu kvalifikacija, kompetentnosti i integriteta finansijskih stručnjaka. Ovaj mehanizam evaluacije treba da obuhvati stroge kriterije za odabir, redovne ocjene rada i zahtjeve u pogledu kontinuiranog stručnog usavršavanja. Uvođenjem mjera kojima se osigurava da se vještaci finansijske struke pridržavaju rigoroznih standarda, može se zaštititi efikasnost i pouzdanost finansijskih istraga.

U implementaciji ovih mjera, treba postojati odgovarajuća ravnoteža između olakšavanja pristupa finansijskim informacijama za policiju i tužioce i zaštite prava na privatnost pojedinaca. Rigorozne mjere zaštite podataka, jasne smjernice i strogi mehanizmi evaluacije mogu pomoći u postizanju ove ravnoteže i osigurati da pristup finansijskim informacijama bude efikasan i zakonit.

17

## Preporuka

### Ojačati regionalnu saradnju u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

- i. Koristiti postojeće mreže i regionalne grupe, kao što je CARIN,<sup>113</sup> za razmjenu informacija.
- ii. Poticati blagovremen odgovor na zahtjeve za uzajamnu pravnu pomoć, uključujući:
  - Jasne smjernice i standardne operativne procedure za blagovremeno i efikasno postupanje po zahtjevima za uzajamnu pravnu pomoć od strane nadležnih organa.
  - Imenovati kontakt tačke u pravosudnim institucijama kako bi se ubrzala obrada zahtjeva.
  - Osigurati provođenje programa obuke u svrhu proširenja znanja o međunarodnim pravim okvirima.

<sup>113</sup> CARIN je neformalna mreža policijskih i pravosudnih praktičara u oblasti praćenja, zamrzavanja, zapljene i oduzimanja imovine. To je međuagencijska mreža. Svaku državu članicu predstavljaju službenik za sprovođenje zakona i nosilac pravosudne funkcije (tužilac, istražni sudija, itd. u zavisnosti od pravnog sistema). CARIN trenutno ima 54 registrirane jurisdikcije članice, uključujući Kosovo, 27 država članica EU-a i devet međunarodnih organizacija. Dostupno na <https://www.carin.network/>. [pristupljeno 21. marta 2024.]

Projekt je pratio četiri predmeta u kojima je trajanje postupka produženo zbog kašnjenja u pružanju uzajamne pravne pomoći. Najkraći evidentirani period koji se odnosi na pružanje ove pomoći iznosio je dva mjeseca<sup>114</sup> Praktičari u Kosovu su potvrdili da formalni zahtjevi za uzajamnu pravnu pomoć mogu trajati i do 12 mjeseci, a u nekim slučajevima na te zahtjeve nikada ne bude upućen odgovor.

Kako bi se što više ublažio učinak kašnjenja i dodatno poboljšala regionalna i međunarodna pravosudna saradnja, potrebno je koristiti postojeće

neformalne mreže i regionalne grupe. Neformalne mreže, poput CARIN mreže (Camden Asset Recovery Inter-agency Network)<sup>115</sup>, mogu poboljšati razmjenu informacija između pravosudnih organa i ojačati povjerenje i saradnju u pružanju uzajamne pravne pomoći.

Preporučuje se provođenje smjernica i standardnih operativnih procedura, kao i praktična obuka o primjeni uzajamne pravne pomoći i međunarodnih pravnih okvira s ciljem podizanja samopouzdanja među praktičarima za korištenje ovih mjera.

<sup>114</sup> Saslušanje pritvorene osobe u susjednoj državi.

<sup>115</sup> <https://www.carin.network/>

# VIII. Crna Gora

## Uvod

U protekle tri godine nije bilo značajnog napretka u rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije u Crnoj Gori. Na ukupan rad pravosudnog sistema negativno se odrazio nepotpun sastav važnih pravosudnih tijela i činjenica da su ključna mjesta popunjena na *ad interim* osnovi. Međutim, Crna Gora je napravila neke pozitivne korake ka rješanju pravosudne krize.

U martu 2022. godine, imenovan je novi glavni specijalni tužilac. Otkako je stupio na dužnost bilježi se značajan napredak u broju podignutih optužnica protiv visoko pozicioniranih optuženih, koje su od posebnog javnog interesa.

Osim toga, Skupština je imenovala posljednjeg sudiju Ustavnog suda u novembru 2023. godine, tri preostala nesudijska člana u Sudski savjet Crne Gore u decembru 2023. godine i Vrhovnog državnog tužioca u januaru 2024. godine. U vrijeme izrade ovog izvještaja još nije bio imenovan predsjednik Vrhovnog suda, iako je ta funkcija popunjena na *ad interim* osnovi od decembra 2020. godine.

Imajući u vidu da predmeti visokog nivoa obično imaju političke implikacije, što prepoznaje i metodologija Projekta, analiza koju je proveo projektni tim dijelom je obuhvatila i analizu nezavisnosti pravosuđa.

Projekt je u praćenim predmetima kontinuirano uočavao neprimjerene komentare političara o krivičnim postupcima koji su u toku.

Kroz praćenje medijskog izvještavanja, Projekt je također zaključio da pojedini mediji pogoršavaju situaciju ponovnim objavama i širokom distribucijom problematičnih izjava.

Osim toga, neke nedavne optužbe protiv visoko pozicioniranih bivših ili sadašnjih predstavnika pravosuđa i javne uprave ukazuju na činjenicu da je organizovani kriminal pokušao izvršiti uticaj na ključne institucije, uključujući i agencije za provođenje zakona i pravosuđe. U kolikoj mjeri i s kojim posljedicama, ostaje da se vidi.

S druge strane, Projekt također prepoznaje da su sudovi počeli povećavati transparentnost svog rada, usvojivši neke dobre prakse, kao što je redovnije objavljivanje rasporeda ročišta na njihovim internet stranicama.

Govoreći o ekspeditivnosti, Projekt skreće pažnju na neefikasnost postupaka kao jedan od najvećih

nedostataka u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije u Crnoj Gori. Od 59 praćenih predmeta, pravosnažno su okončana samo dva. Jedan je okončan oslobađajućom presudom, a drugi u pretpretresnoj fazi nepotvrđivanjem optužnice. Prvostepeno je okončano samo osam predmeta u toku implementacije Projekta.

Projekt je također uočio da sudski i tužilački akti, što obuhvata presude, optužnice i rješenja o pritvoru, također često ne sadrže jasno i dostatno obrazloženje.

Pored toga, čini se da se pritvor u toku postupka ne tretira kao krajnja mjera, a rješenja o određivanju pritvora često nisu adekvatno obrazložena, što potvrđuje i Ustavni sud koji je utvrdio povredu prava optuženog na slobodu u takvim slučajevima.

Osim toga, razlog za zabrinutost daje i pretjerano blaga kaznena politika. U praćenim predmetima sud je izrekao minimalnu kaznu ili kaznu iznad predviđenog minimuma za dato krivično djelo prema Krivičnom zakonu za pet optuženih, dok je sankcija ispod zakonskog minimuma izrečena za 55 optuženih.

Budući da ove brojke većinom proizilaze iz kazni izrečenih u presudama po sporazumu o priznanju krivice, pozitivno je da su Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) izradili smjernice za primjenu sporazuma o priznanju krivice. Nadati se da će problem blage kaznene politike po sporazumima biti riješen odgovarajućom primjenom ovih smjernica.

Značajni nedostaci uočeni su i u pogledu oduzimanja imovinske koristi u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Nemogućnost pronalaženja imovine koja je predmet trajnog ili završnog za svrhu direktnog ili proširenog oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ukazuje da metode finansijske istrage koje se trenutno primjenjuju nisu djelotvorne.

U svrhu otklanjanja izazova u pogledu nezavisnosti pravosuđa, upravljanja sudskim postupcima, kaznene politike, kvalitete sudskih i tužilačkih akata, te finansijskih istraga i oduzimanja imovinske koristi, na osnovu nalaza praćenja postupaka koje je proveo Projekt, u nastavku se navodi sveobuhvatan paket od 19 ciljanih i provedivih preporuka.



## Pravičnost

1

### Preporuka

**Učiniti pravovremene, tačne i dosljedne informacije o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije javno dostupnim, uključujući i objavljivanje rasporeda ročišta, optužnica i presuda. Konkretno:**

- i. Predsjednici sudova i rukovodioci državnih tužilaštava trebali bi da obezbijede ujednačenost prakse za objavljivanje sudskih i tužilačkih akata i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupcima, uključujući i raspored ročišta.
- ii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da razvije i provodi specijalističke obuke iz odnosa sa javnošću za sve tužioce i sudije koji se bave predmetima organizovanog kriminala i korupcije, a naročito za rukovodioce institucija i službenike za odnose sa javnošću, uzimajući u obzir međunarodne standarde i najbolje prakse u izvještavanju o predmetima organizovanog kriminala i korupcije i predmetima za koje postoji veliki interes javnosti.
- iii. Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo bi trebali da ažuriraju svoje komunikacijske strategije i daju jasna uputstva sudijama i tužiocima o tome kako da izvještavaju o predmetima organizovanog kriminala i korupcije za koji postoji veliki interes javnosti.
- iv. Sudski savjet i Vrhovni sud bi trebali da pokrenu programe informisanja s ciljem boljeg razumijevanja uloge pravosuđa u održavanju vladavine prava.

Projektni tim je uočio da se rasporedi ročišta i relevantni sudski i tužilački akti ne objavljuju redovno na internet stranicama Višeg suda u Podgorici i Specijalnog državnog tužilaštva. U 42 praćena predmeta na internet stranici

Suda nisu objavljeni podaci o najmanje 229 ročišta. Većina neobjavljenih ročišta su bila ročišta za kontrolu optužnice i razmatranje sporazuma o priznanju krivice. U pogledu tužilačkih i sudskih akata, u 21 predmetu nisu objavljene

najmanje 24 optužnice, a u 11 predmeta nije objavljena 71 presuda po sporazumu o priznanju krivice.

Nekoliko sagovornika je tokom konsultacija istaklo važnost posjedovanja konkretnog alata za komunikaciju sa javnošću o predmetima organizovanog kriminala i korupcije, budući da postoji prostor za unapređenje kulture odnosa sa javnošću unutar pravosuđa, a naročito sudova.

Pored toga, potrebna je obuka kako bi se pomoglo relevantnim službenicima u pravosuđu da prepoznaju predmete o kojima treba izvještavati i omogućiti im da se upoznaju sa standardima transparentnosti i izvještavanja u

krivičnim predmetima. Projekt smatra da razvoj komunikacijskih strategija i uključivanje službenika za odnose s javnošću i rukovodilaca institucija predstavljaju efikasan način za uspostavljanje ravnoteže između transparentnosti i zaštite nosilaca pravosudnih funkcija.

Projektni tim također predlaže izradu programa informisanja da bi se sudovi dodatno povezali sa njihovim zajednicama. Takvi programi bi mogli obuhvatiti aktivnosti kao što su dani otvorenih vrata, javne rasprave, prezentacije i distribucija informativnih materijala ili drugih sadržaja kojima se razvijaju odnosi između pravosuđa i javnosti.<sup>116</sup>

## 2

### Preporuka

#### **Ojačati kapacitete medija u pogledu poštivanja međunarodnih standarda i Kodeksa novinara u izvještavanju o predmetima organizovanog kriminala i korupcije:**

- i. Medijska tijela za samoregulaciju bi trebala da izrade glosar pravne terminologije za novinare koji izvještavaju o predmetima organizovanog kriminala i korupcije kako bi se omogućilo adekvatno izvještavanje uz poštovanje ljudskih prava, uključujući pretpostavku nevinosti.
- ii. Sudski i Tužilački savjet bi trebali da ponude obuke za novinare o pravnoj terminologiji i postupcima kako bi se izgradili kapaciteti novinara za adekvatno izvještavanje o predmetima organizovanog

<sup>116</sup> CCJE, Mišljenje br. 23(2020) o ulozi udruženja sudija u podržavanju nezavisnosti sudstva, str. 9, dostupno na linku [Strasbourg, 27. septembar 2012. \(coe.int\)](#).

kriminala i korupcije, uključujući i obuku o nezavisnosti pravosuđa i pretpostavci nevinosti. Time bi se doprinijelo i čvršćem povjerenju između ove dvije strane.

Projektni tim je pronašao najmanje 42 medijske objave čiji je sadržaj podrivao nezavisnost pravosuđa i pretpostavku nevinosti optuženih.

Kao najčešći primjeri ističu se neprikladna upotreba pravne terminologije koja prikazuje optužene kao da su već osuđeni; objavljivanje fotografija optuženih sa liscama na rukama; promovisanje neprikladnih izjava političara ili drugih uticajnih lica sa njihovih naloga na društvenim mrežama ili drugdje; objavljivanje članaka koji neprimjereno kritikuju ponašanje sudija u krivičnim predmetima koji su u toku. Također su procurili i objavljeni pojedini dokazi iz krivičnih istraga koje su u toku, uključujući transkripte kriptovanih poruka.

Sudeći po reakcijama svih nosilaca pravosudnih funkcija, način na koji mediji u Crnoj Gori izvještavaju o krivičnim predmetima nije uvijek prikladan, što često za posljedicu ima pritisak na sudije i tužioce i dodatno podriva povjerenje javnosti u pravosuđe. Ovaj stav su potvrdili i neki

novinari koji su učestvovali na sastanku za predstavnike civilnog društva u organizaciji Projekta, koji su primijetili da neprimjerene izjave političara dobijaju pretjerani prostor u medijima, što se naročito odnosi na političare u izvršnoj vlasti koji bi posebno trebalo da vode računa da ne ugroze prava optuženih i nezavisnost sudija.

Glosar pravne terminologije koji bi izradila medijska tijela za samoregulaciju uz pomoć Vrhovnog suda ili Sudskog savjeta, mogao bi da bude prvi dragocjeni korak u pružanju pomoći novinarima da profesionalno i etički sačinjavaju izvještaje. Također bi im pružio potrebno pravno znanje za izvještavanje o krivičnim stvarima. Osim toga, u saradnji sa pravosudnim organima, mogla bi se ponuditi obuka prilagođena potrebama novinara, koja bi ih potakla na učešće uključivanjem simulacije stvarnih predmeta.

Članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta su u toku konsultacija također iznijeli stav da bi novinarima koristila obuka koju bi proveli nosioci pravosudnih funkcija.

### **Sudski i Tužilački savjet treba da ojačaju povjerenje sudija i tužilaca sljedećim mjerama:**

- i. Osigurati da postojeći mehanizmi štite nezavisnost sudija i samostalnost tužilaca i rješavanje svih pitanja u vezi sa ličnom bezbjednošću tužilaca i sudija.
- ii. Sudski savjet treba da formira interno tijelo koje bi pomoglo u rješavanju pitanja nezavisnosti i bezbjednosti sudija na temeljniji način.
- iii. Organizovanje redovnih sastanaka i foruma na kojima sudije i tužioci mogu da izraze sve razloge za zabrinutost i postavljaju pitanja.

Projektni tim je kroz monitoring medijskih objava zabilježio slučajeve u kojima su političari, druga uticajna lica ili sami novinari neprikladno komentarisali predmete u toku.

U četiri predmeta visoke korupcije i tri predmeta organizovanog kriminala visokog nivoa javni dužnosnici su iznosili neprimjerene komentare o krivičnim postupcima koji su u toku.

Na primjer, u jednom od tih predmeta političari su iznijeli oštre kritike na nepravosnažnu oslobađujuću presudu koju je izrekao prvostepeni sud. U tri predmeta zabilježeno je neprimjereno komentarisanje puštanja iz zatvora

pojedinih optuženih od kojih su neki imali status „visoko + pozicioniran“ prema projektnoj Metodologiji praćenja suđenja. I sudije i tužioci su se složili sa zaključkom Projekta i iznijeli slične zabrinutosti u toku konsultacija.

Tokom konsultacija se potvrdilo i da postojeći mehanizmi za zaštitu nezavisnosti i samostalnosti nisu u dovoljnoj mjeri iskorišteni. Prema članu 27(6) Zakona o sudskom savjetu i sudijama i članu 37(9) Zakona o državnom tužilaštvu, sudije i tužioci mogu uložiti pritužbe kod svojih savjeta ako smatraju da je njihova nezavisnost narušena, dok su savjeti dužni da zauzmu stav po tim pritužbama.

Međutim, iako su se neki nosioci pravosudnih funkcija žalili projektnom timu o pritiscima kojima su izloženi zbog izvještavanja medija i javnih istupa političara, članovi oba savjeta su u toku konsultacija naveli da sudije i tužioci nikada nisu uložili pritužbe po tom osnovu.

Također su se usaglasili s Projektom da bi te mehanizme trebalo ojačati jer bi se budući neprimjereni komentari mogli prevenirati adekvatnom reakcijom na one koji su već izneseni.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Vrhovni sud treba da oformi radnu grupu za razvoj sistema za određivanje složenosti predmeta kako bi se osigurali adekvatni resursi i efikasno odlučivanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije:**

i. Radna grupa treba da definiše kriterije za razvoj sistema za određivanje složenosti predmeta. Da bi se to uradilo, potrebno je uzeti u obzir više faktora, uključujući vrstu učinjenog krivičnog djela, broj optuženih, okolnosti svakog predmeta, vrijeme potrebno za proučavanje predmeta, obim posla sudija i raspoložive resurse, kao što su stručna lica u sudu.

ii. Sudski savjet i Ministarstvo pravde treba da integrišu sistem određivanja složenosti predmeta u procese donošenja odluka. Ovo je naročito važno prilikom donošenja odluka o raspodjeli resursa za Viši sud u Podgorici, odnosno ljudskih i budžetskih resursa. Sistem treba da bude dovoljno fleksibilan da se može prilagoditi postojećem procesu razvoja revidiranog sistema elektronskog upravljanja predmetima u sudovima.

iii. Kako bi se podstakli kontinuirana evaluacija i unapređenje, nakon što sistem postane operativan, potrebno ga je redovno

ocjenjivati i ažurirati kako bi u svakom trenutku bio mjerodavan i efikasan. Pod ovim se podrazumijeva i njegovo usklađivanje sa razvojem sistema informacionih tehnologija u pravosuđu.

Nalazi projektnog tima ukazuju na to da je trajanje sudskih postupaka jedan od ključnih problema koji utiču na efikasnost pravosuđa. Konsultovane sudije su potvrdile da je jedan od razloga za dugotrajne postupke preopterećenost sudija u Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda u Podgorici, uz dodatni problem složenosti predmeta. Prema standardima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), sistem za određivanje složenosti predmeta je sistem koji omogućava pravosudnim organima da procijene složenost različitih vrsta predmeta.<sup>117</sup>

Ova procjena se zasniva na činjenici da se predmeti međusobno razlikuju zbog toga što je za njihovo rješavanje potrebno uložiti različito vrijeme i trud. Stoga bi radna grupa trebala uzeti u obzir sve „radnje koje treba preduzeti u predmetu“ kako bi se utvrdilo stvarno vrijeme potrebno za okončanje predmeta, a ne vrijeme potrebno za donošenje odluke. Grupa treba da usvoji tzv. *metodu Delphi*<sup>118</sup> da bi se uspješno procijenilo vrijeme utrošeno na predmetu u stvarnom vremenu. Pod ovim se podrazumijeva i samoprocjena

vremena potrebnog za rad na predmetu koju vrše sudije koje su članovi radne grupe. Na osnovu tih kriterija svaki predmet bi se trebao pravilno kategorizirati po otvaranju u sudu.

Sistem za određivanje složenosti predmeta bi omogućio bolju raspodjelu predmeta i pravednije ocjenjivanje sudija. Također bi poslužio ostvarenju više ciljeva, kao što su adekvatnije određivanje potrebnog broja sudija i sudskih savjetnika u Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda u Podgorici.

Radna grupa treba da bude upoznata sa naučenim lekcijama iz 2015. godine kada je Crna Gora pokušala da uspostavi sistem za određivanje složenosti predmeta, kako bi se izbjeglo ponavljanje grešaka i unaprijedile prethodne aktivnosti. Projekt snažno preporučuje da se provede sveobuhvatna kontrola korištenja sistema za određivanje složenosti predmeta kakva se radi u drugim zemljama, kao što su Austrija, Danska, Estonija, Njemačka, Nizozemska i Rumunija<sup>119</sup>, radi efikasnijeg poređenja i kako bi se obezbijedio dalji napredak.

<sup>117</sup> CEPEJ, Određivanje složenosti predmeta u pravosudnim sistemima, str. 4, dostupno na linku: [16809ede97 \(coe.int\)16809ede97 \(coe.int\)16809ede97 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/lv/LIVRE/CEPEJ/LIVRE%20CEPEJ/CEPEJ_LIVRE%20CEPEJ.pdf).

<sup>118</sup> Metoda Delphi je jedan od modela za određivanje složenosti predmeta koji se koristi za prikupljanje procjena o prosječno potrebnom vremenu po predmetu na osnovu samoprijavlivanja sudija.

<sup>119</sup> CEPEJ, Određivanje složenosti predmeta u pravosudnim sistemima, str. 18, dostupno na linku: [16809ede97 \(coe.int\)16809ede97 \(coe.int\)16809ede97 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/lv/LIVRE/CEPEJ/LIVRE%20CEPEJ/CEPEJ_LIVRE%20CEPEJ.pdf).

**Obezbijediti blagovremeno postupanje kroz definisanje predvidivih vremenskih rokova za rješavanje predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije i jačanje rukovodne uloge predsjednika sudova:**

- i. Vrhovni sud treba da oformi radnu grupu sa zadatkom da odredi optimalnu dužinu sudskih postupaka za sve predmete iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Definisanim standardima treba predvidjeti mehanizam praćenja pomoću kojeg će se prikupljati podaci o trajanju postupaka za potrebe kreiranja politika i ponovnog ocjenjivanja. To će biti od ključnog značaja za kreiranje politika rada i ponovnu procjenu standarda u budućnosti.
- ii. Predsjednici sudova, a u skladu sa preporukama Konsultativnog vijeća evropskih sudija i CEPEJ-a, treba da prate dužinu postupaka i prikupljaju podatke o bitnim koracima u pravosudnom procesu.

Prosječno trajanje postupka u predmetima koje prati Projekt je u vrijeme izrade ovog izvještaja bilo 39 mjeseci, počevši od datuma potvrđivanja optužnice. Od ukupnog broja predmeta koji su u toku, njih 10 je u pretpretresnoj fazi, 39 u fazi glavnog pretresa, šest u postupku po žalbi i dva u fazi ponovljenog postupka. U jednom predmetu glavni pretres traje 121 mjesec.

Prosječno trajanje završenih prvostepenih postupaka je 37 mjeseci. Ista radna grupa koja je zadužena za

uspostavljanje sistema određivanja složenosti predmeta mogla bi i utvrditi prihvatljivo trajanje postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Pri tom bi radna grupa trebala uzeti u obzir stepen složenosti date kategorije predmeta, kao i standarde ESLJP-a u pogledu prava na suđenje u razumnom roku. Radna grupa bi mogla da usvaja znanja iz drugih jurisdikcija sa sličnim pravosudnim sistemima kao što su Finska, Letonija, Norveška i Slovenija.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> CEPEJ, Zbirkanajboljihpraksizaupravljanjevremenomusudskimpostupcima, 2006, dostupnonalinku [Compendium \(coe.int\)](http://coe.int/Compendium) [Compendium \(coe.int\)](http://coe.int/Compendium) [Compendium \(coe.int\)](http://coe.int/Compendium).





Smjernice bi trebale obuhvatiti instrukcije o tome kako postupati kada se pojave neke od najčešćih procesnih prepreka, uključujući na primjer odsustvo optuženih i branilaca, zahtjeve za odgodom, druge taktike za odugovlačenje postupka i nedostatak sudnica.

ii. Sudski savjet i njegovi organi dužni su da obezbijede da postupak ocjenjivanja sudija na adekvatan način obuhvata i ocjenjuje sposobnost sudije da pripremi i planira suđenje, uzimajući u obzir smjernice Vrhovnog suda.

Projekt je uočio česta odgađanja ročišta u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kao što je navedeno u preporukama br. 4 i 5. Na primjer, od septembra 2021. do marta 2024. u prosjeku je mjesečno održavano samo sedam produktivnih ročišta u svim praćenim predmetima. Glavni razlozi za odgađanja bili su odsustvo optuženih u 152 ročišta, od čega su 72 ročišta odgođena zbog zdravstvenih razloga, odsustva branilaca na 78 ročišta, i odsustva sudija na 51 ročištu.

Pored nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, uključujući sudnice, pasivan pristup sudija je također doprinio mnogobrojnim odgađanjima. To bi se moglo ublažiti planiranjem vođenja postupka, posebno kroz definisanje rasporeda ročišta u glavnom pretresu, vremenskog plana i liste procesnih koraka koje treba poduzeti. Međutim,

projektni tim je zaključio da sudije ne provode ove mjere. Tako statusne konferencije nisu organizovane ni u jednom od praćenih predmeta, iako ZKP predviđa taj institut kao instrument za planiranje glavnog pretresa.

Projektni tim je uočio nekoliko slučajeva u kojima su sudije mogle izbjeći odgađanja, da su proaktivno djelovale i planirale tok glavnog pretresa. Na primjer, u najmanje pet predmeta sudija nije bio spreman da nastavi izvođenje drugih dokaza iako je bilo dovoljno vremena da se to uradi.

U dva predmeta ročište je moralo biti odgođeno jer sud nije dostavio optužnicu optuženima, premda je od njenog podnošenja prošlo nekoliko mjeseci. U najmanje dva predmeta sudija je odgodio ročište na zahtjev advokata, iako su bile ispunjene

procesne pretpostavke za održavanje ročišta.

Projekt je također uočio da glavni pretresi nisu ni započeli u tri zasebna predmeta zbog kontinuirane bolesti optuženih, a da pri tom sudija nije poduzeo djelotvorne mjere za rješenje tog pitanja. U takvim okolnostima sudije mogu osigurati prisustvo optuženih putem videokonferencije.<sup>122</sup>

U toku izvještajnog perioda branioci su podnijeli najmanje 18 prijedloga za izuzeće sudija i tužilaca, što je dovelo do odgađanja ročišta.

Iz tog razloga bi spomenute smjernice o upravljanju suđenjem trebale sudijama ponuditi efikasnija rješenja za takve situacije kako bi se spriječila bespotrebna odgađanja i taktike odugovlačenja koje koristi odbrana.

Nepotrebni zastoji također doprinose pretjerano dugom trajanju suđenja, što

bi moglo imati značajne posljedice na provođenje pravde. U jednom praćenom predmetu glavni pretres nije efikasno vođen, što je dovelo do odbacivanja optužbi zbog nastupanja apsolutne zastare.

U drugom predmetu optuženi je pušten iz pritvora nakon isteka zakonom propisanog maksimalnog trajanja pritvora od tri godine. Od tada optuženi ne prisustvuje glavnom pretresu.

U svjetlu navedenog, Projekt preporučuje da se standardizuje raspored ročišta u predmetima organizovanog kriminala i korupcije da bi se obezbijedila procesna disciplina i ekspeditivnost postupka.

Budući da preporuka br. 6 nadopunjuje preporučene aktivnosti iz preporuke br. 4, Vrhovni sud može razmotriti da se za izradu smjernica zaduži radna grupa koja je formirana za razvoj sistema za određivanje složenosti predmeta.

<sup>122</sup> Odluka ESLJP-a u predmetu Marcello Viola protiv Italije, predstavka [45106/04](#), tačka 67, dostupno na linku [MARCELLO VIOLA v. ITALY \[Extracts\] \(coe.int\)](#); CEPEJ, Smjernice o video konferencijama u sudskim postupcima, dostupno na linku [Smjernice o video konferencijama u sudskim postupcima \(coe.int\)](#).

**Radi povećanja efikasnosti, treba suziti stvarnu nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja u Višem sudu u Podgorici. Konkretno:**

i. Ministarstvo pravde treba utvrditi načine za sužavanje stvarne nadležnosti u predmetima iz oblasti korupcije. Stoga bi radna grupa trebala da razmotri revidiranje postojeće definicije izraza „javni funkcioner“, kako bi se ustanovile i sagledale manjkavosti tog izraza. Takođe bi trebala da se razmotri mogućnost uvođenja novog izraza (npr. visoki javni funkcioner) u Zakon o specijalnom državom tužilaštvu.

U toku konsultacija koje je proveo projektni tim, većina sudija i tužilaca je ukazala na broj predmeta kao jedan od glavnih uzroka za zastoje u suđenjima. S tim u vezi, složili su se da bi se efikasnost u radu mogla povećati sužavanjem stvarne nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici.

Jedan od očiglednih načina da se smanji broj predmeta u nadležnosti specijalizovanih tijela bio bi da se revidira definicija izraza javni funkcioner, budući da je taj izraz vezan za stvarnu nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici u predmetima korupcije.

Važeća definicija je preširoko postavljena i neprecizna, posebno zbog toga što naizgled obuhvata široki

spektar osoba koje rade u javnom sektoru.

Trenutno nije moguće precizno utvrditi koja kategorija javnih funkcionera potpada pod definiciju visoke korupcije iz člana 3(2) Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu i člana 16(2)(2) Zakona o sudovima.

Posljedično je teško ocijeniti da li predmet treba biti u nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici.

Ove nejasnoće dovode do dva problema. Kao prvo, ponekad dolazi do sukoba nadležnosti sudova, što je uočeno u dva praćena predmeta. Kao drugo, dolazi do priliva velikog broja predmeta u ova dva specijalizovana tijela koja imaju ograničene kadrovske

resurse, a u samo nekim od tih predmeta su za rješavanje potrebne visoke kvalifikacije i specijalizacija.

Smanjenjem broja predmeta u kojima postupaju tužioc i sudije u njihovim

specijalizovanim tijelima bi povećalo kvalitet njihovog rada, jer bi se mogli usredotočiti na manji broj odabranih predmeta, umjesto na veći broj predmeta različitog stepena složenosti i hitnosti.

8

## Preporuka

**Vlada Crne Gore treba da obezbijedi odgovarajuće prostorne kapacitete za Specijalno državno tužilaštvo i Viši sud u Podgorici, kao i da ih adekvatno osigura i opremi.**

Sudije su tokom konsultacija navele nedostatak sudnica kao jedan od glavnih razloga za nepoštivanje rokova predviđenih Zakonom o krivičnom postupku.

Projektni tim je utvrdio da nedovoljan broj sudnica utiče na efikasnost pravosudnih organa u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Projektni tim je vrlo često svjedočio tome da su sudije morale da zakažu ročišta i nakon isteka procesnih rokova zbog toga što nije bilo slobodne sudnice. Na raspolaganju su samo dvije sudnice, a obje koriste Specijalizovani sud i redovno Krivično

odjeljenje Višeg suda u Podgorici.

Isto tako, Specijalnom državnom tužilaštvu treba osigurati adekvatne i bezbjedne prostorije, kako bi tužioc bili bezbjedni prilikom vođenja istraga i krivičnog gonjenja organizovanih kriminalnih grupa.

S obzirom na to da je za izgradnju novih prostorija potrebno vrijeme, Projekt poziva Vladu da ova pitanja riješi što prije iznalaženjem privremenog, ali hitnog, rješenja za potrebe Specijalnog državnog tužilaštva i Višeg suda u Podgorici.

**Državni organi treba da definišu i odrede kao prioritetne predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, i to:**

i. Ministarstvo pravde treba da donese podzakonska akta za definisanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije, radi prikupljanja statističkih podataka i u svrhu kreiranja politika rada. Također, u te svrhe Ministarstvo treba da usvoji dodatne kriterije kako bi se napravila razlika između predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa u odnosu na predmete korupcije i organizovanog kriminala nižeg nivoa.

ii. Na osnovu ovog sistema kategorizacije, Specijalno državno tužilaštvo i Viši sud u Podgorici treba da razmotre sljedeće:

- Davanje prioriteta krivičnom gonjenju i sudskom odlučivanju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, uključujući usvajanje planova rada za krivično gonjenje takvih predmeta.
- Mapiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kako bi se dodijelili adekvatni resursi Specijalnom državnom tužilaštvu i Višem sudu, koji najčešće rade na rješavanju takvih predmeta.
- Kriteriji za ocjenjivanje sudija i tužilaca treba da odražavaju specifične izazove koje donosi gonjenje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

U Strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine Evropska komisija je istaknula da put ka proširenju iziskuje „konkretne i kontinuirane rezultate u borbi protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala “kao hitno pitanje”.<sup>123</sup>

Preduslov za takve rezultate je da se uspostavi prilagođen i pouzdan sistem kategorizacije predmeta organizovanog kriminala i korupcije, i organizovanog

kriminala i korupcije visokog nivoa.

Kategorizacija predmeta organizovanog kriminala i korupcije, i predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, bi barem omogućila državnim institucijama da generišu solidne statističke podatke o rješavanju takvih predmeta, čime bi se mjerio napredak ili nazadovanje u ostvarenju spomenutih rezultata.

<sup>123</sup> [Balkans\\_BorchureA5\\_V7.indd \(europa.eu\)](#), str. 5.

Zakoni koji propisuju stvarnu nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici ne sadrže adekvatne definicije djela organizovanog kriminala odnosno korupcije visokog nivoa.

Zapravo, u stvarnu nadležnost spadaju sve vrste predmeta organizovanog kriminala, bez obzira na njihovu težinu, kao i sva djela iz oblasti korupcije koja počinu svaki javni funkcioner, bez obzira na njegov rang i iznos pribavljene koristi ili učinjene štete.

To za posljedicu ima statističke podatke koji su zasnovani na broju predmeta procesuiranih pred specijalizovanim tijelima koji ne odražavaju stvarni broj predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa koji su okončani u Crnoj Gori. Zbog toga bi domaći nadležni organi trebali da usvoje *ad hoc* kriterije za kategorizaciju takvih predmeta koji se neće vezati za krivičnopravni okvir i koji će biti namjenski osmišljeni za potrebe kreiranja politika rada.

Kriteriji bi trebali obuhvatiti ključne karakteristike predmeta visokog nivoa u smislu njegove težine i složenosti, a ujedno biti i dovoljno jasni i lako primjenjivi.<sup>124</sup>

Ovakav sistem kategorizacije bi se mogao iskoristiti za krivično gonjenje i odlučivanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, i preraspodjelu ljudskih i materijalnih resursa u skladu sa stvarnim potrebama.

Specifični ciljevi rješavanja ove vrste predmeta bi se mogli predvidjeti godišnjim planovima rada Višeg suda u Podgorici i Specijalnog državnog tužilaštva.

Konačno, kriteriji za ocjenjivanje sudija i tužilaca treba da uzmu u obzir dodatne napore i izazove koje iziskuju predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, s obzirom da ti predmeti stavljaju veći pritisak na sudije, zahtijevaju specijalističko znanje i često su složeni, sa većim brojem optuženih.

<sup>124</sup> Kriteriji koje je usvojilo pravosuđe u Bosni i Hercegovini za ovu svrhu bi mogli poslužiti kao dobar model za Zapadni Balkan; vidi UasXoWOPUp7dDuta69ZNPWy9RHHzvFMN4glwl.pdf (usaidjaca.ba).

## Kapaciteti

10

### Preporuka

**Ojačati kapacitete tužilaca i sudija za procesuiranje krivičnog djela pranje novca u skladu sa međunarodnim standardima. Konkretno:**

i. Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo treba da oforme radnu grupu za izradu smjernica za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima za krivično djelo pranja novca. Smjernice treba da razjasne svaku nejasnoću u primjeni odredbi, a naročito pitanje da li se pranje novca može krivično goniti kao samostalno krivično djelo (tj. bez krivičnog gonjenja za predikatno krivično djelo), uzimajući u obzir i eventualni pravni stav Vrhovnog suda predložen u preporuci br. 14 u nastavku.

ii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u saradnji sa Specijalnim državnim tužilaštvom i Specijalizovanim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici, treba da izradi specijalizovani program obuke za tužioce koji se bave krivičnim gonjenjem za krivično djelo pranja novca.

iii. Specijalno državno tužilaštvo zajedno sa Finansijsko-obavještajnom jedinicom (FOJ) treba da izradi ažurirani registar tipologija pranja novca. U registru se vodi evidencija o tipologijama pranja novca i čuvaju izvještaja o predmetima, što može biti od pomoći za bolje razumijevanje i otkrivanje aktivnosti koje ukazuju na pranje novca. Kao dobar primjer za registar mogu da posluže najbolje prakse Misije OSCE-a u Srbiji. Korisno bi bilo obratiti se za pomoć i drugim adresama na međunarodnom nivou.

iv. Državni organi treba u punoj mjeri da iskoriste svoje članstvo u regionalnim i međunarodnim mrežama za saradnju. Na primjer, Finansijsko-obavještajna jedinica Crne Gore treba u punoj mjeri da iskoristi članstvo u Egmont grupi finansijsko-obavještajnih jedinica (EGMONT) radi efikasne razmjene informacija sa jedinicama iz drugih zemalja.

Treba razmotriti i formiranje zajedničkih istražnih timova (ZIT), uz podršku Eurojusta i/ili Europolu.

Projektini tim je u većini praćenih predmeta gdje su optužnicom obuhvaćeni i navodi o pranju novca, uočio da je krivično djelo pranja novca procesuirano istovremeno sa predikatnim krivičnim djelom. Tužiocima su tokom konsultacija potvrdili da pranje novca ne procesuiraju kao samostalno krivično djelo, zato što moraju tačno da znaju kojim predikatnim krivičnim djelom je stečena materijalna korist. Također su prepoznali da ne postoji zajedničko tumačenje značenja izraza „kriminalna djelatnost“ iz čl. 268 Krivičnog zakona. Treba napomenuti da, u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, a posebno preporukama Radne grupe za finansijsko djelovanje (FATF) i Varšavskom konvencijom, prethodna ili istovremena osuđujuća presuda za predikatno krivično djelo ne bi trebalo da bude preduslov za osuđujuću presudu za pranje novca. Dakle, da bi se dokazalo da je imovina stečena vršenjem krivičnog djela, nije neophodno da tužiocima precizno utvrde koje je krivično djelo za rezultat imalo sticanje pomenute imovine.<sup>125</sup> Tako je Vrhovni sud Španije utvrdio da nije potrebno utvrditi sve činjenične

elemente predikatnog krivičnog djela u predmetima pranja novca, te je dozvolio dokazivanje posrednim dokazima.<sup>126</sup> Postavljena su tri uslova za ovu vrstu dokaza: neobjašnjivo povećanje bogatstva ili pojava neuobičajenih transakcija, odsustvo legalnih aktivnosti koje objašnjavaju povećanje bogatstva i povezanost sa kriminalnim aktivnostima (kao što je povezanost sa krivičnim istragama ili neuobičajeni računovodstveni izvodi). Slično tome, Apelacioni sud u Amsterdamu izradio je detaljan plan dokazivanja pranja novca po koracima u slučaju kada predikatno krivično djelo nije poznato, koristeći tipologiju FOJ-a u kojoj su navedene aktivnosti koje ukazuju na pranje novca.<sup>127</sup> Projektini tim je do sada identifikovao samo jedan predmet u kojem je optužnica podignuta za samostalno krivično djelo pranja novca (bez predikatnog krivičnog djela). Iako se radi o novitetu u crnogorskoj sudskoj praksi, optužnica za taj predmet je potvrđena pa će to biti prilika da se preispita postojeći način krivičnog gonjenja i suđenja za ovo krivično djelo iz ugla međunarodnih standarda i najboljih praksi.

<sup>125</sup> Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je u predmetu *Zschüschen protiv Belgije* (predstavka br: 23572/0723572/07, dostupna na linku <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638>) smatrao da je osuđujuća presuda za krivično djelo pranja novca bez poznatog predikatnog krivičnog djela prihvatljiva prema Varšavskoj konvenciji. Sud je ocijenio da je pravično to što okrivljeni moraju da dokažu porijeklo svoje imovine, pa je utvrdio da teret dokazivanja nije prebačen na okrivljenog, te da nije ni došlo do kršenja čl. 6 EKLJP.

<sup>126</sup> Vrhovni sud Španije, STS 1509/2016 - ECLI:ES:TS:2016:1509, 29.03.2016., dostupno na linku [Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos](#).

<sup>127</sup> Apelacioni sud u Amsterdamu, ECLI:NL:GHAMS:2013:BY8481, 11.03. 2013, dostupno na linku [Rechtspraak.nl - Search in rulings \(uitspraken-rechtspraak.nl.translate.google\)](#).



**Poboljšati kvalitet optužnica. Konkretno:**

- i. Vrhovno državno tužilaštvo treba da oformi radnu grupu za izradu smjernica za pisanje kvalitetnih optužnica. Smjernice treba da budu u formi instrukcija koje sadrže primjere ili najbolje prakse kao i preporučenu strukturu ili šablon kojeg će se tužilac pridržavati u predstavljanju predmeta u optužnici. Pored toga, Vrhovno državno tužilaštvo treba da pripremi bazu primjera dobro napisanih optužnica koji će se redovno ažurirati i služiti kao orijentir za buduću upotrebu.
- ii. Vijeće za kontrolu optužnica treba voditi računa da optužnice koje ne ispunjavaju propisane zakonske uslove ne budu potvrđene.
- iii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da pokrene efektivni program obuke o pisanju pravnih akata za tužioce. Posebnu pažnju treba posvetiti formi i obrazloženju optužnica.
- iv. Tužilački savjet treba da pokrene reviziju kriterijuma koji se odnose na kvalitet pisanih odluka u okviru postupka ocjenjivanja tužilaca kako bi se stvorili dodatni podsticaji za pisanje visokokvalitetnih optužnica.

Projektni tim je uočio različite nedostatke u pregledanim optužnicama u najmanje 26 slučajeva. Neki od uočenih problema su: nepotkrijepljene optužbe, nedovoljno obrazloženje veze između dokaza i optužbi, nedovoljno obrazloženje svih elemenata krivičnog

djela i nedovoljno jasno i sažeto pisanje. Pored toga, detaljnost obrazloženja i stil pisanja su značajno varirali, a u obrazloženju često nije bilo analitičkog pregleda optužbi ni pravnog zaključka tužioca.

Tokom glavnih pretresa, sud je u više navrata imao poteškoće da utvrdi neke ključne činjenice u predmetima, a tužilaštvo redovno nije uspijevalo da pokaže kako su te činjenice povezane sa djelom koje se optužnicom stavlja na teret.

Dokazivanje posebnih elemenata krivičnog djela, a naročito subjektivnog elementa, također se pokazalo izazovnim u predmetima korupcije. Što se tiče optužnica za djela organizovanog kriminala, Projektni tim je primijetio da tužioci nisu obrazložili razloge zbog kojih navodna kriminalna grupa ispunjava zahtjeve iz člana 401a. Krivičnog zakona u najmanje deset optužnica.

Neke sudije s kojima je Projekt obavio konsultacije su to potvrdile, dodavši da posebnu pažnju treba obratiti na kvalifikaciju krivičnog djela iz člana 401a. Krivičnog zakona, budući da nedokazivanje svih njegovih elemenata može za posljedicu imati odustajanje od optužbe ili oslobađajuću presudu. U tri predmeta sa prvostepenim oslobađajućim presudama, članovi projektnog tima su uočili gore navedene nedostatke koji su možda doprinijeli takvom ishodu predmeta.

Stoga bi smjernice o kvalitetu optužnica mogle pomoći tužiocima u pisanju kvalitetnijih optužnica. Smjernicama bi trebalo naglasiti važnost obrazloženja kao osnovnog elementa optužnice i

predložiti najbolje načine kako ga napisati. Također bi trebale primarno pomoći tužiocu da poveže dokaze sa konkretnim navodima optužnice da bi se omogućilo što tačnije predstavljanje optužbi.<sup>128</sup>

Osim toga, vijeće za kontrolu optužnice bi trebalo djelotvornije vršiti sudski pregled. U toku izvještajnog perioda vijeće u više navrata nije donijelo odluku o prihvatljivosti nekih dokaza u praćenim predmetima, iako je odbrana upućivala na njihovu neprihvatljivost.

Taj problem je bio očigledan u predmetima u kojima je optužnica uglavnom počivala na podacima prikupljenim iz aplikacija za razmjenu kriptovanih poruka. U nekim predmetima dokaz je proglašen neprihvatljivim u kasnijoj fazi glavnog pretresa, iako je odbrana osporavala njegovu prihvatljivost još u fazi kontrole optužnice.

Na to su ukazali i tužioci i advokati s kojima je projektni tim obavio konsultacije. I jedni i drugi su tvrdili da je od ključnog značaja da sudije provjeravaju zakonitost dokaza u fazi kontrole optužnice da bi se izbjeglo potvrđivanje manjkavih optužnica.

Vrhovni sud bi trebao zauzeti stav o ovom pitanju da bi se pojasnilo da je to dužnost vijeća za kontrolu optužnice, kako je i predloženo u preporuci br. 14.

<sup>128</sup> Primjer je dostupan na linku: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/528222.pdf>, str. 93-94.

Kvalitetnije optužnice bi se mogle postići i izmjenom kriterijuma za ocjenjivanje kvalitete rada tužilaca. S tim u vezi projektni tim je zapazio da su svi postojeći pokazatelji kvantitativne naravi, što znači da se tužioci ocjenjuju prema procentu potvrđenih optužnica i osuđujućih presuda.

S ciljem svrsishodnijeg ocjenjivanja njihovog rada, Tužilački savjet bi trebao definisati objektivne kriterije na osnovu kojih bi ocjenjivao kvalitet obrazloženja u optužnicama i drugim aktima. I tužioci i članovi Tužilačkog savjeta su tokom konsultacija potvrdili neophodnost ove izmjene.

12

## Preporuka

### **Poboljšati kvalitet obrazloženja u sudskim odlukama uopšteno, a naročito u presudama i rješenjima o određivanju i produženju pritvora:**

- i. Vrhovni sud treba da oformi radnu grupu sa zadatkom izrade smjernica za pisanje kvalitetnih presuda i drugih sudskih odluka, posebno onih koje se odnose na pritvor ili alternativne mjere. Smjernice treba da budu napisane u formi instrukcija, da sadrže dobre primjere ili najbolje prakse i da preporuče strukturu ili šablon kojeg će se sudije pridržavati tokom pisanja obrazloženja u presudi/sudskoj odluci.
- ii. Sudski savjet treba da pokrene reviziju kriterijuma koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u okviru postupka ocjenjivanja sudija, tako što će uključiti i nove smjernice u proces evaluacije. Također, potrebno je organizovati adekvatnu obuku vijeća za ocjenjivanje radi primjene novih standarda.
- iii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da pokrene efektivni program obuke o pisanju pravnih akata za sudije. Posebnu pažnju treba posvetiti formi i obrazloženju presuda.

Projekt je uočio pojavu neadekvatnog obrazloženja u sudskim odlukama, uključujući presude, u brojnim predmetima koji su praćeni. U barem tri analizirane presude su sudije uglavnom prepisivale pisane dokaze, izjave svjedoka ili nalaze vještaka, bez pružanja adekvatnog, analitičkog osvrta na dokaze.<sup>129</sup>

Pored toga, često nije bilo dovoljno jasno zašto se sud opredijelio da pokloni vjeru jednoj grupi dokaza nauštrb drugih. Isto tako, u najmanje četiri presude koje su pregledane tokom izvještajnog perioda, sud je imao poteškoće da obrazloži umišljaj (psihički odnos učinioca prema krivičnom djelu) kao jedan od obaveznih elemenata krivičnog djela. U najmanje 61 presudi donesenoj na osnovu sporazuma o priznanju krivice, sud je prekomjerno koristio naročito olakšavajuće okolnosti, onako kako ih je iznijelo tužilaštvo, bez kritičkog osvrta. Sud je potvrđivao sporazume o priznanju krivice izricanjem blagih kazni i bez obrazloženja o tome kako su utvrdili da su kazne u skladu sa „interesom pravičnosti“, iz čl. 302 stav (8) tač. 5 ZKP-a.

Manjkavosti u obrazloženju odluka ne javljaju se samo u presudama. Sudovi se suočavaju sa izazovima u pisanju obrazloženja odluka o određivanju ili produženju pritvora, jemstvu i suđenju u odsustvu. Odluke o pritvoru često ne

sadrže kritičku analizu svih razloga za pritvor, a naročito kada je u pitanju produženje pritvora. Tokom izvještajnog perioda, projektni tim je uočio povećan broj odluka Ustavnog suda Crne Gore u kojima je utvrđeno da je došlo do povrede prava na slobodu optuženih. U sedam predmeta je identifikovano barem 12 ovakvih odluka.

Povrede su utvrđene uglavnom zbog toga što rješenja o pritvoru i odbijanju jemstva nisu bila adekvatno obrazložena. Ustavni sud Crne Gore je u većini predmeta smatrao obrazloženje manjkavim jer redovni sudovi nisu precizno naveli konkretne okolnosti koje ukazuju na opasnost od bjekstva optuženih. Osim toga, utvrđene su povrede zbog toga što redovni sudovi nisu adekvatno obrazložili postojanje osnovane sumnje. Posebno alarmantno je bilo što je Ustavni sud utvrdio da je pravo na slobodu najmanje pet optuženih u četiri predmeta bilo prekršeno više puta.

Među predloženim mjerama za rješavanje ovog problema je i to da se vrši i procjena sposobnosti sudija da adekvatno obrazlože svoje odluke. Trenutno ne postoje jasni standardi ili smjernice za procjenu sveobuhvatnosti argumentacije u sudskim odlukama. Stoga bi Sudski savjet trebao izraditi pouzdane i precizne pokazatelje za ocjenu kvalitete obrazloženja u sklopu ocjenjivanja rada sudija.

<sup>129</sup> Prema čl. 379. stav (7) ZKP-a, sud je dužan da jasno i temeljno navede koje činjenice smatra dokazanim, a koje ne i zašto, sa posebnim naglaskom na vjerodostojnost kontradiktornih dokaza.

**Povećati kapacitete sudova jačanjem kapaciteta sudijskih savjetnika. Konkretno:**

- i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da proširi svoje programe za sudske savjetnike i da za sudske savjetnike koji rade sa sudijama u Specijalnom odjeljenju organizuje specijalizovanu obuku iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije kako bi se izgradili njihovi kapaciteti radi efikasnije pomoći sudijama u radu.
- ii. Viši sud u Podgorici treba da prikuplja i koristi podatke o radu svakog sudijskog savjetnika. Uz to treba da analizira organizacione potrebe suda i potrebe pojedinačnih sudija u odnosu na obim poslova, te da na osnovu te procjene utvrdi neophodni broj savjetnika uključujući taj podatak u svoj rani plan rada.

Projektni tim je u toku konsultacija došao do saznanja da postoji hitna potreba za povećanjem broja sudijskih savjetnika u Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici.

Prema objavljenim odlukama o preraspodjeli zaposlenih Višeg suda u Podgorici, u 2023. godini u Specijalno odjeljenje nije raspoređen nijedan sudijski savjetnik, iako su se konsultovane sudije složile da je obim poslova u tom odjeljenju bio na najvišem nivou u pomenutom periodu. Stoga bi mjere kao što je imenovanje i preraspoređivanje sudskog osoblja

prema procijenjenim potrebama mogle biti efikasne za rješavanje ovog problema.

Trebalo bi poduzeti i mjere za povećanje stručnog znanja sudijskih savjetnika jer je samo jedan učestvovao u specijalizovanoj obuci iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije tokom 2022. godine.<sup>130</sup>

Takođe, jedan od kriterija za ocjenu učinka sudija je i njihova sposobnost da organizuju i koordiniraju zaposlene u sudu, što se procjenjuje prikupljanjem podataka (praćenje obima zadataka.

<sup>130</sup> Godišnji izvještaj Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2022. godinu, str. 15. dostupno na linku: [Godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf](https://cosdt.me/Godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf) (cosdt.me)Godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf (cosdt.me)Godisnji-izvjestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf (cosdt.me)

delegiranim savjetnicima) kroz sistem za upravljanje predmetima (PRIS). Ovo bi trebalo da omogući i upravljanje učinkom savjetnika na osnovu istih

podataka, jer bi omogućilo adekvatnije instrukcije sudija i bolji prikaz podataka u PRIS-u.

14

## Preporuka

**Vrhovni sud treba da uskladi tumačenje krivičnih odredbi u slučajevima gdje suprotstavljene prakse narušavaju pravnu sigurnost, kao što su:**

- i. Odredbe o obimu sudske kontrole optužnica.
- ii. Odredbe o suđenju u odsustvu.
- iii. Izraz “kriminalna djelatnost” kod krivičnog djela pranje novca.
- iv. Izraz i kriterijumi za „naročito olakšavajuće okolnosti” koje omogućavaju izricanje kazne ispod zakonskog minimuma.

U skladu sa članom 124 Ustava Crne Gore, Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova.

Član 26 Zakona o sudovima predviđa da Vrhovni sud donosi načelni pravni stav o spornim pravnim pitanjima koja proističu iz prakse, bilo po službenoj dužnosti ili na zahtjev sudova niže instance.

U toku izvještajnog perioda, projektni tim je utvrdio da su tužioci i sudije

nedosljedno tumačili i primjenjivali određene pravne norme, što je dovelo do pravne nesigurnosti.

Na primjer, utvrđeno je da sudije nisu imale jedinstveno shvatanje o ispunjenosti uslova za suđenje in absentia. Ovaj problem je naročito izražen u predmetima gdje je izručenje optuženog lica bilo u toku ili gdje su sudije na različite načine utvrdile da su za optužena lica ispunjeni uslovi za suđenje in absentia.

Tokom konsultacija, sudije su potvrdile da postoje izazovi u toj oblasti i istakli da bi bilo važno i potrebno dobiti pojašnjenja o tome. Isto se odnosi i na pitanje obustave istrage protiv optuženih koji su pobjegli iz zemlje.

Projektni tim je primijetio da su neki tužioci obustavili istrage protiv optuženih koji su bili u bjekstvu, dok su drugi podigli optužnicu i predložili suđenje u odsustvu. Različiti pristupi su potvrđeni i tokom konsultacija, kada su neki tužioci priznali da nisu prekinuli istragu, bez obzira na odredbe čl. 286 ZKP-a.

Istakli su da navedene odredbe nisu jasne i da mogu predmet izložiti riziku od zastare.

Obrazloženje o nedosljednom pravnom tumačenju odredbi o obimu sudske kontrole optužnica navedeno je u preporuci br. 11. Obrazloženje nedosljednog pravnog tumačenja pojma „kriminalna djelatnost“ u Krivičnom zakonu je navedeno u preporuci br. 10.

Za obrazloženje nedosljednog pravnog tumačenja izraza naročito olakšavajuće okolnosti, vidjeti preporuku br. 16.

15

## Preporuka

### **Revidirati koncept i upotrebu sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Konkretno:**

- i. Sudije i tužioci se trebaju pridržavati smjernica Vrhovnog suda i Specijalnog državnog tužilaštva o primjeni sporazuma o priznanju krivice.
- ii. Ministarstvo pravde treba da analizira i razmotri upotrebu procesnog instrumenta za saradnju između tužilaca i optuženih ili osuđenih lica. Instrument bi trebalo ustanoviti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama (npr. Sporazum o svjedočenju osuđenog u Srbiji) kako bi se tužiocima pružio pouzdan način za prikupljanje dokaza od optuženih.

Projektni tim je uočio da se kao jedna od prednosti sporazuma o priznanju krivice ističe ubrzanje sudskog rješavanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

Sa druge strane, članovi projektnog tima su uočili slučajeve u kojima su optužena lica sa ključnom ulogom u organizovanim kriminalnim grupama dobila veoma blage kazne prihvatanjem sporazuma o priznanju krivice, dok su protiv drugih optuženih koji su imali manje bitne uloge u kriminalnim grupama nastavljena suđenja, a oni zadržavani u pritvoru na duži period.

Ovo su prepoznale i neke sudije tokom konsultacija koje su zagovarale mišljenje da u smislu efikasnosti nema puno koristi od sporazuma.

Efekat blage sankcije i vrlo niska stopa redovnog ili proširenog oduzimanja

imovine, kao rezultat sporazuma o priznanju krivice, predstavlja još jedan problem koji proizilazi iz primjene ovog instituta.

Stoga je pozitivno da su donesene smjernice o primjeni ovog instituta i nadati se da će njihovom implementacijom primjena sporazuma o priznanju krivice postati djelotvornija.

Projektni tim također smatra da bi tužiocima bio od koristi procesni instrument koji bi im omogućio da pribavljaju relevantne informacije o predmetu od drugih optuženih ili osuđenih lica.

Tužioci sa kojima su obavljene konsultacije su se složili da bi uvođenje mehanizma sličnog Sporazumu o svjedočenju osuđenog bilo korisno za otkrivanje, dokazivanje i suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije.

16

## Preporuka

### **Kreirati odlučniju politiku i praksu odvracanja od korupcije i organizovanog kriminala. S tim u vezi:**

i. Vrhovni sud treba da donese smjernice o praksi izricanja i individualizacije kazni, dajući upute o tome šta bi se smatralo standardnim srednjim rasponom kazne za krivična djela korupcije i organizovanog kriminala i u kojim okolnostima se taj raspon može smanjiti do minimuma ili povećati do maksimuma kazne predviđene Krivičnim zakonikom.

ii. Tužioci u završnim riječima uvijek trebaju predložiti vrstu i visinu kazne i pred sudom iznijeti razloge koji su ih naveli da se opredijele za konkretnu kaznu.



Primijećen je trend prakse izricanja blažih kazni u Crnoj Gori, što su potvrdili i sudije i tužioc i tokom konsultacija. Zaključak o blagoj kaznenoj politici uglavnom se zasniva na presudama donesenim po sporazumima o priznanju krivice. Međutim, kao što je navedeno u obrazloženju ovih presuda i kako su potvrdile sudije tokom konsultacija, blaga kaznena politika u sporazumima o priznanju krivice rukovodi se ukupnom blagom kaznenom politikom u redovnim krivičnim postupcima.

Članovi projektnog tima su konstatovali da sudovi imaju tendenciju da pre naglase značaj olakšavajućih okolnosti, dok umanjuju uticaj otežavajućih okolnosti, bez detaljnog obrazloženja. Ovo je također potvrđeno tokom konsultacija sa predstavnicima civilnog društva koji prate rad pravosuđa.

Preporučene smjernice treba da uključe i odvrćajući efekat kazni u predmetima korupcije i organizovanog kriminala,<sup>131</sup> i da upute sudije da treba da daju

posebno obrazloženje o olakšavajućim i otežavajućim okolnostima,<sup>132</sup> posebno u predmetima u kojima se okolnosti mogu smatrati naročito olakšavajućim. Osim toga, zauzeti pravni stav može biti od pomoći sudijama u vezi sa relevantnim mjerama bezbjednosti koje se ex-officio primjenjuju uz kazne.

Tužioc i također igraju važnu ulogu u razvoju kaznene politike. U toku izvještajnog perioda, Projekt je zabilježio redovnu pojavu da tužioc i ne predlažu konkretnu vrstu i težinu sankcije u završnim riječima. Osim toga, nisu obrazlagali otežavajuće i olakšavajuće okolnosti koje bi sud trebao uzeti u obzir pri odmjeravanju kazne, iako je to njihova zakonska dužnost prema članu 362. ZKP-a.<sup>133</sup>

Naprotiv, tužioc i su prepustili sudu da ocijeni koja je sankcija primjerena, što je možda i doprinijelo blagoj kaznenoj politici. Neki tužioc i su u toku konsultacija potvrdili da rijetko predlažu težinu sankcije, složivši se da tu praksu treba mijenjati.

<sup>131</sup> Vidi Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, čl. 11, i Zakonodavni vodič za sprovođenje Konvencije, tačke 304-310, dostupno na linku: [https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative\\_Guide\\_2017/Legislative\\_Guide\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_E.pdf) [https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative\\_Guide\\_2017/Legislative\\_Guide\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_E.pdf)

<sup>132</sup> „Glavne otežavajuće i olakšavajuće okolnosti treba bliže definisati zakonom ili u pravnoj praksi. Kad god je to moguće, zakon ili praksa treba da pokušaju da definišu one faktore koji se ne bi trebali smatrati relevantnim u pogledu određenih krivičnih djela“, Preporuka br. (92) 17 Savjeta Evrope u vezi sa dosljednošću u izricanju kazni, 1992, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/16804d6ac8> <https://rm.coe.int/16804d6ac8> <https://rm.coe.int/16804d6ac8>

<sup>133</sup> Član 362. stav (2) propisuje da tužilac u završnoj riječi predlaže vrstu i težinu sankcije.

**Sudski i Tužilački savjet treba da izvrše ponovnu procjenu sistema ocjenjivanja rada sudija i tužilaca s ciljem da osiguraju da kvalitativni kriterijumi i indikatori za ocjenjivanje, odražavaju suštinu tužilačkog/sudskog rada i pružaju jasnost u pogledu postupka i načina ocjenjivanja. Konkretno:**

- i. Indikatore za ocjenjivanje kvalitete rada sudija i tužilaca treba izmijeniti tako da se uz postojeće, kvantitativne, obuhvate i kvalitativni kriterijumi.
- iii. Učiniti jasnijim postupak evaluacije preciznim definisanjem načina na koji u praksi treba vršiti ocjenjivanje po kriterijumima i indikatorima.

Kako bi se osigurao efikasan odgovor pravosuđa u složenim predmetima, ocjenjivanje rada i napredovanje treba da budu zasnovani na zaslugama, i da promoviraju kreativnost i agilnost nosilaca pravosudnih funkcija kako bi oni dali najbolje od sebe. Sistem upravljanja učinkom sudija i tužilaca u Crnoj Gori uglavnom se oslanja na kvantitativne (statističke) indikatore rada (npr. broj potvrđenih optužnica za tužioce ili broj pravosnažnih presuda za sudije). Ne postoji suštinska kvalitativna ocjena sadržaja ovih odluka, tj. ne ispituju se kvalitet obrazloženja u optužnici ili presudi što je već objašnjeno u preporukama br. 11, 12 i 15.

Svi sagovornici su se složili da bi bilo važno uvesti specifične kvalitativne indikatore učinka kako bi sudije i tužioc

ili motivisani i proces ocjenjivanja bio efikasniji. S druge strane, prikladnost kvantitativnih kriterija zasnovanih na stopi ukinutih odluka za sudije, odnosno odbijenih žalbi za tužioce, treba pažljivo procijeniti kako oni ne bi podrivali internu nezavisnost sudijske i tužilačke uloge u utvrđivanju odgovornosti za krivična djela.

Nadalje, čini se da postupak ocjenjivanja nije dovoljno jasan. Tokom konsultacija, članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta, sudije i tužioc nisu bili sigurni na koji način se oni pojedinačno ocjenjuju po svakom od indikatora.

Da bi se otklonile sve nejasnoće, i Sudski i Tužilački savjet bi trebali definisati konkretne standarde za ocjenjivanje svakog indikatora u praksi.

## Upotreba pravosudnih alata

18

### Preporuka

**Vlada Crne Gore treba da obezbijedi Specijalnom državnom tužilaštvu pristup podacima iz svih državnih baza podataka.**

Postojeća situacija je takva da su podaci koji su potrebni za efikasne finansijske istrage i krivično gonjenje pranja novca rasuti po različitim organima u Crnoj Gori, tako da različiti državni organi imaju isključiv pristup samo određenim bazama podataka.

Tužiocima imaju direktan pristup bazama podataka samo nekih državnih organa, pa čak i u tim slučajevima moraju da podnesu formalni zahtjev za pribavljanje podataka u formi dokaza, bez obzira na činjenicu da im je omogućen direktan pristup.

U konsultacijama u okviru Projekta istaknuto je da se tužiocima suočavaju sa više međusobno povezanih izazova i da često nisu u mogućnosti da dobiju ili analiziraju važne informacije.

S obzirom na to da su postojeće baze podataka na različitim elektronskim platformama, a objedinjavanje svih

podataka u jednu jedinstvenu bazu podataka nije moguće ostvariti u kratkom roku, Vlada Crne Gore treba da omogući pristup potrebnim informacijama svim tužiocima iz Specijalnog državnog tužilaštva, kao i njihovim finansijskim istražiteljima.

Pristup treba da bude otvoren, bez ikakvih ograničenja, omogućavajući sveobuhvatnu istragu i analizu podataka.

Dugoročno gledano, Vlada Crne Gore mora da objedini postojeće baze podataka u jedinstveni sistem. Tokom konsultacija, zainteresovane strane su informisale članove Projekta da su preduzeti početni koraci ka ostvarenju tog cilja. Međutim, javna nabavka tih usluga nije urodila plodom. Za te potrebe bi se mogla zatražiti međunarodnu pomoć jer Specijalno državno tužilaštvo mora imati pristup objedinjenim bazama podataka.

### Ojačati kapacitete tužilaca za provođenje finansijskih istraga u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

- i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da razvije i pruži efikasnu obuku specijalizovanim tužiocima na temu vođenja finansijskih istraga.
- ii. Tužilački savjet treba da izradi strateški plan kako bi stručna lica koja su obučena da vode složene finansijske istrage bila na raspolaganju tužilačkim organima, a naročito Specijalnom državnom tužilaštvu.
- iii. Tužilački savjet treba da razmotri mogućnost uključivanja rezultata vezanih za prošireno oduzimanje imovinske koristi u kriterije za ocjenjivanje tužilaca.

Projektni tim je na osnovu analiziranih statističkih podataka o finansijskim istragama i njihovim rezultatima u predmetima koje prate utvrdio da su finansijske istrage pokrenute u većini predmeta. Međutim, do privremenog ili trajnog oduzimanja imovinske koristi dolazilo je tek sporadično, bez obzira na veoma visoke iznose u optužnicama koji su navedeni kao šteta ili dobit, pri čemu se u nekim predmetima radilo o milionima eura.

Imajući u vidu veliki broj finansijskih istraga s jedne, a mali broj predmeta u kojima je oduzeta imovina s druge,

postoji zabrinutost u pogledu kapaciteta tužilaca da djelotvorno pokreću i vode finansijske istrage s ciljem predlaganja proširenog oduzimanja.

Nakon konsultacija sa tužiocima i finansijskim istražiteljima, članovi Projekta su zaključili da je razlog za nisku stopu oduzimanja imovinske koristi loš kvalitet finansijskih istraga i veoma mali broj kvalifikovanih finansijskih istražitelja u Specijalnom državnom tužilaštvu, naspram učinilaca krivičnih djela koji često posjeduju mnogo naprednije vještine prikrivanja nezakonite koristi.

Primjera radi, tužioci su isticali da sa postojećim primanjima nije moguće privući kvalifikovane finansijske stručnjake da rade u državnom tužilaštvu ili da pružaju usluge tokom dužeg perioda.

Stoga bi Ministarstvo pravde trebalo da razmotri opciju stvaranja povoljnijih i atraktivnijih uslova za rad za finansijske istražitelje.

Tokom konsultacija, tužioci su također istakli da obuke koje su pohađali o finansijskim istragama i oduzimanju imovine nisu bile toliko korisne za otkrivanje dobro prikrivene nezakonite imovine kriminalaca. Zbog toga bi ubuduće takve obuke trebalo organizovati u vidu vježbi i prilagoditi ih najboljim praksama u kontekstu Crne Gore.

Pored toga, Specijalno državno tužilaštvo treba da razmotri mogućnost da oformi internu radnu grupu za mapiranje nedostataka u finansijskim istragama i oduzimanju imovinske

koristi i za razvoj standardizovane šeme za tok finansijskih istraga, odnosno detaljnog vodiča za oduzimanje imovine, sve od trenutka kada finansijska istraga otkrije da imovina postoji.

Korištenje svih dostupnih sredstava i alata za identifikaciju najnovijeg poznatog (nezakonitog) izvora imovine (uključujući hronološku analizu svih konverzija i transfera) doprinijelo bi efikasnom oduzimanju imovinske koristi. Specijalno državno tužilaštvo treba da počne aktivno da koristi postojeće neformalne mreže za razmjenu informacija o finansijskim istragama i oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom.

Projekt takođe smatra da bi tužioci bili više motivisani da ishode prošireno oduzimanje imovinske koristi kada bi se ti rezultati uzimali u obzir prilikom ocjenjivanja rada tužilaca. Neki članovi Tužilačkog savjeta su se u konsultacijama složili da bi takve izmjene kriterijuma za ocjenjivanje mogle pokazati rezultate.

# IX. Sjeverna Makedonija

## Uvod

Sjeverna Makedonija je ostvarila određeni napredak u istrazi i procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Neophodne zakonske izmjene i dopune koje bi otklonile praktične prepreke koje se javljaju u sudskim postupcima ključne su za efikasno odlučivanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Misija OSCE-a u Skoplju podržava Radnu grupu koju je osnovalo Ministarstvo pravde, a koja izrađuje prijeko potrebne izmjene i dopune ZKP-a koje bi trebale unaprijediti procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Ovi nacrti izmjena i dopuna su u skladu sa nalazima Projekta i pomoći će u otklanjanju nekih nedostataka o kojima se govori u preporukama u nastavku. Slično tome, nedavni pozitivni pomaci u regulatornom okviru koji se odnose na oduzimanje imovine trebali bi potaći sve nadležne institucije da ulože ozbiljnije napore u povećanje stope trajnog oduzimanja imovine.

Ipak, nivo povjerenja građana u pravosuđe i dalje je nizak, između ostalog zbog dugotrajnih postupaka, manjka odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija i ograničenog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom.

Najveću zabrinutost izazivaju sistemska pitanja kao što su ograničeni kapaciteti i

resursi, neefikasno upravljanje predmetima, predugo trajanje imenovanja i unapređenja nosilaca pravosudnih funkcija, loš protok informacija između institucija i neadekvatno upravljanje učinkom.

Ovi nedostaci značajno utiču na ukupnu efikasnost pravosuđa, doprinose odugovlačenju postupaka u medijski eksponiranim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, i doprinose negativnoj percepciji nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.

Štaviše, većina tih nedostataka su povezani i uzajamno se pogoršavaju. Na primjer, zbog lošeg upravljanja predmetima koje dovodi do dugotrajnih postupaka, dovodi se u pitanje pravičnost suđenja. Pitanje kompetentnosti javnih tužilaca – posebno nekvalitetne optužnice, nedovoljne finansijske istrage i niske stope trajnog oduzimanja imovine – može izazvati zabrinutost u vezi sa nepristrasnošću. Pored toga, Osnovnom javnom tužilaštvu za krivično gonjenje organizovanog kriminala i korupcije nedostaju ljudski i finansijski resursi – posebno administrativno osoblje i finansijski stručnjaci - kao i integrisani softver za upravljanje predmetima, što otežava utvrđivanje odgovornosti u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Iako neefikasnost – posebno dužina suđenja – i dalje izaziva zabrinutost, tokom provođenja projektnih aktivnosti uočena su neka poboljšanja, kao što su učestalije održavanje ročišta i napredak u izvođenju materijalnih dokaza obje stranke u postupku. Pored toga, Osnovni krivični sud u Skoplju kontinuirano kultivira transparentnost postavljanjem redovnih objava na svojoj internetskoj stranici i omogućavanjem jednostavnog pristupa relevantnim informacijama za predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Vrhovni sud Republike Sjeverne Makedonije (Vrhovni sud) je donio i načelni pravni stav da sudovi trebaju objavljivati nepravosnažne presude i odluke, posebno u predmetima od javnog interesa.

To je podstaklo Osnovni krivični sud i Apelacioni sud u Skoplju da započnu sa anonimizacijom i objavljivanjem nepravosnažnih presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije

visokog nivoa.

Međutim, nedavne izmjene i dopune KZ-a dovele su do prekida postupaka u mnogim visokoprofiliranim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, što je dodatno doprinijelo percepciji društva o nekažnjivosti.

Stoga bi sve institucije uključene u procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije trebale nastaviti sa naporima da osiguraju odgovornost i efikasno provođenje pravde.

Stvarni napredak zahtijeva dugoročnu posvećenost zainteresovanih strana rješavanju sistemskih nedostataka zbog kojih je procesuiranje teških slučajeva organizovanog kriminala i korupcije neučinkovito.

U tom kontekstu, Projekt predlaže 12 preporuka koje se odnose na pravičnost, efikasnost, kapacitete i trajno oduzimanje imovine, koje će poslužiti kao osnova za hitno djelovanje i podršku institucionalnim politikama.

## Pravičnost

1

### Preporuka

**Povećati nivo transparentnosti u pravosuđu, posebno u rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa:**

- i. Ministarstvo pravde treba inicirati usvajanje izmjena i dopuna kako bi se Zakon o upravljanju predmetima uskladio sa ZKP-om, posebno u pogledu mogućnosti objavljivanja nepravosnažnih sudskih odluka.
- ii. Javna tužilaštva trebaju objavljivati potvrđene optužnice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa sa anonimiziranim ličnim podacima.
- iii. Savjet za budžet pravosuđa i Državno javno tužilaštvo trebaju podržati razvoj održivog i sistematskog rješenja za brzu anonimizaciju sudskih akata.
- iv. Ministarstvo pravde i Vrhovni sud, u koordinaciji sa predsjednicima sudova, trebaju unaprijediti tehničke mogućnosti postojećeg sistema zakazivanja ročišta kako bi se osiguralo blagovremeno ažuriranje i građanima pružile tačne informacije.
- v. Predsjednici sudova, u saradnji sa relevantnim organizacijama civilnog društva i Pravosudnim savjetom za medije, trebaju objavljivati redovne biltene koji sadrže informacije o predmetima od javnog interesa, kao i tematske i analitičke izvještaje.
- vi. Predsjednici sudova i glavni javni tužioci trebaju osigurati pravovremenu i transparentnu distribuciju informacija kroz održavanje dobrog funkcionisanja ureda za odnose s javnošću.



vii. Akademija za sudije i javne tužioce i Pravosudni savjet za medije trebaju nastaviti sa efektivnim provođenjem kontinuirane obuke za sudije, tužioce i drugo pravosudno osoblje o tome kako efikasno komunicirati sa građanima u vezi sa svojim predmetima.

Projekt je uočio prepreke koje ometaju transparentnost rada, posebno u vezi sa javnošću sudskih akata, ročišta i razmjenom informacija.

Pribavljanje pisanih presuda je problematično zbog suprotstavljenih zakonskih odredbi. Konkretno, prema Zakonu o sudovima i Zakonu o upravljanju predmetima, sudovima je zabranjeno javno objavljivanje pisanih presuda ako nisu pravosnažne.

Ovo je u suprotnosti sa ZKP-om, koji nalaže da sve sudske presude budu javno dostupne u elektronskom ili štampanom obliku.<sup>134</sup>

Nedosljednost između ova dva zakona djelomično je riješena načelnim pravnim stavom Vrhovnog suda iz decembra 2022. godine, koji omogućava objavljivanje nepravosnažnih presuda i odluka, posebno u predmetima od javnog interesa.<sup>135</sup>

Međutim, to se odnosi na predmete od javnog interesa kao kategoriju koja nije definisana zakonom ili drugim pravnim aktima pravosudnih institucija, što omogućava sudovima da tumače i primjenjuju odluku u skladu sa svojim razumijevanjem javnog interesa, što se ne podudara uvijek sa stvarnim interesom javnosti.

Što se tiče tužilaštva, važno je napomenuti da ono redovno obavještava javnost o optužnicama podignutim u predmetima od javnog interesa objavljivanjem sažetka optužbi na svojoj internetskoj stranici. Međutim, ove informacije nisu dovoljne novinarima, predstavnicima organizacija civilnog društva i pravnim stručnjacima za temeljitu analizu ili kao osnov za objektivno izvještavanje medija.

S obzirom na to da javno tužilaštvo prepoznaje važnost informisanja javnosti iznošenjem pojedinosti odmah nakon podizanja optužnice, Projekt

<sup>134</sup> Član 126. ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

<sup>135</sup> Prema Zakonu o sudovima (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i 96/19), jedna od nadležnosti Vrhovnog suda je definisanje opštih stavova i pravnih mišljenja o pitanjima od značaja za osiguranje jedinstvene primjene zakona od strane sudova, koja se usvajaju na njegovoj Generalnoj sjednici. Pogledati: [Начелен+став+-+објавување+на+неправосилни+одлуки.pdf \(vsrm.mk\)](#)

preporučuje objavljivanje punog teksta potvrđenih optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Ova mjera ima za cilj sprečavanje pogrešnog tumačenja i zloupotrebe informacija. Budući da su suđenja javna i privlače značajnu medijsku pažnju, a uključuju praćenje od strane organizacija civilnog društva, ne može se tvrditi da bi se time povrijedilo pravo na pretpostavku nevinosti.

I sudovi i javna tužilaštva se suočavaju sa teškoćama u obradi sudskih akata kako bi ih učinili javno dostupnim zbog nedovoljnih kadrovskih resursa potrebnih za njihovu anonimizaciju.

Ova situacija proizlazi iz obaveze poštivanja propisa o zaštiti ličnih podataka. Projekt je dobio optužnice nakon slanja zahtjeva tužilaštvu, ali tek nakon što su anonimizirane, što je oduzelo dosta vremena. Treba napomenuti da se Osnovni sud krivični u Skoplju oslanjao na djelomično eksternalizirane anonimizacije kroz projekat koji je podržala Misija OSCE-a u Skoplju u saradnji sa organizacijom „Koalicija svi za pravična suđenja“.

Iz ovih razloga, jasno je da Savjet za budžet pravosuđa i Državno javno tužilaštvo – u skladu sa svojim nadležnostima – trebaju povećati sredstva izdvojena za adekvatan broj osoblja za anonimizaciju, kako bi se

osigurala održivost.

Trenutni rasporedi sudskih ročišta objavljuju se na posebnom dijelu internetskih stranica sudova. Međutim, te informacije sadrže samo broj predmeta i ime predsjedavajućeg sudije, zbog čega je građanima teže da se informišu o određenom predmetu ako ne znaju njegov broj. To bi se moglo lako riješiti ako bi se na rasporedu ročišta navela imena optuženih, njihovi inicijali i krivična djela. Pored toga, Projekt je uočio da naknadne promjene u rasporedima nisu ažurirane.

Iako oba pitanja zahtijevaju samo manja tehnička prilagođavanja u sudskom informacionom sistemu, ona bi značajno doprinijela transparentnosti pravosuđa.

Ministarstvo pravde i Vrhovni sud su odgovorni da osiguraju potrebne tehničke uslove za unapređenje sistema objavljivanja rasporeda suđenja i za ukupnu funkcionalnost pravosudnog portala. Pored toga, oni bi trebali osigurati da platforma koja se koristi za objavljivanje presuda ima potrebne tehničke kapacitete.

Dok Osnovni krivični sud u Skoplju redovno objavljuje važne i ažurne informacije o sudskim postupcima od javnog interesa, Apelacioni sud u Skoplju postavlja mali broj objava sa nejasnim sadržajem.

Uloga predsjednika sudova je također ključna u tom pogledu i treba je dodatno ojačati, kako se navodi u Mišljenju br. 19 CCJE-a (2016.).<sup>136</sup>

Osim toga, jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva u pogledu pripreme i objavljivanja analitičkih podataka o predmetima od javnog interesa, uključujući odluke u tim predmetima, značajno bi doprinijelo povećanju nivoa povjerenja u sudove.

To bi se moglo uraditi sa ograničenim resursima, između ostalog i objavljivanjem periodičnih biltena i

kratkim analitičkih izvještaja i grafikona, dok Pravosudni savjet za medije može igrati ulogu u njihovoj promociji.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije su naglasile potrebu daljeg razvoja vještina odnosa s javnošću.

Iako Akademija za sudije i javne tužioce nudi osnovnu obuku iz ove oblasti u okviru svog redovnog programa obuke, postoji značajna prilika za dalje unapređenje znanja o ovim temama kroz uspostavljenu saradnju sa Pravosudnim savjetom za medije.

## 2

### Preporuka

**Sudski savjet i Savjet javnih tužilaca trebaju štiti sudije i javne tužioce od svih oblika političkog pritiska i drugih uplitanja, čime štite nezavisnost pravosuđa, istovremeno osiguravajući njegovu odgovornost. To bi trebali uraditi:**

- i. Izradom standardnih procedura za praćenje, izvještavanje i javnu osudu bilo kakvih kršenja ili pokušaja ometanja nezavisnosti sudija i javnih tužilaca.
- ii. Izvođenjem zaključaka na osnovu vlastite procjene s ciljem unapređenja pravičnosti i povećanja transparentnosti u vezi sa izborima, unapređenjima i ishodima disciplinskih postupaka protiv sudija i javnih tužilaca. Pored toga, trebali bi objavljivati odluke sa detaljnim obrazloženjem.

<sup>136</sup> CCJE (2016)2REV2 (coe.int) navodi da „...u svojim odnosima sa medijima, predsjednici sudova trebaju imati na umu da interesi društva zahtijevaju da se medijima pruže potrebne informacije za informisanje javnosti o funkcionisanju pravosudnog sistema.“

iii. Pravovremenim obaveštavanjem javnosti o predstojećim sjednicama savjeta i svim zaključcima i odlukama.

Projekt je uočio nekoliko slučajeva u kojima su istaknute političke ličnosti javno izrazile nezadovoljstvo i kritikovale sudske odluke u predmetima koji uključuju visoke zvaničnike, što upućuje na potencijalno političko uplitanje; međutim, Sudski savjet nije osudio ove verbalne napade na pravosuđe putem službenih izjava ili preduzimanjem drugih konkretnih koraka kako bi zaštitio sudije. U skladu sa Mišljenjem CCJE-a br. 24 (2021.), Savjet se mora odlučno suprotstaviti svakom pokušaju napada ili vršenja pritiska na pojedine sudije ili pravosuđe u cjelini.<sup>137</sup>

Projekt je zabilježio slučaj u kojem je jedan tužilac javno kritikovao Savjet javnih tužilaca i naglasio potrebu za njegovom reformom. Zbog toga je Savjet javnih tužilaca zatražio od Etičkog savjeta javnih tužilaca da utvrdi da li ova

izjava predstavlja kršenje Etičkog kodeksa javnih tužilaca.<sup>138</sup> Do danas nema javno dostupnih informacija o ishodu ove inicijative. Organizacije civilnog društva koje prate rad ovih savjeta kritikovale su kako suštinu ove inicijative, tako i nedostatak transparentnosti tokom sjednice Savjeta javnih tužilaca tokom koje je utvrđena potreba za takvim zahtjevom. U obavljanju svoje uloge zaštitnika samostalnosti tužilaca, Savjet javnih tužilaca treba poštovati nedavno usvojeno Mišljenje br. 18 (2023.) Konsultativnog vijeća javnih tužilaca.<sup>139</sup>

Ustav, zakoni i drugi propisi garantuju nezavisnost ovih savjeta i pozicioniraju ih kao odgovorna tijela za osiguranje nezavisnosti sudija i samostalnosti javnih tužilaca, kao i za održavanje njihovog ugleda i povjerenja javnosti.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> [1680a47604 \(coe.int\)](#)

<sup>138</sup> Savjet javnih tužilaca je u julu 2021. godine usvojio novi Etički kodeks za javne tužioce koji uključuje član prema kojem javni tužioци ne smiju javno komentarisati odluke Savjeta javnih tužilaca. Pogledati: [etički-kodeks-na-javnite-obviniteli-2021.pdf \(jorm.gov.mk\)](#).

Ovaj član je izmijenjen u novembru 2023. godine i sada glasi da se javni tužioци trebaju pobrinuti da u svojim javnim nastupima ne naruše ugled javnog tužilaštva i Savjeta javnih tužilaca. Pogledati: [Етички-кодекс-за-изменување-и-дополнување-на-Етичкиот-кодекс-на-јавните-обвинители-на-Република-Северна-Македонија-1.doc \(live.com\)](#).

<sup>139</sup> [1680ad1b36 \(coe.int\)](#)

<sup>140</sup> Član 104. Ustava, članovi 2., 36.(1) i 16. Zakona o Sudskom vijeću (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 102/19), Etički kodeks članova Sudskog vijeća, Program rada Sudskog vijeća za 2024. godinu, član 2. Zakona o Vijeću javnih tužilaca (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/07, 100/11 i 42/20).

Ipak, savjetima trenutno nedostaju standardizovane procedure za ostvarivanje ovog cilja, jer se čini da zakonodavstvo prvenstveno naglašava njihovu ulogu u sankcionisanju nedoličnog ponašanja. Projekt je konstatovao da je Sudski savjet preduzeo neke pojedinačne radnje kako bi riješio pitanje efikasnosti postupaka, ali nije usvojio sistemski pristup u identifikovanju i rješavanju tekućih problema. Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije i javni tužioci su otvoreno izrazili nezadovoljstvo radom savjeta. Također su naglasili potrebu za transparentnijim postupcima kod izbora i unapređenja, uključujući detaljnija i sveobuhvatnija obrazloženja odluka. Preispitivanjem svoje prakse glasanja, savjeti bi mogli pokušati osigurati jednak tretman svih kandidata, kao i transparentnu primjenu sistema zasnovanog na zaslugama. U odnosu na ishode disciplinskih postupaka, kršenje i kratko obrazloženje odluka uvijek treba objaviti bez straha od povrede prava na privatnost.

Kao što je navedeno u „Procjeni rizika od korupcije u pravosuđu u Sjevernoj Makedoniji“, objavljenoj uz podršku Misije OSCE-a u Skoplju, „skoro tri četvrtine sudija ne vjeruje da Sudski savjet uspješno štiti nezavisnost

pravosuđa i ne smatra da se unapređenje sudija provodi prema objektivnim, mjerljivim i pravičnim kriterijima.“ Isto tako, više od polovine javnih tužilaca „ne smatra da Savjet javnih tužilaca samostalno i nezavisno donosi odluke i ne vjeruje da se unapređenje javnih tužilaca provodi prema postojećim zakonskim kriterijima.“<sup>141</sup>

Međutim, pozitivno je da je Sudski savjet identifikovao neke od ovih nedostataka i u svom Strateškom planu za period od 2023. do 2024. godine predvidio aktivnosti za unapređenje zaštite ugleda sudija i povećanje transparentnosti.<sup>142</sup> Isto je navedeno i u Programu i Akcionom planu za prevenciju i procjenu korupcije u pravosuđu za period od 2022. do 2025. godine<sup>143</sup> i u Planu rada Sudskog savjeta za 2024. godinu, u kojem je zaštita sudija od neprimjerenog uticaja jedan od prioriteta.<sup>144</sup> Unapređenje procesa izbora, imenovanja i disciplinskih postupaka te jačanje transparentnosti ključni je dio Akcionog plana za implementaciju preporuka Misije EU za stručnu reviziju pri Sudskom savjetu, usvojenog u martu 2024. godine.<sup>145</sup> Ostaje da se vidi u kojoj će se mjeri ovi dokumenti primjenjivati.

<sup>141</sup> [osce.org/files/f/documents/9/d/545929\\_0.pdf](https://osce.org/files/f/documents/9/d/545929_0.pdf), strana.38.

<sup>142</sup> [Y2023-SDN-\(GD\)0455.pdf \(sud.mk\)](#)

<sup>143</sup> [Програма и акционен план за превенција и следење на корупцијата во судството 2022 - 2025 \(sud.mk\)](#)

<sup>144</sup> [Y2024-SDN-\(GD\)2600.pdf \(sud.mk\)](#)

<sup>145</sup> [Y2024-SDN-\(GD\)0545.pdf \(sud.mk\)](#)

**Poboljšati standarde pravičnosti kod odlučivanja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije kako bi se naglasila nepristrasnost pravosuđa zajedno sa jednakošću strana u postupku.**

- i. Sudije i predsjednici sudova trebaju u potpunosti ispunjavati svoju obavezu ne samo da ostanu nepristrasni, nego i da djeluju nepristrasno tokom suđenja i primjenjuju najviše standarde u odlukama koje donose i procesima koji se primjenjuju u odlučivanju.
- ii. Šefovi krivičnih odjeljenja u sudovima trebaju omogućiti održavanje redovnih diskusija i razmjenu najbolje prakse među sudijama.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba osigurati da pitanja pravičnosti budu u fokusu nastavnog plana i programa obuke te da postignute rezultate predstavi na mjerljiv način.

U nekoliko slučajeva, Projekt je uočio probleme u pogledu pravičnosti, pri čemu je ponašanje određenih sudija izazvalo zabrinutost oko njihove nepristrasnosti i posvećenosti principu jednakosti strana u postupku.

Na primjer, u najmanje dva slučaja – i u nekoliko navrata – Projekt je uočio sljedeće: članovi sudskog vijeća izašli su iz sudnice tokom ročišta bez objavljivanja pauze; sudije su preuzimale ispitivanje svjedoka, pokazivale nestrpljenje ili kritikovale svjedoke koji su svjedočili.

Takvo ponašanje treba korigovati kako

bi se održalo povjerenje javnosti u nepristrasnost pravosuđa. U konačnici, sudije bi uvijek trebale ispunjavati svoju obavezu ne samo da budu nepristrasni, već i da izgledaju nepristrasno.

U odnosu na pravo na javno suđenje, Projekt je u nekoliko slučajeva uočio da sudije nisu javno objavile presude, već su jednostavno uputile stranke da će biti blagovremeno obaviještene o njihovoj odluci u pisanoj formi. Javno objavljivanje presuda posebno je važno u slučajevima kada pisano obrazloženje presuda nije pravovremeno dostupno javnosti.

U odnosu na jednakost strana u postupku, Projekt je u nekoliko slučajeva uočio da su sudije ograničile njihova prava. Konkretno, ograničili su mogućnost strana u postupku da ulože prigovor na dokaze suprotne strane; da pobijaju izjave svjedoka pozivajući se na prethodno date iskaze tokom istrage ili prije nego što je rasprava počela iznova; i da izvode vlastite dokaze, koji se ponekad odbacuju bez dovoljnog obrazloženja.

Treba naglasiti da se problemi koje je Projekt prvobitno uočio vezano za davanje dokaza tužilaštva na uvid odbrani trenutno vrlo rijetko uočavaju na suđenjima za organizovani kriminal i korupciju. Projekt napominje da bi se ovo pitanje dodatno riješilo planiranim

izmjenama i dopunama ZKP-a, jer one nameću obavezno i pravovremeno davanje dokaza na uvid odbrani.

Predsjednici sudova i šefovi krivičnih odjeljenja mogli bi igrati ključnu ulogu u organizaciji sastanaka, omogućavanju komunikacije među sudijama i podsticanju na samokritičnost i razmjenu najboljih praksi u cilju poboljšanja sveukupnog dojma koju javnost ima o sudovima.

Nadalje, Akademija za sudije i javne tužioce treba kontinuirano uvrštavati u obuku pitanja koja se tiču pravičnosti. Također treba provesti evaluaciju postignutih rezultata zasnovanu na analizi podataka, izvještavati o njima i uzeti ih u obzir u budućim aktivnostima.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Sudski savjet i Državno javno tužilaštvo trebaju postaviti kriterije za kategorizaciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u cilju povećanja efikasnosti u njihovom rješavanju. To bi trebali uraditi:**

- i. Usvajanjem metodologija za kategorisanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije u statističke svrhe i za potrebe kreiranja politika rada, u koordinaciji sa sudovima i državnim tužilaštvima.
- ii. U iste svrhe, usvajanjem dodatnih kriterija za kategorizaciju i razlikovanje predmeta na visokom nivou u odnosu na predmete organizovanog kriminala i korupcije „nižeg profila.“

iii. Praćenjem efikasnosti rada na predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, uključujući usvajanje planova rada i metodologija za rješavanje takvih predmeta u javnim tužilaštvima i sudovima.

iv. Mapiranjem predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kako bi se dodijelila adekvatna sredstva javnim tužilaštvima i sudovima koji imaju veći broj takvih predmeta.

v. Osiguravanjem da kriteriji za ocjenu rada sudija i javnih tužilaca adekvatno odražavaju specifične izazove sa kojima se susreću u radu na predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Da bi se ostvarili dobri rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, neophodno je kreirati prilagođen i pouzdan sistem razlikovanja i kategorizacije predmeta. Ovaj sistem bi pomogao u identifikaciji visokoprofiliranih predmeta organizovanog kriminala i korupcije u odnosu na predmete nižeg profila. Na taj način, domaće institucije bi mogle generisati pouzdane statističke podatke o rješavanju predmeta, omogućavajući mjerenje napretka ili nazadovanja tokom vremena.

U novembru 2023. godine, Ministarstvo pravde je obavijestilo Projekt o Metodologiji za relevantni statistički sistem za praćenje antikorupcijske politike koju je Vlada usvojila 2013. godine. Prema informacijama Ministarstva, Metodologija je integrisana u Sistem AKstats, koji prikuplja i obrađuje statističke podatke o sprečavanju i suzbijanju korupcije i

pranja novca. AKstats je u funkciji od aprila 2019. godine. Kriterije za utvrđivanje medijski eksponiranih predmeta korupcije izradila je Radna grupa za pregled i ažuriranje navedene Metodologije, a prihvatilo ih je Državno javno tužilaštvo 2015. godine, kako je naglasilo Ministarstvo.

S obzirom na navedeno, Projekt smatra da je ovo solidna osnova za Sudski savjet i Državno javno tužilaštvo da zajednički izrade vlastite usklađene kriterije za identifikaciju i kategorizaciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije za svoje potrebe.

Nadalje, ovi kriteriji, zajedno sa analizom statističkih podataka, mogu poslužiti kao vrijedni alati za razvoj održivih politika rada, metodologija i strategija, kao i za određivanje prioriteta u obradi predmeta i planiranju rada. Oni bi mogli pomoći i u efikasnoj raspodjeli potrebnih resursa.



Adekvatan sistem kategorizacije za potrebe statistike i kreiranja politika rada, ako je pravilno osmišljen, mogao bi biti suštinski alat u oblikovanju i implementaciji ključnih mjera usmjerenih na poboljšanje odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju, posebno kada se radi o visokoprofiliranim predmetima.

Pored prikupljanja kvantitativnih podataka o radu na tim predmetima, ovaj sistem bi se mogao koristiti za određivanje prioriteta za krivično gonjenje i odlučivanje o predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa; naime, specifični ciljevi u vezi sa rješavanjem ovih predmeta mogli bi se predvidjeti u godišnjim planovima

rada sudova i javnih tužilaštava.

Nadalje, mapiranje predmeta u radu i novih predmeta visokog nivoa u različitim javnim tužilaštvima i sudovima moglo bi se koristiti za preraspodjelu ljudskih i materijalnih resursa tamo gdje su najpotrebniji.

Konačno, kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i javnih tužilaca trebali bi uzeti u obzir dodatni rad i izazove koje nose predmeti organizovanog kriminala i korupcije, posebno visokoprofilirani. Dodjeljivanje dodatnih bodova sudijama i javnim tužiocima koji rade na tim predmetima bilo bi efikasno sredstvo za podsticanje efikasnijeg odgovora pravosuđa na organizovani kriminal i korupciju.

5

## Preporuka

**Sudije u Odjeljenju za organizovani kriminal i korupciju u Osnovnom krivičnom sudu u Skoplju trebaju usvojiti i dalje razvijati standarde i tehnike za vođenje sudskih postupaka u složenim predmetima, na osnovu dobrih praksi, kako bi se povećala efikasnost suđenja. To bi trebali uraditi:**

- i. Strateški pristupajući svakom konkretnom predmetu izradom rasporeda ročišta, uzimajući u obzir broj optuženih, količinu dokaza, mandat sudija porotnika i rasporede članova sudskog vijeća i stranaka.
- ii. Pozivanjem stranaka u postupku da predoče svoje liste dokaza i usaglase se o nespornim činjenicama, kao i zahtijevanjem efikasnog izvođenja materijalnih dokaza.

iii. Zakazivanjem ročišta svaki dan, a ako to nije moguće iz tehničkih ili drugih razloga, zakazati najmanje jedno ročište sedmično.

iv. Delegirati strankama – kada je to prikladno – pozivanje svjedoka istovremeno zadržavajući kontrolni mehanizam za obezbjeđenje prisustva svjedoka.

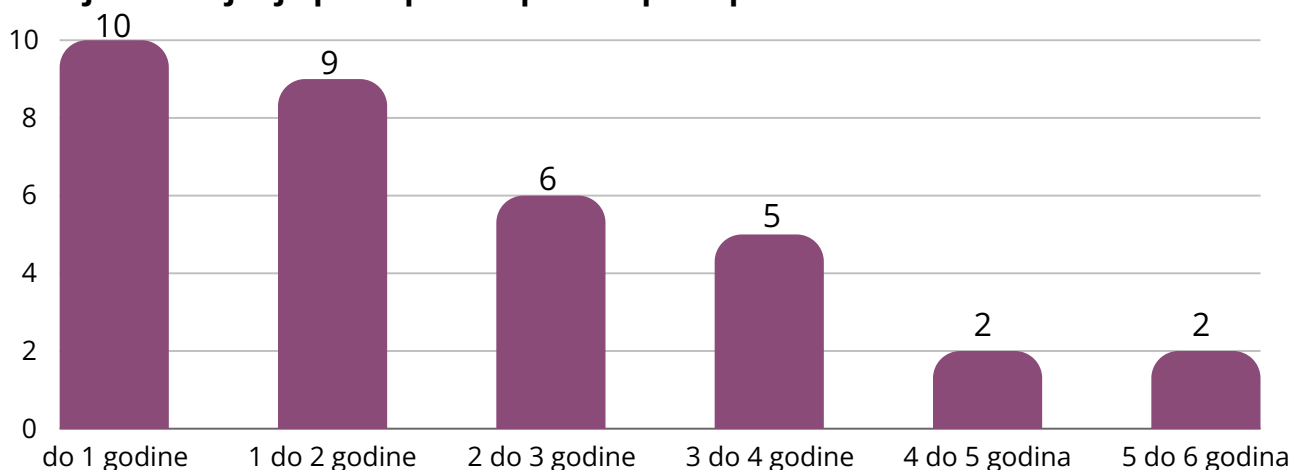
v. Traženjem da stranke pravovremeno obavijeste sud o odsustvima zbog zdravstvenih problema, te da stalno provjeravaju valjanost cjelokupne dostavljene medicinske dokumentacije.

Najčešći zajednički nazivnik u većini praćenih predmeta bilo je ukupno trajanje sudskog postupka – od 50 predmeta, u 18 je izrečena pravosnažna presuda. Međutim, u njih osam postupak je obustavljen zbog nastupanja zastare kao posljedica

najnovijih izmjena i dopuna KZ.

Trajanje prvostepenog postupka u prosjeku je dvije godine, pri čemu je najduže suđenje trajalo 2127 dana, a najkraće devet dana.

### Prosječno trajanje postupka do prvostepene presude



Slika 26 - Prosječno trajanje postupka do prvostepene presude.

U nekoliko predmeta u kojima je prvostepena presuda donesena u razumnom roku, sudije su koristile tehnike vođenja postupaka koje su doprinijele pravovremenom rješavanju predmeta. Na primjer, na početku sudskog postupka, sudije su unaprijed zakazale značajan broj ročišta, uzimajući u obzir različite obaveze stranaka i članova vijeća.

Naime, u jednom predmetu korupcije visokog nivoa sa više optuženih, prvostepeni postupak je završen za manje od godinu dana jer su ročišta bila zakazivana redovno, najmanje jednom sedmično. S obzirom na trenutni proaktivni pristup sudija u Odjeljenju za organizovani kriminal i korupciju da zakazuju učestalija ročišta, uz njihovu spremnost da usvoje efikasnije prakse upravljanja sudskim postupcima, Projekt preporučuje zakazivanje svakodnevnih ročišta, kada je to moguće, ili najmanje jednom sedmično.<sup>146</sup> Poštivanje takozvanog principa koncentracije postupka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije moglo bi doprinijeti efikasnom provođenju pravde i posljedično povećati povjerenje javnosti u pravosuđe.

Nadalje, Projekt je uočio da tempo i dinamika ročišta zavise od obima

materijalnih dokaza i broja predloženih svjedoka. Obje strane su ponekad izvodile materijalne dokaze koji su se ponavljali ili predlagale brojne svjedoke da svjedoče o istim okolnostima. Međutim, ponovno razmatranje i usaglašavanje spiskova dokaza obiju strana uočeno je u predmetima u kojima su suđenja počinjala iznova ili na početku ponovljenog suđenja; ova praksa bi se trebala i mogla usvojiti na samom početku svakog suđenja kako bi se uštedilo i vrijeme i sredstva.<sup>147</sup>

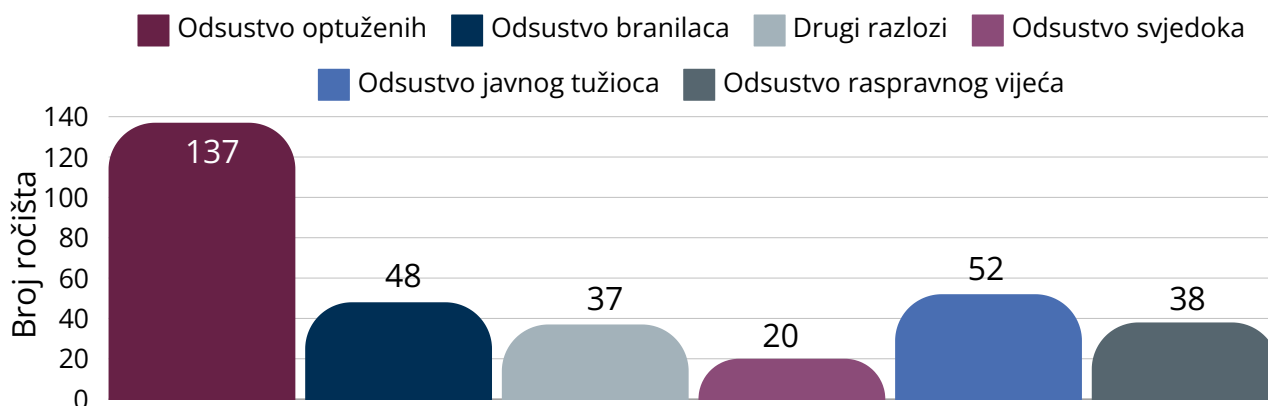
Još jedna dobra praksa koju su sudije uvele bila je delegiranje pozivanja svjedoka strani koja ih je predložila, u dogovoru sa stranama. Iako nije propisano zakonom, to je značajno doprinijelo izbjegavanju odugovlačenja postupka zbog odsustva svjedoka.

Projekt je uočio da je najčešći razlog za odlaganje ročišta odsustvo optuženog, uglavnom zbog zdravstvenih problema. Dobre prakse su uočene kada su sudije naredile uvid u ljekarsko opravdanje i upozorile stranke da su dužne obavijestiti sud o nemogućnosti prisustvovanja ročištu čim se pojavi razlog za njihovo odsustvo. Na taj način, sud bi mogao obavijestiti ostale stranke i ročište zakazati na drugi datum umjesto da ga odgodi, čime bi se izbjegla nepotrebna odlaganja i troškovi.

<sup>146</sup> Pravni osnov za to je jasno naveden u članu 359.(1) ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), koji predviđa da se glavna rasprava održava bez prekida, a ako nije moguće završiti glavni pretres tokom jedne sjednice, predsjedavajući sudija će ga odgoditi za sljedeći radni dan.

<sup>147</sup> Član 358. stav 2. ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18) obavezuje predsjedavajućeg sudiju da otkloni sve što bi moglo odgoditi postupak i ne doprinosi razjašnjavanju pitanja.

## Razlozi za odlaganje ročišta



Slika 27 - Razlozi za odlaganje ročišta.

Projekt je uočio uticaj ponovnog započinjanja suđenja zbog promjene sastava sudskog vijeća na dužinu trajanja postupka. Naime, odbrana je (zlo)upotrijebila svoje procesno pravo da zatraži ponovno izvođenje svih izvedenih dokaza.<sup>148</sup>

Sadašnji nacrt izmjena i dopuna ZKP-a će riješiti ovo pitanje tako što će omogućiti novim članovima vijeća da se upoznaju sa predmetnim spisom

umjesto da se cijeli postupak ponavlja od početka. Budućim izmjenama i dopunama ZKP-a kojima se utvrđuje rok za kontrolu optužnice bi se trebala riješiti pitanja efikasnosti uzrokovana dugotrajnim postupcima kontrole optužnice, koji su u 13 od praćenih 50 predmeta trajali duže od 90 dana, u tri predmeta duže od 180 dana, a u jednom skoro godinu dana.

<sup>148</sup> Prema čl.371. (2) ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), glavni pretres počinje ispočetka ako se promijeni sudija pojedinac ili sastav raspravnog vijeća. Uz saglasnost strana, raspravno vijeće može odlučiti da se određeni svjedoci i vještaci ne ispituju ponovo, nego da se pročitaju njihove izjave koje su stavljene u zapisnik tokom prethodnog glavnog pretresa.

**Pravosudne institucije bi trebale udvostručiti napore na efikasnom rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u žalbenom postupku.**

- i. Sudsko vijeće treba osigurati dovoljan broj sudija i blagovremeno popunjavanje svih budućih upražnjenih radnih mjesta u Apelacionom sudu u Skoplju.
- ii. Sudije Apelacionog suda u Skoplju trebaju dosljedno primjenjivati odredbe ZKP-a koje uređuju održavanje ročišta ili ukidanje presude i odlučivati o meritumu, posebno kada se povrede odnose na pitanja koja se mogu riješiti bez određivanja ponovnog suđenja.
- iii. Predsjednik Apelacionog suda u Skoplju, u koordinaciji sa rukovodiocem Krivičnog odjeljenja u ovom sudu, treba omogućiti diskusiju između drugostepenih i prvostepenih sudija o izazovima sa kojima se suočavaju obje instance u predmetima u kojima je naloženo ponovno suđenje.

Da bi se omogućilo rješavanje predmeta visokog nivoa, Sudsko vijeće se treba pobrinuti da se upražnjena radna mjesta u Apelacionom sudu u Skoplju popune što prije, u skladu sa internom sistematizacijom radnih mjesta, posebno imajući u vidu trenutni obim posla. Posljednji izbori sudija bili su u novembru 2023. godine, nakon što je u julu 2021. godine pokrenut postupak imenovanja četvero krivičnih sudija (40% od ukupnog broja).

Na osnovu predvidivih procjena kao što su odlasci u mirovinu, trebalo bi pokušati pokrenuti izbornu proceduru i prije nego što se ta radna mjesta uprazne, kako bi se spriječilo da ona ostanu upražnjena duže vremena.<sup>149</sup>

Prema projektnim nalazima praćenja sudskih postupaka, Apelacionom sudu u Skoplju je bio potreban u prosjeku 101 dan od prijema prijedloga Višeg javnog tužilaštva da zakaže javnu sjednicu.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Član 105. Ustava; Članovi 36. i 46. Zakona o sudskom vijeću (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 102/19).

<sup>150</sup> Podaci proizlaze iz odluka Apelacionog suda u Skoplju koje su objavljene na internet stranici, u praćenim predmetima u kojima je održana javna sjednica.

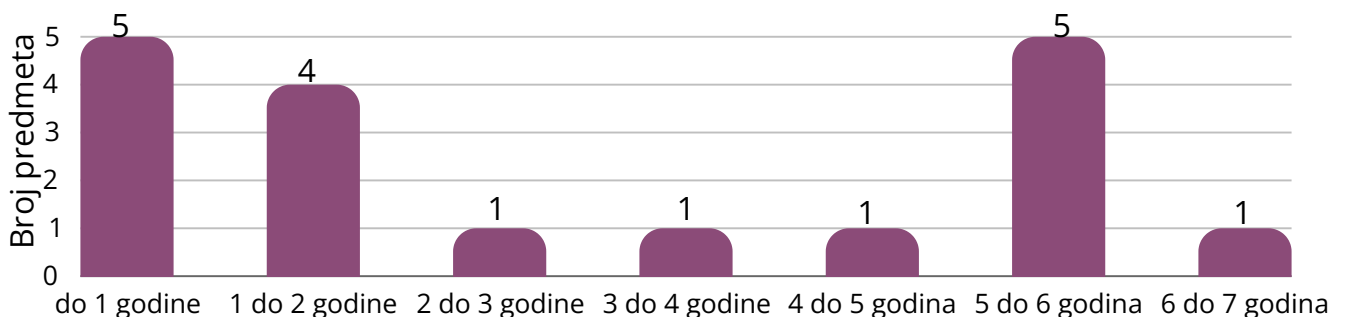
U pet predmeta, to je trajalo više od 150 dana. U prosjeku, drugostepena odluka je donesena 60 dana nakon održavanja javne sjednice. Međutim, u predmetima visokog nivoa, drugostepena odluka je donesena u prosjeku 101 dan nakon javne sjednice, a u dva takva predmeta nakon više od 210 dana.

Trenutno je 12 predmeta u žalbenom postupku, od kojih su pet ponovljena suđenja. Od početka Projekta, Apelacioni sud u Skoplju je donio odluku u 17 praćenih predmeta, od kojih su 11 predmeta visokog nivoa. U tri takva predmeta, donesena je presuda kojom se optužba odbija zbog nastupanja zastare uslijed izmjena KZ-a, a u dodatna tri je Apelacioni sud preinačio prvostepene presude u dijelovima odluka o krivičnim sankcijama.

U preostalih pet predmeta, prvostepena presuda je ukinuta i naloženo je ponovno suđenje. U većini predmeta upućenih na ponovno suđenje, Apelacioni sud se kao osnov za ponovno suđenje pozvao na nejasne i kontradiktorne izreke presude, odnosno presude koje nisu sadržavale obrazloženja iznesenih odlučujućih činjenica ili dokaza.<sup>151</sup>

Važno je napomenuti da ponovljena suđenja produžuju trajanje postupka i mogu dovesti do zastare. Prate ih i mnogi drugi potencijalni problemi, kao što je stvaranje neizvjesnosti za optužene, žrtve, pa čak i svjedoke, ugrožavanje prava na suđenje u razumnom roku i pravilo o zabrani da se nekom sudi dva puta za isto djelo.

### Prosječno trajanje postupka do pravosnažne i obavezujuće presude



**Slika 28** - Prosječno trajanje postupka do pravosnažne i obavezujuće presude.

<sup>151</sup> Član 415. (1) stav 11. ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Stoga Projekat preporučuje da Apelacioni sud izbjegava uska tumačenja odredbi koje mu omogućavaju održavanje pretresa i donošenje odluka o meritumu. Umjesto toga, trebali bi u potpunosti koristiti ove odredbe u skladu sa zakonom.<sup>152</sup> Konkretno, od početka Projekta nije održan nijedan pretres ni u jednom od praćenih predmeta u fazi žalbe. Zbog toga predsjednik Apelacionog suda, u dogovoru sa rukovodiocem Krivičnog

odjeljenja ovog suda – u okviru svoje nadležnosti – treba omogućiti diskusije među sudijama kako bi se osiguralo da se predmeti visokog nivoa procesuiraju u razumnom roku i da se pravosnažna odluka donese u najkraćem mogućem roku.

Predstojećim izmjenama i dopunama ZKP-a predviđen je rok za zakazivanje javne sjednice. To će značajno doprinijeti ubrzanju drugostepenog postupka.

## 7

### Preporuka

#### **Donošenje odluka zasnovanih na podacima kako bi se osigurala efikasna raspodjela resursa za rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije:**

- i. Predsjednik(ci) sudova i glavni javni tužioci trebaju proaktivno koristiti službene godišnje izvještaje institucija za provođenje kontinuiranih procjena potreba i zalagati se za dodatne resurse na osnovu podataka sadržanih u njima.
- ii. Predsjednik(ci) sudova i Sudski savjet trebaju omogućiti privremene premještaje sudija u skladu sa specifičnim potrebama određenih sudova ili odjeljenja i razmotriti mogućnost imenovanja određenih sudija koji bi odlučivali isključivo u fazi kontrole optužnice.
- iii. Savjet javnih tužilaca treba redovno popunjavati upražnjena radna mjesta u Osnovnom javnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju.
- iii. Izvršna vlast treba poštovati predviđenu raspodjelu budžeta za pravosuđe i omogućiti zapošljavanje dodatnog administrativnog osoblja za podršku radu sudija i javnih tužilaca.

<sup>152</sup> Član 424. (1) ZKP-a (Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Na osnovu projektnog praćenja sudskih postupaka i konsultacija sa sudijama i javnim tužiocima, može se konstatovati da u sudovima i javnim tužilaštvima za organizovani kriminal i korupciju postoji veliki nedostatak ljudskih resursa.

Iako je ukupan broj sudija u skladu sa evropskim standardima,<sup>153</sup> broj predmeta u Odjeljenju za organizovani kriminal i korupciju u Osnovnom sudu je nesrazmjern broj rješениh predmeta na godišnjem nivou. To je potvrđeno tokom konsultacija sa sudijama, koji su rekli da je broj predmeta koji su oni riješili više nego dvostruko veći od predviđenog orijentacionog broja predmeta. Projekt je uočio da su sudije iz drugih odjeljenja Osnovnog krivičnog suda u Skoplju sa manjim brojem predmeta povremeno raspoređivane kao članovi sudskih vijeća u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Projekt pozdravlja ovu praksu, jer bi sistematsko preraspoređivanje sudija zasnovano na stvarnim potrebama omogućilo efikasnije sudske postupke.

Moguće rješenje za poboljšanje efikasnosti preraspodjelom resursa moglo bi biti da se imenuju određene sudije koji će odlučivati isključivo u fazi kontrole optužnice, zajedno sa adekvatnim sistemom bodovanja kako bi ih se ocjenjivalo u skladu s tim. To bi ojačalo ovu važnu fazu krivičnog postupka, koja trenutno nije dovoljno

funkcionalna, što priznaju sudije, kao i Sudski savjet. Da bi se to postiglo, Sudski savjet, u koordinaciji sa predsjednicima sudova i krivičnim sudijama na svim instancama, moglo bi provesti analizu kako bi otkrili slabosti u fazi kontrole optužnice. Rezultati takve analize trebaju ponuditi praktična rješenja za probleme u krivičnom postupku uzrokovane odlaganjima i nekvalitetnim odlukama u fazi kontrole optužnice.

U konačnici, Sudski savjet treba podržati traženi privremeni premještaj sudija sa sudova sa manjim brojem predmeta na druge sa većim radnim opterećenjem, sve vrijeme analizirajući razloge za postojanje zaostalih neriješenih predmeta. Nakon toga, na osnovu ove analize, trebalo bi ponuditi održivo sistemsko rješenje. Važno je napomenuti da je ovo pitanje uključeno u Nacionalnu strategiju za ljudske resurse u sudskoj mreži.<sup>154</sup>

Isto tako, Strategija ljudskih resursa za tužilačku mrežu ističe da trenutnu mrežu javnih tužilaštava treba preoblikovati u skladu s mjerljivom procenom i kriterijima, prema modelu preoblikovanja sudske mreže.<sup>155</sup> Prema Godišnjem izvještaju Državnog javnog tužilaštva, ukupan broj tužilaca u Osnovnom javnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju tokom 2022. godine bio je 11 od 18 predviđenih sistematizacijom, dok jedna

<sup>153</sup> Pogledati Evropski pravosudni sistemi, Izvještaj o evaluaciji CEPEJ-a 2022. Ciklus evaluacije (podaci za 2020. godinu); [1680a86279 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/1680a86279).

<sup>154</sup> [Konecen+narativen+del+Strategija+za+covecki+resursi+sud+mreza+za+objava-+3.pdf \(vsrm.mk\)](https://www.vsr.gov.mk/files/2022/09/Konecen+narativen+del+Strategija+za+covecki+resursi+sud+mreza+za+objava-+3.pdf).

<sup>155</sup> [strategija-na-chovechki-resursi-za-javnoobvinitelskata-mrezha-.pdf \(jorm.gov.mk\)](https://www.jorm.gov.mk/files/2022/09/strategija-na-chovechki-resursi-za-javnoobvinitelskata-mrezha-.pdf).



trećina predviđenih radnih mjesta širom zemlje još nije popunjena.<sup>156</sup> Vijeće javnih tužilaca je u julu 2023. godine donijelo odluku o utvrđivanju broja tužilaca u svim javnim tužilaštvima, čime je ponovo utvrđen broj od 18 tužilaca za Osnovno javno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju. Tužiocu u Osnovnom javnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju se imenuju na mandat od četiri godine, a kašnjenja u njihovom izboru ili reizboru imaju uticaj na rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije, posebno imajući u vidu da su istrage u ovim predmetima složene i da su suđenja dugotrajna. U više navrata, Projekt je uočio da su ročišta odložena ili ponovo zakazana za drugi datum jer je mandat postupajućeg tužioca istekao, a postupak izbora nije završen na vrijeme. Državno javno tužilaštvo i Savjet javnih tužilaca trebaju uspostaviti praksu kontinuiranih procjena broja tužilaca na osnovu procjena potreba s obzirom na obim posla svih javnih tužilaštava. To bi povećalo efikasno procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije i ubrzalo tempo suđenja, posebno jer je Projekt uočio stalne poteškoće u zakazivanju ročišta zbog različitih obaveza tužilaca zaduženih za predmet.

Tokom konsultacija na Projektu, i sudije i tužiocu su spomenuli potrebu za dodatnim administrativnim osobljem kao preduslovom za uspješno i pravovremeno rješavanje predmeta. Ovo pitanje je pokrenuto u Godišnjem izvještaju Sudskog savjeta o radu sudova za 2022. godinu<sup>157</sup> i u spomenutom Godišnjem izvještaju Državnog tužilaštva za 2022. godinu. Ovi izvještaji, međutim, ne sadrže konkretnu analizu stvarnih posljedica nedovoljnog broja zaposlenih na rad institucija. Nadalje, potreba za dodatnim ljudskim resursima u sektoru pravosuđa istaknuta je u Nacionalnoj strategiji za reformu sektora pravosuđa za period 2017.-2022. godine.<sup>158</sup> Prema nedavno usvojenoj Strategiji razvoja sektora pravosuđa 2024.-2028.,<sup>159</sup> jedan od glavnih razloga nepotpune realizacije prethodne Strategije bio je nedostatak finansijske podrške mjerama vezanim za ljudske resurse u pravosuđu i njihovu modernizaciju, a zbog toga što se nije poštovalo minimalno izdvajanje od 0,8% BDP-a za sudsku vlast, nego se izdvajalo između 0,26% i 0,3%. Isto tako, Državno javno tužilaštvo je izvijestilo da je odobreni budžet u 2022. godini iznosio polovinu od predviđenih 0,4% državnog budžeta.

<sup>156</sup> [izveshtaj-za-rabotata-na-javnite-obvinitelsta\\_2022\\_2\\_mail-2-3.pdf \(jorm.gov.mk\)](#)

<sup>157</sup> [Годишен+извештај+за+работата+на+судовите+во+2022+година.pdf \(sud.mk\)](#)

<sup>158</sup> [16808c4384 \(coe.int\)](#)

<sup>159</sup> [Предлог Развојна Секторска Стратегија за Правосудство 2024. - 2027.pdf \(pravda.gov.mk\)](#)

Osim toga, treba naglasiti da je za potrebe pružanja dugoročnih rješenja zasnovanih na stvarnim pokazateljima,

kao što je ovdje preporučeno, potrebno ojačati odjeljenja za analitiku u pravosudnim institucijama.

## Kapaciteti

8

### Preporuka

#### Jačanje kapaciteta javnih tužilaca za izradu optužnica i zastupanje optužnica na glavnom pretresu.

- i. Državno javno tužilaštvo treba osigurati donošenje i efikasnu implementaciju smjernica za izradu optužnica.
- ii. Šef Osnovnog javnog tužilaštva za procesuiranje organizovanog kriminala i korupcije bi trebao:
  - Povećati učestalost sastanaka javnih tužilaca kako bi se riješile teme od značaja za kvalitet njihovog rada, uključujući zastupanje optužnica na glavnom pretresu.
  - Kreirati interne mehanizme za poboljšanje kvaliteta optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa koji su od javnog interesa prije njihovog finaliziranja.
  - Osigurati da se ocjena kvaliteta optužnica kao kvalitativni indikator u ocjenjivanju rada tužilaca pravilno provodi i da daje konstruktivne povratne informacije.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba procijeniti potrebe za obukom tužilaca koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije i u skladu s tim revidirati nastavni plan i program u dijelu koji se odnosi na zastupanje optužnica na glavnom pretresu.

Sveobuhvatna analiza dostupnih pravosudnih akata koju je izvršio Projekt, u skladu s projektnom metodologijom, pokazala je da su optužnice nekvalitetne, što su i sudije i javni tužiocci priznali tokom foruma za diskusiju u okviru Projekta.

nejasno definirane uloge i krivična odgovornost optuženih, neusklađenost činjeničnog opisa krivičnog djela sa relevantnim odredbama, loše obrazloženje elemenata krivičnog djela i nedovoljno razrađeni prateći dokazi koji ne odražavaju jasno radnje i krivicu svakog od optuženih.

Najčešći problemi koji su utvrđeni su

U Procjeni rizika od korupcije u pravosuđu OSCE-a za 2023. godinu, sudije su identifikovale loš kvalitet optužnica kao značajan rizik od korupcije.<sup>160</sup> To naglašava činjenicu da nedostaci u kvalitetu pravosudnih akata ne moraju uvijek proizlaziti isključivo iz problema sa kapacitetima te da mogu predstavljati znakove ometanja procesa rada.

Projekt smatra da bi smjernice pomogle tužiocima u izradi jasnih, sveobuhvatnih i uvjerljivih optužnica. Misija OSCE-a u Skoplju, u bliskoj saradnji sa Državnim javnim tužilaštvom, podržala je radnu grupu za izradu smjernica koje će, između ostalog, uključivati zbirku praktičnih uputstava sa tipskim obrascima koji će pomoći tužiocima da unaprijede svoje vještine pisanja.

Kada se konačno odobre i donesu, ove smjernice i tipski obrasci bi se u budućnosti mogli proširiti kako bi se u dogledno vrijeme napravio repozitorij dobrih praksi.

Pored toga, interni sastanci tužilaca tokom kojih bi se mogli baviti važnim temama za kvalitet njihovog rada također bi pomogli njegovanju kulture samopreispitavanja i učenja na tom osnovu.

Tokom ovih sastanaka, rukovodilac treba podstaknuti otvorenu i

samokritičnu razmjenu iskustava i profesionalnih diskusija kako bi se poboljšao rad i ukupan ugled tužilaštva. S tim u vezi, glavni javni tužioci mogli bi iskoristiti svoja ovlaštenja za kontrolu rada tužilaca i po potrebi ponuditi dodatnu podršku. Ova kontrola bi se mogla obaviti već u fazi istrage i tokom pripreme optužnice.

U svakom slučaju, u kontroli se treba osigurati odgovarajuća ravnoteža između samostalnosti pojedinačnog tužioca i ovlaštenja nadređenog da procijeni kako on obavlja svoju dužnost. Taj mehanizam se treba oslanjati na specifičan skup smjernica koje precizno definišu proces kontrole kvaliteta u pisanju optužnica.

Ova kontrola bi nadređenima olakšala i proces ocjenjivanja rada tužilaca, jer je kvalitet optužnica i drugih pisanih odluka jedan od najvažnijih parametara koji se ocjenjuju u radu tužilaca.

Projekt je uočio i pitanja u vezi sa zastupanjem optužnica na glavnom pretresu. Tužioci često nisu uspijevali objasniti kako određeni dokazi doprinose dokazivanju optužbi. Izrazito problematično u tom pogledu bilo je izvođenje materijalnih dokaza tužilaštva, koje se često činilo pretjeranim, dugotrajnim i zbunjujućim za javnost.

<sup>160</sup> [545929\\_0.pdf \(osce.org\)](#)

To može ukazivati na nepostojanje jasne strategije tužilaštva u predmetu i štetiti njihovoj teoriji slučaja. Poboljšanje izvođenja materijalnih dokaza rezultiralo bi efikasnijim i efektivnijim suđenjima. Stoga Akademija za sudije i javne tužioce treba izvršiti procjenu potreba za obukom, preispitati i prilagoditi plan i program i fokusirati se na praktičnu

stranu obuke za izgradnju kapaciteta tužilaca. It could also prepare a survey on the training needs of public prosecutors who deal with OCC cases and adjust the curriculum accordingly. Mogla bi pripremiti i anketu o potrebama za obukom javnih tužilaca koji se bave predmetima organizovanog kriminala i korupcije i prilagoditi plan i program u skladu s tim.

9

## Preporuka

**Unaprijediti kapacitete sudija svih instanci u izradi odluka, posebno u pravcu postizanja jasnijeg i sveobuhvatnijeg obrazloženja.**

- i. Predsjednik Vrhovnog suda i predsjednici apelacionih sudova trebaju raspraviti pitanje poboljšanja kvaliteta sudskih odluka.
- ii. Vrhovni sud treba izdavati zbirke dobrih primjera odluka i presuda sudova sa svih nivoa.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba se pobrinuti da kontinuirana obuka adekvatno odražava potrebu za unapređenjem vještina pisanja za sudije sa svih nivoa koji rade na predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Na osnovu stalne analize dostupnih sudskih odluka, Projekt je uočio da su one ponavljajuće, nepotrebno duge i teško razumljive, posebno prvostepene presude. Osim što su nejasne, presude su često analizirale dokaze o nebitnim činjenicama, dok su istovremeno

obrazloženja olakšavajućih i otežavajućih okolnosti bila vrlo uopštena. Pored toga, analiza je pokazala da neke presude nisu uspjele jasno, precizno i potpuno identifikovati i potkrijepiti sva činjenična pitanja niti adekvatno riješiti sva pokrenuta pravna i procesna pitanja.

Sud u nekoliko navrata nije dovoljno razradio neke kontradiktorne dokaze, niti objasnio zašto određeni dokazi nisu posebno razmatrani. To je često služilo kao osnov za poništavanje prvostepene presude i određivanje ponovnog suđenja, doprinoseći dugotrajnosti postupaka.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije su se u potpunosti složile da je potrebno poboljšati način pisanja presuda, ali su istakli da je u nekim predmetima bilo pokušaja izrade kraćih i jasnijih presuda. Neke od ovih presuda su kasnije ukinuli viši sudovi zbog navodnog nedovoljnog obrazloženja.

Davanjem prioriteta unapređenju kvaliteta sudskih odluka tokom radnih sastanaka Vrhovnog suda i apelacionih sudova, a na osnovu zaključaka sa tih sastanaka, prvostepene sudije bi dobile vrijedne povratne informacije od viših sudova.

To bi im omogućilo da se na sistematičniji način bave ovim pitanjem. S druge strane, nakon izdavanja zbirke dobrih primjera odluka i presuda sudova sa svih nivoa, sudije bi mogle poboljšati svoje vještine pisanja i usvojiti nove prakse.

Konačno, Akademija za sudije i javne tužioce treba zauzeti proaktivan pristup u rješavanju potrebe za kontinuiranom obukom sudija koji rade na predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Cilj ove obuke bi trebao biti poboljšanje ukupnog kvaliteta njihovih odluka. Pored toga, Akademija treba osigurati učešće sudija sa svih nivoa.

Pružajući im priliku za samokritičnu diskusiju i zalažući se za promjenu postojećih pisanja dugih i ponavljajućih sadržaja u presudama, Akademija bi mogla doprinijeti uvođenju novih standarda i poboljšanju kvaliteta presuda.

**Racionalizovati proces vođenja zapisnika na ročištima na prvostepenim sudovima poboljšanjem kvaliteta snimaka u sudnici i osiguravanjem kontinuirane obuke za sudske službenike:**

- i. IKT centar u Vrhovnom sudu i Savjet za IKT u pravosuđu trebaju zajednički raditi na poboljšanju kvaliteta i pouzdanosti sistema za audio i video snimanje u sudnicama.
- ii. Akademija za sudije i javne tužioce treba organizovati kontinuiranu obuku za sudske službenike o efikasnom vođenju zapisnika, važnosti tačnog vođenja evidencije i o tome kako najbolje olakšati protok informacija tokom ispitivanja svjedoka.

U svim praćenim predmetima, sudije su naložile sudskim službenicima da vode zapisnik na računaru, često uz audio ili video-audio snimanje suđenja<sup>161</sup>

Naizgled tehnički problem, ova praksa često dovodi do promjene sadržaja svjedočenja i netačnosti u pisanim zapisnicima. To nije samo pitanje kapaciteta; to ugrožava i integritet procesa s obzirom na to da često uzrokuje poteškoće tokom ispitivanja svjedoka ometajući prirodan tok informacija. Da bi se prevazišla ova prepreka, IKT centar u Vrhovnom sudu i Savjet za IKT u pravosuđu trebaju osigurati pravilno funkcionisanje

sistema snimanja u svim sudnicama i dostupnost kvalitetnih snimaka prilagođenih korisnicima. Tehnički izvodljiva opcija pretvaranja audio zapisa u pisani tekst bila bi još jedno odlično rješenje u tom pogledu.

U međuvremenu, obavezna i kontinuirana obuka sudskih službenika podigla bi njihove profesionalne standarde i osigurala veću tačnost pisanih zapisnika koji koriste sudije, tužioc i branioci, posebno oni koji rade isključivo u Odjeljenju za organizovani kriminal i korupciju u Osnovnom krivičnom sudu u Skoplju.

<sup>161</sup> Iako ZKP propisuje audio ili audio-vizuelno snimanje suđenja, pravilno funkcionisanje opreme je upitno i sudije se oslanjaju na pisane zapisnike, posebno prilikom pripreme pisanih odluka.

**Sudski savjet i državni javni tužilac u bliskoj koordinaciji sa Savjetom javnih tužilaca trebaju unaprijediti kvalitet postupka ocjenjivanja rada, uključujući:**

- i. Kontinuirano preispitivanje metoda koje se koriste u ocjenjivanju rada sudija i tužilaca.
- ii. Prikupljanje povratnih informacija od sudija i tužilaca o njihovom mišljenju o postupku ocjenjivanja.

U decembru 2020. godine, nakon usvajanja novog Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o Javnom tužilaštvu, Sudski savjet i Državno javno tužilaštvo usvojili su svoje interne akte o ocjenjivanju rada sudija i javnih tužilaca, uključujući detaljne kvalitativne i kvantitativne kriterije.<sup>162</sup>

Iako rezultati redovnog četverogodišnjeg ocjenjivanja na osnovu novih internih akata i/ili metodologija još nisu dostupni, neke sudije i javni tužiocci su već ocijenjeni na osnovu novih metodologija u okviru vanrednog ocjenjivanja predviđenog za potrebe unapređenja.

Međutim, prve naznake iz sprovedenih ocjenjivanja nisu bile ohrabrujuće; na osnovu konsultacija sa nekoliko sudija i javnih tužilaca, ocjenjivanje se uglavnom provodi bez objektivne procjene kvalitativnih kriterija. To opet dovodi do situacije gdje sudije i javni tužiocci dobijaju najviše moguće ocjene.

Ovo je alarmantno, zato što pokazuje da čak i uz formalne kvantitativne i kvalitativne kriterije, čini se da ocjenjivačima nedostaje profesionalnost. Projekat preporučuje da Sudski savjet i Državni javni tužilac, u bliskoj koordinaciji sa Savjetom javnih tužilaca, kontinuirano preispituju

<sup>162</sup> U skladu sa Zakonom o sudskom vijeću ("Službeni glasnik Republike Sjeverna Makedonija" broj 102/19) i Zakonom o Javnom tužilaštvu ("Službeni glasnik Republike Sjeverna Makedonija" broj 42/20), ocjena rada sudija i tužilaca je zbir rezultata po kvalitativnim kriterijima (60% ocjene) i kvantitativnim kriterijima (40% ocjene).

metode ocjenjivanja sudija i tužilaca, kao i da prikupljaju od njih povratne informacije o ovom pitanju.

Moguće rješenje za objektivnu samoevaluaciju oba savjeta u odnosu na postupke i metode ocjenjivanja rada, bilo bi da se provede anonimna anketa među sudijama i javnim tužiocima o njihovom zadovoljstvu postupcima ocjenjivanja, uključujući ocjenjivače.

Rezultati takvog istraživanja omogućili bi savjetima da dobiju sveobuhvatnije i relevantnije informacije, umjesto da se oslanjaju isključivo na pojedinačne prigovore uložene u postupcima ocjenjivanja.

Utvrđivanjem slabosti i nedostataka u propisima i njihovom praktičnom provođenju, savjeti bi bili u mogućnosti da provedu objektivna imenovanja i unapređenja zasnovana na zaslugama.

## Upotreba pravosudnih alata

12

### Preporuka

**Poduzeti hitne mjere u okviru postojećeg zakonskog okvira kako bi se povećale stope trajnog oduzimanja imovine stečene krivičnim djelom:**

- i. Javni tužiocima trebaju redovno izdavati naredbe o provođenju finansijskih istraga i tražiti privremeno oduzimanje imovine, kako bi se osiguralo efikasno trajno oduzimanje, u svim predmetima u kojima je stečena nezakonita imovinska korist i/ili je oštećen državni budžet.
- ii. Sudije se trebaju pobrinuti da se u izrekama presuda uspostavi adekvatna veza između mjere trajnog oduzimanja i same osuđujuće presude; posebno trebaju dati jasan i detaljan opis imovine koju treba trajno oduzeti.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba kontinuirano uključivati obuku o finansijskim istragama i trajnom oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom u svoj plan i program i predstaviti postignute rezultate na mjerljiv način.
- iv. Ministarstvo pravde, Vrhovni sud i Državno javno tužilaštvo trebaju proaktivno koordinirati operativni aspekt rada između nadležnih institucija, u svrhu trajnog oduzimanja imovine.



v. Izvršna vlast bi trebala:

- Omogućiti redovne sastanke svih relevantnih aktera uključenih u trajno oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom, posebno sudova, javnih tužilaštava, Agencije za upravljanje oduzetom imovinom, Agencije za katastar nepokretnosti i Državnog pravobranilaštva.
- Izdvojiti resurse za zapošljavanje stručnog osoblja koje bi zajedno sa tužiocima radilo na finansijskim istragama.
- Osigurati pravilno funkcionisanje baze podataka i elektronskog sistema koji koristi Agencija za upravljanje oduzetom imovinom i podržati potrebna ažuriranja.
- Procijeniti kapacitete Nacionalnog koordinacionog centra za borbu protiv organizovanog kriminala i dati prijedloge za moguća poboljšanja.

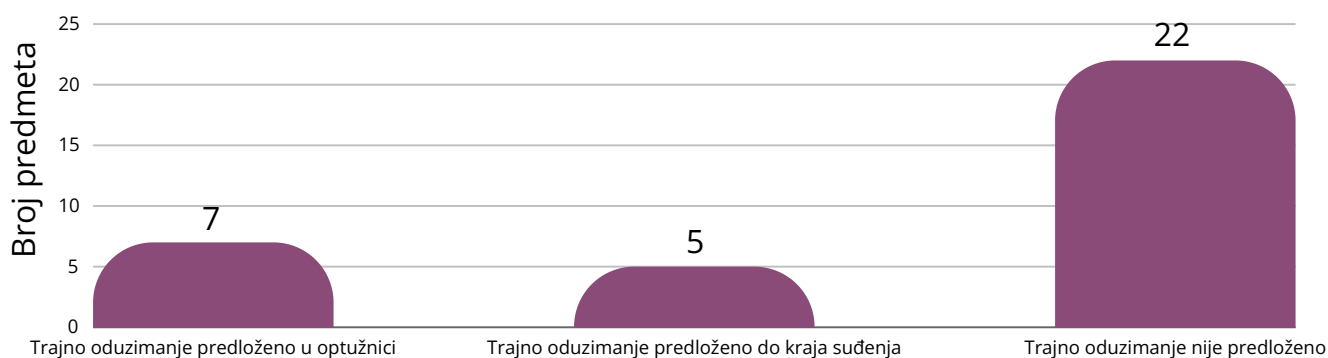
Od početka Projekta, nedovoljno privremeno oduzimanje imovine je naročito zabrinjavajuće, posebno zato što se rješavanje predmeta korupcije ne može smatrati efikasnim bez trajnog oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i/ili naknade finansijske štete koja je nanesena Državnom budžetu.

Projekt je zabilježio vrlo mali broj prijedloga za trajno oduzimanje i malo

ili nimalo naznaka da je provedena finansijska istraga. Tužilaštvo je predložilo trajno oduzimanje u samo sedam optužnica od 34 predmeta koje je Projekt pratio, u kojima je nezakonita imovinska korist stečena krivičnim djelima.

U pet od tih predmeta, tužilaštvo je ovu mjeru predložilo u izmijenjenoj i dopunjenoj optužnici i/ili u završnoj riječi.

## Mapiranje trajnog oduzimanja



Slika 29 - Mapiranje trajnog oduzimanja.

Projekt je uočio nejasnoće u utvrđivanju tačnog iznosa stvarne štete (obično po državni budžet) koju su prouzrokovali počinioci. Pored toga, postoje zakonske prepreke u provedbi mjera trajnog oduzimanja kako bi se ostvarila adekvatna naknada štete.

Sve navedeno ukazuje na nedostatak efikasnih finansijskih istraga da bi se osiguralo privremeno oduzimanje, a poslije i trajno oduzimanje nezakonito stečene imovine nakon pravosnažne presude. Tokom konsultacija, potvrđeno je da tužiocima nisu pravilno koristili relevantne zakonske odredbe KZ-a i ZKP-a.

Ovaj problem je usložen nedostatkom stručnog osoblja koje bi podržalo rad tužilaca u ovoj fazi postupka.

Ovakvo stanje stvari dodatno opterećuje sudije prilikom izrade presuda i uspostavljanja jasne veze.

Konkretnije, u predmetima sa više optuženih, sudije su ukazale na poteškoće u određivanju tačne vrijednosti imovine koju je potrebno oduzeti zbog loših činjeničnih opisa u optužnicama. Stoga, finansijske istrage i trajno oduzimanje imovine trebaju ostati jedan od glavnih prioriteta u planu i programu za početnu i kontinuiranu obuku Akademije za sudije i javne tužioce.

Neka pitanja će se riješiti predloženim izmjenama i dopunama ZKP-a. Na primjer, one predviđaju prijedlog za trajno oduzimanje kao obavezan element optužnice u slučajevima kada je stečena nezakonita imovinska korist. Isto tako, izmjene i dopune zahtijevaju detaljan opis oduzete imovine u osuđujućoj presudi. Nadalje, nude precizna uputstva za privremeno oduzimanje imovine u svrhu trajnog oduzimanja. U međuvremenu, Projekt

smatra da je relevantni pravni okvir dovoljan da osigura efikasno privremeno oduzimanje imovine. Međutim, to će zahtijevati veću posvećenost tužilaca u praćenju nezakonito stečene imovine i davanje adekvatne težine finansijskoj komponenti istrage. Međutim, još jedna prepreka je u tome što javni tužioc rijetko dobijaju potrebne podatke na vrijeme. U tom smislu, često su prisiljeni da koriste lične veze u drugim institucijama ili druge neformalne kanale komunikacije, umjesto da se oslanjaju na službenu korespondenciju.

Nadalje, uloga Ministarstva pravde, Vrhovnog suda i Državnog javnog tužilaštva je od suštinskog značaja za olakšavanje interoperabilnosti između različitih aktera uključenih u postupak trajnog oduzimanja. Uspostavljanje modela operativne koordinacije u pravosudnom sektoru već je predviđeno kao aktivnost u nedavno usvojenoj Strategiji razvoja sektora pravosuđa za period 2024.–2028. U međuvremenu, navedene poteškoće u razmjeni podataka mogle bi se riješiti organizovanjem mjesečnih sastanaka između predstavnika nadležnih institucija, posebno sudova, javnih

tužilaštava, Agencije za upravljanje oduzetom imovinom i Agencije za katastar nepokretnosti.

Još jedno tijelo koje bi bilo korisno za razmjenu podataka i međuinstitucionalnu saradnju je Nacionalni koordinacioni centar za borbu protiv organizovanog kriminala u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Unapređenjem svojih kapaciteta i olakšavanjem razmjene informacija u realnom vremenu, svi relevantni akteri bi bili bolje opremljeni za racionalizaciju procesa prikupljanja podataka vezanih za moguće ilegalne finansijske tokove. Time bi se osiguralo brzo i efikasno provođenje takvih aktivnosti.

Osim toga, trajno praćenje nezakonite imovine, tokom cijelog krivičnog postupka i nakon pravosnažne presude, ključno je za efektivno trajno oduzimanje. Adekvatna baza podataka i elektronski sistem u Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom, koji bi bili u stanju da signaliziraju sve moguće promjene u imovini u vlasništvu pojedinca ili pojedinaca koja podliježe trajnom oduzimanju, omogućili bi brzo i uspješno oduzimanje imovine.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice.



**REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT**  
COMBATting ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION  
IN THE WESTERN BALKANS

