



IZVEŠTAJ O PRAĆENJU SUDSKIH POSTUPAKA NA ZAPADNOM BALKANU

Sa teorije na praksu

Ocena efikasnosti odgovora pravosuđa na teška dela
organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu

Period praćenja, od jula 2021. do marta 2024.



Ovu publikaciju priredila je Organizacija za evropsku bezbednost i sigurnost u Evropi (OEBS) u okviru van budžetskog „**Regionalnog projekta za praćenje sudskih postupaka - borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu**“. A koji je finansiran od strane Evropske unije.

Ova publikacija nastala je uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost osoblja OEBS-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Za Evropsku uniju, označavanje Kosova ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SBUN 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sadržaj ove publikacije, stavovi, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci su izraženi od autora i saradnika i nužno ne odražavaju zvaničnu politiku i stav OEBS-a i država članica. Iako je OEBS poklonio dužnu pažnju prilikom sastavljanja ove publikacije, ne preuzima nikakvu odgovornost za tačnost i potpunost informacija, uputstva i predložene savete, niti za štamparske greške. Iz ovih razloga, protiv OEBS-a se ne može podneti tužba u pogledu potencijalnih posledica koje mogu proizaći iz informacija ili zaključaka sadržanih u ovoj publikaciji.



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

AUTORI:

Eirini Patsea (koordinatorka projekta)

Radu Cotici, Meagan Smith Hrle, Emir Kamenica, Kakhramondzhon Sanginov, Franz Petutschnig (lideri timova pri terenskim misijama))

Pravni saradnici/e:

Francesco de Sanctis, Blerta Ahmeti, Ornela Bela, Sabina Bosovic, Azra Gavrankapetanovic Omerika, Arita Gerxhaliu Rama, Andri Gjini, Adela Gjoshi, Sejla Haracic-Cajlakovic, Blerta Iberdemaj, Dina Kardovic, Etleva Kelmendi Shabani, Hana Komic, Ljubica Mishevaska, Ksenija Misovic, Alisa Nikezic, Alida Radoncic, Senada Rexha, Nadica Serafimovska, Aleksandar Vanchoski, Elona Xhepa

osce.org/westernbalkanstrialmonitoring

Centar za prevenciju konflikata, Sekretarijat OEBS-a

Wallnerstrasse 6

A-1010 Beč, Austria

pm-cpc@osce.org

osce.org/cpc

Sadržaj

Uvod

Predgovor.....	5
I. Rezime.....	6
II. Činjenice o Projektu.....	7
III. Regionalni trendovi.....	14
IV. Pravac delovanja.....	18

Jurisdikcije

V. Albanija.....	20
VI. Bosna i Hercegovina.....	44
VII. Kosovo*.....	70
VIII. Crna Gora.....	103
IX. Severna Makedonija.....	134

* Svako upućivanje na Kosovo, bilo da je reč o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, treba shvatiti u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija.

Skraćenice

BD BiH	Brčko District Bosna i Hercegovina
OKS	Osnovni krivični sud u Skoplju
BiH	Bosna i Hercegovina
OJT	Osnovno javno tužilaštvo (Severna Makedonija)
KZ	Krivični Zakonik
KVES	Konsultativno veće evropskih sudija
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđu
ISUP	Informacioni sistem za upravljanje predmetima (Kosovo)
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
OCD	Organizacije civilnog društva
DG NEAR	Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju
EK	Evropska Komisija
EKLJP	Evropska Konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FOJ	Finansijska obavještajna jedinica
VSS	Visoki sudski savet (Albanija)
VSTS BiH	Visoki sudski i tužilački savet Bosne i Hercegovine
VST	Visoki savet tužilaštva (Albanija)
IPA	Pomoć pre pridruživanja
KAP	Kosovska akademija pravde
AKK	Advokatska komora Kosova
KSS	Kosovski sudski savet
KPC	Kosovski tužilački savet
UPP	Uzajamna pravna pomoć
MP	Ministarstvo pravde
NAK	Nacionalna advokatska komora (Albanija)
SPK	Sporazum o priznanju krivice
OKK	Organizovani kriminal i korupcija
KDLJP	OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
SPK	Sporazum o priznanju krivice
PRIS	Pravosudni informativni sistem (Crna Gora)
RS	Republika Srpska
SSKOK	Specijalizovani sudovi za korupciju i organizovani kriminal (Albanija)
SIMs	Specijalne istražne mere
ST	Specijalno tužilaštvo (Albanija)
KST	Kancelarija specijalnog tužioca (Crna Gora)
KST	Kancelarija Specijalnog tužilaštva (Kosovo)
KVDT	Kancelarija Vrhovnog državnog tužilaštva (Crna Gora)
UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal
ZB	Zapadni Balkan

Predgovor

Projekti ovakve prirode ne postoje samo da bi se identifikovali izazovi; oni postoje da bi se pronašao način kako ih prevazići. Ovaj Izveštaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu omogućen uz pomoć EU kao donatora projekta predstavlja značajnu prekretnicu na tom putu da se pomogne u izgradnji otpornijeg sistema krivičnog pravosuđa koji će moći efikasno da odgovori ozbiljnom organizovanom kriminalu i korupciji.

Ovaj Izveštaj naglašava sistemske probleme sa kojima se susreću pravosudni sistemi širom regiona Zapadnog Balkana. Zbog nedostatka resursa i odgovornosti, prepreke mogu biti obeshrabrujuće. Umesto jednostavnog popisivanja problema, iako Izveštaj zauzima kurs za njihovo rešavanje kroz analizu zasnovanu na dokazima i primenljivim preporukama.

Promovisanjem transparentnosti, jačanjem kapaciteta i podsticanjem promene, možemo prekinuti cikluse koji podrivaju poverenje javnosti i vladavinu prava. Iako je put pred nama pun izazova, prepreke nisu nepremostive. Prioriteti naglašeni u ovom Izveštaju pružaju čvrst okvir ka napretku, koji je već u toku u svim jurisdikcijama.

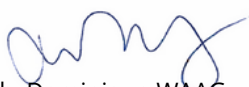


Catherine FEARON

Direktorica OEBS-ovog Centra za prevenciju konflikata i Zamenica Generalne Sekretarke OEBS-a



Amb. Brian AGGELER
Šef Misije, Misija Bosne i Hercegovine



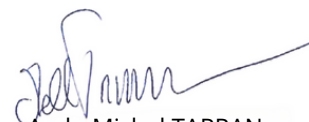
Amb. Dominique WAAG
Šefica Misije, Misija u Crnoj Gori

Želeli bismo da izrazimo duboku zahvalnost našim partnerima u Generalnom direktoratu EU za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR) i delegacijama EU na terenu za njihovu saradnju i podršku ovoj važnoj inicijativi. Takođe smo zahvalni saradnicima iz sudskih i tužilačkih saveta, sudova, tužilaštava i ministarstava pravde u svim jurisdikcijama. Oni su konsultovani u vezi sa nalazima ovog Izveštaja, pružajući vredan kontekst i pomažući nam da triangulišemo našu analizu, i koji ne samo da su prihvatili ogromnu većinu preporuka, već su neke od njih uključili u svoje reformske okvire.

Samo kroz kontinuiranu saradnju i zajedničku posvećenost možemo se nadati da ćemo srušiti ukorenjene prepreke ka pravdi. Ovaj Izveštaj predstavlja važan korak pri održivom naporu OEBS-a, zajedno sa međunarodnim i lokalnim partnerima, da podrži nezavisnost i integritet sudstva.

Imamo priliku da transformišemo sistem krivičnog pravosuđa, da izgradimo društveni otpor protiv organizovanog kriminala i korupcije i učinimo da pravično i dostupno pravosuđe postane realnost za sve građane.

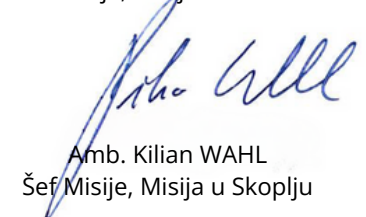
Stojimo čvrsto uz sve one koji su posvećeni ovom suštinskom poslu.



Amb. Michel TARRAN
Šef prisustva, Prisustvo u Albaniji



Amb. Michael DAVENPORT
Šef Misije, Misija na Kosovu



Amb. Kilian WAHL
Šef Misije, Misija u Skoplju

I. REZIME

Efikasno upravljanje teškim delima organizovanog kriminala i korupcije (OKK) je od vitalnog značaja za unapređenje vladavine prava. Potrebno je snažno sprovođenje agende reforme održivog pravosudnog sektora i odlučno sudsko i tužilačko rukovodstvo kako bi se uspostavila verodostojna evidencija širom Zapadnog Balkana (ZB) i ispunili ključni strateški ciljevi dotičnih jurisdikcija.

Međunarodna zajednica, uključujući i Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), pozvala je na poboljšanje učinka u OKK predmetima i identifikovala oblasti kojima je potrebna hitna reforma. Uprkos posvećenosti pravosuđa i određenoj političkoj retorici koja podržava reformu, odgovoru pravosuđa na OKK na ZB ima prostora za poboljšanje, posebno pošto poverenje javnosti u pravosuđe nastavlja da opada zbog, delimično, ishoda u OKK predmetima.

Ovaj regionalni Izveštaj, kojeg je izradio OEBS u okviru „Regionalnog projekta praćenja sudskih postupaka – borba protiv OKK na Zapadnom Balkanu“ ([Project](#)¹), predstavlja ključne nalaze i preporuke za rešavanje problema identifikovanih tokom praćenja sudskih postupaka od jula 2021. do marta 2024.

Nastao je i kao proizvod konsultacija nosioca pravosudnih funkcija o izveštajima specifičnim za jurisdikciju koji su sa relevantnim partnerima podeljeni u novembru 2023. godine.

Izveštaj u Poglavlju II prikazuje metodologiju praćenja Projekta i prikupljene podatke; u Poglavlju III & IV predstavlja zajedničke trendove u svim jurisdikcijama o efikasnosti pravosudnog odgovora na OKK; nadalje u Poglavljima od V do IX razmatra probleme u svakoj jurisdikciji i daje preporuke.

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

II. ČINJENICE O PROJEKTU

Ciljevi Projekta

Projekat, koji finansira Evropska komisija (EK), a sprovodi OEBS u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji,² ima za cilj da podrži efikasniji odgovor pravosuđa na OKK na ZB, gde OKK na visokom nivou predstavlja pretnju dugoročnoj stabilnosti i prosperitetu. Projekat podržava ove jurisdikcije u suočavanju sa ozbiljnim OKK-om radeći na poboljšanju nezavisnosti, kvaliteta i

efikasnosti svojih pravosudnih sistema.

Od jula 2021. godine, Projekat primenjuje praćenje suđenja kao višestruko i sistematično dijagnostičko sredstvo na odgovarajuće predmete, sa osnovnim ciljem uspostavljanja okvira za reformu koji se zasniva na dokazima.

Tabela ispod nudi pregled teorije promene projekta.

UTICAJ	Poverenje javnosti u pravni sistem		Smanjen nivo teškog organizovanog kriminala i korupcije		
VIZIJA	Održivi sistem krivičnog pravosuđa koje može efikasno i delotvorno da odgovori na organizovani kriminal i korupciju				
ISHODI SEKTORA PRAVOSUĐA	PRAVIČNOST u postupku		EFIKASNOST u postupku		DELOTVORNOST u postupku
UČINCI SEKTORA PRAVOSUĐA	Povećana transparentnost & odgovornost	Povećana nezavisnost	Poboljšana raspodela resursa	Povećani kapaciteti & profesionalizam	Veća ekspeditivnost
UČINCI SEKTORA PRAVOSUĐA	Jasnoća o ulogama i odgovornostima među institucijama pravosudnog sektora za kreiranje politike, njenu smislenu implementaciju, evaluaciju i stalno poboljšanje				
ISHODI PRAĆENJA SUĐENJA	Obezbediti okvir zasnovan na dokazima za buduću reformu koji zadovoljava stvarne potrebe				

Tabela 1 - Regionalni Projekat praćenja suđenja Teorija promena

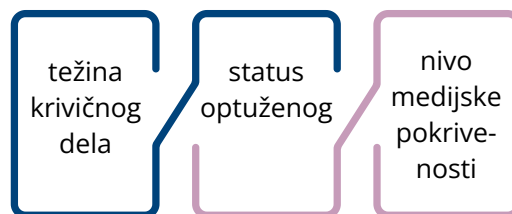
² Srbija će se pridružiti projektu u julu 2024. Ovaj Izveštaj ne sadrži nikakve nalaze koji se odnose na Srbiju.

Metodologija i obim prikupljanja podataka

Metodologija

Metodologija Projekta, koju je izradila i prilagodila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDLJP) na osnovu svog Priručnika o praćenju sudskih postupaka i oslanjajući se na veliko iskustvo OEBS-ovih Terenskih Misija u praćenju OKK predmeta, obuhvata praćenje sudskog postupka od potvrđivanja optužnice do konačne i pravnosnažne presude. Predmeti se biraju na osnovu tri ključna kriterijuma koji odražavaju: 1) težinu krivičnog dela, 2) status optuženog i 3) da li predmet privlači značajnu pažnju medija. Predmeti su kategorisani od niskog do visokog stepena, pri čemu su srednje visoki i visoki prioritet za praćenje.³

Projekat prati ročišta i analizira sudske akte, prvenstveno optužnice i presude, u predmetima koji ispunjavaju ove kriterijume za odabir.



Kako bi se napravila analiza koja je korisna za sliku lokalne politike i koja je uporediva u svim jurisdikcijama, Projekat je usvojio dogovorenu radnu definiciju „delotvornosti“ u odgovoru pravosuđa na ozbiljan OKK. Kako ne postoji univerzalno prihvaćena definicija sudske delotvornosti u celini ili u ciljanim oblastima kao što je sektor krivičnog pravosuđa, Projekat koristi sopstvenu radnu definiciju delotvornosti, koja daje osnovu za celokupnu metodologiju prikupljanja i analize podataka.

Srž radne definicije Projekta o delotvornosti je sledeća:

Delotvornost meri da li dotične institucije postižu ciljeve koje im je društvo postavilo.

³ Visoka+, prema Metodologiji, rezervisana je za slučaj kada je bar jedan od uključenih optuženih visoko pozicioniran ili izabrani nosilac javne funkcije visokog profila. Na primer, šefovi država ili vlada, ministri i zamenici ili pomoćnici ministara; članovi parlamenta ili sličnih zakonodavnih tela; članovi upravnih organa političkih partija; gradonačelnici glavnog grada i drugih glavnih gradova u svakom IPA korisniku; ili najviših funkcionera saveznih jedinica.

Delotvornost treba pre svega razmotriti u odnosu na *raison d'être* dotičnih institucija koje imaju mandat da smanje kriminal i stvore pravnu sigurnost.

U stvari, Metodologija Projekta propisuje da „treba razlikovati opšti cilj sistema krivičnog pravosuđa, a to je ostvarivanje pravde osudom i kažnjavanjem krivca uz istovremenu zaštitu nevinih od specifičnih ciljeva različitih institucija koje čine sistem.”

U tom smislu, Metodologija obuhvata i suštinske i proceduralne dimenzije sudskih odgovora na OKK predmete, baveći se pravom na pravično suđenje, odgovornošću i nezavisnošću. Procena Metodologije se proteže dalje od postupaka u sudnici, uzimajući u obzir spoljne faktore kao što su medijska pokrivenost i institucionalne politike i učinak. U skladu sa tim, i na osnovu ciljeva Projekta, Metodologija identifikuje sledeće četiri ključne dimenzije za procenu sudskog odgovora na OKK:

i. Pravičnost

ii. Efikasnost

iii. Kapacitet/ učinak

iv. Strateška upotreba sudskih elemenata

i. **Pravično** sprovođenje pravde, kamen temeljac demokratije, zagarantovano je ljudsko pravo prema članu 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, poznatija kao Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) i domaćim zakonima koji štite pravo na pravično suđenje. Shodno tome, Projekat procenjuje pravo na nezavisan i nepristrasan sud, na javnost suđenja, na pretpostavku nevinosti, na jednakost stranaka i na jednoobraznu i predvidivu primenu kako procesnih tako i materijalnih krivičnih zakona.

Pored toga, Projekat zauzima širi pristup pravičnosti proveravanjem pitanja koja se odnose na pravnu sigurnost, odgovornost i transparentnost u radu pravosuđa.

ii. Pravosudni sistemi moraju **efikasno** da sprovode pravdu kao deo opšteg zahteva za suđenje u razumnom roku. Efikasnost jača poverenje javnosti, pravnu sigurnost i prava na pravično suđenje.⁴ Projekat procenjuje efikasnost ispitivanjem pravovremenosti postupaka i delotvorne raspodele resursa.

⁴ Savet Evrope, Sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornosti: Preporuka SM/ Rec (2010)12 i Memorandum sa objašnjenjima (Strazbur: Savet Evrope, 17. novembar 2010), par. 30.

iii. Projekat ima za cilj da oceni profesionalizam, marljivost i stručnost nosilaca pravosudnih funkcija, fokusirajući se na njihovu sposobnost da u predmetima krivično gone i sude nepristrasno, pravično i blagovremeno.⁵

Sposobnost se ocenjuje ne samo u smislu rada suda, već i, što je najvažnije, kvaliteta sudskih akata, naglašavajući koherentno i ubedljivo obrazloženje kao zaštitu od proizvoljnosti. Pogrešno, nejasno ili neubedljivo obrazloženje može ukazivati na nekompetentnost, probleme pravnog okvira, nedostatke u programima obuke pravosudnih akademija ili druge razloge od strane sudije ili tužioca koji mogu proizilaziti iz izazova u pogledu njihove nezavisnosti.

iv. Projekat ocenjuje upotrebu ključnih procedura i **instrumenata** u postupanju u OKK predmetima, fokusirajući se na zaplenu i oduzimanje imovine. Finansijske istrage imaju centralnu ulogu, zajedno sa merama za zamrzavanje imovine tokom istraga, direktno ciljajući na bogaćenje – glavnog pokretača OKK-je.⁶

Pošto praćenje suđenja služi kao dijagnostički instrument za prepoznavanje znakova sistemskih nedostataka, Projekat takođe sprovodi niz komplementarnih procena potreba i analiza kako bi se razumeli osnovni uzroci uočenih izazova. Ove aktivnosti, koje imaju za cilj dalje potkrepljivanje nalaza, fokusirane su na prikupljanje

podataka kroz strukturirane konsultacije sa akterima u sektoru pravde, odnosno bilateralne sastanke i diskusije za okruglim stolom sa više aktera

Metodološki opseg

S obzirom da je fokus Projekta na prepoznavanju sistemskih problema, svi analitički proizvodi – uključujući ovaj Izveštaj – opisuju trendove u praćenim predmetima bez rasprave ili identifikovanja pojedinačnih slučajeva. Iz tog razloga, svi detalji koji bi mogli da dovedu do identifikacije predmeta uklonjeni su iz ovog Izveštaja.

Dalje, prema svojoj Metodologiji, Projekat prati i analizira predmete nakon potvrđivanja optužnice. To znači da Projekat nema pristup niti sistematski analizira podatke iz istražnih ili prekrivičnih faza. Imajući u vidu ovaj opseg, analiza pojedinih elemenata postupanja u predmetima OKK, kao što su finansijske istrage, zasniva se na onome što se može uočiti iz optužnica i suđenja, kao i iz konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Pored toga, praćenje suđenja generalno ocenjuje celokupnost postupka, odnosno do konačne i pravnosnažne presude, pošto se nedostaci identifikovani u jednoj fazi postupka mogu otkloniti u kasnijoj fazi.

⁵ Osmi kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, Smernice o ulozi tužilaca (Ujedinjene nacije, 7. septembar 1990.), par. 1 i 2; Savet Evrope, Preporuka o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, st. 59 i 65

⁶ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, čl. 31, i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv trans-nacionalnog organizovanog kriminala, čl. 12, poziva na korišćenje zamrzavanja i oduzimanja nezakonito stečene imovine.

Osnovne aktivnosti praćenja sudskih postupaka u izveštajnom periodu

Tokom perioda izveštavanja, od jula 2021. do marta 2024. godine, Projekat je pratio ukupno 264 predmeta širom

regiona u proseku 52 predmeta visokog i srednjeg nivoa u svakoj jurisdikciji.

ALBANIJA

- Specijalni Sud za Organizovani kriminal i korupciju
- Specijalni Apelacioni sud za organizovani kriminal i korupciju

BOSNA I HERCEGOVINA

- Sud Bosne i Hercegovine
- Vrhovni sud Republike Srpske
- Vrhovni sud Banja Luke
- Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine
- Kantonalni sudovi u Bihaću, Mostaru, Sarajevu, Širokom Brijegu, Tuzli, Zenici
- Opštinski sudovi u Bihaću, Caziny, Gračanici, Sarajevu

KOSOVO

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

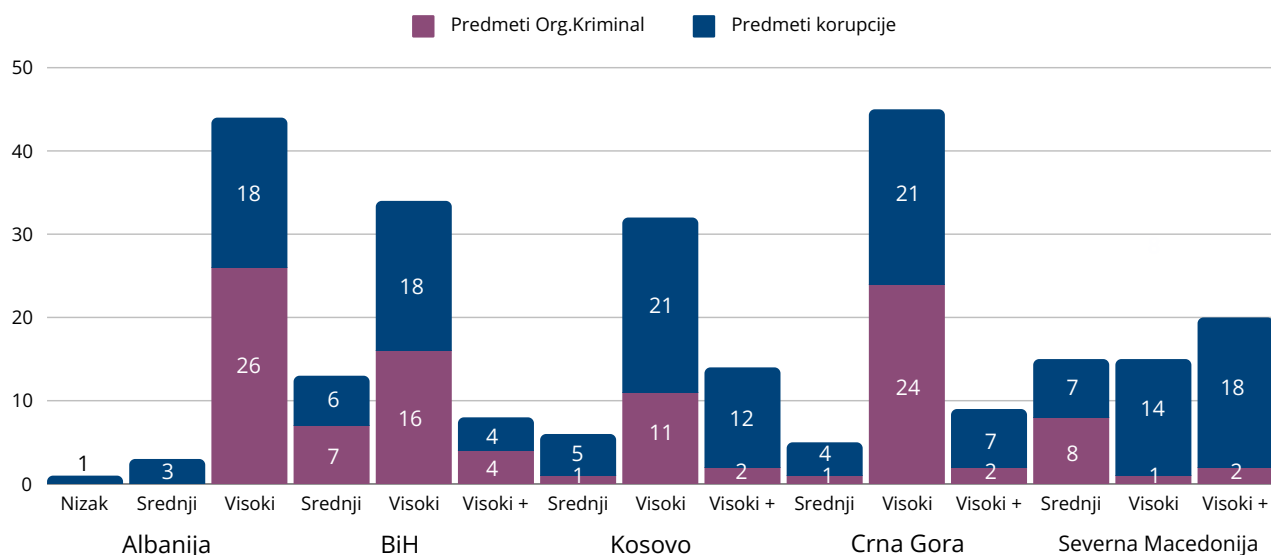
CRNA GORA

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

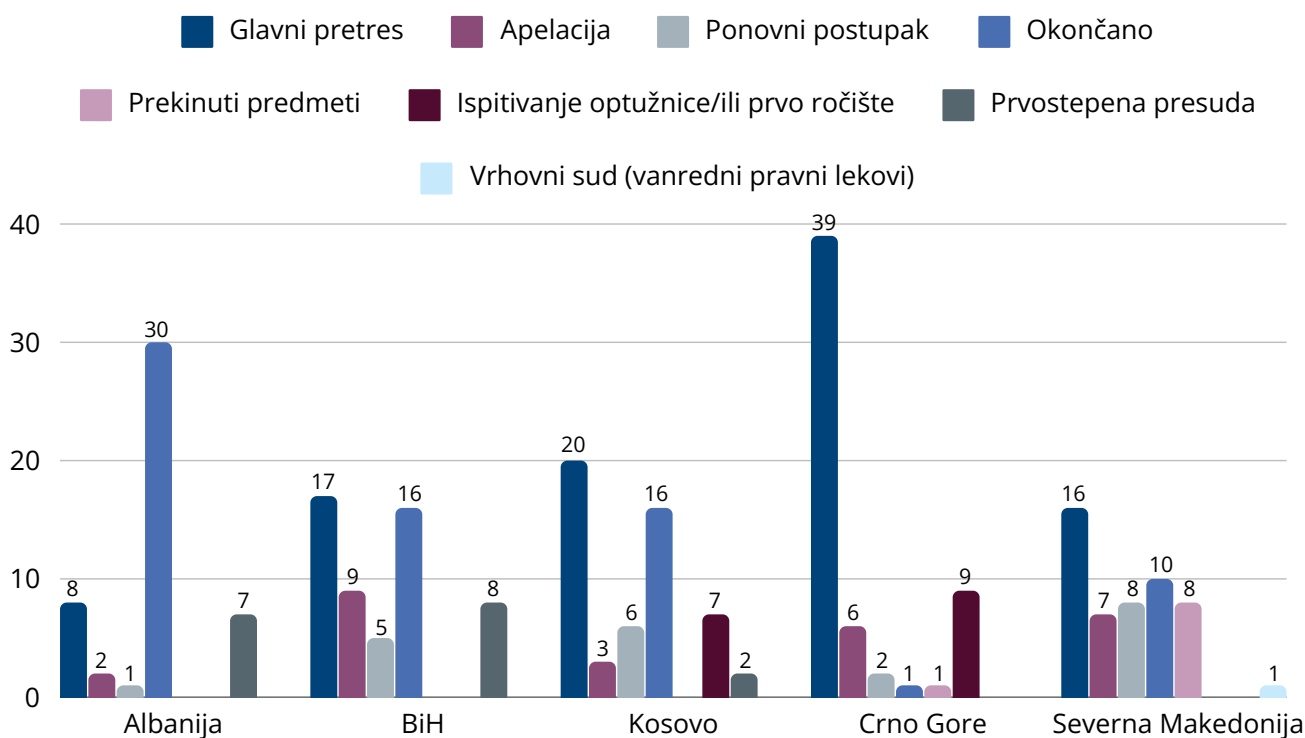
SEVERNA MAKEDONIJA

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

Grafikoni u nastavku daju opšti pregled vrste predmeta koji se prate, kao i procesne faze.



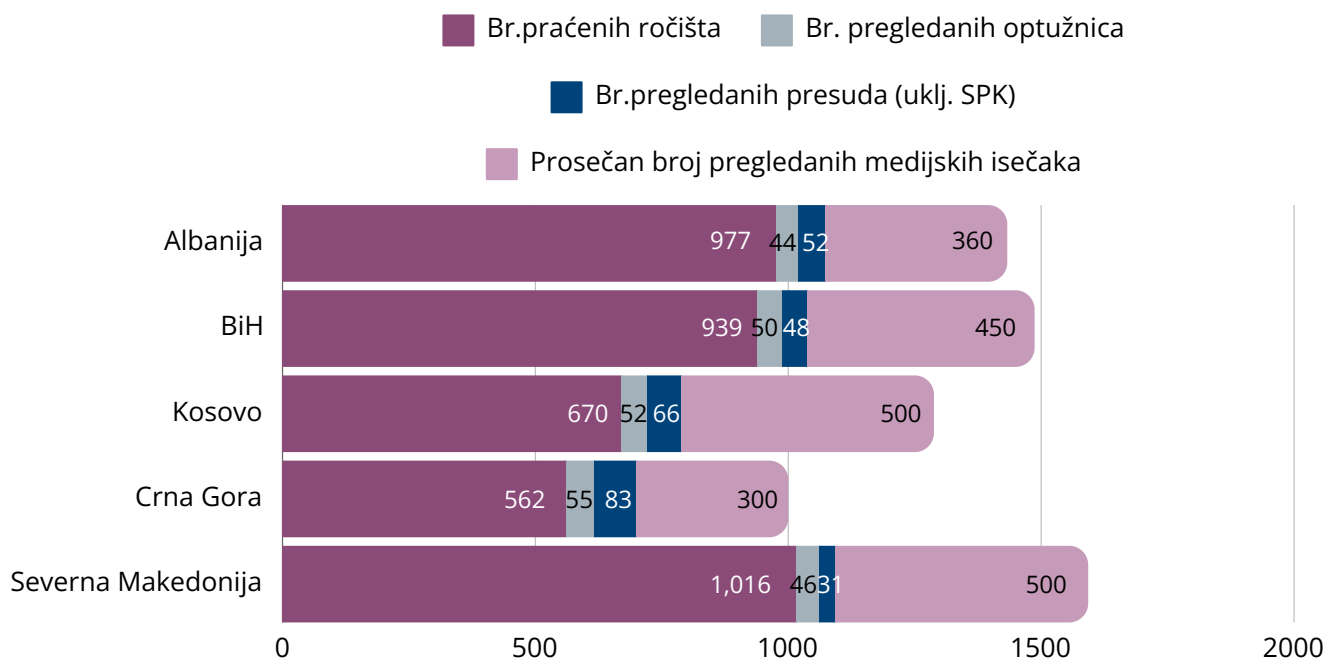
Grafikon 1 - Broj praćenih slučajeva od jula 2021 do marta 2024-razvrstano-organizovani kriminal/ korupcija & metodologija.



Grafikon 2 -Procesne faze praćenih slučajeva razvrstane po jurisdikcijama (jul 2021 do marta 2024)

Nalazi Projekta odražavaju podatke prikupljene tokom ročišta i tokom pregleda ključnih sudskih akata.

Grafikon ispod ilustruje izvore prikupljanja podataka za izabrane slučajeve.



Grafikon 3 - Razdvajanje aktivnosti praćenja suđenja po jurisdikcijama od jula 2021. do marta 2024.

Kao što je već pomenuto, Projekat identifikuje sistemske probleme ocenom celokupnosti postupaka. Takve ocene imaju za cilj:

- i. Identifikaciju uzajamne zavisnosti sistemskih propusta koji se ogledaju u ključnim pravnim aktima i u različitim fazama postupka. Treba napomenuti da nedostaci u ranijoj fazi mogu imati kaskadne efekte.
- ii. Omogućavanje razvoja ciljanih i održivih predloga reformi ili intervencija.

Ovi predlozi treba da se bave osnovnim uzrocima svakog problema, koji se mogu naći u prethodnoj proceduralnoj fazi ili dokumentu.

Međutim, u vreme pisanja ovog Izveštaja, samo je ograničen broj predmeta koje je Projekat pratio doneo konačnu i obavezujuću presudu. Novi slučajevi se dodaju kako resursi dozvoljavaju. Grafikon 2 ilustruje broj završenih predmeta po jurisdikcijama i daje neka početna zapažanja o ishodima tih predmeta.

III. REGIONALNI TRENDOMI

Sveobuhvatni institucionalni izazovi

Praćenje suđenja u okviru Projekta identifikovalo je znake sistemskih problema u svim jurisdikcijama u različitom stepenu koji ukazuju na probleme koji se kreću od kapaciteta na individualnom nivou do kapacitete na institucionalnom, zakonodavnom i nivou politika.

I dalje postoje izazovi u pogledu pravičnosti, efikasnosti, efektivnosti i kapaciteta u procesuiranju ozbiljnih i složenih OKK predmeta. Još uvek postoji zabrinutost u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti nosilaca pravosudnih funkcija i institucija, *vis-a-vis* interesa kako javnih tako i privatnih aktera, kao i nedоследna praksa u pogledu transparentnosti i pristupa informacijama u slučajevima od javnog interesa. Postupci su donekle neefikasni, posledično i zbog upravljanja predmetima i nedostatka proceduralne discipline. Optužnicama i presudama često nedostaje kvalitet, a oduzimanje imovine ostaje nedovoljno primenjena mera. Štaviše, sporazumi o priznanju krivice se često ne koriste strateški i retko obezbeđuju oduzimanje nezakonite dobiti. Uz to, ozbiljnost ovih pitanja se razlikuje u različitim

jurisdikcijama i o njima će se detaljnije govoriti u odgovarajućim poglavljima.

U ovom odeljku, Izveštaj se fokusira na sveobuhvatne institucionalne izazove koji su izgleda osnova svih drugih identifikovanih problema u nalazima praćenja suđenja, kao što je ukratko prethodno navedeno. Ovi sveobuhvatni izazovi ne moraju se nužno manifestovati direktno tokom saslušanja ili u sudskim aktima, već proizilaze iz konsultacija sa ključnim saradnicima u sektoru pravosuđa, kao i iz temeljnih stručnih istraživanja o tome šta mogu biti osnovni uzroci problema koji se javljaju u nalazima praćenja sudskih postupaka.

Ova razmišljanja o osnovnim uzrocima obično ostaju neizrečena zbog neizbežnih poteškoća da se proizvedu čvrsti, objektivno proverljivi podaci koji ne ostavljaju prostora za tumačenje ali kako se napredak učinjen na papiru, ali ostaje nedostižan u praksi, važno je da se prepoznaju osnovni uzroci, da se proširi obim diskusije i podstakne praćenje uz ciljne procene. Rešavanje ovih izazova zahtevaće dugoročnu viziju svih relevantnih aktera.

i. Kontrola nad reformskim procesima

Uprkos značajnim procesima reforme pravosuđa i inicijativama za poboljšanje procesuiranja OKK predmeta, čini se da nedovoljna kontrola relevantnih aktera u sektoru pravde ometa delotvornost. Iako je sve više smernica, predloga politika i napora za izgradnju kapaciteta ohrabrujući, koordinirana primena i

kontrola su od suštinskog značaj da se izbegne konfuzija i nedostatak održivosti. Razvoj zajedničke vizije reforme, koju vode relevantne zainteresovane strane, zajedno sa jasnim mehanizmima nadzora i čvrstim kanalima komunikacije, ključan je za podsticanje saradnje i odgovornosti među odgovornim vlastima.

ii. Resursi

Praćenje suđenja i povratne informacije od nosilaca pravosudnih funkcija potvrđuju da se pravosudne institucije suočavaju sa izazovima u pogledu materijalnih i ljudskih resursa, posebno u pogledu specijalizovanih eksperata za finansijske istrage. Čak i u jurisdikcijama sa naizgled dovoljnim brojem sudija i tužilaca, raspodela resursa može biti nedelotvorna ili neefikasna. Dugoročno upražnjena mesta za sudije i tužioce pogoršavaju ovaj problem. Pored toga, pravosudnim institucijama često

nedostaje dovoljno pomoćnog pravnog osoblja. Rešavanje ovih izazova zahteva od ministarstava pravde da svoju političku obavezu usklade sa finansijskom, kao i ubrzavanje procesa imenovanja za sudske i tužilačke savete, sudije i tužioce. Nedostatak osnovnih ljudskih i materijalnih resursa takođe negativno utiče na percepciju aktera sektora pravde o vrednosti i značaju sopstvenog rada, podstičući dalju inerciju i slab učinak.

iii. Kapaciteti i stručnost

Prepoznavanje osnovnog uzroka neadekvatnih kapaciteta predstavlja izazov. Problemi obuhvataju nedovoljne strukturne resurse, uključujući neefikasno upravljanje i koordinaciju od strane viših pravosudnih aktera, kao i nedostatak veština ili, nespremnost da se iskoriste stečene veštine. Na primer, u većini optužnica u svim jurisdikcijama,

Projekat je utvrdio neslaganja između činjeničnog opisa i pravne kvalifikacije, neadekvatna obrazloženja, pa čak i nenavođenje ekonomske štete koja je navodno prouzrokovana krivičnim delom; nedostatke koji često dovode do toga da optužbe ne budu dokazane i, posledično, do oslobađanja i delimičnog oduzimanja imovine.

U svim jurisdikcijama takođe postoje problemi sa neadekvatnim obrazloženjem presuda, što redovno dovodi do ponovnih postupaka. Programi za izgradnju kapaciteta koje nude i lokalne institucije i međunarodna zajednica obiluju širokim spektrom tema širom regiona. Međutim, u različitom stepenu, lako dostupne

smernice, priručnici za obuku i uspostavljene prakse i dalje se ne koriste u dovoljnoj meri.

Stoga bi bilo koristi od vođenja ciljanih procena potreba da bi se utvrdili pravi uzroci slabih kapaciteta ali i nivo i vrsta potrebne korektivne reakcije.

iv. Mehanizmi odgovornosti & upravljanje učinkom

Individualni učinak i odgovornost

Nedelotvornost sistema upravljanja učinkom za sudije i tužioce, uključujući kriterijume za ocenu koji favorizuju kvantitet u odnosu na kvalitet, ne podstiče optimalan učinak. Pored poboljšanja ocene individualnog učinka, potreban je zajednički napor da se unaprede i standardizuju najbolje prakse, zajedno sa podsticajima za primenu standarda koji postoje na papiru, ali nisu još uvek preneti u smisljeno upravljanje učinkom u praksi.

Institucionalni učinak i odgovornost

Ocena ukupnog rada pravosuđa zahteva značajno poboljšanje, pri čemu se većina sudstva fokusira na rezultate, a ne na metriku ishoda.

Dalje, nepotpuno i nedosledno prikupljanje podataka ne daje jasnu sliku.

Većina sudstva ne prikupljaju sveobuhvatne podatke, i one u vezi sa ozbiljnim OKK, ostavljajući time kritična pitanja i probleme bez dovoljno analize. Zapravo, podaci koje objavljuju pravosudne institucije ne dopuštaju identifikaciju trendova u sprovođenju pravde, umanjujući kapacitete donosilaca odluka da zasnovane na dokazima i umanjujući uticaj takvih podataka na svest i poverenje javnosti.

Pristup baziran na podacima bi potpomogao u ovima aspektima. Slično kao u ostatku Evrope, pravosuđa u ZB se bore da naprave ravnotežu između

svoje želje da podstiču transparentnost sa pravom na privatnost i propisima o zaštiti podataka.⁷ Bez obzira na to, nepostojanje čvrstih mehanizama odgovornosti zasnovanih na podacima podriva delotvornost pravosuđa i narušava poverenje javnosti.

Projekat će nastaviti da radi na identifikaciji statističkih vrednosti i

okvira koji mogu da obuhvate učinak u ispunjavanju „ciljeva koje društvo postavlja pravosuđu“ (kao što je predviđeno metodologijom Projekta).

Pored toga, kontinuirani napori inicijativa kao što je Evropska komisija Saveta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) imaju ključnu ulogu u rešavanju ovog pitanja, posebno sa stanovišta efikasnosti.

v. Prevladavanje formalizma

Širom regiona, kultura formalizma primorava nosioce pravosudnih funkcija da se striktno pridržavaju minimalnih uslova. Ovo je posebno izraženo tamo gde ne postoje ili su nejasni regulatorni okviri, pri čemu se nosioci pravosudnih funkcija povinuju i vertikalno u hijerarhiji i horizontalno svojim kolegama.

Nalazi Projekta ukazuju da ova kultura formalizma smanjuje podsticaj za sprovođenje i kontrolu nad reformama; ometa kvalitet i efikasnost postupka, što dovodi do potvrđivanja tehnički pogrešnih optužnica, kao i propusta da se pozabave neadekvatnim pravnim zastupanjem ili proceduralnim greškama svih strana.

⁷ Grupa za politiku Projekta „Nadogradnja na identifikator evropske sudske prakse“ onlajn objavljivanje sudskih odluka u EU (Nadogradnja na identifikator evropski sudske prakse, 15. februar 2017.), <https://bo-ecli.eu/uploads/deliverableserrrrdrffff/Deliverable%20WS0-D1.pdf>.

IV. PRAVAC DELOVANJA

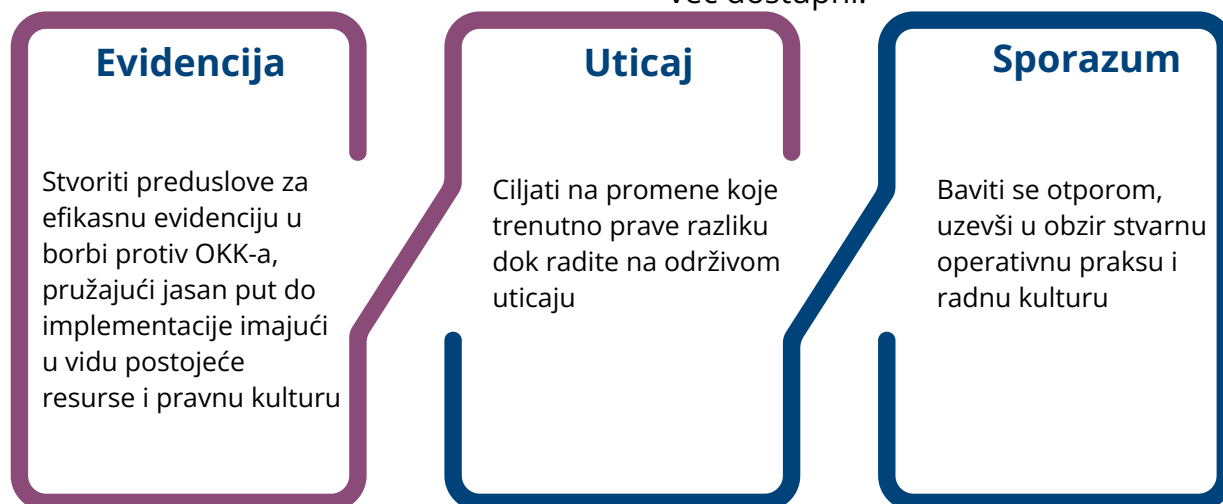
Vlasti i međunarodna zajednica, u svih pet jurisdikcija, pokrenuli su aktivnosti za rešavanje mnogih aspekata problema koji su identifikovani u ovom Izveštaju. To obuhvata strategije, akcione planove, smernice i izgradnju kapaciteta. Ovo su značajna ulaganja, te postizanje održivog napretka zahtevaće dodatni rad.

Ovim Izveštajem, Projekat ima za cilj da unapredi preporuke politike razvijenih za rešavanje sistemskih pitanja u postupanju u predmetima OKK. Ove preporuke moraju se razmatrati u širem kontekstu celokupnog krivičnog sistema. Kao što ne postoji univerzalno prihvaćena metodologija za procenu delotvornosti, isto tako, ne može postojati jedinstven pristup pravosudnim reformama potrebnim za poboljšanje procesuiranja predmeta OKK. Različiti zakoni i institucionalne politike mogu biti u skladu sa međunarodnim standardima, lokalnim društvenim ciljevima i percepcijom

pravde. Pravosudni akteri moraju prihvatiti fleksibilnost u kreiranju politika, uz istovremeno poštovanje prihvaćenih standarda i razmatranje načina na koji različiti izbori politike i institucionalni dizajn međusobno deluju. Kao takav, Projekat je veoma detaljno pristupio složenom zadatku razvoja relevantnih, delotvornih i inovativnih preporuka.

Preporuke Projekta nastoje da omoguće kontrolu, podstaknu održivost i povećaju poverenje javnosti u pravosuđe. Ako se pravilno sprovedu, ove politike bi trebalo da uspostave konzistentnu evidenciju, stvore održiv uticaj, podstaknu operativna rešenja i pozabave se potencijalnim otporom.

Svesni toga da su značajni napori već u toku u ovoj oblasti, Projekat je stavio poseban akcenat na aktivnosti koje bi mogle poboljšati motivaciju zainteresovanih strana da implementiraju instrumente koji su im već dostupni.



Sadašnje preporuke zasnivaju se na nejavnim radnim dokumentima Projekta iz 2023. (period pregleda od jula 2021. do juna 2023.), koji su kao poverljive direktno podeljene sa zainteresovanim stranama u sektoru pravde u novembru 2023. Projekat se konsultovao sa ovim zainteresovanim stranama kako bi procenio njihova mišljenja o ovim preporukama pre njihovog uključivanja u ovaj Izveštaj. Ove preporuke su takođe odobrili ministri pravde na Ministarskom forumu EU-Zapadni Balkan 2023. godine o pravosuđu i unutrašnjim poslovima.

Kao potvrdu većine ovih preporuka, akteri u sektoru pravde u pet jurisdikcija već su uključili neke od njih u svoje reformske okvire. U znak priznanja posvećenosti svih zainteresovanih strana konstruktivnom partnerstvu budućim partnerstvima sa OEBS-om i EU-om kao donatorom projekta, preporuke koje su zainteresovane strane već sprovele su propisno prikazane u ovom Izveštaju. Međutim, implementacija ovih napora će ostati u okviru obima ovog Projekta, a o napretku će se izveštavati u budućim izveštajima.

V. ALBANIJA

Uvodna napomena

Nedavne procene koje je Projekat sproveo o procesuiranju predmeta OKK u Albaniji otkrile su i napredak i ustaljene izazove.

Generalno gledano, u praćenim predmetima pravo na pravično suđenje se štiti, ali postoji zabrinutost u vezi sa tim što sudovi suspenduju rokove u vezi pritvora za sve saokrivljene, bez obzira na njihov individualni doprinos odlaganjima.

Transparentnost trpi usled nedosledne komunikacije sa medijima i neredovnih ažuriranja⁸, internet stranica, što potencijalno podriva poverenje javnosti. Identifikovani nedostaci u optužnicama i presudama, kao i konstantni problemi kao što su spori procesi imenovanja i upražnjena radna mesta na ključnim pozicijama, uporno podrivaju efikasnost i predstavljaju dodatne izazove delotvornom sprovođenju pravde, što

zahteva motivisane stručnjake sa specijalizovanim veštinama.

Uprkos ovim izazovima, primetan je porast istraga visoko-profilisanih predmeta OKK, uključujući predmete pranja novca, što ukazuje na posvećenost Specijalnog tužilaštva (ST) borbi protiv OKK slučajeva. Doneta su pravila ponašanja i etike, kao i smernice za profesionalnu evaluaciju za tužioce i sudije.

Ministarstvo pravde (MP) je takođe stvorilo mrežu koordinatora za borbu protiv korupcije kako bi unapredilo napore u borbi protiv iste. Usvajanje smernica od strane Visokog saveta sudstva za odnose suda i medija takođe je pozitivan korak u rešavanju zabrinutosti koje se odnose na transparentnost. Efekte svih tih razvoja treba pažljivo ispitati kako bi se procenio vidljiv napredak.

⁸ <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 je sudska praksa u vezi sa ukidanjem pritvora u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom o pravu na pravično suđenje. U tom cilju:

- i. Kratkoročno, Viši sud bi trebalo da donese jedinstvenu odluku kojom bi se uskladila praksa i obezbedila usklađenost sa međunarodnim standardima pravičnog suđenja.
- ii. Dugoročno gledano, Skupština bi trebalo da usvoji amandmane na član 265. Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) kako bi se izbegle pravne nejasnoće u vezi sa suspenzijom rokova pritvora za sve saokrivljene.

Pritvor služi kao uobičajena bezbednosna mera u albanskom krivičnom pravosuđu, posebno u predmetima koji se odnose na OKK, sa 40 od 48 praćenih predmeta u kojima su okrivljeni u pritvoru. Međutim, ova praksa ima posledice na sudski postupak, jer je dan u pritvoru jednak danu i po pravnosnažne osuđujuće kazne. Ovo se često koristi kao taktika odbrane za umanjenje kazni, ali doprinosi odugovlačenju suđenja.⁹ Da bi se izbegle situacije da okrivljeni budu pušteni na slobodu zbog zloupotrebe ograničenja trajanja pritvora.¹⁰

izmenama i dopunama ZKP-a 2017. godine nametnuta je suspenzija ovih ograničenja ako okrivljeni i/ili branilac neopravdano prouzrokuju odlaganje postupka.

Međutim, Projekat je ukazao na zabrinutost zbog toga što su sudovi suspendovali ograničenja trajanja pritvora za saokrivljene koji nisu izazvali odlaganje na 73 ročišta, neopravdano im produžavajući pritvor. Ovo postavlja pitanja u vezi sa pravom na slobodu prema članu 5. EKLJP, pošto se okrivljeni

⁹ Član 57 KZ

¹⁰ Videti: Delijorgji vs Albania, Predstavka br. 6858/11

suočavaju sa posledicama zbog odugovlačenja izazvanih od strane drugih, što je suprotno standardima pravičnog suđenja. Do suspenzije dolazi kada okrivljeni ili njihovi advokati izazovu odlaganje zbog „nepravednih radnji ili zahteva“ ili nedolaska.¹¹ Uprkos nepostojanju eksplicitnih odredbi, sudovi tumače zakon na način koji je naizgled u suprotnosti sa pravom okrivljenih na slobodu.

Komparativnom analizom sa evropskim zemljama, posebno Italijom, otkrivene su slične odredbe u njihovim ZKP-ima. Međutim, ZKP Italije pojašnjava da se suspenzija rokova ne primenjuje na saokrivljene osobe koje zahtevaju odvojena suđenja. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) kritikovao je albansko postupanje sa pritvorom, navodeći odlaganja koja su prouzrokovali branioci saokrivljenih kao dokaz neadekvatne marljivosti.¹²

Podvlačeći ovaj stav, u odluci protiv Albanije, ESLJP je smatrao da se prvostepeni sud, pravdajući pritvor podnosiocu predstavke, pozvao na odugovlačenje postupka koje je prouzrokovao advokat njegovog saokrivljenog.

U nedostatku bilo kakvih mera za rešavanje takvih kašnjenja, ne može se reći da je domaći sistem krivičnog pravosuđa u slučaju podnosioca predstavke postupao sa „dužnom pažnjom“.¹³

Sudije i tužioci su prepoznali ovaj problem, pripisujući ga nejasnoći u odredbama ZKP-a i nedoslednim odlukama Višeg suda. Predlozi su uključivali donošenje odluka o razdvajanju predmeta ili izmenu ZKP-a kako bi se rešilo ovo pitanje i uskladilo sa međunarodnim standardima pravičnog suđenja. S druge strane, kao što je zapaženo u Italiji, Viši sud bi mogao da donese jedinstvene odluke kako bi uskladio praksu i obezbedio poštovanje standarda pravičnog suđenja. Ove radnje bi ispravile dvosmislenost u tumačenju zakona, zaštitile prava optuženih i podržale principe pravičnog suđenja u albanskom krivičnom sistemu.

Konačno, 14. septembra 2023. godine, MP je iznelo na javnu raspravu delimičan nacrt opšteg dela novog Krivičnog zakonika (KZ), gde se obračun istražnog zatvora izjednačava sa jednim danom osude u konačnoj presudi. Projekat smatra da je ovo korak napred u rešavanju ovog pitanja.¹⁴

¹¹ Član 265 KZ

¹² Član 304 stav 5 italijanskog ZKP-a

¹³ Predmet Mučaj protiv Albanije, Odluka od 11. jula 2023, § 23

¹⁴ [Një Kod Penal i ri për Shqipërinë - Ministria e Drejtësisë \(drejtësia.gov.al\)](https://www.drejtësia.gov.al)

Osigurati delotvorno pravno zastupanje u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom. U tom cilju:

- i. MP i Nacionalna advokatska komora (NAK) treba da sprovedu regulatornu i budžetsku reviziju u kombinaciji sa analizom troškova i koristi – kroz među-institucionalnu radnu grupu – kako bi omogućili adekvatno povećanje honorara advokata po službenoj dužnosti. Naglasak treba staviti na nadoknadu za advokate po službenoj dužnosti imenovane da zastupaju optužene pred Specijalizovani sudovima za korupciju i organizovani kriminal (SSOKK sudovi).
- ii. MP i NAK bi trebalo da razviju specijalizovanu listu advokata po službenoj dužnosti koji će zastupati optužene pred SSOKK sudovima.
- iii. MP i NAK treba da rade na predlogu izmene Zakona o advokatskoj profesiji¹⁵ i da u Statut NAK-a uvedu posebnu proceduru za praćenje rada advokata po službenoj dužnosti u predmetima obavezne odbrane.
- iv. NAK treba da ojača transparentnu, blagovremenu i konsolidovanu proceduru za obradu tužbi protiv advokata odbrane kako bi se povećala njihova odgovornost i poboljšala efikasnost postupaka.

Pravo na pravično suđenje, zagarantovano osnovnim ugovorima o ljudskim pravima, uključuje delotvornu pravnu odbranu. Okrivljeni imaju pravo na kvalitetnu pravnu pomoć, bilo da je izabrana ili besplatna ako je ne mogu

priuštitu, čime se obezbeđuje pravičan krivični postupak.¹⁶ U Albaniji, ustavno pravo na delotvornu pravnu odbranu potkopano je izazovima u pružanju pomoći od strane advokata odbrane po službenoj dužnosti. Projekat je uočio

¹⁵ Zakon br. 55/2018, „O profesiji advokata u Republici Albaniji“.

¹⁶ Član 6, stav 3 (c) EKLJP predviđa da: „da se brani lično ili putem pravne pomoći koju sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, da mu se pruži besplatno kada interesi pravde tako zahtevaju“.

odsustvo advokata po službenoj dužnosti tokom suđenja i neefikasno zastupanje, uključujući odbijanja da se uzmu slučajevi ili ostavke. U skoro 48.1% neproaktivnih ročišta (265 od 552), odsustvo advokata je navedeno kao ključni razlog, što je dovelo do odugovlačenja postupaka.¹⁷ Štaviše, Projekat je primetio da su sudovi prijavili i obavestili NAK o nedoličnom ponašanju imenovanih advokata odbrane u skladu sa zakonodavstvom.¹⁸

Postoji zabrinutost i zbog niskih naknada koji se plaćaju advokatima odbrane po službenoj dužnosti, što doprinosi pomenutim problemima. Naknade, koje se plaćaju po suđenju, su primetno niske u poređenju sa drugim jurisdikcijama Zapadnog Balkana, što obeshrabruje kvalitetno zastupanje. Trenutne naknade, koje se kreću od 36.000 ALL (oko 330 EUR) do 88.000 ALL (oko 800 EUR),¹⁹ pokrivaju suđenja koja mogu trajati duže od tri godine, što predstavlja finansijske probleme za advokate. Priručnik za procenu krivičnog pravosuđa Kancelarije Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) naglašava uticaj stručnosti, obrazovanja i odgovarajuće naknade na kvalitet zastupanja advokata po službenoj dužnosti, koji su obično manje plaćeni od pravosudnih kolega.²⁰

Povećanje naknada advokata po službenoj dužnosti zahteva izmene i dopune Zajedničke naredbe ministra pravde²¹ i predsedavajućeg NAK-a, obezbeđujući predvidiv modalitet obračuna zasnovanog na jasnim kriterijumima i pravednoj politici plaćanja. Ubrzani i strukturirani procesi plaćanja za svaki proceduralni korak su od suštinskog značaja. Povećane naknade daju motivaciju za bolje zastupanje, podstičući redovno prisustvo i pripremu za ročišta kako bi se osigurala efikasna odbrana.

Međutim, Projekat smatra da samo povećanje naknada za advokate po službenoj dužnosti neće rešiti probleme u vezi sa kvalitetom pravnog zastupanja. NAK bi takođe trebalo da izradi zasebnu listu advokata po službenoj dužnosti angažovanih u predmetima obavezne odbrane pred SSOKK sudovima, koji poseduju specijalizovane veštine i iskustvo potrebno za tu ulogu. Takav spisak treba da se izradi u bliskoj saradnji sa Ministarstvom pravde i sudovima. Osim toga, Projekat takođe smatra da bi trebalo doneti posebnu zakonsku odredbu koja bi zahtevala da advokati odbrane po službenoj dužnosti uključeni u obavezne predmete pred SSOKK sudovima prođu posebnu obuku. Isto tako, na osnovu člana 244 (7) Zakona br. 115/2016:

¹⁷ Član 31. stavovi (b) i (c) Ustava Republike Albanije predviđa da: „Tokom krivičnog postupka svako ima pravo da ima vremena i dovoljno sredstava da pripremi svoju odbranu“, kao i „da se brani sam ili uz pomoć branioca kojeg on sam bira; [i] da slobodno i privatno komunicira sa njim, kao i da mu se obezbedi besplatna odbranu kada nema dovoljno sredstava“.

¹⁸ Član 56 ZKP i odredbe Zakona br. 55/2018 „O advokatskoj profesiji u Republici Albaniji“.

¹⁹ Zajednička naredba Ministra pravde i predsedavajućeg Nacionalne advokatske komore br. 1284/3 od 16. marta 2005. godine „O odobravanju isplata i tarife za pružanje pravne pomoći“ predviđa i utvrđuje naknade advokata po službenoj dužnosti.

²⁰ Vidi str. 1 UNODC-ovog Priručnika za procenu krivičnog pravosuđa „Pristup pravdi: pravna odbrana i pravna pomoć“; https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison_reform/cjat_eng/4_Legal_Defence_and_Legal_Aid.pdf.

²¹ Zajednička naredba ministra pravde i predsedavajućeg Nacionalne advokatske komore br. 1284/3 od 16. marta 2005. godine „O odobravanju isplata i tarifa za pružanje pravne pomoći“

„O institucijama upravljanja u pravosuđu“, sa izmenama i dopunama, NAK može da sklopi sporazum o saradnji sa Pravosudnom akademijom (PA) da obezbedi redovnu specijalizovanu obuku za advokate po službenoj dužnosti. Pored toga, trebalo bi predložiti izmene i dopune Zakona br. 55/2018 i Statuta NAK-a kako bi se uvela posebna odredba i postupak za praćenje kvaliteta rada advokata po službenoj dužnosti u predmetima pred SSOKK sudovima.

Ovo uključuje usvajanje internih uredbi i nedostajućih podzakonskih akata kako bi se uspostavila transparentna i konsolidovana praksa za brzo rešavanje navoda o nedoličnom ponašanju. Sudije jednoglasno podržavaju ove preporuke, prepoznajući višestruku prirodu pitanja kao što su neproaktivna ročišta i ugrožena prava odbrane zbog odsustva i neprofesionalizma advokata po službenoj dužnosti.

3

Preporuka

Obezbediti da Visoki savet sudstva (VSS) ojača transparentnost i pristup informacijama u predmetima OKK primenom smernica koje regulišu odnos sudova SSOKK-a sa javnošću i medijima. U tom cilju, preciznije:

i. VSS treba da obezbedi da se tačne i blagovremene informacije o predmetima OKK redovno objavljuju/ažuriraju na relevantnim javnim platformama, uključujući sudski raspored javnih rasprava.

ii. VSS treba da unapredi svoju komunikaciju sa civilnim društvom i medijima tako što će obezbediti da VSS i SSOKK sudovi odgovaraju na zahteve za informacijama na blagovremen, dosledan i sveobuhvatan način.

Preporuka

Ovo poboljšanje bi trebalo da uključi održavanje konferencija za štampu na redovnoj osnovi i/ili kada postoje predmeti OKK od velikog javnog značaja.

iii. VSS treba da obezbedi da sudovi SSOKK dosledno objavljuju kraću verziju presuda – i punu verziju gde je to moguće – uz poštovanje prava na privatnost.

Pravilna implementacija zadataka sudije zaduženog za odnose s javnošću kroz redovnu komunikaciju sa javnošću i medijima, ažuriranje značajnih dešavanja u pravosuđu u realnom vremenu i standardizovaniji pristup objavljivanju presuda povećali bi transparentnost, a naposljetku i poverenje javnosti u pravosudni sistem. Albansko zakonodavstvo²² predviđa da sve sudske presude treba da budu objavljene u skladu sa odgovarajućim zakonskim uslovima, uz istovremeno razmatranje relevantnih ograničenja ličnih podataka. Važeći pravni okvir takođe predviđa ulogu i odgovornosti određenog sudije za odnose s javnošću u svakom sudu koji treba da bude zadužen za komunikaciju institucije sa javnošću i medijima, obezbeđujući

redovno informisanje o važnim dešavanjima u pravosuđu i praćenje objavljivanja sudskih presuda u skladu sa zakonskim odredbama.²³

Međutim, Projekat je ukazao na zabrinutost zbog propusta sudova da informišu javnost i medije o aktivnostima SSOKK sudova u vezi sa objavljivanjem presuda, komunikacijom sa medijima i pružanjem drugih važnih informacija u predmetima od značajnog javnog interesa, bez obzira na to da li se ovo odnosi na predstavljanje opšteg rada sudova ili na pružanje detalja o konkretnim slučajevima. Na sajtu sudova SSOKK predviđeno je objavljivanje dispozitiva ograničenog broja presuda, izostavljajući predmete u kojima su ovi sudovi presuđivali.

²² Član 46, „Odnosi sa javnošću“, Zakona br. 98/2016 „O organizaciji sudske vlasti“.

²³ Član 91, „Pristup pravosuđu i odnosi sa javnošću“, Zakona br. 115/2016 „O institucijama upravljanja pravosudnim sistemom“.

Nepostojanje jasne i sveobuhvatne strategije komunikacije sa javnošću potvrđeno je tokom konsultacija sa predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD), koji su istakli preterano ograničenu količinu informacija u presudama.

Iako je Albanija nedavno ratifikovala Konvenciju iz Tromsa (Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima),²⁴ ne postoji jedinstvena praksa o tome šta su lični podaci. Ima slučajeva u kojima su čak i imena sudija i tužilaca anonimizirana, čime se krši pravo javnosti da bude informisana.

Kao pozitivan korak u rešavanju ovog pitanja, VSS je odobrio set smernica²⁵ koje se bave glavnim nedoumicama koje je Projekat primetio u vezi sa tim. Smernice regulišu odnos između sudova i javnosti i medija i daju detaljno i jasno regulisanje dužnosti i odgovornosti sudije i drugih službenika suda zaduženih za održavanje odnosa sa javnošću.²⁶

Na kraju, Projekat daje preporuku da VSS da prioritet implementaciji gore navedenih smernica kako bi se obezbedila transparentna i sveobuhvatna komunikacija između sudova SSOKK i javnosti i medija.

²⁴ Albanija je u julu 2022. ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, [CETS 205 - Council of Europe Convention on Access to Official Documents \(coe.int\)](#).

²⁵ VSS je 6. decembra 2023. godine usvojio „Standardne smernice o odnosu sudova prema javnosti i medijima“, VENDIM-Nr.-716-Datë-06.12.2023-PËR-MIRATIMIN-E-UDHËZUESIT-STANDARD-TË-MARRËDHËNIEVE-TË-GJYKATAVE-ME-PUBLIKUN-DHE-MEDIAN-.pdf

²⁶ Smernice predviđaju pitanje anonimizacije i objavljivanja presuda od strane sudova, čime se razjašnjavaju nejasnoće koje je Projekat uočio u prethodnom prvom nacrtu ovih smernica. Preciznije, smernice predviđaju da za slučajeve OKK visokog nivoa koje sude SSOKK sudovi, sudske presude treba da budu objavljene ne-anonimizovane zbog velikog javnog interesa u takvim predmetima. Nakon što su razjašnjene dosadašnje „sive zone“ određujući aktivnu ulogu sudova u informisanju, nove smernice omogućavaju ravnopravnu primenu prava na javno informisanje kada su u pitanju predmeti visokog profila koji nose veliki javni interes.

Efikasnost

4

Preporuka

Državni organi treba da definišu i daju prioritet predmetima OKK na visokom nivou. U tom cilju:

i. VSS i Visoki tužilački savet (VTS), u saradnji sa MP, treba da usvoje propise kojima će definisati predmete korupcije i organizovanog kriminala u statističke svrhe i svrhe kreiranja politike.

ii. U iste svrhe, VSS i VTS, u saradnji sa MP, treba da usvoje dodatne kriterijume za razlikovanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou od „običnih“ predmeta korupcije i organizovanog kriminala.

iii. Na osnovu ovog sistema kategorizacije, MP, VSS i VTS treba da razmotre sledeće:

- Davanje prioriteta krivičnom gonjenju i donošenju presuda u predmetima OKK na visokom nivou, uključujući tužilaštva i sudove koji usvajaju planove rada za procesuiranje takvih predmeta.
- Mapiranje predmeta OKK na visokom nivou kako bi se dodelili adekvatni resursi tužilaštvima i sudovima koji su uključeni u njihovu obradu.
- Obezbeđivanje da kriterijumi za ocenjivanje rada sudija i tužilaca na adekvatan način odražavaju specifične izazove koji su prisutni u procesuiranju predmeta OKK na visokom nivou.

U svojoj Strategiji ZB-a za 2018, SE je naglasio da put ka proširenju zahteva hitno uspostavljanje „konkretne i trajne

evidencije u borbi protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala“. ²⁷

²⁷ (Balkan_BrošuraA5_V7.indd (europa.eu) str.5).

Preduslov za vođenje ove evidencije je postavljanje dobro prilagođenog i pouzdanog sistema kategorizacije za identifikaciju predmeta OKK i predmeta OKK visokog nivoa. Uostalom, opšte je prihvaćeno da se ne može poboljšati ono što ne može izmeriti.²⁸ Najblaže rečeno, kategorizacija predmeta OKK i predmeta OKK visokog nivoa bi omogućila lokalnim institucijama da naprave solidnu statistiku o obradi takvih predmeta i daju jasnu referentnu tačku za procenu određenog napretka.

Projekat je upoznat s tim da nacionalni organi često koriste kriterijume zasnovane na krivičnom zakonu da identifikuju predmete OKK i predmete OKK visokog nivoa. Na primer, slučajevi korupcije se identifikuju kao oni koji uključuju određena specifična krivična dela (kao što su mito ili zloupotreba službenog položaja); slučajevi korupcije na visokom nivou identifikovani su kao oni koji su u nadležnosti specijalizovanih tužilaštava ili specijalizovanih sudova koji se bave užim skupom krivičnih dela korupcije.

Međutim, ovo je nepouzdanost za statističke svrhe ili kao osnova za kreiranje politike. Odredbe krivičnog zakona moraju biti striktno, objektivne i nedvosmislene kako bi se osigurala pravna sigurnost. Shodno tome, kriterijumi zasnovani na krivičnom zakonu su rigidni i ne mogu da obuhvate nijanse koje na kraju definišu predmet OKK na visokom nivou.

Na primer, slučaj korupcije protiv više rangiranog zvaničnika će verovatno biti višeg nivoa nego sličan slučaj protiv službenika nižeg ranga. Ova razlika se, međutim, ne može otkriti samo na osnovu primene krivičnih odredbi. Iz ovih razloga, preporučuje se da nacionalni organi usvoje ad hoc kriterijume za definisanje slučajeva koji su nezavisni od okvira krivičnog prava i posebno u svrhe kreiranja politike.

Predloženi sistem kategorizacije, ako je pravilno osmišljen, mogao bi biti osnovno sredstvo u oblikovanju i sprovođenju ključnih mera za poboljšanje odgovora pravosuđa na OKK, u vezi sa predmetima na visokom nivou. Pored stvaranja pouzdanih kvantitativnih podataka u vezi sa obradom takvih predmeta, ovaj sistem bi se takođe mogao koristiti za davanje prioriteta krivičnom gonjenju i donošenju presuda od strane tužilaštava i sudova u predmetima OKK na visokom nivou.

Na primer, u godišnjim planovima rada sudova i tužilaštava mogli bi se predvideti konkretni ciljevi u procesuiranju ovih predmeta. Mapiranje predmeta na visokom nivou u različitim tužilaštvima i sudovima u domaćem sistemu moglo bi se koristiti za preraspodelu ljudskih i materijalnih resursa kada i gde je to najpotrebnije.

²⁸ (Vi ste ono što merite (forbes.com))

Na kraju, kriterijumi za ocenjivanje rada sudija i tužilaca treba da odražavaju dodatni rad i izazove koje zahtevaju predmeti OKK, posebno predmeti visokog nivoa. Nagrađivanje sudija i tužilaca koji rade na ovim predmetima dodatnim bodovima za ocenjivanje,²⁹ na primer, moglo bi biti delotvorno sredstvo u podsticanju efikasnijeg i profesionalnijeg odgovora pravosuđa na OKK.

Međutim, razvoj takvih kriterijuma zahteva pažnju i stručnost. Ovo se posebno odnosi na kategorizaciju predmeta OKK na visokom nivou. Zahtevi o kojima je reč treba da obuhvate suštinske karakteristike predmeta visokog nivoa u smislu njegove ozbiljnosti i složenosti, a uz to da budu dovoljno jasni i laki za primenu. Odgovarajući kriterijumi bi mogli da ukažu na osetljivost predmeta – na

primer, kategorizacijom predmeta na osnovu moći i istaknutosti optuženog – ili na težinu ponašanja usvajanjem kriterijuma zasnovanih na materijalnoj šteti ili dobiti proisteklim iz krivičnog dela, ili na posledice po život i dobrobit njegovih žrtava.

Druge vrste kriterijuma mogu se odnositi na složenost predmeta, na primer, u smislu broja optuženih, količine dokaza koje treba izvesti, broja potrebnih veštaka, oduzimanja imovine ili potrebe za uzajamnom pravnom pomoći (UPP) ili Specijalne istražne mere (SIM).

Svi ovi kriterijumi su relevantni, a najbolji pristup bi bio da se usvoji kombinacija kriterijuma koji bi se mogli proceniti kroz dobro izbalansiran sistem bodovanja.

²⁹Metodologija bodovanja za ocenjivanje sudija je instrument koji VSS koristi za merenje rada sudija na godišnjem nivou. Ishod evaluacije može značajno uticati na napredovanje sudije.

Revidirati predmetnu nadležnost SSOKK sudova kako bi se osigurala efikasnost u procesuiranju predmeta ozbiljnog OKK-a. U tom cilju:

- i. Međuresorna radna grupa (RG) za usvajanje izmena i dopuna KZ trebalo bi da revidira postojeće odredbe kako bi se isključili sudovi SSOKK iz suđenja za prekršaje koje su počinili javni funkcioneri (kleveta i uvreda).
- ii. Međuresorna RG za usvajanje izmena i dopuna ZKP trebalo bi da predloži izmene i dopune za podizanje cenzusa kojim se utvrđuje stvarna nadležnost tužilaštva ST-a i sudova SSOKK za krivična dela korupcije.

Ustavnom reformom iz 2016. uspostavljeni su sudovi ST-a i SSOKK-u i definisana njihova nadležnost za krivično gonjenje, odnosno suđenje za sva krivična dela OKK. Pored toga, SSOKK sudovi su nadležni da sude za sve krivične prijave protiv visokih javnih funkcionera koji su trenutno na funkciji ili ako je krivično delo počinjeno tokom obavljanja funkcije.³⁰

Kako bi se olakšao teret posla koji predstavljaju krivična dela niskog stepena, Skupština je 2021. godine, usvojila izmene KZ-a i ZKP-a sužavanjem nadležnosti ST-a samo na krivična dela sa minimalnom vrednošću imovinske

koristi stečene krivičnim delom u iznosu od 50.000 ALL (oko 450 evra) za aktivnu korupciju (član 244), protivpravni uticaj na javne funkcionere (član 245/1 KZ) i pasivnu korupciju (član 259 KZ); i 800.000 ALL (oko 6.800 evra) za krivično delo povrede načela ravnopravnosti u javnim tenderima (član 258. KZ).

Tužilaštva i sudovi opšte nadležnosti imaju jurisdikciju za krivično gonjenje i suđenje za ista krivična dela koja se odnose na manju vrednost imovinske koristi stečene krivičnim delom.

Projekat je uočio da predmeti korupcije koji uključuju krivična dela nižeg

³⁰ Članovi 135 (2) i 147/dh Ustava Albanije, izmenjeni Zakonom br. 76/2016.

stepena, ali koji spadaju u okvire specijalizovanog tužilaštva i sudova (tužilaštva i sudovi opšte nadležnosti su nadležni da krivično gone i sude za krivična dela manje vrednosti) doprinose prevelikom broju predmeta za ST i SSOKK sudove, što može uticati na njihove kapacitete da procesuiraju teže predmete. Stoga bi ZKP trebalo izmeniti kako bi se podigao prag koji određuje nadležnost tužilaštva ST i dva suda SSOKK.

Tokom konsultacija, sudije su predložile da se iznos izračuna množenjem važeće minimalne plate. Tačan odnos za ovo množenje treba da se utvrdi nakon konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, pravnim i finansijskim stručnjacima i međunarodnim partnerima.

Pored toga, specijalizovani sudovi rešavaju³¹ veliki broj predmeta „klevete“ (član 120. KZ) i „uvrede“ (član 119. KZ) protiv visokih funkcionera. Tokom konsultacija sa projektnim timom, sudije oba stepena – Prvostepenog i Apelacionog SSOKK – tužioci su priznali povećan obim posla koji zahteva dodatne napore u rešavanju ovih manje ozbiljnih slučajeva i da bi se izuzimanjem privatne krivične prijave iz njihove nadležnosti kada su optuženi visoki javni funkcioneri znatno smanjio njihov obim posla.

Nedavno je šef ST-a, tokom sastanka Odbora za evropske integracije albanskog parlamenta, priznao potrebu da se poveća vrednost predmetne nadležnosti.³²

³¹ Objedinjavajuća odluka br.23/2021 Krivičnog veća Višeg suda.

³² Dumani kërkon heqjen e 'korrupsionit të vogël' nga kompetenca e SPAK – Reporter.al

VSS bi, u konsultaciji sa sudijama SSOKK sudova, trebalo da donese smernice za vođenje suđenja u složenim predmetima OKK, koje bi, između ostalog, uključivale i ulogu i funkciju prekrivičnog ročišta. Smernice bi trebalo da unaprede efikasne tehnike upravljanja suđenjem, kao što je održavanje uzastopnih ročišta u složenim predmetima OKK.

Smernice za vođenje suđenja i pravila upravljanja predmetom osigurale bi posvećenost stranaka i ekspeditivnost postupaka i trebalo bi, u najmanju ruku:

- i. Navesti koliko vremena je potrebno za suđenje.
- ii. Dogovoriti se o unapred zakazanom datumu za saslušanje.
- iii. Odrediti broj i svrhu svedoka koje svaka strana planira da pozove.
- iv. Navesti da li će biti veštaka ili svedoka, zajedno sa imenima, zanimanjima, zvanjem/pozicijom bilo kog veštaka.
- v. Ispitati da li će bilo koju stranu zastupati advokat i obuhvatiti njihovu dostupnost i lične podatke.
- vi. Navesti da li dokumente treba razmeniti ili preuzeti iz inostranstva.
- vii. Navesti kako će dokazi biti predstavljeni.

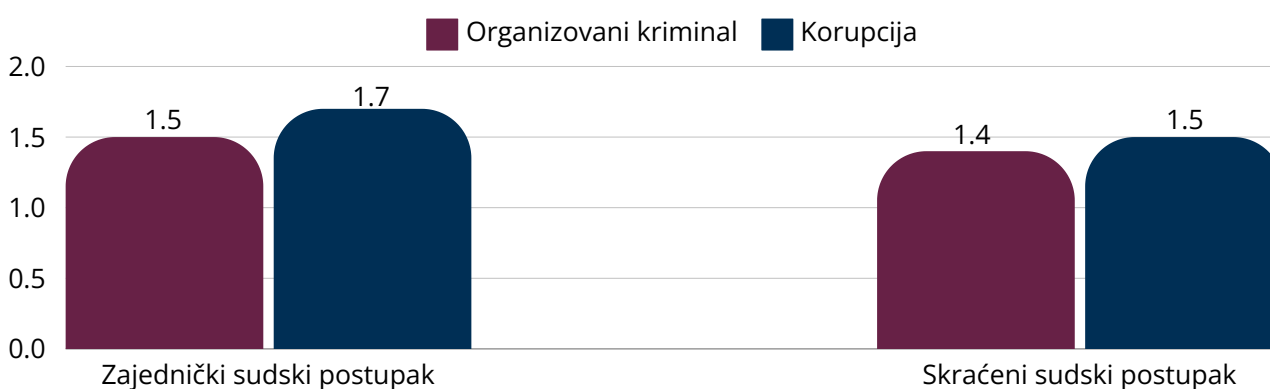
Preporuka

- viii. Odrediti da li postoje posebni zahtevi za izvođenje dokaza (na primer, svedok van grada koji želi da svedoči telefonom ili video pozivom).
- ix. Dogovoriti se o angažovanju međusobno dogovorenog veštaka.
- x. Dogovoriti se o razmeni dodatnih informacija.
- xi. Diskutovati o neophodnim dokazima, uključujući svedoke i dokumente, navodeći ih i određujući kako će oni biti obezbeđeni i predloženi sudu u potrebnom roku.
- xii. Obuhvatiti evidenciju o vremenskim okvirima pritvora i ukupni vremenski okvir postupka.
- xiii. Sačiniti listu kontakata za brzo informisanje stranaka o otkazivanju ročišta – samo iz opravdanih razloga – kako bi se izbeglo nepotrebno prisustvo stranaka i svedoka na sudu.

Projekat je identifikovao prekomerno trajanje postupaka u predmetima OKK visokog i srednjeg stepena kao sistematski problem zbog nepostojanja efikasnog upravljanja suđenjem.

Predmeti OKK na visokom nivou mogu se produžavati na neodređeno vreme, pošto pravosudni sistem ne želi ili nije u stanju da preduzme adekvatne mere.

Prosečan br. ročišta održanih mesečno



Grafikon 4 - Prosečan br. ročišta koja se održavaju mesečno

Prosečno trajanje Postupka (u mesecima)

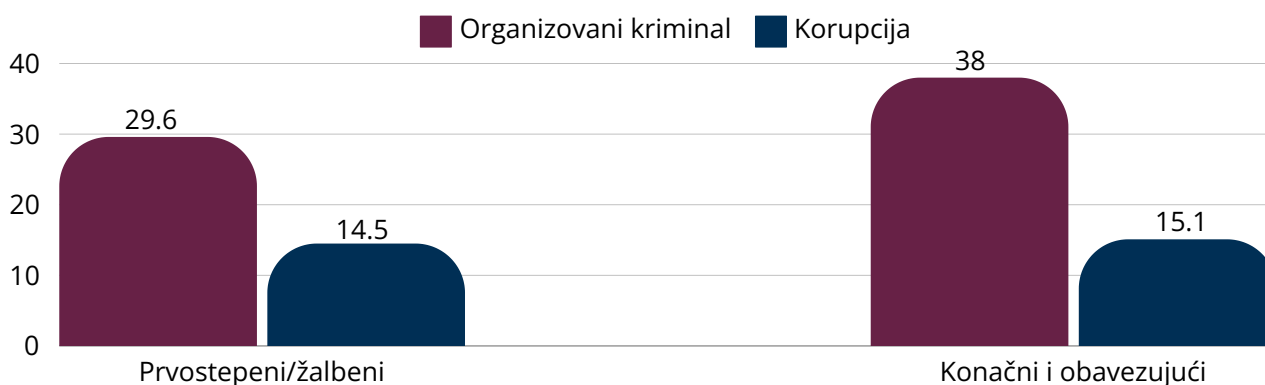


Figure 5 - Prosečna dužina postupka (po mesecima)

Rešavanje ovog problema ne samo da zahteva bolje upravljačke veštine sudija i tužilaca, već zahteva i radikalnu promenu u institucionalnoj politici. Postojeći pravni okvir predviđa neke prekrivične mere kao što su određivanje datuma ročišta, pozivanje svedoka i veštaka i druge hitne mere.³³

Međutim, ove mere, osim što su sastavni deo postupka glavnog pretresa predviđenog ZKP-om, nisu iscrpne i nisu dovoljno sveobuhvatne da bi se rešile prekrivične potrebe.

Pored toga, sudije se žale na taktiku advokata odbrane da odugovlače sudske postupke, uključujući često pozivanje na zdravstvene probleme, stalna izuzeća po raznim osnovama i zahteve za prekid ročišta zbog oprečnih obaveza. Projekat je uočio slučajeve u kojima je sudsko veće delovalo proaktivno kako bi poboljšalo efikasnost suđenja.

U 15 od 48 praćenih predmeta, sudsko veće je unapred zakazalo uzastopna ročišta ili preduzelo mere kao što je dostavljanje nalaza veštaka pre ročišta kako bi omogućilo strankama da se pripreme za ročište.

Međutim, iako pozitivne, ove mere su bile neplanske/nasumične i nisu ih sve sudije primenile na jedinstven način.

Nepostojanje smernica i jedinstvene procedure za prekrivičnu fazu onemogućava pravično, ekonomično i ekspeditivno vođenje suđenja, što bi na kraju moglo da ugrozi samu svrhu postupka.

Dok su strukturne probleme u smislu resursa prepoznali i akteri tokom konsultacija, već postoje proceduralni alati koji bi se mogli koristiti za rešavanje ovog pitanja. Sudije su podržale predlog da se implementiraju pravila statusne konferencije, iako su postojali različiti stavovi o tome kako bi

³³ Član 333-338 ZKP-a.

to trebalo da se uradi, kao što su izmene ZKP-a ili samo razvijanje smernica za upravljanje predmetima.

Primena ove procedure u drugim zakonima, kao što je u Ujedinjenom Kraljevstvu,³⁴ na primer, omogućava sudovima da rano identifikuju sva probleme, kao što su potrebe svedoka, i daje objašnjenje o tome šta mora da se uradi, ko i kada. Takve smernice bi pomogle u postavljanju standarda za zastupanje odbrane u krivičnom postupku i obezbedile bi merilo za određivanje kada bi intervencija mogla biti opravdana.

Sprovođenke smernica treba podržati kroz sveobuhvatne obuke kako bi se poboljšao nivo zastupljenosti.

Kako bi se osigurao napredak slučaja korisne radnje u tom smislu obuhvataju rano postavljanje rasporeda; obezbeđivanje da se dokazi iznesu kratko i jasno; obeshrabrujući kašnjenja; bavljenje što je moguće više aspekata predmeta i izbegavanje nepotrebnih saslušanja; podsticanje stranaka na saradnju da bi se osiguralo napredovanja predmeta; kao i korišćenje tehnologije. Projekat preporučuje da VSS osnuje radnu grupu, zajedno sa predstavnicima sudija SSOKK, koja će usvojiti smernice o vođenju suđenja i učiniti ih sastavnim delom internih pravila suda. Pored obezbeđivanja jedinstvene primene od strane svih sudija, ove smernice bi pomogle u bržem sprovođenju postupaka, zaštiti prava optuženih i povećanju efikasnosti suda.

7

Preporuka

VSS bi trebalo da formira listu sudija specijalizovanih za predmete OKK, koji bi odmah mogli biti raspoređeni na nove ili tekuće predmete. U tom cilju:

i. VSS bi trebalo da izradi posebnu uredbu koja bi definisala kriterijume i procedure za funkcionisanje sistema delegiranja sudija samo za SSOKK sudove.

ii. Sudije u šemi delegiranja ili oni koji su privremeno premešteni ili imenovani da vode konkretan slučaj u sudovima SSOKK (u daljem tekstu „privremene sudije“), treba da prođu posebnu obuku o OKK krivičnim delima, kao i o internoj praksi SSOKK sudova od strane PA .

³⁴ Pravilnik o krivičnom postupku (UK), Deo 3 „Upravljanje predmetima“.

iii. Sudije u sistemu delegiranja SSOKK sudova treba da dobiju dodatne bodove u svojim ocenama rada od VSS u odnosu na sudije u sistemu delegiranja u redovnim sudovima.

Projekat je ukazao na zabrinutost u vezi sa efikasnošću sistema imenovanja VSS i učinkom sudija koji su privremeno premešteni iz drugih sudova ili raspoređeni na određene predmete radi rešavanja obima posla, zaostalih predmeta ili specifičnih potreba u okviru pravosudnog sistema. Pored pitanja kašnjenja u njihovom imenovanju, naime, Projekat je uočio slučajeve u kojima su ove privremene sudije izazivale kašnjenja i uticale na efikasnost postupka. Konkretno, ročišta (23 ili 2,35% naših ročišta) su odložena preko zakonskog roka od 15 kalendarskih dana zbog preopterećenosti privremenih sudija, dok odredbe ZKP-a ne dozvoljavaju bilo kakvo produženje ovog roka. Projekat je primetio uzastopna odlaganja ročišta usled nedostupnosti privremenog sudije zbog njihovih hitnih obaveza u drugim sudovima ili njihovog imenovanja u više sudove. Takođe je, u predmetima koje vode privremene sudije, identifikovao dugotrajna suđenja sa čestim prevremenim prekidima.

Predmeti OKK često obuhvataju više optuženih, brojne istrage, obimne spise predmeta, zaštićene svedoke, optužene

sa obimnim krivičnim dosijeima, složene finansijske transakcije, šifrovane komunikacije i međunacionalna pravna pitanja. Od najveće je važnosti da privremene sudije poseduju neophodnu ekspertizu i veštine da se bave predmetima OKK sa istom stručnošću kao i stalne sudije. Posedovanje posebne liste sudija obučenih za predmete OKK obezbedilo bi efikasnije postupanje u takvim slučajevima izbegavajući disparitete i potencijalne nejednakosti u upravljanju predmetom i izricanju kazni, kao i ubrzan proces izbora sudija. Osim toga, posebna lista bila bi podsticajna za privremene sudije tako što bi im dala više bodova za ocenjivanje nego sudijama u šemi delegiranja redovnih sudova kao i prioritet u procesu izbora za upražnjena mesta u sudovima SSOKK.

Osim toga, VSS bi trebalo da izradi posebne propise u kojima se navode kriterijumi i procedure koje regulišu sistem delegiranja za privremene sudije, isključivo za posebne slučajeve SSOKK, uključujući podsticaje za uključivanje na listu. Ovi specijalizovani propisi treba da obuhvate, između ostalih odredbi,

posebne kriterijume za izbor, osim onih predviđenih važećim zakonodavstvom, uključujući obaveznu obuku o

organizovanom kriminalu i krivičnim delima korupcije i poznavanje interne prakse specijalizovanih sudova.

8

Preporuka

Povećati minimalni prag novčanih kazni za advokate kao represivnu meru protiv neopravdanog izostanka, kako je propisano članom 350. stav 4. ZKP.

Projekat kontinuirano primećuje da je jedan od glavnih uzroka procesnih kašnjenja koji utiču na efikasnost pravosuđa neopravdano odsustvo advokata. Iako član 350 (4) ZKP daje pretresnom veću mogućnost da izrekne novčanu kaznu (u rasponu od 5.000 ALL (50 evra) do 100.000 ALL (1.000 evra)) dotičnom advokatu ako se ne pojavi na ročištu a ne postoje opravdani razlozi, Projekat je primetio da je većina sankcija bila bliža minimalnom primenljivom pragu (5.000 ALL, ili približno 50 evra). Ovo nije dovoljna kazna za ovakvo ponašanje, posebno ako se ima u vidu nepostojanje ujednačene prakse u izricanju novčanih kazni i njihovim visinama.

Poređenja radi, član 34 Zakonika o parničnom postupku predviđa minimalni prag od 50.000 ALL (ili približno 400 evra) u slučajevima kada stranke svesno zloupotrebljavaju svoja prava tokom postupka.

Tokom konsultacija sa projektnim timom, sudije su predložile da se kazne izračunaju na osnovu množenja zvanične minimalne plate koja je na snazi kako bi se izbeglo stalno ažuriranje važećih zakonskih odredbi. Tačnu razmeru množenja treba odrediti nakon konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, pravnim i finansijskim stručnjacima i međunarodnim partnerima.

Prvostepenom SSOKK, Apelacionom SSOKK i Specijalizovano tužilaštvo (ST) treba obezbediti dodatne pravne savetnike kako bi se oslobodili nagomilanih predmeta. U tom cilju:

- i. VSS bi trebalo da primeni zakonsku odbrenu o uspostavljanju pravne jedinice imenovanjem pravnih savetnika u prvostepenom SSOKK.
- ii. VSS i VTS bi trebali da povećaju broj pravnih savetnika u Apelacionom SSOKK i ST.

Projekat je utvrdio opšti nedostatak profesionalne podrške za sudije SSOKK sudova. Uz veliki broj predmeta, ovaj nedostatak stručne podrške takođe negativno utiče na vremensko trajanje postupka i kvalitet sudskih akata. Ova zabrinutost je naglašena u najnovijem Godišnjem izveštaju o stanju pravosuđa (za 2022.)³⁵ koji je objavio VSS. Isti je utvrdio da, iako je imenovanje novih sudija (2022. godine troje novih sudija imenovano je u apelacionom SSOKK, dok je jedan imenovan u prvostepenom SSOKK) neznatno smanjilo broj predmeta po sudiji, zaostatak predmeta nasleđen iz prethodne godine i činjenica da oba suda i dalje ne rade punim kapacitetom u kadrovskom smislu, značajno je

produžilo vreme potrebno za okončanje predmeta. Za prvostepeni SSOKK, vreme potrebno za procesuiranje predmeta korupcije je udvostručeno, dok je vreme potrebno za procesuiranje predmeta organizovanog kriminala povećano za 24% u odnosu na prethodnu godinu. Za Apelacioni SSOKK, vreme potrebno za obradu predmeta povećalo se za 40%.

Bez obzira na gore navedeno, SSOKK sudovi i dalje funkcionišu po strukturi predviđenoj starim zakonskim odredbama (pre izmena od 23. marta 2021. godine), pri čemu Prvostepeni SSOKK nema pravnih savetnika, a Apelacioni SSOKK ima ograničen broj pravnih savetnika. Shodno tome, oba suda trenutno rade bez strukturalne

³⁵ "Godišnji izveštaj VSS-a 2022", [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf \(klgj.al\)](#)

podrške koju predviđa zakon. Tokom konsultacija, sudije su potvrdile potrebu za daljom podrškom pravnih savetnika, ističući poteškoće sa kojima se susreću u vođenju obimnih spisa predmeta, poštovanju svih zakonskih rokova i pronalaženju potrebnog vremena i podrške za izradu sudskih akata.

Nedavne izmene i dopune Zakona br. 98/2016 „O organizaciji sudske vlasti“.³⁶

predviđaju mogućnost da svi prvostepeni i apelacioni sudovi (uključujući i SSOKK sudove) imaju pravnu jedinicu koju čine pravni savetnici koje imenuje VSS.

S obzirom na hitnu potrebu za stručnom podrškom u efikasnijem upravljanju velikim brojem predmeta, Projekat preporučuje da VSS imenuje maksimalan broj savetnika predviđen zakonom.

Kapacitet

10

Preporuka

Kvalitet sudskih akata koje izrađuju sudovi SSOKK i ST treba da se poboljša, uključujući i razvoj specifičnih alata koji će ih voditi u izradi ovih akata. U tom cilju:

- i. VSS treba da izradi obrazac za sastavljanje presuda za sudije SSOKK. Isti bi trebalo da odražava zakonske zahteve presuda, kao i dodatne zahteve i tehnike, kako bi se obezbedila zakonitost i kvalitet akta.
- ii. VSS treba da izradi obrazac za sastavljanje optužnica od strane tužilaca ST-a. Obrazac treba da odražava zakonske zahteve optužnica i da sadrži dodatne zahteve i tehnike kako bi se osigurala zakonitost i kvalitet akta.

³⁶ Član 42. Zakona br. 98/2016 "O organizaciji sudske vlasti", sa izmenama i dopunama.

Preporuka

iii. ST treba da razvije interne mehanizme za razmatranje optužnica pre okončanja, istovremeno obezbeđujući odgovarajuću ravnotežu između samostalnosti pojedinačnog tužioca i ovlašćenja nadređenog da izdaje uputstva u određenim predmetima. Mehanizam treba da počiva na posebnom nizu upustava kojima bi se precizno definisao proces kontrole kvaliteta pri sastavljanju optužnica i uključili kvantitativni indikatori u sklopu kvaliteta optužnica za ocenu rada tužioca.

iv. VSS bi trebalo da revidira indikator učinka koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u sistemima upravljanja učinkom sudija, integrišući ove nove smernice u proces evaluacije. Važna je i obuka komisije za evaluaciju o primeni ovih novih standarda.

Projekat je utvrdio da 22 od 49 analiziranih presuda nemaju detaljnu analizu i da imaju strukturalnih nedostataka, posebno u razmatranju svih tvrdnji odbrane i odgovaranju na njihove pravne argumente.

Potkrepljenje dokaza nije adekvatno opisano u odnosu na krivične činjenice koje su okrivljenima stavljene na teret. Često je bilo teško uočiti kako se svaki dokaz odnosi na krivično delo i kako dokazuje optužbe protiv svakog okrivljenog.

„S druge strane, 31 od 42 analizirane optužnice nedostajala je celovita struktura, što je dovelo do neusaglašenosti sa jednim ili više elemenata koji prema ZKP-u trebaju biti ispunjeni.

Sve optužnice nisu sadržale jasan opis činjenica, radnji ili nečinjenja okrivljenih i analizu pratećih dokaza.”

Optužnice koje uključuju više optuženih često nisu precizirale način odgovornosti i jasno postavile dokaze koji utvrđuju individualni doprinos svakog optuženog svakom krivičnom delu za koje se tereti.

Po ovom pitanju, sudije Apelacionog SSOKK priznale su opšti nedostatak strukturiranog i doslednog analitičkog pristupa presudama, ali su takođe predložile da VSS treba pažljivije da ispita kvalitet presuda kao deo opšte ocene sudija.

Obrasci presuda i optužnica prilagođeni zahtevima ZKP-a mogli bi da obezbede sveobuhvatnu strukturu koja će olakšati rad sudija i tužilaca na izradi nacrtu, a istovremeno bi sadržale sve elemente koje zahtevaju odredbe ZKP³⁷ i predložile tehnike i najbolje prakse za izradu akata u složenim predmetima i bile prilagođene za rešavanje specifičnih pravnih izazova predmeta OKK.

Cilj ovih obrazaca trebalo bi da bude da okrivljenima olakšaju čitanje pravnih akata, a da pritom ne ometaju slobodu sudija ili tužilaca da izrade pravni akt prema njihovoj najboljoj proceni. Praksu korišćenja obrazaca za presude podržavaju i Smernice supported by the

CEPEJ Guidelines³⁸ CEPEJ-a zbog njenih pozitivnih efekata u poboljšanju ukupnog procesa upravljanja predmetima.

Pored toga, projekat preporučuje da grupa sudija i tužilaca bude uključena od strane VSS i VTV, odnosno, u izradu ovih obrazaca kako bi se steklo najbolje moguće znanje, što posledično dovodi do opipljivih rezultata u dobro strukturiranim obrascima.

Dalje, u kontekstima u kojima nedostaje stručna podrška, standardizovani obrasci su važna pomoć u pripremi sveobuhvatnih i dobro strukturiranih sudskih i tužilačkih akata.

³⁷ Član 383. ZKP „Elementi odluke“ i član 331. stav 3. ZKP „Zahtev za upućivanje predmeta sudu“.

³⁸ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), „Smernice u oblasti efikasnosti pravosuđa“, Odeljak V, tačka A, stav 3, [16809f007a\(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/efo/eng/CEPEJ%20Guidelines%20for%20the%20Efficiency%20of%20Judicial%20Cooperation%20in%20Civil%20and%20Commercial%20Matters%20(CEPEJ%20Guidelines).pdf).

VI. BOSNA I HERCEGOVINA

Uvod

Unapređeno procesuiranje predmeta OKK ostaje imperativ u jačanju vladavine prava u BiH. Uprkos iskazanim političkim i institucionalnim težnjama, i značajnoj posvećenosti određenih nosilaca pravosudnih funkcija, delotvorna i efikasna obrada predmeta OKK na visokom nivou ostaje nedostižna. Na institucionalnom nivou, obrada i donošenje presuda u takvim slučajevima i suština tekućih procesa reforme pravosuđa u cilju jačanja integriteta, transparentnosti i odgovornosti, od kojih su se mnogi suočili sa političkom opozicijom, odražavaju ozbiljne nedostatke. VSTV BiH je 2021. godine usvojio sveobuhvatnu reformsku agendu za pravosuđe, iako mnoge mere nisu sprovedene. U februaru 2024. usvojena je revidirana i ograničenija reformska agenda. Novi Zakon o VSTV BiH još nije usvojen. U 2023. godini usvojene su izmene i dopune postojećeg Zakona o VSTV-u BiH koje se odnose na integritet, iako izmenjene u poslednjem trenutku, u odnosu na tekst koji je usvojila Venecijanska komisija, mogu potkopati nameravani uticaj izmena.⁴⁰ Novi Zakon o sudovima BiH takođe nije usvojen.

I dalje postoji zabrinutost zbog neprimerenog spoljnog uticaja na sudije i tužioce koji procesuiraju predmete OKK visokog nivoa. Konsultacije sa zainteresovanim stranama otkrile su značajnu zabrinutost u pogledu politizacije sudija i tužilaca. Projekat je uočio slične zabrinutosti u nekim praćenim predmetima koji uključuju visoko rangirane političare. Pitanja opisana u nastavku, kada se stave u širi kontekst političkog zastrašivanja pravosuđa, mogu ukazati na nedovoljan integritet i nezavisnost, a ne na puke praznine u kapacitetima ili neefikasnost.

Nedostatak dovoljnih ljudskih resursa i planiranje oko postojećih ljudskih resursa u svim institucijama ostaje problematičan. S obzirom na spor tok procesa imenovanja, sudijske pozicije često ostaju nepopunjene mesecima, a ponekad i godinama. Sudijama takođe nedostaje adekvatno pomoćno osoblje. Kao znak napretka, dodeljivanje ekonomskih savetnika u tužilaštva pruža neprocenjivu podršku u radu sa finansijskim podacima.

³⁹ Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje Bosne i Hercegovine na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom veću, br. 1015/2021 (Strazbur: Savet Evrope, CDL-AD(2021) 015, 23. mart 2020.

Iako Projekat ne prati fazu istrage, informacije dobijene tokom konsultacija, kao i podaci praćenja suđenja ukazuju na to da su proaktivne istrage retke. Međutim, kao pozitivan razvoj događaja, neka tužilaštva su usvojila akcione planove da daju prioritet istrazi određenih predmeta zajedno sa organima za sprovođenje zakona ili drugim relevantnim institucijama, kao što su anti-korupcijska tela.

Jedan od potencijalnih pokazatelja postepenog napretka je porast broja potvrđenih optužnica u predmetima na visokom nivou od 2018. godine.⁴⁰ Na primer, u 2023. godini, u odnosu na 2022 godinu, potvrđene optužnice za korupciju na visokom nivou porasle su sa 14 na 16, a potvrđene optužnice za organizovani kriminal na visokom nivou povećane su sa šest na 14. Međutim, ostaje da se vidi rezultat ovih predmeta kao i način na koji će oni biti procesuirani.

U 2023. godini doneto je osam pravnosnažnih presuda u predmetima OKK visokog stepena.⁴¹

Dužina postupka u predmetima OKK i dalje je veliki problem. Sudije, tužioci i branioci često pokazuju visok stepen tolerancije prema odlaganjima, pa čak i opšte nemaran, ako ne i ravnodušan, odnos prema neefikasnim postupcima.

Kao pozitivan pomak, VSTV BiH je usvojio zaključak koji ima za cilj povećanje proceduralne discipline i zahteva da se ročišta održavaju svake nedelje; međutim, u mnogim praćenim predmetima to još uvek nije norma. Potreban je znatno proaktivniji pristup upravljanju suđenjima da bi se prevazišla ova trenutna kultura neefikasnosti.

Sledeće poglavlje, razvijeno na osnovu nalaza praćenja suđenja u okviru Projekta i konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija, predstavlja deset preporuka za rešavanje ovih najhitnijih pitanja.

⁴⁰ VSTV BiH je 2019. godine izradilo definiciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, a revidirana je 2021. godine, uključuje razmatranje statusa okrivljenog i težine navodnog krivičnog dela.

⁴¹ Podaci iz VSTV-a BiH, juni 2023. godine, u spisima Projekta.

PRAVIČNOST

1

Preporuka

Unaprediti transparentnost i pristup informacijama o procesuiranju predmeta OKK; posebno:

i. VSTV BiH treba da obezbedi ujednačenost prakse izradom ili ažuriranjem postojećih pravilnika o organizaciji sudova i tužilaštava, te smernica koje propisuju minimalne standarde koji se odnose na:

- Objavljivanje sudskih akata i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupkom, uključujući raspored ročišta.
- Pravovremeno odgovaranje na zahteve za informacijama.
- Komunikacija sa javnošću tokom istrage i u predmetima od javnog interesa.

ii. VSTV BiH treba da formira savetodavnu grupu za medije i/ili da održava redovne sastanke sa medijima kako bi razgovarali i rešavali izazove koji se odnose na pristup informacijama.

Projekat je identifikovao nedostatak transparentnosti i nedovoljan pristup informacijama u vezi sa OKK, uključujući nedosledno objavljivanje rasporeda ročišta od strane sudova, nedosledno objavljivanje sudskih akata, i dugotrajne i obimne postupke za dobijanje informacija korišćenjem zakona o slobodi informisanja. Ovi izazovi su potvrđeni kroz konsultacije sa predstavnicima civilnog društva i pravosudnim akterima.

U stvari, iako su zainteresovane strane uopšteno priznale korake koje je pravosuđe preduzelo da podstakne transparentnost, civilno društvo i mediji i dalje su nezadovoljni nedostatkom pravovremenih informacija. Nosioci pravosudnih funkcija su opisali niz pristupa i gledišta u vezi sa razmenom informacija o krivičnom postupku sa javnošću, odražavajući raznovrsni pristup transparentnosti među različitim pravosudnim institucijama.

Postojeće smernice o objavljivanju sudskih akata se ne primenjuju na jedinstven način. Iako je VSTV BiH održao nekoliko ad hoc sastanaka sa predstavnicima medija, trajniji

modalitet, poput medijske savetodavne grupe, stvorio bi dosledniji put dvosmerne komunikacije između pravosuđa i medija.

2

Preporuka

Promovisati jednoobraznu primenu zakona kako bi se podstakla pravna sigurnost i jednakost pred zakonom. Preciznije:

- i. VSTV BiH, zajedno sa apelacionim sudovima u BiH, treba da nastavi sa usavršavanjem izveštavanja i klasifikacije sudske prakse u bazi podataka o pravni stavovima i obezbedi da se utvrđeni pravni stavovi uključe na odgovarajući način.⁴²
- ii. Svi nosioci pravosudnih funkcija treba da povećaju svoje pozivanje i oslanjanje na pravosudne pravne stavove koje zauzimaju viši sudovi.
- iii. VSTV BiH, komisija za usklađivanje i apelacioni sudovi u BiH treba da osiguraju rešavanje suprostavljenih pravosudnih stavova.
- iv. Ministarstva pravde i zakonodavna tela treba da daju prioritet usklađivanju materijalnog i procesnog krivičnog zakonodavstva relevantnog za procesuiranje predmeta OKK.

Jedinstvena primena zakona je od suštinskog značaja za pravnu sigurnost i jednakost pred zakonom i doprinosi pravdi i pravičnosti i percepciji javnosti o tome. Na osnovu nalaza praćenja suđenja i konsultacija sa nosiocima

pravosudnih funkcija, mehanizmi za obezbeđivanje doslednog tretmana sličnih predmeta su slabi. Međutim, presude i odluke koje se preispituju u praćenim predmetima retko uključuju pozivanje na sudsku

⁴² Baza sudskih pravnih stavova dostupna je na internet stranici VSTV-a BiH: [Baza sudske prakse \(pravosudje.ba\)](http://Baza_sudske_prakse.(pravosudje.ba)).

praksu ili pravne stavove, što ukazuje na nedostatak oslanjanja na njih.

Treba ojačati i unaprediti postojeće alate i mehanizme kako bi se osigurala veća ujednačenost u primeni zakona u krivičnim postupcima uopšte, a posebno u predmetima OKK.

Pored toga, nadležna ministarstva pravde bi trebalo da aktivno rade na usklađivanju krivičnog postupka i krivičnog zakona u vezi sa obradom predmeta OKK. *Ad hoc* napore na harmonizaciji zakonodavstva trebalo bi da zameni stalni organ stručnjaka sa ovim mandatom.

EFIKASNOST

3

Preporuka

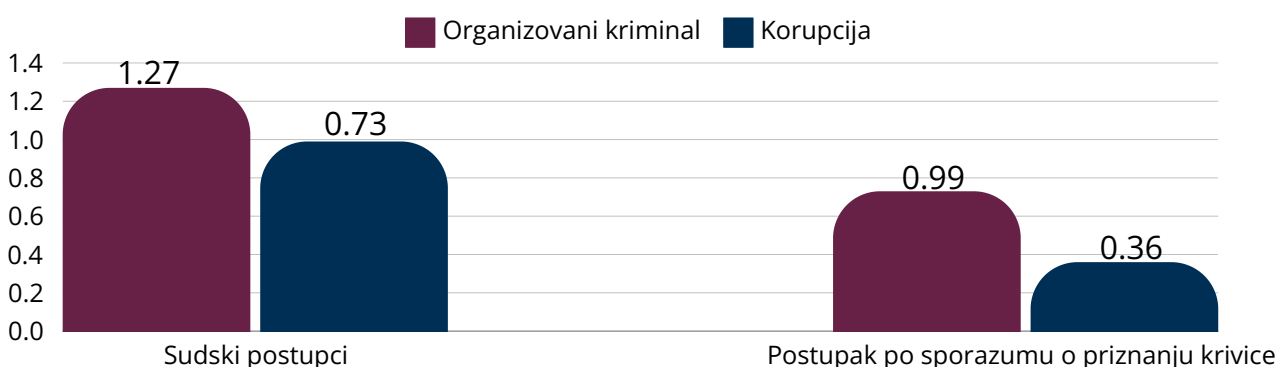
VSTV BiH, predsednici sudova i glavni tužioci treba da promovišu efikasnu obradu predmeta OKK, posebno predmeta na visokom nivou. Tačnije, trebalo bi:

- i. Doneti smernice za upravljanje suđenjem za rešavanje pitanja kao što su identifikacija nespornih i spornih činjeničnih i pravnih pitanja, identifikacija dogovorenih i spornih dokaza, dostupnost svedoka i veštaka i taktike odlaganja svih učesnika u postupku.
- ii. Osigurati blagovremeno rešavanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou tako što će se zahtevati plan suđenja koji obuhvata zakazivanje dnevnih ročišta, ili – u najmanju ruku – više ročišta nedeljno, do završetka suđenja.
- iii. Iskoristiti sve raspoložive alate politike kako bi zahtevali davanje prioriteta u predmetima OKK na visokom nivou, uključujući planove za smanjenje broja nerešenih predmeta, godišnje planove i akcione planove uspostavljene sa drugim institucijama.
- iv. Predsednici sudova i glavni tužioci trebalo bi da uspostave, u okviru svojih institucija, mehanizam za praćenje kako bi osigurali efikasnu obradu ili istragu predmeta OKK, uz nadzor i podnošenje izveštaja VSTV-u BiH.

Projekat je identifikovao nepotrebna i kašnjenja koja se mogu izbeći u postupcima kao i nedostatak efikasnih praksi upravljanja suđenjem, uključujući retko zakazivanje ročišta, prekide i odlaganja zbog zdravlja okrivljenih ili advokata. Čak i u predmetima koji su rešeni u odgovarajućem vremenskom roku, pažljiviji uvid u postupak otkrio je neefikasnost, kao što su ročišta koja često traju manje od dva sata, koja time ne uspevaju da efikasno iskoriste zakazana ročišta i vreme prisutnih, kao i izostanak svedoka.

Retko zakazivanje ročišta je značajan izazov koji je preovladavao i u predmetima korupcije i organizovanog kriminala, bez obzira na složenost predmeta. Iako su prekrivična ročišta održavana često, ona nisu korišćena za utvrđivanje realnog vremenskog okvira za završetak suđenja. U proseku, u praćenim predmetima sa prvostepenom ili pravnosnažnom i obavezujućom presudom nakon sudskog postupka, ročišta su se održavala jednom mesečno u slučajevima organizovanog kriminala i jednom u dva meseca u slučajevima korupcije (vidi Grafikon 6).

Prosečan broj ročišta održanih mesečno



Grafikon 6 - Prosečan broj ročišta održanih mesečno u 33 završena aktivna predmeta praćena od jula 2021. do marta 2024.

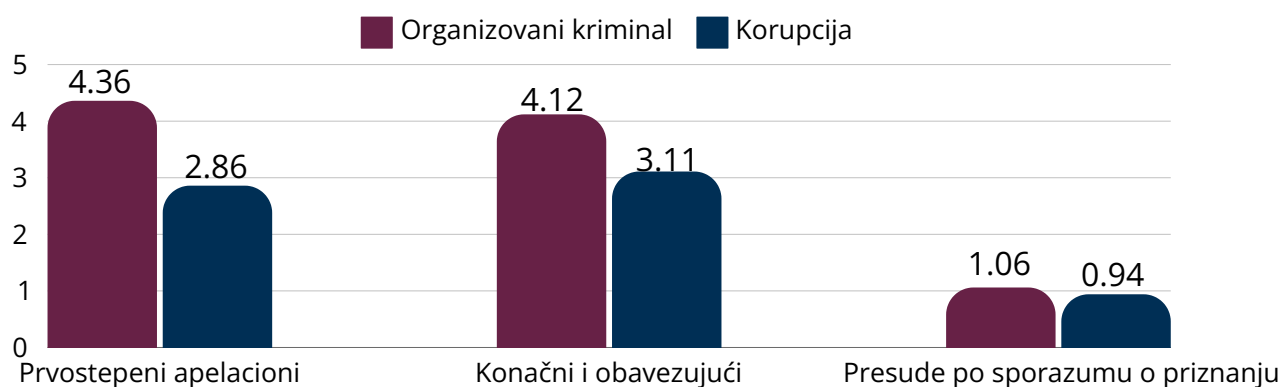
Pravosudni organi su objavili ograničene informacije o ukupnoj dužini postupka, faktor koji služi kao još jedan pokazatelj efikasnosti. Među 17 praćenih predmeta u kojima je doneta prvostepena presuda, a koji su sada u žalbenom postupku, prosečna dužina trajanja postupka do prvostepene presude bila je preko tri godine, a u proseku je održano jedno ročište mesečno.

U većini slučajeva, ovi predmeti su imali određeni stepen složenosti, sa više okrivljenih i tačaka optužbi. Naime, za predmete organizovanog kriminala do prvostepene presude održano je u proseku 60 ročišta, dok su za predmete korupcije održana 22 ročišta. Dalje, pošto su svi ovi predmeti u žalbenom postupku, ukupna dužina postupka će neminovno biti mnogo duža.

Što se tiče pravosnažnih presuda nakon suđenja, prosečna dužina postupka bila je 3,5 godine, na malom uzorku, sa svega devet predmeta. Pored toga, radilo se o jednostavnim

predmetima, od kojih je nekoliko imalo samo jednog ili dva okrivljena. Međutim, iako su relativno jednostavni, sudovi su u proseku održavali samo jedno ročište svaka dva meseca.

Prosečno trajanje postupaka



Grafikon 7 - Prosečna dužina trajanja postupaka u 33 praćena predmeta od jula 2021. do marta 2024.

U 16 praćenih predmeta, optužnica je potvrđena pre 2018. Pet od ovih predmeta je još u fazi glavnog pretresa; tri slučaja su na ponovnom suđenju; pet predmeta je u žalbenom postupku; a okončana su samo tri predmeta, jedan u septembru 2022.godine, jedan u junu 2023. godine i jedan u novembru 2023. godine. Uprkos potrebi hitnog okončanja ovih postupaka, s obzirom na protok vremena od potvrđivanja dotičnih optužnica, u proseku samo jedno ročište mesečno je održavano u ovim predmetima.

Praćenje suđenja ukazuje da se predmeti OKK na visokom nivou mogu odlagati na neodređeno vreme, pošto pravosudni sistem nije voljan ili sposoban da preduzme adekvatne

mere kako bi postigao napredak i okončao ove predmete. Rešavanje ovog problema zahteva bolje veštine upravljanja, povećanu proceduralnu disciplinu i radikalnu promenu u institucionalnoj politici, zajedno sa institucionalnom i individualnom posvećenošću.

Iako je VSTV BiH 2013. godine usvojio Pravilnik o vremenskim okvirima za procesuiranje predmeta u sudovima i tužilaštvima u BiH (Pravilnik) kojim se utvrđuju optimalni i predvidivi rokovi za svaku vrstu i fazu postupka, ova politika je imala mali uticaj na efikasnost. Revizija Pravilnika je bila mera predviđena Reformskom agendom VSTV BiH za 2021. godinu. U maju 2023. godine, a sa izmenama u septembru

2023. godine, VSTV BiH je donelo zaključak kojim se zahteva da se ročišta u predmetima OKK održavaju sedmično. Ova i ostale mere koje je predložilo VSTV BiH u cilju poboljšanja efikasnosti postupaka u predmetima OKK na visokom nivou, trebale bi se primeniti bez odlaganja.⁴³ Potrebne su sveobuhvatne smernice za upravljanje suđenjem da bi se poboljšalo efikasno rešavanje predmeta OKK. Takve smernice bi trebalo da pomognu u rešavanju kašnjenja u postupcima,

uspostavljanjem okvira za negovanje kulture ekspeditivnosti.

Pored toga, planovi za smanjenje broja nerešenih predmeta i strateških dokumenata, kao što su godišnji planovi rada, treba da daju prioritet okončanju predmeta OKK na visokom nivou. VSTV BiH, radeći sa svakim glavnim tužiocem i predsednikom suda ponaosob, treba da uspostavi nadzorni mehanizam kako bi osigurao efikasnu obradu predmeta OKK.

POBOLJŠANJE UČINKA

4

Preporuka

VSTV BiH, zajedno sa predsednicima sudova i glavnim tužiocima, treba da nastave unapređivanje mehanizama za praćenje, analizu i javno izveštavanje o procesuiranju predmeta OKK kao polazne tačke u delotvornom kreiranju politike zasnovane na podacima, posebno u pogledu ukupnog učinka institucija. Tačnije, trebalo bi:

i. Osigurati smisleno prikupljanje i razvrstavanje kvantitativnih podataka, što može uključivati dalju definiciju parametara za ocenu efikasnosti i delotvornosti kako na visokom nivou tako i u drugim predmetima OKK.

⁴³ VSTV BiH, Reformska agenda, Mera III.3.3: Dalje razvijati veštine upravljanja vremenom i predmetima sudija i tužilaca; Mera III.3.7: Analizirati i predložiti mere za osiguranje efikasnosti i delotvornosti u zakazivanju i održavanju ročišta, uključujući prekrivična ročišta, posebno u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i ratnih zločina; Mera IV.1.7: U planove za smanjenje zaostalih predmeta u sudovima i tužilaštvima kao prioritet su uključeni predmeti korupcije i organizovanog kriminala visokog profila.

ii. Unaprediti modalitete za sprovođenje kvalitativne analize specifičnih pitanja koja utiču na obradu predmeta OKK, uključujući proširenje internih i eksternih istraživačkih kapaciteta.

iii. Definisati i poboljšati procedure za kontinuirano sprovođenje, analizu i korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih analiza, tako da ovi podaci predstavljaju informacije o tekućim naporima da se poboljša obrada predmeta OKK i objaviti ove nalaze jednom godišnje.

VSTV BiH je unapredilo institucionalni nadzor u obradi predmeta OKK, zajedno sa povezanim izveštavanjem. Tužilački sistem upravljanja predmetima je modifikovan kako bi se upravljalo dodatnim podacima i prikupljala statistika o ključnim aspektima ovih predmeta, kao što je oduzimanje imovine. Međutim, i dalje je ograničena dostupnost pouzdanih i razvrstanih podataka iz sudova o presudama donetim u predmetima OKK, uključujući i kazne protiv svakog okrivljenog.

Takvo prikupljanje, izdvajanje i javno izveštavanje podataka treba dodatno modifikovati kako bi se poboljšala dostupnost takvih informacija.

VSTV BiH, u saradnji sa predsednicima sudova i glavnim tužiocima, treba da sprovede i objavi kvalitativnu analizu o obradi predmeta OKK, posebno u cilju identifikovanja sistemskih pitanja i odgovarajućih potrebnih reformi. Ovo bi dopunilo sveobuhvatnu i smislenu analizu statističkih podataka. VSTV BiH bi dalje trebalo da identifikuje one koji imaju tehničke kapacitete i objektivnost za sprovođenje ovakvih analiza, a nakon završetka treba definisati aktere i modalitete za implementaciju i praćenje nalaza. Treba poboljšati saradnju sa spoljnim istraživačkim telima, uključujući akademsku zajednicu ili civilno društvo.

VSTV BiH treba da osigura da evaluacija rada sudija i tužilaca kao i obim posla odražavaju napore koji su potrebni za obradu predmeta OKK. Posebno, VSTV BiH, zajedno sa nosiocima pravosudnih funkcija uključenim u procese ocene učinka, treba:

- i. Osigurati da kvantitativne i kvalitativne komponente evaluacije učinka pravosuđa na odgovarajući način uzimaju u obzir složenost obrade predmeta OKK visokog nivoa, zajedno sa odgovarajućim potrebnim naporima.
- ii. Nastaviti sa praćenjem i ocenjivanjem uticaja promena na kvantitativne i kvalitativne aspekte evaluacije učinka za tužioce i sudije kako bi se osiguralo da postoje adekvatni podsticaji za efikasno procesuiranje predmeta OKK na visokom nivou.
- iii. Osigurati da evaluatori na odgovarajući i jedinstven način primenjuju sve odredbe o evaluaciji koje omogućavaju adekvatan odraz efikasnosti i kvaliteta rada.

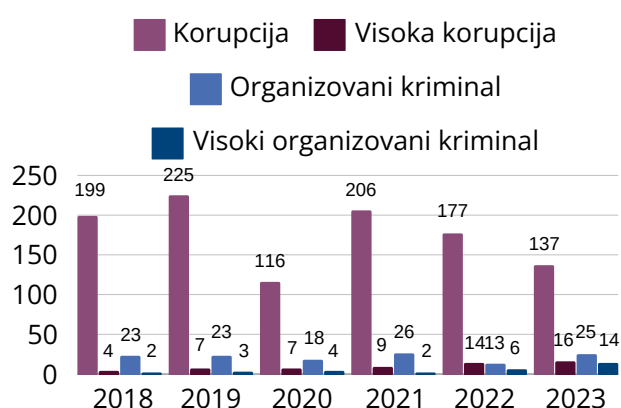
Da bi se obezbedila pravičnost, ocene učinka sudija i tužilaca moraju tačno da uzmu u obzir njihov obim posla, uzimajući u obzir složenost takvih predmeta, kao i vreme i resurse koji su potrebni za njihovo krivično gonjenje i donošenje presude. Prepoznajući specifične izazove u obradi predmeta OKK visokog nivoa, pravilno procenjeni kriterijumi evaluacije predstavljaju snažan podsticaj za rad na ovim predmetima.

Optužnice

Od januara 2022. godine, većina tužilaca ima smanjenu normu u predmetima OKK na visokom nivou kako bi se osigurala uravnoteženija procena kvantitativne komponente evaluacije učinka i motivisali tužioci da preuzmu ove teže i dugotrajnije predmete. Još uvek je teško proceniti uticaj ovih promena. Podaci o broju potvrđenih optužnica na visokom nivou od 2018. do

2023. pokazuju mešovitu sliku. Na prvi pogled deluje kao da su revidirana norma, a možda i drugi faktori, doprineli povećanju broja potvrđenih

Broj potvrđene optužnice

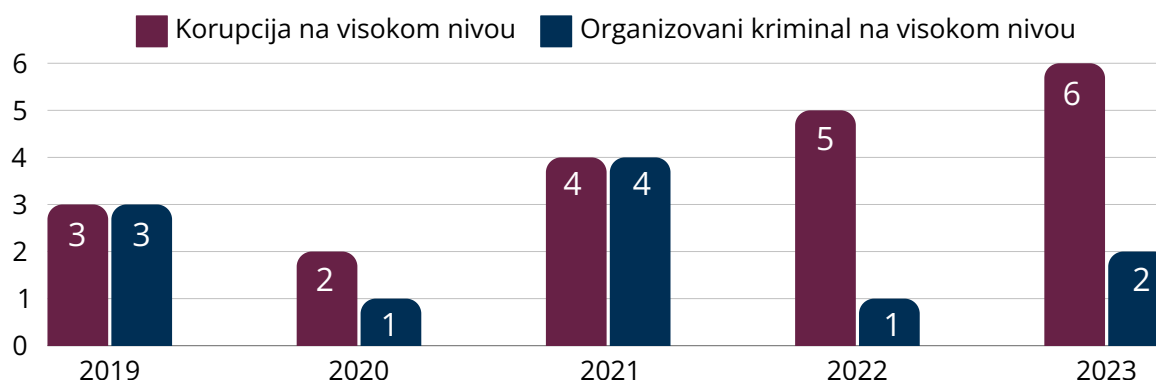


Grafikon 8 - Potvrđene optužnice u predmetima OKK
Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Presude

Sudski ishodi u predmetima OKK na visokom nivou su, mereni pravnosnažnim i obavezujućim presudama, ograničeni (vidi grafikon 10).

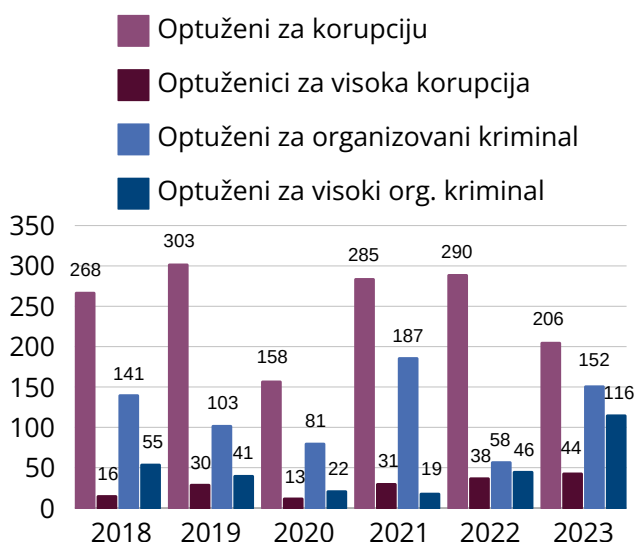
Broj pravnosnažnih presuda u predmetima visokog nivoa



Grafikon 10 - Konačne i pravnosnažne presude na visokom nivou u BiH. Izvor: Interni dopisi VSTV BiH o obradi OKK-a od 2019-2023.

optužnica u predmetima na visokom nivou, međutim uzročno-posledična veza se ne može utvrditi.

Broj okrivljenih u OCC predmetima



Grafikon 9 - Broj okrivljenih u OKK predmetima
Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Konkretno, smanjena je godišnja norma za sudije u vezi sa organizovanim kriminalom, slično kao i za tužioce, dok slične promene za predmete korupcije, odnosno korupcije na visokom nivou, nisu pokrenute.

VSTV BiH treba da preduzme mere kako bi osigurao da kvantitativne i kvalitativne komponente evaluacije učinka pravosuđa odražavaju nivo složenosti predmeta OKK na visokom

nivou. Promene u sistemu ocenjivanja treba da imaju za cilj da podstaknu procesuiranje i okončanje ovih predmeta na efikasan i delotvoran način.

6

Preporuka

Unaprediti stručnost sudija, tužilaca i pravnog osoblja kako bi delotvorno i efikasno krivično gonili i presuđivali u predmetima OKK, uz obezbeđivanje organizovanja institucija da podrže rešavanje ovih slučajeva. VSTV BiH, u saradnji sa glavnim tužiocima i predsednicima sudova, i, gde je to relevantno, centri za obuku sudija i tužilaca Republike Srpske (RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) trebaju:

- i. Dalje unapređivati specijalizaciju sudija, tužilaca i pravnih saradnika u OKK i nastaviti nuđenje specijalizovane obuke.
- ii. Kontinuirano nadgledati, procenjivati i rešavati probleme funkcionisanja, efikasnosti i uticaja specijalizovanih odeljenja na procesuiranje predmeta OKK.

Pravosudni sistem BiH osnovao je specijalizovana odeljenja za organizovani kriminal, korupciju i privredni kriminal u okviru nekih sudova i tužilaštava. U FBiH, vlasti preduzimaju korake na osnivanju specijalizovanih odeljenja u okviru Vrhovnog suda FBiH i Tužilaštva FBiH za procesuiranje predmeta OKK. Međutim, osnivanje specijalizovanih struktura

nije rešenje za sve probleme; treba se pozabaviti nizom drugih faktora, kao što je obezbeđivanje adekvatnog broja obučeni nosilaca pravosudnih funkcija, specijalizovanih finansijskih stručnjaka i pravnog osoblja i omogućavanje jake saradnje sa specijalizovanim organima za sprovođenje zakona i drugim relevantnim organima.

VSTV BiH, centri za obuku sudija i tužilaca FBiH i RS, glavni tužioci i predsednici sudova treba da osiguraju da sudovi i tužilaštva imaju koristi od stručnosti specijalizovanih sudija, tužilaca, pravnih saradnika i savetnika, pripravnika, kao i finansijskih stručnjaka.

Trebalo bi ispitati metode proširivanja stručnosti u oblastima kao što su javne nabavke, privatizacija i pranje novca. Ovo bi moglo obuhvatati kontinuiranu obuku i stvaranje tima specijalizovanih nosilaca pravosudnih funkcija koji bi, po potrebi, bili na raspolaganju za mentorstvo i savetovanje svojim kolegama.

7

Preporuka

Poboljšati procedure u vezi sa izradom, pregledom i potvrđivanjem optužnica kako bi se poboljšao njihov kvalitet. Naročito:

- i. Odredbe o preispitivanju optužnica u pravilniku tužilaštava o unutrašnjoj organizaciji treba unaprediti kako bi se proces dalje definisao, uključujući obim revizije i važeće standarde. Po potrebi treba uključiti posebne odredbe koje se odnose na određene vrste krivičnih dela, kao što je OKK.
- ii. Glavni tužioci, zamenici glavnog tužioca i šefovi odeljenja treba da primenjuju mehanizam za preispitivanje optužnica dosledno i jednoobrazno pre finalizacije optužnice OKK.
- iii. Predsednici sudova treba da obezbede da najiskusnije sudije služe kao sudije za prethodni postupak koji će odlučivati o optužnicama u predmetima OKK.
- iv. Stručna pravna zajednica, u saradnji sa resornim ministarstvima pravde, treba da analizira dosadašnju praksu i razmotri izradu zakonskih predloga za jačanje procedure za potvrđivanje optužnice kako bi se obezbedio sveobuhvatan i efikasan proces sudske revizije, uz očuvanje efikasnosti.

Optužnice koje je Projekat pregledao imale su, inter alia, 1) nejasan činjenični opis; 2) prateći dokazi koji nisu u vezi sa optužbom; 3) nije predloženo dovoljno činjenica i dokaza koji potkrepljuju pravnu kvalifikaciju; i 4) podaci o finansijskoj dobiti nisu uključeni. Konsultacije sa nosiocima pravosudnih funkcija potvrdile su ovu problematiku u vezi sa kvalitetom optužnica.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava predviđeno je da glavni tužioci, zamenici glavnog tužioca i/ili rukovodioci odeljenja preispituju optužnice koje su pripremili tužioci pod njihovim nadzorom. Međutim, obim ovog preispitivanja nije definisan. Nejasno je da li je preispitivanje ograničeno samo na formalnu

usklađenost sa osnovnim zakonskim zahtevima ili takođe obuhvata procenu dovoljnosti dokaza za optužbe, zakonitosti tih dokaza i bilo koja druga praktična ili strateška razmatranja. Ovo dovodi do različite primene prakse od strane tužilaca iz različitih tužilaštava. Da bi se ojačao i uskladio ovaj proces, u svim tužilaštvima, potrebno je dalje definisati relevantne procedure.

U pogledu sudskog preispitivanja optužnica, sudije za prethodni postupak skoro uvek potvrđuju optužnice.⁴⁴ Tokom konsultacija, praktičari su izrazili zabrinutost da je postupak potvrđivanja optužnice neadekvatan na više načina, uključujući nedostatak dovoljne kontradiktornosti postupka kao i nedovoljno vremena za pravilno ispitivanje optužnice, posebno u složenim slučajevim.

8

Preporuka

Poboljšati kvalitet i praksu u vezi sa izricanjem individualizovanih i proporcionalnih sankcija u predmetima OKK. Preciznije:

i. Sudije treba da obezbede da presude daju jasno i konkretno obrazloženje za odluku o kazni, uključujući primenu otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i upotrebu uslovnih osuda. Takvo obrazloženje bi takođe trebalo da pomogne da se osigura da kazne budu individualizovane, srazmerne i odvrćajuće.

⁴⁴ VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2022. (Sarajevo: VSTV BiH) 57, kojim se potvrđuje da je u 2022. godini potvrđeno 98 posto podignutih optužnica.

ii. KZ bi trebalo izmeniti kako bi se uklonila mogućnost pretvaranja kazne zatvora do i uključujući jednu godinu u novčanu kaznu za krivična dela OKK visokog stepena.

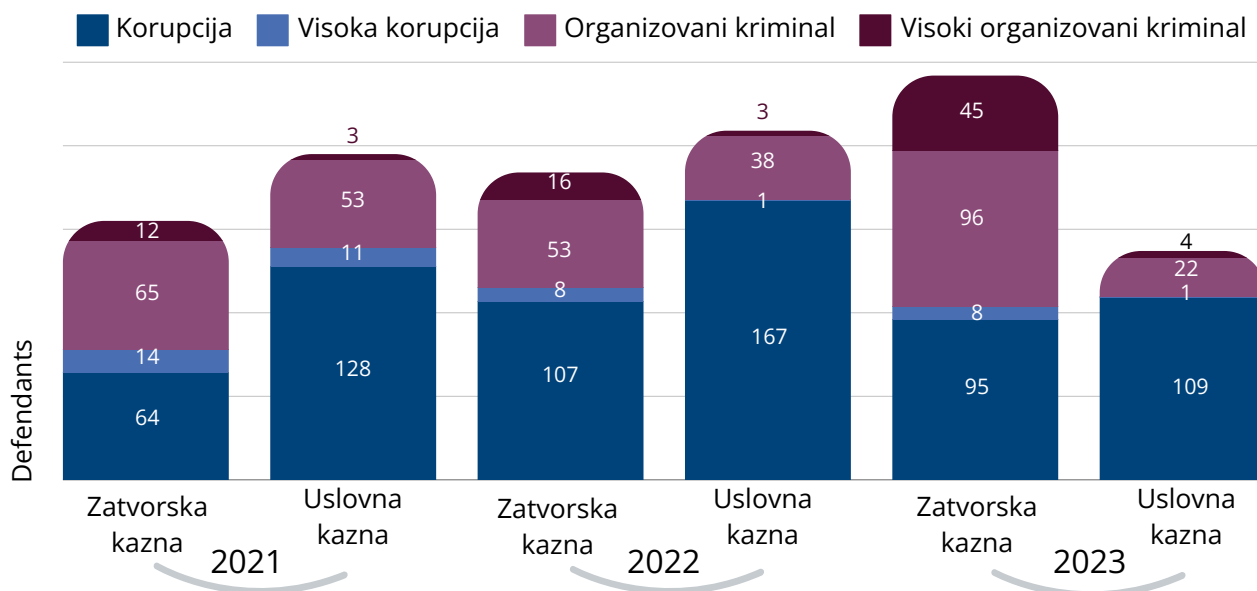
Pri individualizaciji kazni, sankcije treba da budu srazmerne težini krivičnog dela i okolnostima izvršioca. Sudije treba da daju jasno obrazloženje zašto su određene krivične sankcije korišćene, koji su faktori uzeti u obzir pri određivanju kazne i kako sankcija ispunjava svrhu kazne. U presudama koje je Projekat pregledao, kvalitet obrazloženja u vezi sa izrečenim kaznama, uključujući upotrebu otežavajućih i olakšavajućih okolnosti, bio je loš. Sudije su obično koristile ustaljene fraze za otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, bez davanja individualne ocene okolnosti slučaja ili počinioca. Pored toga, presude su upućivale na „naročito olakšavajuće okolnosti“ kao osnov za korišćenje odredbe o smanjenju kazne ispod zakonom propisanog minimuma bez

opravdavanja kako ove olakšavajuće okolnosti ispunjavaju naročito olakšavajući standard.⁴⁵ Presude takođe nisu upućivale na drugu sudsku praksu koja se odnosi na praksu izricanja kazni.

Uz nedostatak adekvatnog obrazloženja, izrečene kazne su često bile na nižoj granici dozvoljenog raspona kazni i izricane su uslovne kazne. Ovo se ogleda u nalazima Projekta i podacima dobijenim od VSTV-a BiH. Slika 12 ispod daje podatke VSTV-a BiH o kaznama počiniocima u predmetima OKK; ovi podaci obuhvataju kako prvostepene tako i pravnosnažne i obavezujuće presude. U 2021. godini, u kaznama izrečenim počiniocima u predmetima korupcije na visokom nivou, skoro polovina je dobila uslovnu kaznu.

⁴⁵ Vidi Ublažavanje kazne, KZ BiH čl. 49(1)(b); KZ FBiH čl. 50(1)(b); KZ RS čl. 53(3); KZ BD BiH čl. 50(1)(b).

Izrečene kazne izvršiocima u predmetima OKK u BiH

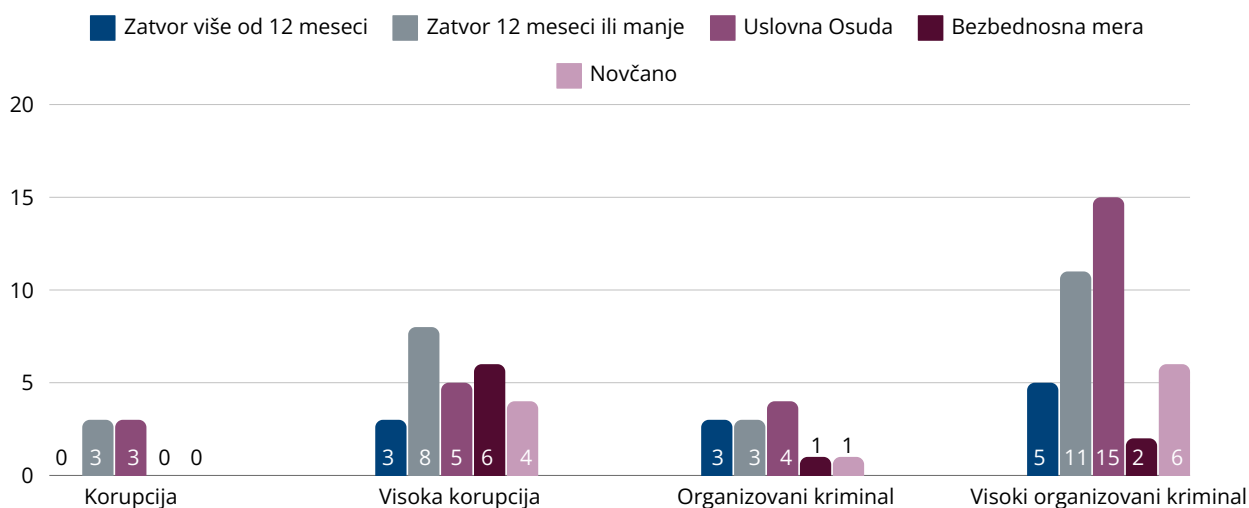


Grafikon 11 - Presude u predmetima OKK. Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Ovi trendovi su još uočljiviji u okončanim predmetima koje je Projekat pratio. Od 65 osuđenih počinitelaca, samo 17 odsto je dobilo kaznu zatvora u trajanju od preko 12 meseci; približno 39 odsto je dobilo kaznu zatvora od 12 meseci ili manje; a 41,5 odsto je dobilo uslovnu kaznu (vidi grafikon 12).

Podaci pokazuju i upotrebu mera bezbednosti zabrane određenog zaposlenja, delatnosti ili dužnosti, kao i novčanih kazni kao dodatnih elemenata sankcije. Protiv 14 odsto počinitelaca izrečene su mere bezbednosti.

Sankcije izrečene optuženima u okončanim predmetima



Grafikon 12 - Sankcije protiv 65 osuđenih počinitelaca (uključujući pravna lica) u praćenim, okončanim predmetima, jul 2021 - mart 2024.

Sva četiri KZ imaju odredbu po kojoj, ako osuđeno lice na godinu ili manje traži zamenu kazne zatvora u novčanu, sud mora da odobri zahtev.⁴⁶ Obavezujuća priroda ove odredbe, koja zahteva od sudija da udovolje zahtevu osuđenog lica bez razmatranja osnovanosti izmene kazne, izaziva zabrinutost. Samo KZ BiH i RS ograničavaju upotrebu ove odredbe u pogledu određenih teških krivičnih dela, ali krivična dela OKK nisu uključena među ove izuzetke.⁴⁷ S obzirom na široku primenu odredaba o smanjenju kazne, često osuđeni – čak i za ozbiljne slučajeve OKK – imaju mogućnost da svoju kaznu zatvora pretvore u novčanu.

Za krivična dela motivisana pohlepom, koja često uključuju značajne iznose navodne materijalne štete ili nezakonite dobiti, upotreba ovih odredbi možda neće služiti kao faktor odvraćanja, pa čak može poslati poruku o isplativosti takvih zločina. Imajući u vidu gore navedeno, upotrebu i uticaj ovih odredbi u predmetima OKK, treba dalje proceniti, sa ciljem da se ova mogućnost otkloni u predmetima OKK na visokom nivou.

Čini se da se odredba o zameni kazne zatvora novčanom kaznom koristi naširoko. Na grafikonu ispod prikazane su kazne protiv 63 izvršioaca u okončanim predmetima koji su osuđeni na kaznu zatvora ili uslovnu kaznu zatvora.

⁴⁶ Videti zamena kazne zatvora u KZ BiH, čl.42a; KZ FBiH čl. 43a; KZ BD BiH čl. 43a i Izuzetak od kratkotrajne kazne zatvora u RS KZ 46(a)2.

⁴⁷ Videti zamena kazne zatvora u KZ BiH, čl.42a; KZ FBiH čl. 43a; KZ BD BiH čl. 43a i Izuzetak od kratkotrajne kazne zatvora u RS KZ 46(a)2.

Samo 18 odsto počinilaca dobilo je kaznu zatvora od preko 12 meseci, a skoro 38 odsto je dobilo kaznu od 12 meseci ili manje. Od 25 počinilaca koji su osuđeni na kaznu zatvora od 12

meseci ili manje, u vreme pisanja ovog Izveštaja, 19 je tražilo zamenu u novčanu kaznu, koja je odobrena u svakom slučaju, uključujući i kada nije bila obavezna (videti grafikon 13).

Izrečene kazne za 63 izvršioca



Grafikon 13 - Izrečene kazne protiv 63 izvršioca u praćenim okončanim predmetima i upotreba pravnih normi

Mnoge presude koje je Projekat pregledao nisu upućivale na konkretne okolnosti niti su davale opravdanje za izrečenu kaznu. Uz napomenu da se kazna zatvora od dvanaest meseci ili manje mora zameniti novčanom kaznom ako to zahteva okrivljeni, kazne se čine blagim.

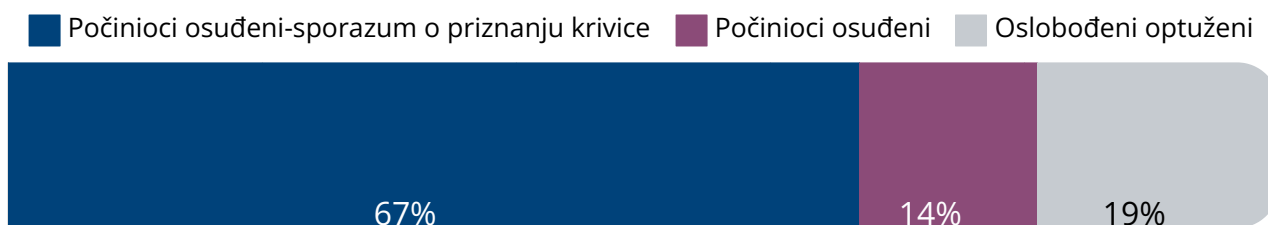
Dakle, uzimajući u obzir sve okolnosti – loše obrazloženje i čestu upotrebu niskih kazni i uslovnih osuda – postoji rizik da se kazne čine, ili mogu, u stvari, biti proizvoljne, jer nemaju elemente koji ukazuju na proporcionalnost i faktor odvratanja.

Osigurati da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški i pravično u predmetima OKK, i kada je to prikladno, osigurati da nezakonita dobit, plaćanje štete oštećenim stranama i/ili saradnja okrivljenog budu deo sporazuma o priznanju krivice. Preciznije:

- i. Glavni tužioci BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikta (BD) BiH trebalo bi ponovo da procene uticaj smernica na sporazume o priznanju krivice u predmetima OKK. Ova ponovna procena treba da obuhvati kvantitativni i kvalitativni pregled presuda donetih nakon sporazuma o priznanju krivice u predmetima OKK. Revidirane smernice bi trebalo da se odnose na internu reviziju sporazuma o priznanju krivice i modaliteta za saradnju optuženih.
- ii. Glavni tužioci, zamenici glavnog tužioca i tužioci treba da obezbede da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški kako bi se ostvarila saradnja optuženih u smislu pribavljanja informacija i dokaza, i trebalo bi da zahtevaju oduzimanje imovine ili plaćanje štete oštećenoj strani, kada je to relevantno i izvodljivo.
- iii. Sudije treba da obezbede da se u presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice poštuje pretpostavka nevinosti trećih lica.
- iv. Zakonodavci u BiH, FBiH, RS i BD BiH, na osnovu stručnog stava saglasnog od strane pravne zajednice, treba da usvoje identične odredbe u odgovarajućim ZKP-ima za uvođenje krunskog svedoka ili saradnika pravde.
- v. Stručna pravna zajednica treba da pronađe zakonsko rešenje kojim bi se predvidela saradnja optuženog u okviru odgovarajućih odredbi ZKP o sporazumima o priznanju krivice i predloži za odobrenje svim ministarstvima pravde.

Sporazumi o priznanju krivice se intenzivno koriste u predmetima koje prati Projekat. U BiH, sporazumi o priznanju krivice imaju oblik pregovaranja o kazni; Naime, tužioci dostavljaju sporazum sudu na razmatranje, što rezultira krivičnom presudom, sa mogućnošću žalbe po ograničenim osnovama.⁴⁸ Sud može odbiti sporazum, ali ga ne može menjati.⁴⁹ VSTV BiH je krajem 2019. godine izdao smernice svim glavnim tužiocima za izdavanje obavezujućih uputstava o dodatnim kriterijumima za sporazume o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i drugim predmetima.⁵⁰ Smernice zahtevaju da se obezbedi da

Ishodi praćenih predmeta



Grafikon 14 - Ishodi za 80 okrivljenih u svim predmetima praćenim od jula 2021. do marta 2024.

Iako postoje neki izuzeci, u mnogim pregledanim predmetima, tužilaštvo nije koristilo sporazume o priznanju krivice za oduzimanje nezakonite dobiti, isplatu štete oštećenim stranama ili za ostvarivanje značajne saradnje optuženog u vezi sa otkrivanjem drugih kriminalnih aktivnosti. Ovi podaci ukazuju na propust u strateškoj upotrebi sporazuma o priznanju krivice

tužioci ne predlažu kaznu ispod zakonski definisanog minimuma, blažu kaznu ili kaznu manju od dve trećine očekivane sankcije u krivičnom postupku. Kao izuzetak, ako priznanje krivice omogućava otkrivanje drugih krivičnih dela ili izvršilaca, oduzimanje imovine ili isplatu štete oštećenom, tužilac može zaključiti sporazum o priznanju krivice ispod zakonom propisanog minimuma za krivično delo.

Sledeća slika pokazuje ishode protiv 80 okrivljenih u vezi sa svim okončanim predmetima koje je pratio Projekat, što ukazuje da su sporazumi o priznanju krivice korišćeni za rešavanje postupaka za 69 odsto svih optuženih (vidi grafikon 14).

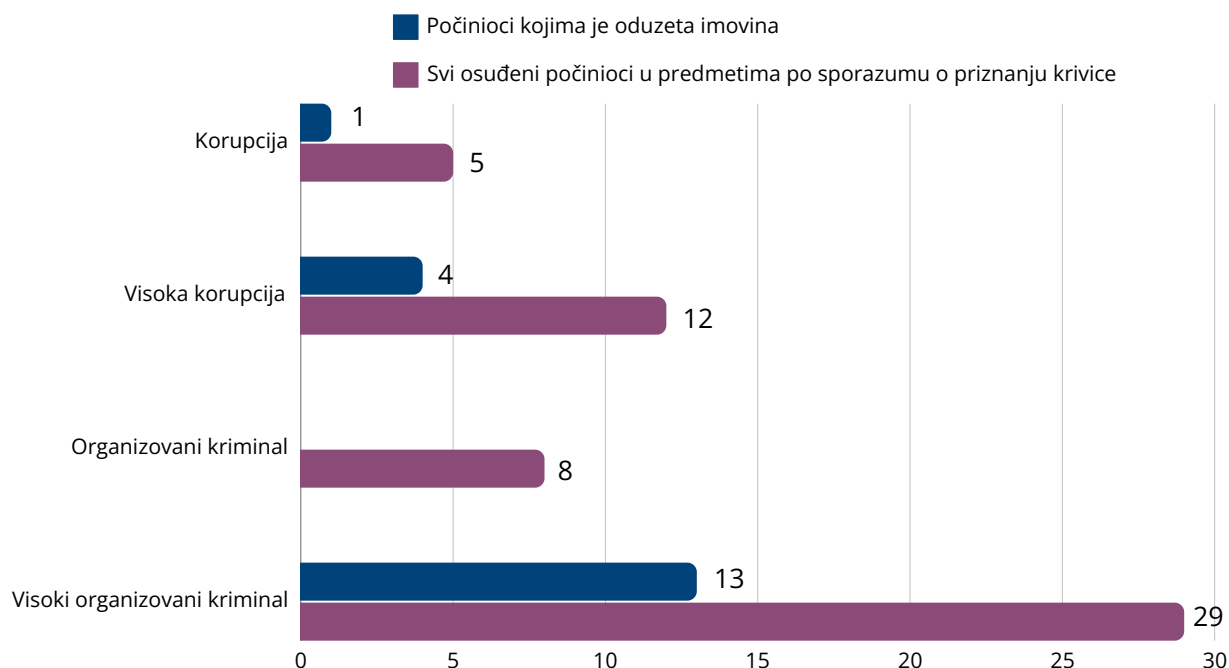
Posebno je primetno nepostojanje oduzimanja protivpravne koristi u presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice; oduzimanje imovine je naloženo samo protiv 33 odsto svih okrivljenih koji su potpisali sporazume o priznanju krivice, uglavnom u predmetima organizovanog kriminala na visokom nivou (vidi grafikon 15).

⁴⁸ Vidi Pregovaranje o priznanju krivice u ZKP BiH čl. 231; ZKP FBiH čl. 246; ZKP RS čl. 246; i ZKP BD BiH čl. 231.

⁴⁹ Vidi Pregovaranje o priznanju krivice u ZKP BiH čl. 231(5); ZKP FBiH čl. 246(5); ZKP RS čl. 246(5); i ZKP BD BiH čl. 231(5).

⁵⁰ Vidi VSTV BiH, Smernice o obavezujućim uputstvima o dodatnim kriterijumima za sporazume o priznanju krivice u slučajevima korupcije visokog profila, organizovanog kriminala i drugih vrsta predmeta, 28. novembar 2019.

Osuđeni počinioci po sporazumu o priznanju krivice



Grafikon 15 - Oduzimanje imovine protiv 54 osuđena počinioca u predmetima rešenim sporazumima o priznanju krivice koje prati Projekat.

U pogledu rešavanja tužbenih zahteva oštećenih, samo je jednom presudom donesenom po sporazumu o priznanju krivice rešen takav zahtev. Sud je naložio da se poništi protivpravna imovinska transakcija koja je bila deo krivičnog dela. Kao dodatna zabrinutost u vezi sa presudama zasnovanim na sporazumima o priznanju krivice uočeno je da mnoge presude ne uspevaju da očuvaju pretpostavku nevinosti drugih navodnih saizvršilaca, posebno u predmetima organizovanog kriminala. Navodna krivična dela, kako su opisana u optužnici, obično se doslovno kopiraju u presudu, bez

posebnog isključivanja činjenica i/ili pozivanja na optužene koji nisu predmet presude po sporazumu o priznanju krivice. Na kraju, dužina trajanja postupaka u predmetima okončanim sporazumom o priznanju krivice ukazuje da ovi postupci traju više od godinu dana, što nije naročito efikasno za skraćene postupke. Korišćenje sporazuma o priznanju krivice u ranoj fazi postupka pruža prednosti procesa sporazuma o priznanju krivice, uključujući efikasnost, obezbeđenje nezakonite imovine, rešavanje zahteva za obeštećenje i saradnju optuženog.

UPOTREBA SUDSKIH INSTRUMENATA

10

Preporuka

Preduzeti mere za veću upotrebu finansijskih istraga, kao i zamrzavanje, oduzimanje i prošireno oduzimanje nezakonito stečene dobiti. Preciznije:

i. VSTV BiH i svi glavni tužioci treba da budu proaktivni u određivanju modaliteta za poboljšanje pristupa finansijskim i vlasničkim informacijama osumnjičenih/optuženih, uključujući pravna lica, uz poštovanje poverljivosti postupka i prava na privatnost. Relevantne institucije na svim nivoima koje raspolažu takvim informacijama moraju biti uključene u ovaj rad, po svom delokrugu i ovlašćenjima.

ii. VSTV BiH, u saradnji sa resornim ministarstvima pravde i Pravosudnom komisijom BD BiH, treba da osigura da tužilaštva imaju neophodna budžetska sredstva za zapošljavanje ili na drugi način nesmetan pristup specijalizovanim finansijskim stručnjacima, po potrebi, za delotvorno procesuiranje predmeta koji uključuju složene finansijske, imovinske i poslovne podatke.

iii. Ministarstva pravde i Pravosudna komisija BD BiH treba da:

- Pregledaju i, po potrebi, izmene sve zakone o veštacima kako bi se osigurala usklađenost sa međunarodnim standardima i obezbedila neophodna garancija kvaliteta.
- Osiguraju da lista veštaka pruža potrebnu ekspertizu u predmetima OKK.

iv. VSTV BiH, zajedno sa glavnim tužiocima BiH, FBiH, RS i BD BiH, treba da ažurira obavezujuća uputstva o sprovođenju finansijskih istraga kako bi se pozabavili drugim finansijskim aspektima krivičnih dela, uključujući zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti, te korišćenje proširenog oduzimanja.

U skladu sa međunarodnim standardima, pravni okvir BiH predviđa niz mera za zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti, uključujući upotrebu privremenih odluka ili mera bezbednosti za zamrzavanje imovine,⁵¹ oduzimanje nezakonite dobiti,⁵² i upotrebu proširene konfiskacije.⁵³ Ovo takođe regulišu posebni zakoni koji važe u FBiH, RS i BD BiH.⁵⁴ Uprkos generalno dovoljnom zakonskom i političkom okviru, ovi važni instrumenti ostaju u velikoj meri nedovoljno iskorišćeni.

Postignut je određeni napredak u poboljšanju povraćaja imovine u smislu poboljšanog prikupljanja podataka u sistemu upravljanja tužilačkim predmetima, kao i u klasifikaciji finansijske istrage kao posebnog elementa i za vođenje evidencije i kao dela godišnje radne kvote tužioca. Ovo, međutim, ne rešava u potpunosti relevantna pitanja. Konsultacije sa zainteresovanim stranama otkrile su izazove u dobijanju blagovremenih i poverljivih finansijskih informacija na način koji ne ugrožava istragu. Iako je postignut određeni napredak potpisivanjem memoranduma o

razumevanju između relevantnih institucija, čime je olakšan pristup podacima, potrebno je više koraka kako bi se osiguralo da tužioci u svim jurisdikcijama imaju brz pristup ovim informacijama u pogledu svih relevantnih izvora finansija, imovine i poslovnih podataka.

Sudski veštaci

Dok nadležna ministarstva pravde i Pravosudna komisija BD BiH vode liste sa velikim brojem finansijskih eksperata, nosioci pravosudnih funkcija su tokom konsultacija u okviru Projekta izrazili zabrinutost zbog nedostatka kvalifikovanih veštaka, kašnjenja u podnošenju nalaza i mogućnosti pristrasnosti među veštacima. Bez poboljšanja kvaliteta veštaka ili procedure za njihovo angažovanje, rezultati istrage ne mogu dati delotvorno veštačenje tokom suđenja.

Smernice za finansijske istrage

Pravosuđe je preduzelo korake da poboljša zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti. VSTV BiH je u januaru 2019. godine usvojio smernice kojima se od glavnih tužilaca traži da izdaju

⁵¹ Vidi Privremene odluke u ZKP BiH čl. 202 i 395; ZKP FBiH čl. 216 i 416; ZKP RS čl. 112 i 389; i ZKP BD BiH čl. 202 i 395.

⁵² Vidi Osnove za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i Načini oduzimanja imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog djela, čl. 110 i 111; KZ FBiH čl. 114 i 115; KZ RS čl. 83 i 84; i KZ BD BiH čl. 114 i 115.

⁵³ Vidi Prošireno oduzimanje imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog djela u KZ BiH čl. 110(a); KZ FBiH čl. 114a; KZ BD BiH čl. 114a i čl. 28 Zakon RS o oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delom.

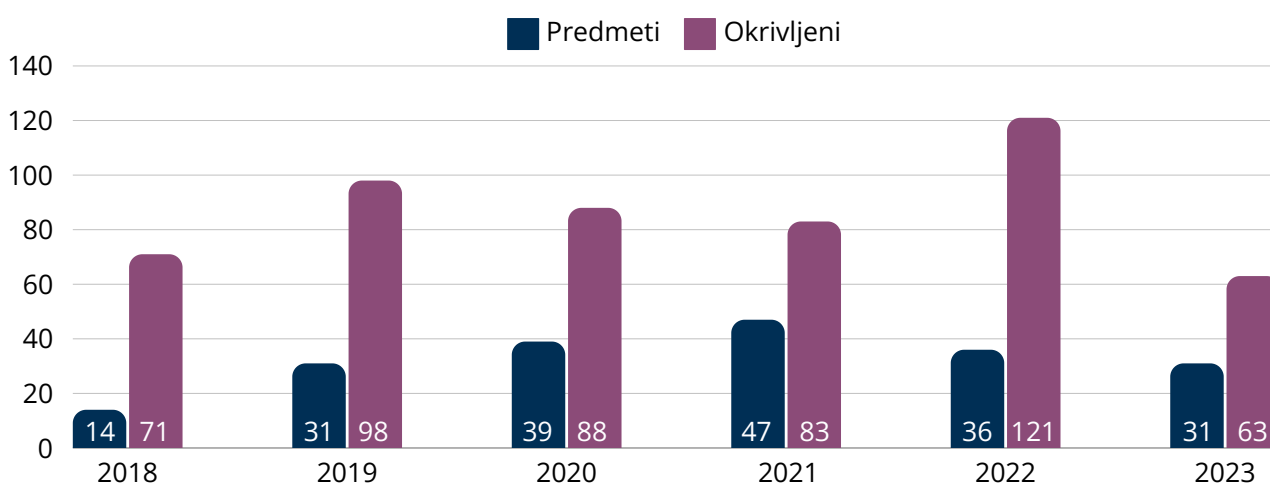
⁵⁴ Vidi Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalom FBiH (Službeni glasnik FBiH br. 71/14) i Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalom RS (Službeni glasnik RS br. 66/18) i Zakon o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom BD BiH (Službeni glasnik BD BiH broj 29/16)

obavezujuća uputstva za tužioce da nalažu finansijske istrage u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.⁵⁵

Ove smernice, koje je naknadno trebalo da budu ubačene u obavezujuća uputstva koja su izdali glavni tužioc, zahtevaju od postupajućeg tužioca da razmotri otvaranje finansijske istrage za određeni spisak krivičnih dela. Kao takav, iako nudi korisnu polaznu tačku, ograničeni obim ovih smernica bavi se samo jednim aspektom složenog procesa. Nadalje, kao posebna komponenta istražnog procesa, finansijske istrage su definisane kao poseban predmet u sistemu upravljanja

predmetima od strane tužilaštva, a samim tim i kao poseban predmet godišnje norme za tužioce⁵⁶ Nova nomenklatura omogućava sistemu upravljanja predmetima da prati korišćenje finansijskih istraga i treba da podstakne tužioce da sprovedu finansijske istrage, jer to čini njihovu normu. Kao što se vidi na grafikonu 17, iako se broj finansijskih istraga povećao od 2018. godine, upotreba takvih alata ostaje nedosledna, a broj optuženih pod istragom varira iz godine u godinu. S tim u vezi, kao što je gore navedeno, čini se da uključivanje finansijskih istraga u godišnju normu za tužioce služi kao podsticaj.

Finansijske istrage



Grafikon 16 - Finansijske istrage, po optuženima i predmetima, 2018. do 2023. Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

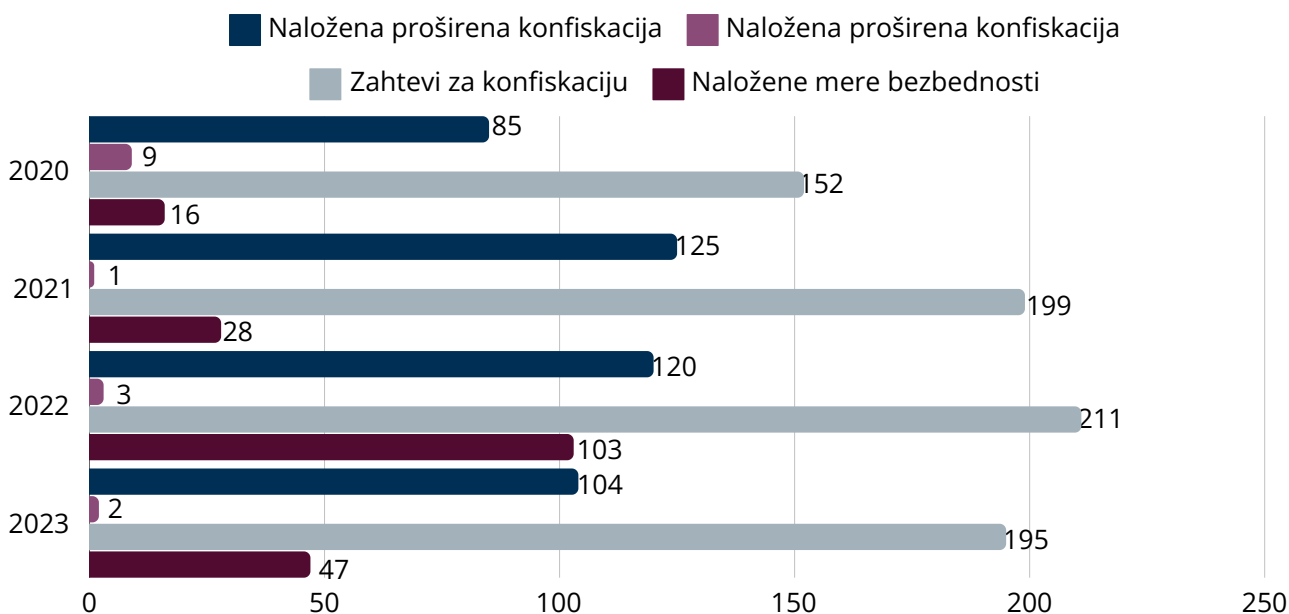
⁵⁵ VSTV BiH, Godišnji izvještaj 2019. (Sarajevo: VSTV BiH, 2019.), str. 55, gde se navodi donošenje smernica da glavni tužioc daju obavezujuća uputstva kojima se propisuje obaveza sprovođenja finansijske istrage prilikom sprovođenja istrage u određenim slučajevima korupcije, organizovanog kriminala i pranja.

⁵⁶ VSTV BiH, Pravilnik o kvotama za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH (Službeni glasnik BiH br. 6/2022, 31.januar 2022.), [Službeni List- Pregled Dokumenta \(sluzbenilist.ba\)](https://sluzbenilist.ba).

Ipak, podaci o zamrzavanju i oduzimanju nezakonite dobiti pokazuju mešovitu sliku (vidi grafikon 17).17).

Proširena konfiskacija se retko nalaže, a mere obezbeđenja za zamrzavanje imovine pre konačne presude su ograničene.

Zamrzavanje, konfiskacija i proširena konfiskacija, ukupno u BiH

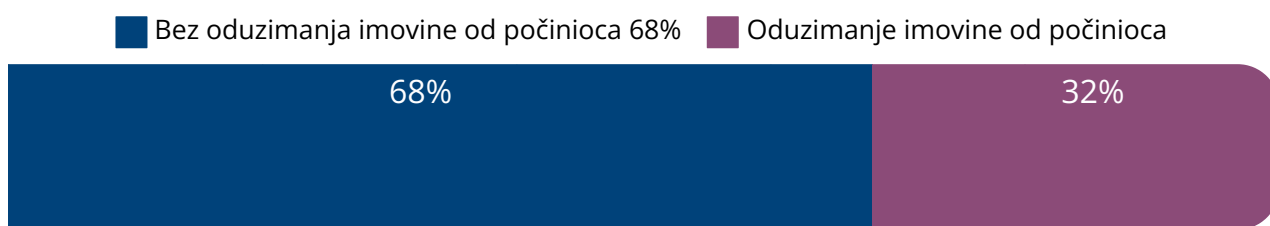


Grafikon 17 - Zamrzavanje (mere sigurnosti), oduzimanje i prošireno oduzimanje u BiH, 2020. do 2023. Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Ovi nalazi su u skladu sa rezultatima i u predmetima koje prati Projekat. Među okončanim predmetima, samo 32 odsto svih osuđenih počinioca bilo je predmet

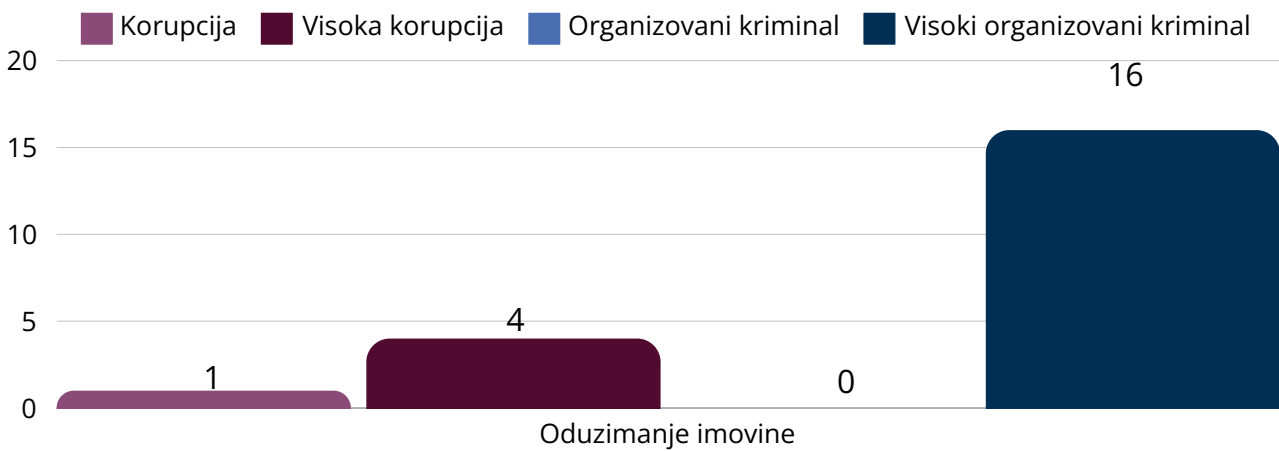
konfiskacije imovine, prvenstveno u predmetima organizovanog kriminala, a neki od iznosa su iznosili čak 100 KM (50 €) (vidi grafikon 18 i 19).

Oduzimanje imovine



Grafikon 18 - Oduzimanje imovine osuđenim počiniocima u svim donetim presudama, jul 2021 – mart 2024.

Vrste predmeta sa oduzetom imovinom



Grafikon 19 - Vrste predmeta sa oduzetom imovinom, predmeti praćeni, od jula 2021. do marta 2024.

Iako je potrebno dalje praćenje i analiza ishoda zaplene i oduzimanje imovine, podaci pokazuju neujednačene rezultate. Nalazi praćenja Projekta, kao što je gore opisano, ukazuju na potrebu za dodatnim resursima i izgradnjom kapaciteta za jačanje veština i stručnosti u ovoj oblasti.

Iako su izrađeni kvalitetni materijali za obuku i opšte smernice o finansijskim istragama i procedurama za zamrzavanje i konfiskaciju nezakonite

dobiti,⁵⁷ praktičnije, obavezujuće smernice nisu izdate.⁵⁸ VSTV BiH se obavezao da će izraditi smernice u vezi sa utvrđivanjem finansijskih aspekata krivičnih dela.⁵⁹

Ova mera se može primeniti ažuriranjem i proširenjem već postojećih obavezujućih uputstava glavnih tužilaca o finansijskim istragama u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

⁵⁷ Vidi Eldan Mujanović i Darko Datzer, ur., Priručnik o oduzimanju nezakonite dobiti (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2016) [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).

⁵⁸ Eldan Mujanović, ur., Smernice za postupanje nadležnih institucija u postupku za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2017).

⁵⁹ VSTV BiH, Reformska agenda, Mera IV.1.13: Treba izraditi posebne smernice u pogledu utvrđivanja finansijskih aspekata zločina... i korišćenje činjeničnih okolnosti za dokazivanje ovih elemenata.

VII. Kosovo

UVOD

Kosovski pravosudni sistem u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije („OKK“) pokazuje i napredak izazove. Pozitivni pomaci uključuju usvajanje Strategije o vladavini prava 2021–2026⁶⁰ i usvajanje Strateškog plana za efikasno rešavanje slučajeva korupcije i organizovanog kriminala 2022–2024.⁶¹ Štaviše, potpisivanje zajedničke deklaracije („Zajednička izjava o posvećenosti“) od strane ključnih aktera u martu 2023. godine naglasilo je njihovu posvećenost reformi sektora pravosuđa i jačanju vladavine prava.⁶² Iako se čini da su potpisnici istinski posvećeni reformi pravosuđa, i dalje postoje nesuglasice o kojim tačno zakonima se radi koje bi trebalo izmeniti i neophodnog sadržaja izmena (uključujući sistem provere integriteta)

Međutim, trenutni izazovi održavaju percepciju nekažnjivosti i podrivaju poverenje javnosti u pravosudni sistem. Sudije i praktičari imaju poteškoća u

tumačenju i primeni novih odredaba Zakonika o krivičnom postupku („ZKP“), a veliki broj predmeta OKK se i dalje vraća na ponovno suđenje. Ovim se produžavaju postupci i iscrpljuju resursi.

Postoji nedostatak transparentnosti i pristup javnim informacijama. Postoji potreba za poboljšanim sistemima obaveštavanja za ročišta i preciznijim statističkim podacima o funkcionisanju pravosudnog sistema. I dalje postoje nedosledni odgovori na zahteve za informacijama. Iako su strategije komunikacije usvojene, potrebna su obavezujuća uputstva i mehanizmi praćenja kako bi se osigurala njihova efikasnost. Pored toga, nedoslednosti u sudskoj praksi, nedostatak uputstava od strane Vrhovnog suda i ograničene elektronske platforme za pristup presudama dovode u pitanje jednakost pred zakonom.

⁶⁰ Strategija vladavine prava 2021–2026 dostupno na: <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/8EF86336-E250-4EA2-9780-D4B8F7E853B5.pdf> [pristupljeno 21. Marta 2024]

⁶¹ Dostupno na: <https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK-Plani-Strategjik-per-zgjidhjen-efikase-te-lendeve-te-korrupsionit-dhe-krimite-organizuar-2022-2024.pdf> (na Albanskom). [pristupljeno 21. Marta 2024]

⁶² Marta 2023. Godine, Ministarstvo pravde (MP), Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (TSK), vršilac dužnosti glavnog tužioca i predsednik Vrhovnog suda bili su prvi potpisnici „Zajedničke izjave o posvećenosti“ koja se tiče reforme pravosuđa. Identifikovani su ključni ciljevi za reformu pravosuđa koji se odnose na unapređenje evaluacije rada sudija i tužilaca, proveru integriteta, disciplinsku odgovornost labilnost sudija, status i profesionalni razvoj sudija i tužilaca. Konsolidovani izveštaj je sačinjen 2023. godine i podeljen je relevantnim zainteresovanim stranama i međunarodnim organizacijama.

Takođe ostaje zabrinutost u vezi sa postupcima ispitivanja svedoka, pravima optuženih i kašnjenjima u prevodu, što ima uticaja na pravičnost postupka. Efikasnost postupaka takođe ostaje izazov, sa velikim brojem pomerenih i neproaktivnih ročišta i zbog dugih odlaganja, delimično zbog nedostatka jasnih rokova prilikom zakazivanja pretresa i ponovnih suđenja. Nedosledna upotreba sistema za upravljanje predmetima i informacionog sistema („ISUP“) i oslanjanje na papirnu dokumentaciju takođe ometa upravljanje predmetima.

Kvalitet optužnica u predmetima OKK obično je nizak, što rezultira visokim stopom oslobađajućih presuda. Naglasak je na kvantitativnim kriterijumima u evaluaciji rada za tužioce i sudije, koji onda daju prednost

brzini i obimu u odnosu na kvalitet kako bi se ispunili zahtevi za učinkom. Pored toga, neefikasna obrada slučajeva OKK je pogoršana niskim nivoom konfiskacije imovine.

Uprkos značajnoj navodnoj nezakonitoj dobiti u mnogim slučajevima, konfiskacija je minimalna, delom zbog nedostatka razumevanja među organima za sprovođenje zakona i tužiocima o korisnosti efikasnih finansijskih istraga.

Da bi se uhvatio u koštac sa ovim sistemskim pitanjima, ovaj Izveštaj predstavlja preporuke koje imaju za cilj da ojačaju kapacitete Kosova da efikasno krivično goni i presuđuje u krivičnim slučajevima OKK na visokom nivou, čime bi se povećao integritet i kredibilitet njegovog pravosudnog sistema.

PRAVIČNOST

1

Preporuka

Ojačati transparentnost i pristup informacijama u slučajevima OKK

i. Sudski savet Kosova ("SSK") treba da obezbedi redovno objavljivanje i ažuriranje tačnih i blagovremenih informacija o slučajevima OKK, uključujući raspored suđenja i presude.

ii. SSK, Tužilački savet Kosova (TSK), sudije i tužioci treba da unaprede komunikaciju sa civilnim društvom tako što će brzo, dosledno i sveobuhvatno odgovoriti na zahteve za informacijama. Ovo bi trebalo da podrazumeva:

- održavanje redovnih konferencija za štampu i rešavanje slučajeva od velikog javnog interesa, posebno onih koji se odnose na slučajeve OKK.
- nadgledanje primene odgovarajućih strategija komunikacije
- uspostavljanje obavezujućih uputstava koja naglašavaju minimalne standarde za objavljivanje informacija o predmetima.

iii. TSK bi trebalo da uspostavi mehanizme kojima be se obezbedio dosledan pristup objavljivanju optužnica. Ovi mehanizmi treba da uključe neophodne mere zaštite za očuvanje prava na privatnost i zaštitu osetljivih informacija.

Praćenje suđenja, zajedno sa konsultacijama sa medijima i civilnim društvom, otkrilo je probleme sa pristupom javnosti informacijama, uključujući nedostatak pouzdanog

systema obaveštavanja o sudskim ročištima,⁶³ nedosledno objavljivanje sudskih odluka i loš odziv na zahteve civilnog društva za informacijama.⁶⁴

⁶³ Zabrinutost u vezi sa sistemima obaveštavanja obuhvatala je objavljivanje rasporeda saslušanja bez imena optuženih i netačnih ili unosa na platformi koji nedostaju.

⁶⁴ Kao što je rečeno tokom diskusije sa medijima i civilnim društvom 10. aprila 2023.

Osiguravanje transparentnosti u pravosudnom procesu, posebno u slučajevima OKK, zahteva pažljivu ravnotežu između javnog interesa u postupcima i zaštite osetljivih informacija. Poštovanje zakonskih okvira i etičkih standarda kako bi se izbeglo ugrožavanje privatnosti ili narušavanje postupaka je stoga od suštinskog značaja, a važno je da postoje strategije i smernice za sud i tužilaštva o komunikaciji sa javnošću.

Projekat je primetio da je 2023. godine došlo do značajnog napretka u objavljivanju presuda Apelacionog suda, u poređenju sa 2021. i 2022. Međutim, identifikovana su stalna kašnjenja u objavljivanju presuda od strane osnovnih sudova. Na institucionalnom nivou, objavljivanje propisa, budžeta, planova, izveštaja i statistike, zajedno sa

održavanjem redovnih konferencija za štampu, povećava transparentnost i odgovornost i jača poverenje javnosti. SSK i TSK poseduju sveobuhvatne strategije komunikacije za povećanje transparentnosti i saradnje sa medijima i civilnim društvom.⁶⁵ Međutim, takođe je važno da saveti proaktivno prate sprovođenje ovih strategija.

Vodič Evropske komisije za efikasnost pravosuđa („CEPEJ“) o komunikaciji sa medijima i javnošću za sudove i tužilačke organe pruža korisne smernice koje mogu poslužiti kao merilo za pristup informacijama.⁶⁶ Korišćenje ISUP-a za prikupljanje podataka je takođe od vitalnog značaja i obezbediće da pouzdane i ažurne informacije budu dostupne javnosti preko „Kontrolne table za učinak pravosuđa“.⁶⁷

⁶⁵ Komunikaciona strategija tužilačkog sistema Tužilačkog Saveta za 2021 – 2023 dostupno 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 Strategija komunikacije Sudskog saveta 2022 - 2024 dostupno na https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/03/KGJK_Strategija_Komunikimit_2022-2024.pdf. [pristupljeno 21. marta 2024].

⁶⁶ Dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>. Za dodatnu uporednu referencu pogledajte uputstvo za Englesku i Vels o pristupu medija sudovima 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].

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

Povećati kapacitete sudova kako bi efikasno funkcionisali na oba službena jezika

- i. SSK i TSK treba da procene potrebe svih osnovnih sudova i tužilaštava i da odrede koliko tumača i prevodilaca treba rasporediti u svakom od njih. U ovom procesu, prilikom raspodele resursa trebalo bi dati prioritet hitnim i zaostalim predmetima.
- ii. SSK i TSK treba da preispitaju kvalifikacione uslove kao i kontinuiranu potrebu za tekućom obukom kako bi bili sigurni da tumači i prevodioci imaju neophodne veštine i iskustvo za efikasan rad u okviru pravosudnog sistema.
- iii. Na dugoročnom planu, SSK i TSK treba da obezbede da radni uslovi budu adekvatni i da olakšaju zapošljavanje i zadržavanje profesionalnih tumača i prevodilaca.

Visoko stručni tumači i prevodioci su od ključne važnosti za omogućavanje efikasnog učešća u postupcima i za ostvarivanje pravooptuženih na upotrebu jezika. Ovaj princip se ogleda u Ustavu, ZKP-u i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima („EKLJP“), u kojima se garantuje pravo na besplatnu pomoć tumača ako okrivljeni ne razume jezik na kome se vodi postupak.⁶⁸

Jedna od najčešćih zabrinutosti u vezi sa funkcionisanjem kosovskog pravosudnog sistema odnosi se na konstantno loš prevod i tumačenje. Projekat je uočio zabrinutost u svakom od 15 praćenih slučajeva u kojima je bilo potrebno usmeno ili pismeno prevođenje. Utvrđeno je da dodeljeni tumači ne poznaju pravnu terminologiju ili ne poseduju suštinske veštine tumačenja.

⁶⁸ Videti: Ustav, član 30; ZKP, član 14; i Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6. Štaviše, Evropski sud za ljudska prava je naveo da obaveza pružanja tumačenja „nije ograničena na puko imenovanje tumača, već i na vršenje određenog stepena kontrole valjanosti tumačenja“. ESLJP, Cuscani v. Ujedinjeno Kraljevstvo, 24. septembar 2002, dostupno na [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-5182%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-5182%22]}) [pristupljeno 21. marta 2024].

Projekat je uočio najmanje 25 slučajeva kašnjenja zbog nedostupnosti prevodilaca. Pored toga, kašnjenja i prekidi uzrokovani nedostatkom opreme za simultani prevod u sudnicama, ili tehnički problemi sa postojećom opremom zabeleženi su najmanje u 28 navrata.

Projekat je uočio izazove u obezbeđivanju prevedenih optužnica i spisa predmeta, što je dovelo do kašnjenja između dva i šest meseci u pet predmeta OKK na visokom nivou.

Usvojeni propisi SSK-a, etički kodeks i priručnik za tumače i prevodioce bi bili poželjan pomak napred koji bi potencijalno mogli da odgovore na neke od gore navedenih izazova.⁶⁹ Međutim, tokom konsultacija, često se potenciralo da niske plate predstavljaju prepreku za angažovanje i zadržavanje visoko stručnih tumača i prevodilaca. Ovo ukazuje na potrebu za merama za stvaranje okruženja koje privlači i zadržava kvalifikovane profesionalce u oblasti tumačenja i prevođenja.

3

Preporuka

Osigurati efikasnu pravnu pomoć okrivljenima u svim fazama krivičnog postupka

- i. SSK, TSK i Advokatska komora Kosova („AKK“) treba da sarađuju na uspostavljanju obavezujućih uputstava, uključujući precizne rokove, kako bi se osiguralo da u skladu sa ZKP-om odbrana ima pristup dokazima i materijalu tokom pretpretresne faze.
- ii. Sudovi treba da obezbede da uslove pogodne za privatne konsultacije advokata i klijenta pre ročišta i da omoguće dovoljno vremena za takve konsultacije.
- iii. AKK treba da izradi smernice za advokate odbrane koje uključuju minimalne standarde za pripremu predmeta, savetovanje i zastupanje.

⁶⁹ Dana 21. juna 2023. godine, SSK je usvojio sledeća dokumenta: i) Uredbu 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 prevodioce i tumače, i sertifikovane i imenovane. U vreme izrade nacrtu, na internetu je dostupna samo Uredba 07/2023: https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119_KGJK_Rregullore_07_2023_per_perkthyes_dhe_interpret_gjygesore.pdf [pristupljeno 21.marta 2024]

iv. AKK bi trebalo da uspostavi mehanizam za rešavanje žalbi primljenih od sudova u vezi sa ponašanjem članova i da obezbedi da disciplinski nalazi budu javno dostupni, uz istovremeno očuvanje prava na privatnost.

Prema ZKP-u, odbrana ima pravo na prepis optužnice i uvid u spise predmeta pre prvog ročišta.⁷⁰ Projekat je uočio slučajeve u kojima tužilac nije omogućio odbrani pristup ovim esencijalnim dokumentima. Shodno tome, ročišta su bila odlagana u 16 praćenih predmeta zbog dostavljanja optužnice i/ili spisa predmeta,⁷¹ što je izazvalo kašnjenja između dve i 24 nedelje.⁷²

U osam praćenih slučajeva sa više optuženih, Projekat je uočio ograničen prostor u sudnici i kasni dolazak okrivljenih iz pritvorskih centara što je ugrozilo mogućnost branioca da se konsultuje sa svojim klijentima.

Projekat je nadgledao 24 slučaja u kojima je branilac nekvalitetno zastupao klijenta zbog neadekvatne pripreme. Primećeno je da sudska veća generalno nisu intervenisala u ovim okolnostima. Da bi se obezbedilo efikasno pravno zastupanje, sudovi bi trebalo da vrše

nadzor koristeći ovlašćenja definisana ZKP-om. Međutim, u konsultacijama sa sudijama potvrđeno je da je jedina mera za rešavanje zabrinutosti u vezi sa radom privatno angažovanih branilaca jeste prijavljivanje branioca AKK radi disciplinskih mera.

Ovo bi bilo prikladno samo u teškim slučajevima. Međutim, treba ga primeniti kada je potrebno. Nažalost, sudije i tužioci su izvestili da AKK retko odgovara na zahteve za disciplinske mere i/ili nisu obavestili o njihovom ishodu. Ukoliko je to tačno, onda ukazuje na zabrinjavajući nedostatak poštovanja prema sudskim zahtevima i može doprineti osećaju nekažnjivosti među advokatima koji se ne pridržavaju profesionalnih standarda. Tokom konsultacija, SSK, TSK i AKK su izvestili da ne postoji mehanizam za rešavanje ovog pitanja, pošto ne postoje redovni sastanci ili platforme za diskusiju o problemima između institucija.

⁷⁰ ZKP, član 239, „Materijali dostavljeni okrivljenom po podizanju optužnice“.

⁷¹ Odredbe ovog člana podležu merama zaštite oštećenih i svedoka. Član 239. st. 5 nedavno usvojenog ZKP konstatuje: „kada tužilac ne izvrši obaveze iz stava 1. ovog člana, obaveštava se glavni tužilac kancelarije“

⁷² U dva slučaja kašnjenja su dodatno produžena zbog potrebe da se prevede spis predmeta.

AKK bi trebalo da razmotri delotvornije smernice za braniocce. Ove smernice treba da sadrže minimalne standarde za pripremu predmeta, savetovanje i zastupanje. Takve smernice bi pomogle u postavljanju standarda za zastupanje odbrane u krivičnom postupku i

obezbedile merilo po kome bi se određivalo kada je intervencija opravdana.

Implementaciju smernica treba podstaći putem sveobuhvatne obuke kako bi se poboljšao kvalitet zastupanja.

4

Preporuka

Obezbediti doslednu primenu zakona u skladu sa međunarodnim standardima, posebno onima koje je utvrdio Konsultativni savet evropskih sudija (KSES).

- i. Podsticati sudove niže instance da se pozivaju na praksu viših sudova, posebno kada se bave pitanjima tumačenja. Vrhovni sud treba da pruži smernice kada se radi o složenim pravnim pitanjima/tumačenju.
- ii. Povećati broj sastanaka između sudija različitih sudskih instanci i izraditi sažetak odabranih odluka o postupanju u složenim slučajevima OKK na visokom nivou.
- iii. SSK treba da obezbedi objavljivanje presuda, posebno onih iz viših sudova, na dosledan i blagovremen način.

Sudije su istakle nezadovoljavajuće odnose po vertikali u pravosudnom sistemu. Konkretno, nema dovoljno sastanaka između sudija Vrhovnog suda i Apelacionog suda sa sudijama osnovnog suda i sudijama sudskih

ogranaka u cilju promovisanja dobre i dosledne sudske prakse. Štaviše, konsultacije su pokazale da sudovi niže instance često oklevaju da zatraže pravna mišljenja od Vrhovnog suda.⁷³

⁷³ 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 smernice za jedinstvenu primenu zakona od strane sudova na teritoriji Kosova.“.

Takođe je prijavljeno da nižestepene sudije nisu bile proaktivne u istraživanju i primeni jurisprudencije viših sudova. Ovim se ograničava sposobnost viših sudova da se bave izazovima u tumačenju zakona i da promovišu harmonizaciju, što posledično dovodi do sve veće nedoslednosti.

U decembru 2023. Vrhovni sud je usvojio dve smernice. Prva, pod nazivom „Izabrane odluke Vrhovnog suda Kosova,”⁷⁴ sadrži sažetak ključnih odluka iz oblasti krivičnih i građanskih predmeta u cilju homogenizacije sudske prakse. Drugi, pod nazivom „Sažetak prakse Vrhovnog suda u krivičnim i građanskim predmetima,”⁷⁵ nudi rešenja za izazove sa kojima se suočavaju sudije u krivičnim i građanskim predmetima, uključujući uputstva o primeni jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava („ESLJP”). OEBS podržava ove publikacije i nastaviće da prati njihov uticaj. Ohrabruje se usvajanje sličnih smernica za rešavanje izazovnih pitanja u složenim slučajevima OKK sa više okrivljenih. Uprkos velikom broju novih zakona koji su stupili na snagu,

uključujući novi Krivični zakonik („KZ”) 2019. i izmenjen ZKP 2023. godine, Projekat je uočio pad u donošenju mišljenja od strane Vrhovnog suda od 2016.⁷⁶ Štaviše, kada se donesu presude, odluke SSK-a ili druge nove smernice koje imaju uticaj na sudsku praksu, od suštinskog je značaja da sudije budu obaveštene o tome. S tim vezi, redovno profesionalno ažuriranje ili obaveštenja sa upozorenjem u ISUP-u mogu poslužiti da upozore pravosudni sistem o važnom profesionalnom napretku.

Projekat je takođe primetio da se sudovi retko pozivaju na postojeću sudsku praksu. U stvari, postojala su samo dva praćena predmeta u kojima se Apelacioni sud pozivao na sudsku praksu – u oba slučaja sudije su citirale odluke ESLJP.⁷⁷ Tokom konsultacija, neke sudije su izrazile zabrinutost zbog potencijalne selektivne upotrebe sudske prakse za protežiranje poželjnog tumačenja. Ovo naglašava potrebu za jasnim uputstvima o tome kada i kako se sudovi mogu na odgovarajući način pozvati na jurisprudenciju viših sudova.

⁷⁴ 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 [pristupljeno 21.marta 2024]

⁷⁵ 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 [pristupljeno 21.marta 2024]

⁷⁶ U 2016. godini Vrhovni sud je izdao 15 pravnih mišljenja (slično broju izdatih prethodnih godina). Međutim, između 2017. i 2023. izdato je ukupno samo deset pravnih mišljenja. Videti, <https://supreme.gjyqesori-rks.org/mendimet-juridike/?cYear=2023>. [pristupljeno 21.marta 2024]

⁷⁷ Primenljivost jurisprudencije ESLJP je decidno jasnija jer je definisana u članu 53. Ustava, koji navodi: „[ljudska] prava i osnovne slobode zagarantovane ovim Ustavom tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.”

Neophodan je značajan pomak u praksi kako bi se podstaklo pozivanje na postojeću sudsku praksu i tom pogledu razjasnile obaveze svih strana. Ovu praksu ne treba smatrati pretnjom nezavisnosti pravosuđa. Umesto toga, treba je posmatrati kao sredstvo za obezbeđivanje jednoobrazne primene zakona.

Preduzeti su značajni koraci da bi se povećalo objavljivanje presuda.⁷⁸ U 2023. godini, većina presuda je bila objavljena na sajtu SSK-a, što je omogućilo pretraživanje postojeće sudske prakse.⁷⁹ Međutim, internet stranica bi mogla da bude jednostavnija za korisnike, a funkcije pretrage moraju biti preciznije kako bi se omogućila tačna identifikacija slučajeva.

5

Preporuka

Osigurati nepristrasnost suda i njegovu percepciju

i. Omogućiti praktičnu obuku za sudije o upravljanju sudnicama i vođenju postupaka na profesionalan i nepristrasan način u skladu sa međunarodnim standardima.

U 15 praćenih slučajeva, Projekat je uočio neprikladne komentare sudija i tužilaca koji su narušili percepciju nepristrasnosti i pretpostavku nevinosti. Na primer, u slučaju korupcije na visokom nivou, nakon što je svedok okrivljenog nazvao „dobrom osobom“, jedan od članova sudskog veća je odgovorio: „Ako je okrivljeni dobra osoba, šta mislite, zašto je optužen?“ Iako je ova izjava podrila percepciju nepristrasnosti suda i narušila

pretpostavku nevinosti okrivljenog, odbrana nije tražila izuzeće sudije.⁸⁰

U drugom slučaju korupcije na visokom nivou, nakon što je svedok pozitivno okarakterisao optuženog, predsedavajući sudija je rekao: „Nećemo ga veštati“. Isti sudija je prokomentarisao beleške koje je svedok sačinio kao podsetnik: „Da, znamo koliko ste pripremljeni“. Takođe, tokom saslušanja ovog svedoka, koji je ranije

⁷⁸ Prema izveštaju Pokreta FOL o praćenju objavljivanja sudskih odluka (januar - decembar 2022.), došlo je do povećanja broja objavljenih sudskih odluka za 41% u 2022. u odnosu na 2021. (2021.: 24.593 objavljenih presuda; 2022.: 34.694 objavljenih). SSK je pozvao na još veću posvećenost u objavljivanju sudskih odluka radi povećanja stepena transparentnosti. Videti, <https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2023/03/Monitorimi-i-publikimit-te-vendimeve-gjygesore.pdf>. [pristupljeno 21.marta 2024]

⁷⁹ eKosova je portal gde se javne usluge nude onlajn. Dostupno na <https://ekosova.rks-gov.net/Service/10> [pristupljeno 21.marta 2024]

⁸⁰ Član 38(3), ZKP, „[a] sudija takođe može biti izuzet iz vršenja sudijske funkcije u određenom slučaju ukoliko se prezentuju[...] okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.“

bio u pritvoru u vezi sa istim slučajem, tužilac je prokomentarisao: „Neverovatno je da ste pušteni na slobodu“.

U većini slučajeva sa više okrivljenih sudska veća su se borila da održe red, povremeno pribegavajući merama koje bi se mogle shvatiti kao pristrasne. Pratioci suđenja su uočili probleme kao što je nedosledna primena pravila ispitivanja svedoka, što opet podriva percepciju nepristrasnosti. Na primer, u nekoliko slučajeva, sudije su dozvolile strankama da unakrsno ispituju svedoke više puta, iako ZKP dozvoljava samo direktno, unakrsno i naknadno

ispitivanje.⁸¹

Pored toga, u najmanje 16 navrata, sudije su po kratkom postupku odbacile predloge i primedbe stranaka bez davanja detaljnog obrazloženja.

Mnoge od uočenih zabrinutosti bile su povezane sa lošim i/ili neodgovarajućim upravljanjem sudnicom. Kosovska Akademija Pravde (KAP) treba da obezbedi praktičnu, visokokvalitetnu obuku za tužioce o tehnikama ispitivanja a za sudije o održavanju reda i nepristrasnom predsedavanju. Ovim bi se poboljšao kvalitet pravde i poverenje javnosti u pravosuđe.

EFIKASNOST

6

Preporuka

Poboljšati praćenje slučajeva kako bi se identifikovali osnovni uzroci kašnjenja i proaktivno pratila dugotrajna suđenja

i. SSK treba da uspostavi mehanizme za registrovanje slučajeva koji se suočavaju sa ozbiljnim kašnjenjima, da identifikuju uzrok kašnjenja i odrede korektivne mere.

⁸¹ ZKP, čl. 328-331. Ne postoji odredba o pružanju mogućnosti strankama za dodatni krug unakrsnog ili ponovnog ispitivanja. Štaviše, Evropski sud za ljudska prava je istakao značaj nepristrasnosti za pravičan pristup pravdi u *García Ruiz v. Španije*, 24.januar 1999, dostupno na: *GARCÍA RUIZ v. SPAIN* (coe.int), *Piersack v. Belgium*, 1 oktobar 1982, dostupno na *PIERSACK v. BELGIUM* (coe.int), i *Findlay v. Ujedinjenog Kraljevstva*, 25. februar 1997, dostupno na: *FINDLAY v. THE UNITED KINGDOM* (coe.int) [svima pristupljeno 25.marta 2024]

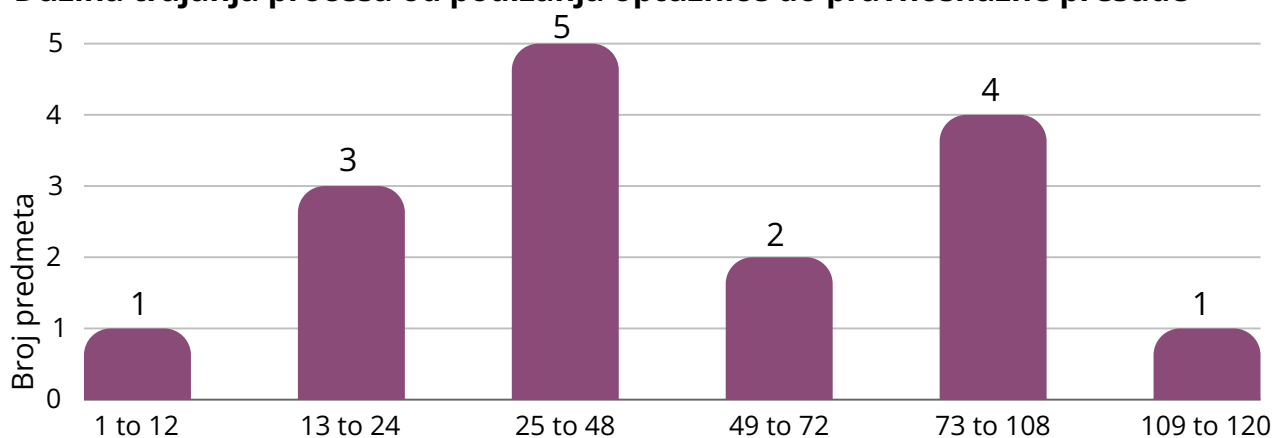
Preporuka

ii. SSK treba da razmotri svoja interna pravila i propise koji imaju uticaj na tok predmeta. Ovo bi trebalo da se odnosi na procenu praktične primene pravila o unapređenju, penzionisanju i promeni radnih mesta kako bi se osiguralo da raspoloživost pravnika ne odlaže postupke.

Od jula 2021, OEBS je pratio 16 slučajeva koji su okončani. Dužina postupka, od podizanja optužnice do donošenja pravnosnažne presude,

varirala je od jednog do 120 meseci. Značajno je da je u 12 slučajeva (75 odsto) bilo potrebno više od 24 meseci da se donese konačna presuda.

Dužina trajanja procesa od podizanja optužnice do pravnosnažne presude



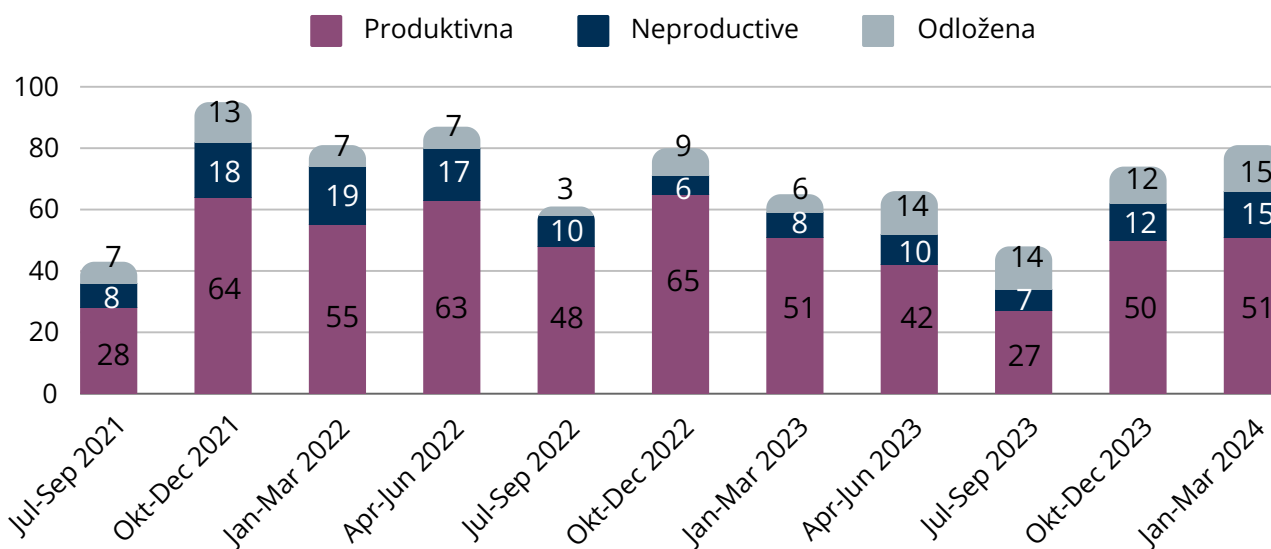
Grafikon 20 - Dužina trajanja postupka od podizanja optužnice do pravnosnažne presude

Utvrđeno je da su neproductivna ročišta preovlađujući razlog za duže trajanje postupaka u slučajevima OKK na visokom i srednjem nivou. Ukupno, 30 procenata svih praćenih ročišta bilo je

ili „neproductivno“ ili „odloženo“.⁸² Gledajući donji grafikon, ključno je istaći da napredak u pogledu efikasnosti sudskih postupaka prati sporadičan i nepredvidiv obrazac.

⁸² Ročišta se definišu kao „neproductivna“ ako se ništa suštinski ne dogodi tokom saslušanja i/ili slučaj ne napreduje. Ročišta se opisuju kao odložena kada se datum ročišta unapred promeni i stranke budu obavestene, izbegavajući neophodnost prisustva u sudu.

PRODUKTIVNA NASPRAM NEPRODUKTIVNIH I ODLOŽENIH ROČIŠTA TOKOM FAZE NADGLEDANJA



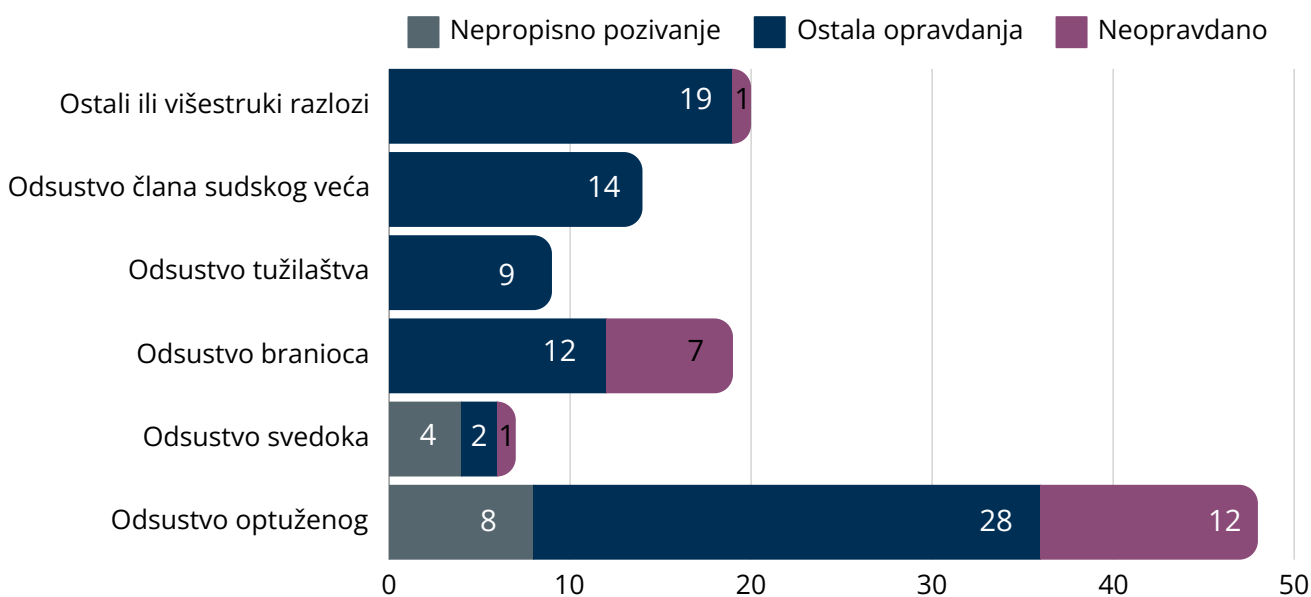
Grafikon 21 - Produktivna ročišta naspram neproaktivnih ročišta i odloženih ročišta

The most common reason for unproductive hearings was the absence of one or more of the parties, i.e., absence of the defendant, witness,

defence counsel or prosecutor.

This was the main cause in 88 out of 126 unproductive hearings (70 per cent).

Uzroci neproaktivnih ročišta



Grafikon 22 - Uzroci neproaktivnih ročišta

Predmeti sa tri uzastopna neproaktivna ročišta ili predmeti koji su odloženi duže od tri meseca trebalo bi da aktiviraju mehanizam za analizu i popravne mere.

Još jedan faktor koji uzrokuje kašnjenje jesu ponovljena suđenja. Na primer, posmatrači su pratili slučaj u kome je Apelacioni sud ukinuo osuđujuće presude Osnovnog suda (prvostepenog) optuženima u tri odvojena navrata i svaki put vratio predmet na ponovno suđenje. U trećem ponovljenom suđenju Osnovni sud je oslobodio optužene.⁸³ Ne postoji rok za početak ponovnog suđenja nakon što je predmet vraćen iz Apelacionog suda, niti je ograničeno koliko puta se predmet može vratiti na ponovno suđenje. Tokom konsultacija, sudije su izrazile zabrinutost zbog prevelikog obima posla, posebno u Specijalnom departmanu Osnovnog suda u Prištini.

Raspoređivanje troje dodatnih sudija u ovo odeljenje predstavljalo je pozitivan pomak. Međutim, od tada su otvorena još dva slobodna radna mesta.⁸⁴ Specijalno tužilaštvo (STK) će zaposliti dodatnih devet tužilaca 2024 godine.⁸⁵ Međutim, da bi ovo uticalo na poboljšanje efikasnosti, mora da postoji dovoljan broj sudija u Specijalnom departmanu.

Sudije su se takođe žalile da nedostatak pravnih službenika i administrativnog osoblja predstavlja prepreku efikasnijem procesuiranju predmeta.

Mnogim sudijama nedostaju pravni saradnici ili pripravnici koji bi olakšali njihov rad. SSK i TSK treba da obezbede kontinuiranu procenu potreba različitih sudova i odeljenja, uzimajući u obzir ne samo broj predmeta već i njihovu prirodu i složenost.

⁸³ Optužnica je podignuta 2014. godine. Presude Osnovnog suda donete su 2017, 2018. i 2020. godine gde su pojedini ili svi okrivljeni bili osuđeni. Konačnom presudom Osnovnog suda iz 2023. godine svi optuženi su oslobođeni optužbi.

⁸⁴ Zbog smrti jednog sudije i penzionisanja drugog. Pored toga, Projekat je obavešten da će treći sudija Specijalnog departmana otići u penziju u julu 2024.

⁸⁵ Od 2019. godine, Specijalni Departman ima nadležnost za sve slučajeve koje vodi STK.

Unaprediti praksu u vezi korišćenja redovnih i sporazumnih priznanja krivice

- i. Podstaći sudije i tužioce da koriste redovno i sporazumno priznanje krivice u odgovarajućim slučajevima.
- ii. Kancelarija glavnog tužioca treba da ažurira Uputstvo o sporazumnim priznanjima krivice i da prati njegovo sprovođenje.
- iii. Vrhovni sud bi trebalo da izradi nacrt smernica o sporazumnom priznanju krivice, uključujući i to kada sud treba da prihvati sporazumno priznanje i ispravan pristup izricanju kazne.

Priznavanje krivice, bilo sporazumno ili redovno i dobrovoljno, štedi ograničene sudske resurse. U predmetima kada postoji dovoljno dokaza i okrivljeni dobrovoljno prihvata odgovornost, priznanje krivice može da pruži efikasno rešenje slučaja doprinoseći efikasnom upravljanju predmetima i korišćenje resursa, posebno u složenim slučajevima OKK.⁸⁶

Na Kosovu, Projekat je primetio (potvrđeno od strane aktera) nisku

upotrebu priznanja krivice, posebno u predmetima na visokom nivou. Kosovski zakon dozvoljava ublažavanje kazne nakon priznanja krivice.⁸⁷

Ovo je pogodno s obzirom na to da su prihvatanje odgovornosti i posledica olakšavajući faktori za efikasno sprovođenje pravde. Bez obzira na to, kazna treba da ostane srazmerna i ne sme omogućiti nekažnjivo.

⁸⁶ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv trans-nacionalnog organizovanog kriminala sugeriše da se kazna može ublažiti za osobe „koje pružaju značajnu saradnju u istrazi ili krivičnom gonjenju“ kod organizovanog kriminala i srodnih krivičnih dela. Konvencija Ujedinjenih nacija o trans-nacionalnom organizovanom kriminalu, čl. 26(2). ESLJP potvrđuje da „pregovaranje o priznanju krivice“ samo po sebi ne krši pravo na pravično suđenje i može doprineti efikasnosti u postupku, smanjenju obima posla u sudstvu i poslužiti kao „uspešno sredstvo u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“. Natsvlshvili i Togonidze v. Gruzija, Br. 9043/05, 29.april 2014, par. 90.

⁸⁷ 2023 ZKP, član 230

Prava okrivljenih, uključujući pristup svrsishodnom pravnom savetu koji sadrži sve posledice priznanja krivice, treba da budu zaštićena.

U četiri praćena slučaja okrivljeni su izrazili nameru da priznaju krivicu. Međutim, sud je odbacio njihovo priznanje krivice. U dva predmeta žalbe su odbijene jer su saokrivljeni osporavali slučaj, a sud je obrazložio da stoga svima treba da se sudi.⁸⁸

U druga dva slučaja sud je utvrdio da osnov priznanja krivice ne odgovara navedenim činjenicama.⁸⁹ Ovi slučajevi ilustruju neke od izazova za sudove u tumačenju odredaba kako redovnog tako i sporazumnog priznanja krivice (SPK).

Kancelarija glavnog tužioca je 2021. godine izdala uputstva o upotrebi SPK.⁹⁰

Treba napomenuti da se nepoštovanje ovih uputstava smatra kršenjem Kodeksa etike tužilaca.⁹¹ Međutim, uputstvo bi trebalo ažurirati kako bi nedavne zakonske promene imale efekta i pratilo njihovo sprovođenje, posebno odredbe o konfiskaciji i obeštećenja nakon SPK.

Slične smernice Vrhovnog suda mogle bi bile od pomoći u usklađivanju sudske prakse u ovoj oblasti.

U tri presude nakon priznanja krivice,⁹² sud nije očuvao pretpostavku nevinosti za saokrivljene koji se nisu izjasnili krivim. U ovim presudama, predmet tužilaštva je prepisan u presudi ne izuzimajući navode okrivljenih koji su nastavili da osporavaju optužbe. Evropski sud za ljudska prava je naveo da presude donesene na osnovu priznanja krivice moraju zaštititi pretpostavku nevinosti za druge navodne saizvršioce.⁹³

⁸⁸ U oba slučaja krivična dela su navodno počinjena u „saizvršilaštvu“.

⁸⁹ ZKP, član 242 (2.3)

⁹⁰ Smernice detaljno opisuju procedure vezane za SPK, uključujući: sadržaj sporazuma, podsticaje, kooperativne optužene i obaveze u pogledu konfiskacije i obeštećenja. 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. [pristupljeno 21.marta 2024]

⁹¹ Dostupno na https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf [pristupljeno 21.marta 2024]

⁹² Svi slučajevi korupcije

⁹³ Mucha protiv Slovačke, br. 63703/19, 25. novembar 2021, st. 66. Konkretno, ESLJP je naveo da „sudske odluke moraju biti formulisane tako da se izbegne bilo kakvo potencijalno prejudiciranje o krivici treće strane kako se ne bi ugrozilo pravično ispitivanje optužbi u odvojenim postupcima.“

Osigurati efikasno upravljanje predmetima u slučajevima OKK

i. SSK i Vrhovni sud treba da razviju smernice o upravljanju suđenjima. Smernice treba da naznače odgovarajuću upotrebu sankcija i drugih mera kako bi se osiguralo prisustvo stranaka na ročištima.

ii. SSK i Vrhovni sud treba da podstaknu ročišta o upravljanju predmetima u ozbiljnim/složenim predmetima kako bi omogućili:

- Izradu realnog kalendara za predmet.
- Identifikaciju nespornih i spornih činjeničnih i pravnih pitanja.
- Identifikacija nespornih i spornih dokaza.
- Uputstva o obelodanjivanju dokaza.
- Identifikacija potrebe za veštačenjem.

iii. SSK bi trebalo da razvije i promoviše korišćenje e-poziva i onlajn obaveštenja za obaveštavanje stranaka o datumima ročišta.

Tokom konsultacija, postojala je opšta podrška razvoju smernica za upravljanje predmetima i korišćenje pretpretresnih ročišta za aktivno upravljanje predmetima. Ove smernice treba da prate primarno zakonodavstvo i da omoguće sudsku diskreciju kada je to neophodno. Ali oni takođe treba da obezbede jasna merila očekivanih standarda o tome kako će predmeti napredovati. SSK treba da razmotri razvoj i sprovođenje obrazaca za upravljanje predmetima.⁹⁴

Gore pomenute smernice treba da apostrofiraju odgovarajuću upotrebu sankcija i proceduralnih sredstava kako bi se osiguralo prisustvo stranaka na ročištima. Kosovski zakon daje sudijama ovlašćenja da preduzimaju kaznene ili disciplinske mere, ali su sudije retko primenjivale ove mere na ročištima koja su praćena. Sudije često navode nedostatak jasnih uputstava o primeni sankcija za neprimenu ovih kaznenih mera, ističući potrebu za smernicama po ovom pitanju.

⁹⁴ Dobri primeri obrazaca za upravljanje slučajevima koji su se koristili u Engleskoj i Velsu dostupni su na: [cm001eng.docx \(live.com\)](#); [PTPH_1_defendant.docx \(live.com\)](#); sa ostalim obrascima dostupnim na: [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) [pristupljeno 21 marta.2024]

SSK treba da nastavi sa unapređenjem postojeće baze podataka i promoviše digitalizaciju, uključujući razvoj sistema obaveštavanja za informisanje stranaka i javnosti o zakazanim terminima.⁹⁵ Koraci ka realizaciji ovih preporuka treba da sadrže:

i. Primenu digitalnog sistema obaveštavanja stranaka za slanje automatizovanih e-poruka ili tekstualnih poruka, pružajući im blagovremeno ažuriranje o datumima predmeta i svim ostalim promenama u rasporedu.

ii. Osigurati održavanje i ažuriranje internet stranica sudova tačnim dnevnim rasporedom ročišta i obaveštenjima o promeni rasporeda.

iii. Nastaviti razvoj i promovisati upotrebu ISUP-a za centralizaciju informacija o predmetima, olakšavanje komunikacije i omogućavanje pristupa relevantnim dokumentima.

iv. Pružanje redovne obuke sudskom osoblju o efikasnom korišćenju relevantnih tehnologija i važnosti sistema blagovremenog obaveštavanja.

Ove mere bi poboljšale efikasnost sudskih postupaka, informisale stranke i javnosti poboljšale pristup informacijama.

U junu 2023. godine, SSK je usvojio „Plan rada Specijalnog departmana Osnovnog suda u Prištini za 2023. godinu” (PR). U februaru 2024. plan je ažuriran i obnovljen. Cilj PR-a je povećanje efikasnosti i prioritizacija predmeta u okviru Specijalnog departmana. Usvajanje PR-a je pohvalno, a ohrabruje se izrada sličnih PR-a za ostala sudska odeljenja.

⁹⁵ Regionalni projekat praćenja suđenja „Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu”, Privremeni izveštaj o nalazima i preporukama, Godina pregleda jul 2021 – jun 2022, strana 42

Osigurati primenu odredbi novog ZKP-a u cilju smanjenja kašnjenja.

- i. Vrhovni sud treba da izda uputstvo o pravilnom tumačenju izmena i dopuna odredaba o ponovljenom suđenju iz člana 402, ZKP.
- ii. SSK-a da uzme u obzir analizu kontinuirane upotrebe ponovljenih suđenja u slučajevima OKK.
- iii. Vrhovni sud treba da izda uputstvo o novim in absentia odredbama člana 303 ZKP.
- iv. AKK treba da izda uputstva o ulozi branioca tokom postupka in absentia i da članovima obezbedi obuku o ovim odredbama.

17. februara 2023. godine stupio je na snagu izmenjeni ZKP, koji je doneo nekoliko izmena u cilju otklanjanja nedostataka u krivičnim postupcima.⁹⁶ To je omogućilo suđenja in absentia za sva krivična dela i uvođenje strože provere kod vraćanja predmeta iz Apelacionog suda na ponovno suđenje. Iako je od objavljivanja novog ZKP-a do njegovog stupanja na snagu proteklo šest meseci, Projekat je primetio da i dalje postoji značajno nerazumevanje novih i izmenjenih odredbi. Moguće je da tokom prelaznog perioda nisu sprovedene dovoljne, sveobuhvatne

obuke za praktičare i da je to dovelo do problema sa njihovom primenom.

Tokom pet praćenih ročišta sudije su predlagale postupke in absentia, ali je odbrana uspešno uložila prigovor jer im nije pružena potrebna obuka. Shodno tome, preporučuje se da AKK razmotri izdavanje smernica za branioce o postupcima *in absentia*.

Smernice treba da budu potkrepljene i kroz praktične obuke. Ovo je važno jer odredbe stvaraju posebne etičke i pravne izazove za branioce.

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

Projekat je identifikovao prekomerno oslanjanje na ponovna suđenja kao ključni uzrok kašnjenja presuđenjau predmetima. Da bi se rešio ovaj problem, ZKP iz 2023. uveo je strožu proveru kod vraćanja predmeta na ponovno suđenje.

Po novom ZKP-u, ponavljanje suđenja je dozvoljeno samo u „izuzetnim okolnostima“, a Apelacioni sud je dužan da u odluci navede razloge zbog kojih presuda nije preinačena već vraćena na ponovno suđenje.⁹⁷ Međutim, „izuzetne okolnosti“ nisu definisane i postoji prostor za različita tumačenja.

Potrebno je dati smernice kako bi se osigurala primena ovih odredbi od strane suda.

Trenutno ponovni postupak vodi isto sudsko veće koje je prvostepeno donelo presudu. Verovatno bi Vrhovni sud takođe trebao preispitati ovu praksu i dati mišljenje o odgovarajućem sastavu sudskih veća za ponovne postupke.

Obzirom na značaj ZKP-a za unapređenje krivičnog pravosuđa, preporučuje se da Ministarstvo pravde bude učesnik „ex post evaluacije“ sprovođenja novog zakona.⁹⁸

KAPACITET

10

Preporuka

Poboljšati standard optužnica i drugih pravnih akata

i. Kancelarija glavnog tužioca treba da poboljša interne mehanizme za preispitivanje optužnica pre finalizacije istih, istovremeno obezbeđujući odgovarajuću ravnotežu između autonomije tužilaca i ovlašćenja nadređenih da izdaju uputstva u određenim predmetima.

⁹⁷ U članu 402. Zakonika o krivičnom postupku 2013 ... stoji: „1. Apelacioni sud će, u određenim slučajevima, rešenjem poništiti presudu Osnovnog suda i vratiti predmet na ponovno suđenje [...]“. U članu 402, Zakonika o krivičnom postupku 2023, ovo je zamenjeno sa „1. Apelacioni sud, u izuzetnim slučajevima, rešenjem poništava presudu Osnovnog suda i vraća predmet na ponovno suđenje [...]“. Pored toga, prema Zakoniku iz 2023, stav 2 „[t]rešenje treba jasno sadržati razloge i osnov zbog kojih Apelacioni sud ne može postupiti po članu 403. ovog zakonika.

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

Preporuka

- ii. Kancelarija glavnog tužioca treba da razvije mehanizam kojim će obezbediti internu reviziju slučajeva OKK na visokom nivou koji su rezultirali oslobađajućim presudama ili kada dođe do toga da su optužnice odbijene/odbačene.
- iii. Kosovska akademija pravde ("KAP") treba da poveća broj ciljanih obuka za tužioce i sudije kako bi se poboljšao kvalitet optužnica u slučajevima OKK.

Nedostaci su uočeni kod većine podignutih optužnica u praćenim predmetima. Uobičajeni problemi se odnose na stil pisanja, nepotkrepljene optužbe, nejasni činjenični opis, neadekvatno objašnjenje relevantnosti dokaza i doslovno ponavljanje iskaza svedoka.

U optužnicama često nedostaju detalji o finansijskoj dobiti ili šteti kao i izostavljanje zahteva za oduzimanje imovine. Optužnice često nisu detaljno opisivale elemente navodnog dela u skladu sa Krivičnim zakonikom, naročito kod predmeta organizovanog kriminala. Uprkos ovim nedostacima, sudije u većini slučajeva nisu odbacile optužbe niti zahtevale izmenu optužnice.⁹⁹

Tokom diskusionih foruma i konsultacija, došlo je do neslaganja oko uloge sudstva u preispitivanju optužnica

a posebno o njihovom pravu da to čini po službenoj dužnosti (tj. kada strane ne podnose zahtev), uzimajući u obzir izrazito kontradiktornu prirodu sudskog sistema Kosova. Mnoge sudije su izjavile da se radije oslanjaju na zahteve odbrane za odbacivanje optužnica, jer se inače plaše optužbi za pristrasnost.

Treba napomenuti da je u svakom od 52 praćena predmeta odbrana podnela zahteve za odbacivanje optužnice.¹⁰⁰ Međutim, nijedan od tih zahteva nije bio uspešan.

U jednom predmetu korupcije na visokom nivou, izreka optužnice nije pominjala jednog od optuženih. U ovom slučaju, sud je optužnicu vratio tužiocu i zatražio dopunu. Ovo je doprinelo efikasnom sprovođenju pravde i samim tim je istaknuto kao dobra praksa.

⁹⁹ Član 235(4), ZKP

¹⁰⁰ U nekim slučajevima, uložena je žalba na odbijanje ovih prijava (neuspešno). Činjenica da postoji tako veliki broj osporavanja valjanosti optužnica ima značajne implikacije na sudske resurse i efikasno upravljanje predmetima.

U pokušaju da se otkrije uzrok neodgovarajućih veština sastavljanja nacрта, konsultacije su pokazale da se tužiocima ponekad fokusiraju na kvantitativne a ne na kvalitativne rezultate; odnosno da se više fokusira na broj podignutih optužnica nego na standard tih optužnica. Ovo se može pripisati naglasku na kvantitativnim indikatorima u evaluaciji rada tužilaca.

Još jedan identifikovan problem je da optužnicama često nedostaju ključne informacije. Ovo može ukazivati na potrebu da tužiocima budu proaktivniji u nadgledanju istraga koje vode organi za sprovođenje zakona kako bi osigurali da su svi relevantni dokazi pribavljeni pre podizanja optužnice.

Nedostaci uočeni u optužnicama doprineli 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 tužiocima prolaze obuku o sastavljanju optužnica, tokom programa inicijalne obuke i kontinuiranog stručnog usavršavanja,¹⁰¹ preporučuje se da se uspostavi efikasan mehanizam interne revizije kako bi se:

- Očuvala autonomija tužioca u donošenju odluka uz istovremeno poštovanje doslednosti, odgovornosti i primene pravnih standarda putem sistema nadzora.

- Promovisalo dosledno donošenje odluka i zaštitilo se od pristrasnosti ili sukoba interesa, čime se održava pravičan i nepristrasan pravosudni sistem.
- Tužiocima obezbedila stručnost i smernice od strane nadređenih.
- Omogućila rana identifikacija grešaka, propusta ili slabosti i na taj način pojačalo krivično gonjenje.

U Evropi ne postoji zajednički standard. U nekim jurisdikcijama, viši tužiocima imaju široka ovlašćenja u nadzoru rada mlađih kolega. U drugim, autonomiji tužioca kao pojedinca se daje prioritet.

Međutim, opšte je prihvaćeno da kada viši tužiocima imaju široka ovlašćenja da intervenišu u predmetima, potrebne su provere kako bi se osiguralo da to ovlašćenje nije zloupotrebjeno.

Pored toga, trebalo bi da postoji formalni proces za rešavanje neslaganja između tužioca koji vodi slučaj i njegovog nadređenog ili mentora.¹⁰²

Prijavljeno je i da ne postoji mehanizam revizije za slučajeve u kojima je bilo oslobađajućih presuda ili su optužnice odbijene ili odbačene.

Uspostavljanje takvog mehanizma revizije omogućilo bi da se izvuku pouke i da se predstave budućoj praksi. Ovo je verovatno posebno važno u OKK predmetima na visokom nivou.

¹⁰¹ Oba programa obuke su sprovedena od strane Kosovske Akademije Pravde.

¹⁰² Dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a [pristupljeno 21.marta 2024]

SSK i TSK treba da obezbede da kriterijumi za ocenu učinka i očekivanog obima posla za sudije i tužioce tačno odražavaju nivo napora koji je neophodan za upravljanje predmetima OKK

- i. Saveti treba da uzmu u obzir težinu koja se daje kvalitativnim pokazateljima u oceni učinka sudija i tužilaca.
- ii. I kvantitativni i kvalitativni elementi ocenjivanja učinka treba da na adekvatan način uzmu u obzir složenost i napore koji su uloženi u postupanju sa predmetima OKK na visokom nivou.
- iii. Saveti treba neprekidno da preispituju kriterijume za ocenu učinka u predmetima OKK kako bi se osiguralo da podstiču dobru praksu i daju odgovarajuće prioritete predmetima.

Procene učinka imaju za cilj da obezbede odgovornost i očuvaju sudske i tužilačke standarde, čime se gaji poverenje javnosti u pravosudni sistem. Dok kvantitativni indikatori učinka, kao što su upravljanje brojem predmeta i stopa njihovog rešavanja, daju određeni uvid, oni se moraju kombinovati sa kvalitativnim indikatorima koji utvrđuju standarde rada sudija i tužilaca. Na Kosovu, sistemi ocene učinka trenutno

ističu kvantitativne indikatore. Da bi se postigao bolji balans, veću pažnju treba posvetiti kvalitativnim faktorima.

Time bi se ublažio efekat sudija i tužilaca koji daju prioritet „kvantitetu nad kvalitetom “ i omogućila sveobuhvatna procena celokupne sposobnosti i profesionalizma. Tekuća primena ove preporuke deo je gore pomenute „Zajedničke izjave o posvećenosti”.¹⁰³

¹⁰³ Savet Evrope je izvršio detaljnu procenu sistema ocenjivanja i za sudije i za tužioce u odnosu na standarde KVES, što bi trebalo da posluži za pregled postojećih sistema kao deo ove inicijative. Videti takođe mišljenje KVES br. 17 (2014) „o oceni rada sudija, kvaliteta pravde i poštovanja nezavisnosti pravosuđa“; dostupno na: <https://rm.coe.int/16807481ea> [pristupljeno 21.03.2024]. KVES preporučuje da se uzmu u obzir sledeći kvalitativni indikatori: profesionalna kompetencija, uključujući poznavanje zakona, sposobnost vođenja sudskih postupaka i sposobnost pisanja argumentovanih odluka; lična kompetencija, uključujući sposobnost da se nosi sa opterećenjem, sposobnost donošenja odluka i otvorenost za nove tehnologije; i društvene kompetencije, uključujući sposobnost posredovanja, poštovanja stranaka i obavljanja vodećih funkcija.

Konsolidovani izveštaj koji detaljno opisuje napredak ostvaren u okviru „Zajedničke izjave o posvećenosti“ prikazuje mišljenje da i sudije i tužioce treba ocenjivati na osnovu niza kvalitativnih, a takođe i kvantitativnih indikatora.¹⁰⁴

SSK je 2023. godine usvojio Uredbu o stopi rada sudija („Sudijska norma“). „Procenjeni izvagani“ bodovni sistem koji

odražava dodatni rad uključen u predmetima OKK srednjeg i visokog nivoa je za svaku pohvalu.¹⁰⁵ Preporučeno je da se primena sudijske norme ustanovi kako bi se izmerio efekat na rad pravosuđa i obezbedilo da ne stvara neželjene posledice kao što je „ubiranje kajmaka“ predmeta, kako bi se ispunila norma, a ne objektivno određivanje prioriteta predmeta.

12

Preporuka

Pravosudne institucije bi trebalo bolje da koordiniraju aktivnosti među zainteresovanim stranama i donatorima kako bi se izbeglo dupliranje i maksimizirala saradnja

- i. Institucije treba da sazivaju redovne koordinacione sastanke za međunarodne partnere, organizacije civilnog društva i ostale uključene u realizaciju projekata i aktivnosti u oblasti vladavine prava.
- ii. Institucije treba da sprovode periodične vežbe „mapiranja“ kako bi održavale ažurnu evidenciju aktivnosti koje se onda mogu koristiti za podršku koordinaciji i procenu sprovođenja i uticaja.

Nekolicina donatora, međunarodnih partnera i OCD na Kosovu sprovodi projekte i aktivnosti vladavine prava kao podršku institucijama sektora pravde.

Aktivnosti sadrže izvođenje obuka i radionica, mentorstvo i pružanje ekspertize i resursa.

¹⁰⁴ Zajednička izjava o posvećenosti, Reforma pravosuđa, Rezime izveštaja radnih grupa (decembar 2023), strana 12. Izveštaji nisu dostupni na onlajn.

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

Da bi se osigurala održivost i izbeglo preklapanje, pravosudne institucije treba da preuzmu odgovornost za koordinaciju ovih različitih međunarodnih i lokalnih nastojanja. Lokalne institucije su u boljoj poziciji da izgrade i očuvaju inicijative prilagođene njihovim specifičnim potrebama, strategijama i akcionim planovima, što rezultira intervencijama koje su održivije i efikasnije.

Lokalne institucije treba da preduzmu korake ka boljoj koordinaciji projekata i

aktivnosti u vezi sa pravosudnim sistemom.

U najmanju ruku, ovo bi trebalo da uključi redovno sazivanje „sastanaka za koordinaciju donatora“ i mapiranje podrške i aktivnosti koje se sprovode korišćenjem dobrog modela dobijenog kroz redovne sastanke SSK-a sa donatorima.

I na kraju, pravosudne institucije koje preuzmu vodeću ulogu u koordinaciji će dovesti do relevantnije, efikasnije i uticajnije podrške, čime će se podstaći jača infrastruktura vladavine prava.

13

Preporuka

Proceniti potrebe i učinak specijalizovanih odeljenja koja se bave OKK visokog nivoa.

i. SSK i TSK treba da kontinuirano nadgledaju, procenjuju i pozivaju se na učinak i efikasnost specijalizovanih odeljenja odgovornih za slučajeve OKK na visokom nivou.

Specijalni departman, Osnovni sud u Prištini i Kancelarija specijalnog tužilaštva (KST) su odgovorni za većinu predmeta OKK na visokom nivou. Međutim, krajnji rezultati predmeta ostaju nedosledni. Saveti treba da kontinuirano procenjuju potrebe ovih specijalizovanih odeljenja i obezbede proporcionalnu raspodelu resursa. Ovo uključuje osiguranje adekvatnih iskusnih

sudija i tužilaca za upravljanje predmetima, dostupnost forenzičke ekspertize i pravnog pomoćnog osoblja; kao i negovanje jače saradnje sa specijalizovanim agencijama za sprovođenje zakona i drugim relevantnim institucijama.

Obuke treba da obezbede specijalizovana znanja o temama kao što su javne nabavke, krivična odgovornost

pravnih lica, finansijske istrage, posebne istražne mere i pranje novca se takođe mora razmotriti. Unapređenje stručnosti bi se takođe moglo postići kroz uspostavljanje centara aktivnosti za pružanje mentorstva, usmeravanja i učenja od kolega o ključnim temama koristeći model koji je obezbeđen preko

mreže koordinatora Kancelarije glavnog tužilaštva za konfiskaciju imovine.

Obezbeđivanjem adekvatnih resursa i poboljšanih veština rezultiralo bi preciznijom pravnom analizom i boljim donošenjem odluka, što bi na kraju dovelo do pravednijih ishoda.

14

Preporuka

Poboljšati kvalitet presuda u predmetima OKK na visokom nivou

i. Vrhovni sud bi trebalo da izmeni Smernice za određivanje sankcija iz 2018. kako bi ih uskladio sa novim ZKP-om. Ove revidirane smernice bi takođe trebalo da se pozabave pitanjem sankcija u složenim predmetima OKK koji uključuju više okrivljenih.

ii. Sudije treba da daju jasne, dobro argumentovane presude. Kada su optuženi oslobođeni, treba pružiti konkretnu argumentaciju. Odluke o kazni treba da se pozivaju na otežavajuće i olakšavajuće karakteristike jer se odnose na svakog okrivljenog ponaosob.

Od početka Projekta, tim je pratio 16 predmeta koji su doneli pravnosnažne presude (12 slučajeva korupcije i četiri organizovanog kriminala).

Veliki procenat okončanih predmeta rezultirao je oslobađajućim presudama. Naime, 21 od 26 optuženih (81 odsto)

koji su bili suočeni sa optužbama za korupciju oslobođeni su ili je optužnica odbačena.¹⁰⁶

Trideset šest od 48 optuženih (75 odsto) za krivična dela u vezi sa organizovanim kriminalom oslobođeno je optužbi.

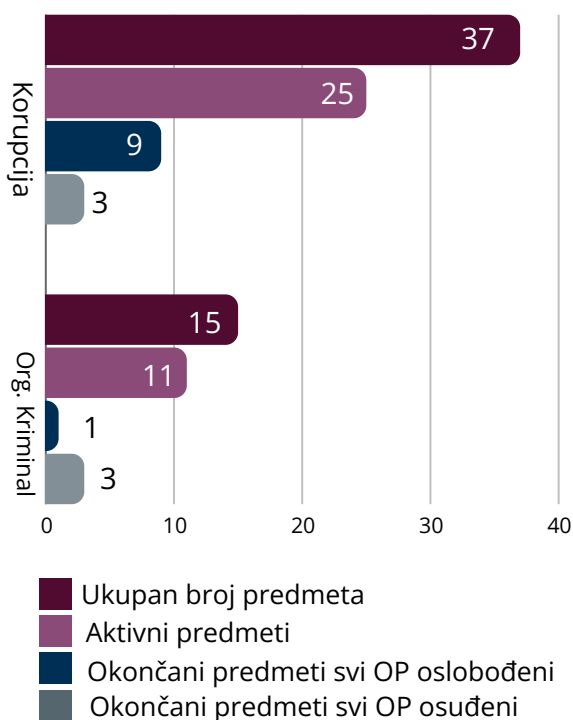
¹⁰⁶ Oslobađajuće presude su zabeležene u devet od 12 praćenih slučajeva (75 odsto)

Tri od četiri slučaja organizovanog kriminala, koji su sadržali optužbe u vezi sa trgovinom drogom, završena su osudama.

Treba napomenuti da je jedan od četiri okončana predmeta organizovanog kriminala okončan oslobađajućim presudama za sve optužene (36 optuženih). Prema tome, treba uzeti

u obzir mali broj praćenih predmeta prilikom procene značaja stope oslobađajućih presuda u predmetima organizovanog kriminala. Sve u svemu, stopa oslobađajućih presuda u praćenim OKK slučajevima iznosi 76 procenata. Međutim, važno je naglasiti da su ove preliminarnе statistike dobijene iz relativno malog broja slučajeva (16).

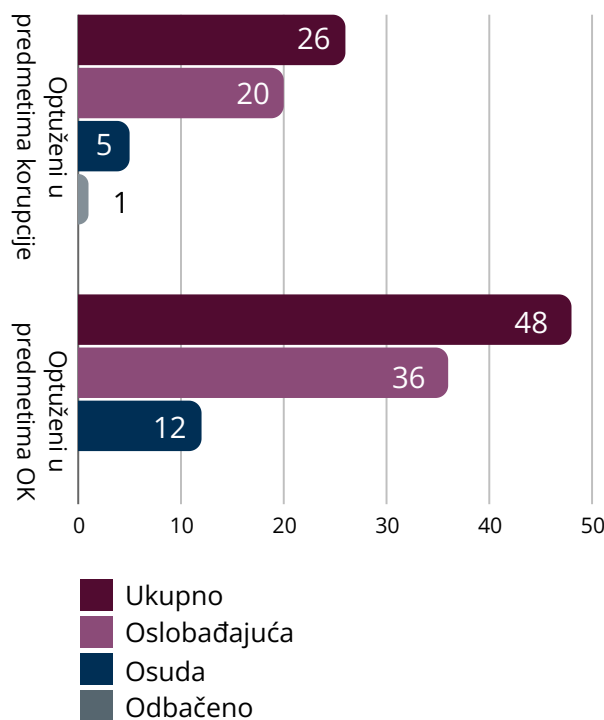
Aktivni vs okončani predmeti



Grafikon 23 - Aktivni vs. okončani predmeti

Od 16 završenih predmeta, jedan je okončan pravnosnažnom presudom u prvom stepenu nakon priznanja okrivljenog, jedan predmet je okončan na ponovljenom suđenju, devet predmeta je presudu dobilo na Apelacionom sudu, a pet predmeta je okončano u Vrhovnom sudu nakon zahteva za zaštitu zakonitosti.

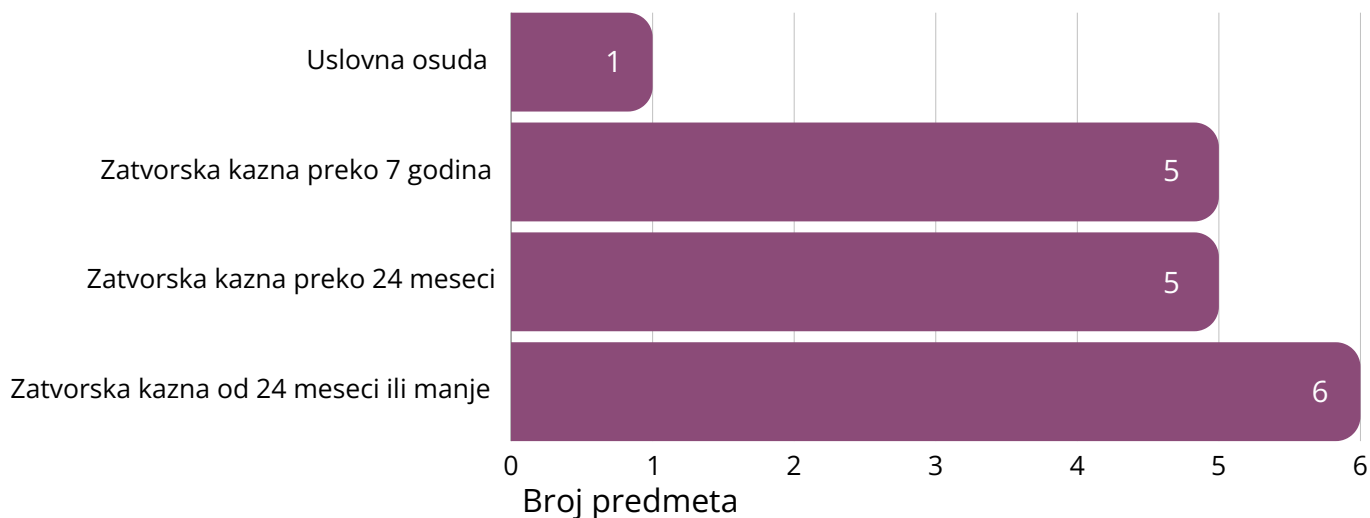
Ishod okončanih predmeta



Grafikon 24 - Ishod okončanih predmeta

Ukupno je osuđeno 17 optuženih (jedan nakon priznanja krivice, 16 nakon spornih suđenja). Raspodela presuda je prikazana na donjoj slici. Treba napomenuti da je 16 od 17 optuženih osuđeno na momentalnu zatvorsku kaznu. Novčane kazne dobilo je i svih 17 optuženih.

Presude u okončanim predmetima OKK



Grafikon 25 - Presude u okončanim predmetima.

Projekat je primetio da presudama Osnovnog suda često nedostaje jasno i sveobuhvatno obrazloženje za odluke, kako za oslobađajuće, tako i za osuđujuće presude. U nekim presudama, izvedeni zaključci su bili nejasni i trebalo ih je dodatno potkrepiti. Neke osuđujuće presude su sadržale otežavajuće i olakšavajuće okolnosti bez preciziranja kako se one odnose na svakog okrivljenog pojedinačno. To je rezultiralo izuzetno kratkim presudama obzirom na složenost predmeta i broj okrivljenih.

Sudije treba da obezbede da presude budu u skladu sa ZKP-om. Odluke o kazni moraju biti u potpunosti obrazložene i individualizovane, sa objašnjenjem otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i zašto se kazna

smatra srazmernom za svakog okrivljenog.

Vrhovni sud je 2018. objavio sveobuhvatne smernice za određivanje kazni koje imaju za cilj da objedine praksu izricanja kazni u svim sudovima.¹⁰⁷ 2021. godine objavljeno je i „Posebno uputstvo za korupciju i krivična dela zloupotrebe službenog položaja“.¹⁰⁸ Iako je uspostavljena komisija za praćenje smernica za 2018. godinu, nije bilo dovoljno praćenja i evaluacije primene tih smernica. Sudovi se često ne pridržavaju dosledno smernica za određivanje kazni. Smernice nisu obavezujuće i sudska veća stoga zadržavaju značajno diskreciono pravo prilikom izricanja presuda okrivljenima. Međutim, primena smernica može poboljšati doslednost u određivanju

¹⁰⁷ Vrhovni sud, Smernice o određivanju kazni, 1. izdanje, 2018, takođe dostupno na: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Sentencing%20Guidelines_February%202018.pdf [pristupljeno 21.marta 2024]

¹⁰⁸ Vrhovni sud Kosova, Korupcija i krivična dela zloupotrebe službene dužnosti, Posebne smernice, jun 2021, takođe dostupno na: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884_Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%202010.pdf [pristupljeno 21.marta 2024]

kazni i smanjiti broj žalbi na presude. Stoga, treba podsticati sudije da se pozivaju na smernice u svojim presudama.¹⁰⁹

Obzirom da je bilo značajnih zakonskih izmena od 2018,¹¹⁰ Vrhovni sud bi trebalo da ažurira trenutne smernice kako bi se ove promene imale efekta.

SUDSKI INSTRUMENTI

15

Preporuka

Osigurati metodično sprovođenje finansijske istrage i konfiskovanje imovine u predmetima OKK

- i. Promovisati efikasnu upotrebu istražnih alata uključujući specijalne istražne mere (SIM) i uzajamnu pravnu pomoć.
- ii. Primeniti smernice za tužioce o zapleni i oduzimanju imovine objavljene 2023. i razmotriti da li su potrebne dodatne smernice o finansijskim istragama.
- iii. SSK i TSK bi trebalo da obezbede da se ocene učinka sudija i tužilaca i obim posla odražavaju na trud koji je potreban za postupak oduzimanja imovine.
- iv. KAP treba da obezbedi da izgradnja kapaciteta za finansijske istrage i oduzimanje imovine bude dovoljna, efikasna i usmerena na one za koje je najrelevantnija.

Projekat je analizirao podatke o finansijskim istragama u praćenim predmetima i primetio da su tužiocima sprovedli finansijske istrage u samo 32 od 52 praćena predmeta (62 procenta).

Uprkos postojanju navodno značajnih iznosa štete ili dobiti u praćenim slučajevima, konfiskacija imovine je bila retka.

¹⁰⁹ Opcija bi mogla biti da se sudije obavežu da daju obrazloženje ukoliko odstupe od smernica.

¹¹⁰ Uključujući Krivični zakon iz 2019. i Zakon o krivičnom postupku iz 2023.

Nekoliko faktora je doprinelo slaboj upotrebi finansijskih istraga i konfiskacije imovine na Kosovu. Prvo, postoji nedostatak uvažavanja među policijom i tužiocima kao i veštine u pogledu značaja konfiskacije i načina na koji se vode efikasne finansijske istrage. Pored toga, posmatrači su primetili nedovoljnu upotrebu alata kao što su specijalne istražne mere (SIM) i uzajamna pravna pomoć (UPP) za praćenje dobiti stečene kriminalom.

Jednom kada u predmetu OKK na visokom nivou dođe do osuđujuće presude, tužioci teže usredsređivanju na druge predmete umesto da pokrenu propisani produženi postupak konfiskacije. Ova težnja može da proizilazi zbog ograničenih resursa, prioriteta u nadmetanju ili nedostatku naglaska na povrate imovine nakon osuđujuće presude u oceni učinka.

Povećanje konačnog oduzimanja imovine u 2023. godini u odnosu na prethodne godine je pozitivan pomak.¹¹¹ Međutim, povećanje se može pripisati manjem broju predmeta u kojima je zaplenjena imovina velike vrednosti i stoga ne ukazuje na širu/sistematsku upotrebu konfiskacije nakon osuđujućih presuda.

Postupci oduzimanja imovine zahtevaju

značajan trud i stručnost sudskih i tužilačkih organa.

SSK i TSK treba da uzmu u obzir složenost ovakvih slučajeva u proceni učinka i obima posla. Ovaj pristup bi obezbedio da se sudijama i tužiocima obezbede adekvatna sredstva i vreme za sprovođenje sveobuhvatnih finansijskih istraga i efikasno vođenje postupaka konfiskacije imovine.

Usvajanje smernica o oduzimanju imovine izdatih od Kancelarije glavnog tužioca u oktobru 2023, jeste još jedna pozitivna promena.¹¹² Napori sada treba da se usmere na podizanje svesti o smernicama i promociji i nadgledanju njihove upotrebe. Navodno je značajno nerazumevanje Zakona o proširenim ovlašćenjima za konfiskaciju imovine ugrozilo korišćenje prava zaplene i konfiskacije. Ovi problemi i dalje postoje uprkos velikom broju obuka po ovom pitanju.

Za uspešno rešavanje ovih izazova potreban je pristup iz više pravaca. U najmanju ruku, relevantni organi treba da se pozabave prazninama u znanju i veštinama službenika za sprovođenje zakona i pravnika, i da revizijom kriterijuma za ocenu učinka obezbede podsticaje kod korišćenja povrata imovine.

¹¹¹ Prijavljeno tokom konsultacija

¹¹² Ovo je usledilo nakon ranijih preporuka za pružanje dodatnih smernica na ovu temu.

Poboljšati pristup finansijskim informacijama organima za sprovođenje zakona i tužiocima uz poštovanje prava na privatnost

- i. Omogućiti Specijalnom tužilaštvu pristup podacima iz zvaničnih registara na istom nivou kao i finansijsko-obaveštajnoj jedinici Kosova (npr. policijskim bazama podataka, katastru i poreskoj upravi).
- ii. Pružiti smernice privatnom sektoru o korespondenciji na zahtev/informacije za objavljivanje podataka od strane pravosudnih organa.
- iii. Obezbediti da forenzički finansijski stručnjaci imaju dovoljno veština i stručnosti i da se njihov rad može propisno oceniti.

Osiguravanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja u predmetima OKK, posebno pranja novca, zahteva poboljšan pristup finansijskim informacijama organima za sprovođenje zakona i tužiocima uz poštovanje prava na privatnost. Specijalno tužilaštvo se trenutno oslanja na Finansijsko-obaveštajnu jedinicu (FOJ) za finansijske istrage, ali se suočava sa preprekama u pristupu ključnim podacima iz postojećih baza podataka. Pored toga, tužiocima često imaju poteškoće u razumevanju prikupljenih podataka, što otežava činjenično stanje i pravnu analizu.

Omogućavanje pristupa Kancelariji Specijalnog tužilaštva podacima iz zvaničnih registara koji su ekvivalentni FOJ značajno bi unapredili njihove kapacitete u istrazi i krivičnom gonjenju.

Međutim, moraju se oformiti jake zaštitne mere za zaštitu prava na privatnost, uključujući stroge protokole zaštite podataka, kontrolu pristupa i korišćenje anonimnih ili šifrovanih podataka gde je to moguće.

Što se tiče privatnog sektora, ključno je davanje jasnih smernica ključnim privatnim finansijskim institucijama, kao što su banke i osiguravajuća društva, o njihovim obavezama kada odgovaraju na zahteve pravosudnih organa.

Ovo uputstvo treba da pokrije pravni okvir, vrste zahteva, procedure rukovanja i mere poverljivosti, naglašavajući saradnju i usklađenost uz istovremeno očuvanje prava na privatnost.

Što se tiče veština i stručnosti forenzičkih finansijskih stručnjaka, trebalo bi uspostaviti sveobuhvatan mehanizam evaluacije za procenu kvalifikacija, kompetentnosti i integriteta finansijskih stručnjaka. Ovaj mehanizam evaluacije treba da obuhvati stroge kriterijume odabira, redovne evaluacije učinka i stalne zahteve za profesionalni razvoj. Postizanjem da se forenzički finansijski stručnjaci pridržavaju rigoroznih standarda, može se očuvati efikasnost i pouzdanost finansijskih istraga.

U sprovođenju ovih mera, trebalo bi da postoji odgovarajuća ravnoteža između olakšavanja pristupa finansijskim informacijama za policiju i tužioce i zaštite prava na privatnost pojedinaca.

Čvrste mere zaštite podataka, jasne smernice i strogi mehanizmi evaluacije mogu pomoći u postizanju ove ravnoteže i obezbeđivanju da pristup finansijskim informacijama bude efikasan i zakonit.

17

Preporuka

Ojačati regionalnu saradnju u procesuiranju predmeta OKK

- i. Koristiti postojeće neformalne mreže i regionalne grupe, kao što je CARIN,¹¹³ i za razmenu informacija.
- ii. Podsticati brz odgovor na zahteve za uzajamnu pravnu pomoć, uključujući:
 - Jasne smernice i standardne operativne procedure za blagovremeni i efikasni odgovor na zahteve za uzajamnu pravnu pomoć, od strane vlasti.
 - Odrediti tačke kontakta u okviru pravosudnih organa radi ubrzanja obrade zahteva.
 - Obezbediti programe obuke za poboljšanje razumevanja međunarodnog pravnog okvira.

¹¹³ CARIN je neformalna mreža policijskih i pravosudnih praktičara u oblasti praćenja, zamrzavanja, zaplene i konfiskacije imovine. To je među agencijska mreža. Svaku državu članicu predstavljaju službenik za sprovođenje zakona i pravosudni ekspert (tužilac, istražni sudija, itd. u zavisnosti od pravnog sistema). CARIN trenutno ima 54 članica registrovanih jurisdikcija, uključujući Kosovo, 27 država članica EU i devet međunarodnih organizacija. Dostupno na <https://www.carin.network/> [pristupljeno 21.marta 2024]

Projekat je pratio četiri slučaja u kojima su se postupci odužili zbog kašnjenja u dobijanju uzajamne pravne pomoći. Najkraći posmatrani period za dobijanje pomoći bio je dva meseca.¹¹⁴ Kosovski pravni praktičari potvrdili su da formalni zahtevi za uzajamnu pravnu pomoć mogu da potraju i do 12 meseci, a u nekim slučajevima na zahteve se uopšte ne odgovori.

Da bi se smanjio uticaj ovih kašnjenja i dalje unapredila regionalna i međunarodna pravosudna saradnja, trebalo bi da se koriste postojeće neformalne mreže i regionalne grupe.

Neformalne mreže, poput CARIN-a (Camden Asset Recovery Inter-agency Network)¹¹⁵ mogu olakšati razmenu informacija između pravosudnih organa i poboljšati međusobno poverenje i saradnju u pružanju uzajamne pravne pomoći.

Preporučuje se primena smernica i standardnih operativnih procedura, zajedno sa praktičnom obukom o primeni međunarodne pravne pomoći i međunarodnog pravnog okvira kako bi se povećalo poverenje praktičara u primenu ovih mera.

¹¹⁴ Ispitivanje svedoka pritvorenog u susednoj jurisdikciji.

¹¹⁵ <https://www.carin.network/>

VIII. CRNA GORA

Uvod

Tokom protekle tri godine, sudsko procesuiranje predmeta teških krivičnih dela OKK u Crnoj Gori pokazalo je ograničen napredak. Na celokupno funkcionisanje pravosudnog sistema negativno je uticalo nepotpuni sastav važnih pravosudnih organa i ključna mesta koja su popunjena na privremenoj osnovi. Međutim, Crna Gora je preduzela neke pozitivne korake u rešavanju pravosudne krize.

U martu 2022. godine imenovan je novi glavni specijalni tužilac. Otkako je preuzeo dužnost, došlo je do značajnog napretka u broju podignutih optužnica, koje su od posebnog javnog interesa, protiv visoko-profilisanih optuženika. Štaviše, Skupština je imenovala preostalog sudiju Ustavnog suda u novembru 2023. godine, troje preostalih sudija porotnika Sudskog saveta u decembru 2023. i Vrhovnog državnog tužioca u januaru 2024.

U vreme pisanja ovog izveštaja, predsednik Vrhovnog suda još uvek nije bio imenovan, iako je radno mesto popunjeno na privremenoj osnovi od decembra 2020.

S obzirom da predmeti na visokom nivou – takođe prema metodologiji Projekta – obično imaju političke implikacije, provera nezavisnosti

pravosuđa bila je deo analize Projektnog tima.

Projekat je kontinuirano posmatrao političare koji su neprimereno komentarisali krivične postupke koji su u toku u predmetima koji se prate. Kroz svoj medijski monitoring, Projekat je takođe pronašao dokaze da mediji pogoršavaju i pojačavaju pomenuti efekat ponovnim objavljivanjem i širenjem problematičnih izjava.

Nadalje, neke nedavne optužbe protiv visoko pozicioniranih bivših ili sadašnjih vršilaca dužnosti pravosudnih organa i javne uprave upućuju na činjenicu da je organizovani kriminal pokušao da izvrši uticaj na ključne institucije, uključujući organe za sprovođenje zakona i pravosuđe, u meri i posledicama koje tek treba da se utvrde.

S druge strane, Projekat takođe priznaje da su sudovi počeli da povećavaju transparentnost svog rada usvajanjem nekih dobrih praksi kao što je redovnije objavljivanje rasporeda ročišta na svojim internet stranicama.

Fokusirajući se na pitanje ekspeditivnosti, Projekat beleži nedostatak efikasnosti u postupcima kao jedan od najvećih nedostataka u procesuiranju OKK u Crnoj Gori.

Od 59 praćenih predmeta, samo dva su okončana. Jedan je završen oslobađajućom presudom, dok je drugi završen u pretpretresnoj fazi jer optužnica nije potvrđena. Samo osam predmeta je okončano u prvostepenom postupku tokom perioda implementacije Projekta.

Projekat je takođe primetio da u sudskim aktima – uključujući presude, optužnice i odluke o pritvoru – često nedostaje jasno i adekvatno obrazloženje.

Štaviše, stiče se utisak da pritvor u toku postupka nije bio tretiran kao krajnja mera, dok su odluke o određivanju pritvora često bile okarakterisane neadekvatnim obrazloženjem, što je utvrdio Ustavni sud, koji je utvrdio da je okrivljenima u tim slučajevima povređeno pravo na slobodu.

Pored toga, zabrinjavajuća je preterana popustljivost prilikom sankcionisanja. U praćenim predmetima, sud je za pet okrivljenih primenio minimalnu ili iznad minimalne kazne predviđene krivičnim zakonikom, a za 55 okrivljenih primenio sankcije ispod zakonskog minimuma.

S obzirom na to da su ove brojke uglavnom zasnovane na sankcijama koje proizilaze iz presuda po SPK, pozitivno je da su Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) izdali smernice o upotrebi SPK. Nadamo se da će problem popustljivosti kod SPK biti rešen pravilnom primenom ovih smernica.

Značajni nedostaci su takođe primećeni u vezi sa oduzimanjem imovine u predmetima OKK. Nemogućnost pronalaženja imovine koja bi bila zaplenjena ili zamrznuta u svrhu direktnog ili proširenog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom ukazuje na to da metode finansijske istrage koje se trenutno koriste nisu efikasne.

U cilju rešavanja izazova koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, upravljanje sudskim postupcima, politiku izricanja sankcija, kvalitet sudskih akata, finansijske istrage i konfiskovanje imovine, sveobuhvatan skup od 19 ciljanih i delotvornih preporuka zasnovanih na nalazima Projekta tokom praćenja suđenja, predstavljeno je u sledećem poglavlju.

PRAVIČNOST

1

Preporuka

Učiniti informacije o procesuiranju predmeta OKK javno dostupnim na blagovremen, tačan i dosledan način, uključujući objavljivanje rasporeda suđenja, optužnica i presuda.

Naročito:

- i. Predsednici sudova i šefovi kancelarija državnih tužilaštava treba da obezbede usklađenost prakse pri objavljivanju sudskih akata i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupkom, uključujući i raspored ročišta.
- ii. Centar za obuku u pravosuđu i Državno tužilaštvo trebalo bi da sačini i organizuje specijalizovane obuke o odnosima s javnošću (PR) za sve tužioce i sudije koji se bave predmetima OKK, posebno za rukovodioce institucija i predstavnike PR-a, uzimajući u obzir međunarodne standarde i najbolju praksu u izveštavanju o predmetima OKK i slučajevima od velikog javnog interesa.
- iii. Vrhovni sud i VDT bi trebalo da ažuriraju svoje strategije komunikacije jasnim uputstvima o tome kako sudije i tužioci treba da izveštavaju o predmetima OKK od visokog javnog interesa.
- iv. Sudski savet i Vrhovni sud bi trebalo da pokrenu programe informisanja kako bi olakšali bolje razumevanje uloge pravosuđa u očuvanju vladavine prava.

Projektni tim je uočio da se rasporedi ročišta, kao i relevantni sudski akti, ne objavljuju redovno na internet stranicama Višeg suda u Podgorici i Kancelarije specijalnog tužilaštva (KST). Na internet stranici suda nedostajali su

podaci o najmanje 229 ročišta u 42 praćena predmeta. Većina neobjavljenih ročišta bila su ročišta za ispitivanje optužnice i za razmatranje SPK. Što se tiče sudskih akata, najmanje 24

optužnice nisu objavljene u 21-om predmetu, i 71 presuda SPK u 11 predmeta.

Tokom konsultacija, nekoliko sagovornika je istaklo važnost postojanja posebnih alata za komunikaciju sa javnošću o predmetima OKK, jer kultura odnosa sa javnošću u pravosuđu, posebno u sudovima, ima prostora za napredak.

Pored toga, obuka ostaje nužnost kako bi se pravosudnim akterima pomoglo da identifikuju slučajeve vrednih izveštavanja i da se upoznaju sa standardima transparentnosti i izveštavanja u krivičnim postupcima.

Razvoj komunikacionih strategija i angažovanje službenika za odnose s javnošću i rukovodilaca institucija jeste efikasan način da se uspostavi ravnoteža između transparentnosti i zaštite pravosudnih aktera.

Projektni tim takođe predlaže razvoj programa rada na terenu radi jačanja veze između sudova i njihovih zajednica.

Ovi programi mogu uključivati aktivnosti kao što su otvorena vrata suda, javne debate, prezentacija i distribucija informativnog materijala ili drugog sadržaja koji bi produbio odnose između pravosuđa i javnosti.¹¹⁶

2

Preporuka

Ojačati potencijal medija da se pridržavaju međunarodnih standarda i Kodeksa ponašanja novinara prilikom izveštavanja o predmetima OKK:

- i. Medijska samoregulatorna tela treba da sačine rečnik pravne terminologije za novinare koji prate predmete OKK kako bi se omogućilo adekvatno izveštavanje i poštovanje ljudskih prava, uključujući poštovanje pretpostavke nevinosti.
- ii. Sudski i Tužilački saveti treba da pruže obuku novinarima o pravnoj terminologiji i procedurama, uključujući nezavisnost pravosuđa i poštovanje pretpostavke nevinosti, kako bi se izgradio

¹¹⁶ KVES, Mišljenje br. 23(2020) o ulozi udruženja sudija u podršci nezavisnosti pravosuđa, strana 9, dostupno na [Strasbourg, 27 September 2012 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/strasbourg_27september_2012.aspx).

potencijal novinara da na odgovarajući način prate predmete OKK. Ovo bi takođe doprinelo izgradnji međusobnog poverenja.

Projektni tim je identifikovao najmanje 42 medijska članka sa sadržajem koji podriva nezavisnost pravosuđa i pretpostavku nevinosti optuženih.

Najčešći primeri su bili neprikladna upotreba pravne terminologije koja je okrivljene predstavljala kao da su već osuđeni; objavljivanje fotografija optuženih sa liscama; promovisanje predrasuda političara ili drugih uticajnih osoba preko njihovih naloga na društvenim mrežama ili drugde; i objavljivanje članaka koji neprimereno kritikuju postupanje sudija u krivičnim predmetima koji su u toku. Neki dokazi iz krivičnih predmeta koji su pod istragom, uključujući transkripte šifrovanih poruka, takođe su procureli i bili objavljeni.

Prema povratnim informacijama dobijenim od svih aktera u pravosuđu, način na koji mediji u Crnoj Gori izveštavaju o krivičnim predmetima je često neprimeren i možda osmišljen da izvrši pritisak na sudije i tužioce i naruši poverenje javnosti u pravosuđe. Neki od novinara koji su učestvovali na događaju sa OCD-a u organizaciji

Projekta su saglasni, ističući da su mediji dali previše prostora neprikladnim izjavama političara, posebno onih u izvršnoj vlasti koji bi naročiti morali voditi računa da ne ugroze prava okrivljenih i nezavisnost sudija.

U cilju pomoći novinarima da izveštavaju na profesionalniji i etički način, prvi važan korak bi predstavljao rečnik pravne terminologije koji bi izradila samoregulatorna tela medija uz pomoć Vrhovnog suda ili Sudskog saveta. To bi novinarima pružilo neophodno pravno znanje prilikom izveštavanja o krivičnim pitanjima.

Pored toga, u saradnji sa pravosudnim organima, mogla bi se ponuditi obuka koja bi se mogla prilagoditi potrebama novinara i učiniti privlačnom za pohađanje uključivanjem lažnih primera iz stvarnih slučajeva.

Konsultovani članovi Sudskog i Tužilačkog saveta takođe su ocenili da bi novinari imali koristi od obuke koju organizuju pripadnici pravosudnog sistema.

Sudski i Tužilački saveti treba da učvrste poverenje sudija i tužilaca tako što će:

- i. Obezbediti upotrebu postojećih mehanizama za zaštitu nezavisnosti sudija i autonomije tužilaca, a zatim i rešavanje svih bojazni u vezi sa ličnom bezbednošću tužilaca i sudija.
- ii. Sudski savet da formira interno telo za temeljniji pristup u rešavanju pitanja vezanih za nezavisnost i bezbednost sudija.
- iii. Organizovati redovne sastanke i forume na kojima bi sudije i tužioci mogli da iznesu svoju zabrinutost i postavljaju pitanja.

Kao što je ranije navedeno, monitoringom medija Projektni tim je zabeležio slučajeve u kojima su političari, uticajne osobe i novinari neprimereno komentarisali slučajeve koji su bili u toku.

U četiri predmeta korupcije na visokom nivou i tri predmeta organizovanog kriminala na visokom nivou, javni zvaničnici su neprikladno komentarisali krivične postupke koji su bili u toku.

Na primer, u jednom od ovih slučajeva političari su oštro kritikovali nepravosnažnu oslobađajuću presudu prvostepenog suda. U tri slučaja date su neopravdane primedbe u vezi sa puštanjem nekih optuženih iz zatvora,

od kojih su neki sa Visokim+ statusom u skladu sa metodologijom praćenja suđenja Projekta.

I sudije i tužioci su se složili sa zaključkom Projekta i izrazili slične zabrinutosti tokom konsultacija.

Konsultacijama je takođe potvrđeno da su postojeći mehanizmi za zaštitu nezavisnosti i autonomije nedovoljno korišćeni. U skladu sa članom 27(6) Zakona o Sudskom savetu i sudijama i članom 37(9) Zakona o državnom tužilaštvu, i sudije i tužioci mogu podneti pritužbe svojim savetima ukoliko smatraju da je njihova nezavisnost ugrožena, dok su Saveti dužni da se izjasne o ovim pritužbama.

Međutim, iako su se pojedini članovi pravosuđa žalili Projektnom timu na pritisak kojem su izloženi izveštavanjem medija i komentarima političara, konsultovani članovi saveta su konstatovali da sudije i tužioci nikada

nisu podnosili ovakve pritužbe. Takođe su se složili sa Projektom da ove mehanizme treba ojačati, jer bi adekvatne reakcije na neprikladne komentare mogle da odvrte nepotrebne komentare u budućnosti.

EFIKASNOST

4

Preporuka

Vrhovni sud bi trebalo da formira radnu grupu za razvoj sistema procene složenosti predmeta kako bi se obezbedila adekvatna sredstva i efikasno suđenje u predmetima OKK-a:

i. Radna grupa treba da razvije kriterijume neophodne za uspostavljanje sistema procene kompleksnosti predmeta. Ovo bi podrazumevalo razmatranje više faktora, uključujući vrstu krivičnih dela, broj optuženih, specifične okolnosti svakog predmeta ponaosob, vreme potrebno za analizu svakog slučaja, zauzetost sudija i raspoloživost resursa, kao što je sudsko osoblje.

ii. Sistem procene kompleksnosti predmeta bi trebalo da bude integrisan u procese donošenja odluka od strane Sudskog saveta i Ministarstva pravde. Ovo je posebno važno kada se odlučuje o raspodeli sredstava, uključujući ljudske i budžetske resurse, za Viši sud u Podgorici. Sistem treba da bude dovoljno fleksibilan da se prilagodi tekućem procesu primene revidiranog elektronskog sistema za upravljanje predmetima u sudovima.

iii. Da bi se podstakla permanentna evaluacija i poboljšanja, onda kada sistem bude operativan, trebalo bi da postoje redovne analize i ažuriranja kako bi se osigurala njegova stalna utemeljenost i delotvornost. Ovo bi trebalo da uključi održavanje sistema uporedo sa razvojem odgovarajućeg informacionog sistema u pravosuđu

Osigurati blagovremeno postupanje kroz uspostavljanje predvidivih vremenskih okvira za procesuiranje predmeta OKK i jačanje upravljačke uloge predsednika sudova:

- i. Vrhovni sud bi trebalo da uspostavi radnu grupu za stvaranje optimalnih standarda dužine trajanja sudskih postupaka u predmetima OKK. Ovi standardima bi trebalo da se pridoda mehanizam praćenja, koji bi omogućio prikupljanje podataka o dužini trajanja postupka za potrebe kreiranja politike i ponovne evaluacije. Ovo bi bilo ključno za kreiranje politike i ponovnu evaluaciju standarda tokom vremena.
- ii. Predsednici sudova, prema predlogu Konsultativnog saveta evropskih sudija (KVES) i CEPEJ-a, treba da prate dužinu postupka i prikupljaju podatke o važnim koracima u sudskom procesu.

U vreme pisanja ovog Izveštaja, prosečno trajanje predmeta koji su u toku a koje projekat prati, iznosila je 39 meseci, počevši od potvrđivanja optužnice. Od ukupnog broja predmeta koji su u toku, 10 je u prepretnoj fazi, 39 je u fazi glavnog pretresa, šest je u fazi žalbe i dva su u fazi ponovnog postupka.

U jednom predmetu glavni pretres traje već 121 mesec. Prosečna dužina okončanih prvostepenih suđenja je 37 meseci. Ista radna grupa zadužena za

uspostavljanje sistema procene kompleksnosti predmeta takođe bi mogla da ustanovi prihvatljivo trajanje postupaka u predmetima OKK. Pri tome, radna grupa treba da uzme u obzir kompleksnost date kategorije predmeta, kao i standarde ESLjP u pogledu prava na suđenje u razumnom roku.

U tom pogledu, grupa bi mogla da uči od drugih jurisdikcija sa sličnim pravosudnim sistemima kao što su Finska, Letonija, Norveška i Slovenija.¹²⁰

¹²⁰ CEPEJ, Zbornik najboljih praksi o upravljanju vremenom u sudskim postupcima, 2006, dostupan na [Compendium.coe.int](http://compendium.coe.int).

Projekat smatra da predsednici sudova imaju važnu ulogu u poboljšanju efikasnosti postupaka. Ovo je u skladu sa međunarodnim standardima, jer i KVES i CEPEJ ohrabruju predsednike sudova da prate dužinu postupka, prikupljaju relevantne informacije o najvažnijim koracima i beleže trajanje svake pojedinačne faze sudskog procesa.¹²¹

Međutim, nalazi prikupljeni kroz praćenje predmeta, kao i kroz konsultacije sa relevantnim akterima, ukazuju na to da izgleda da predsednici sudova ne koriste dostupne podatke o trajanju postupaka u analitičke i svrhe odlučivanja.

Predsednici sudova ili relevantni administratori za upravljanje predmetima takođe trebali da prate podatke o raspodeli posla pravosudnim savetnicima.

Ovim bi se omogućilo merenje efikasnosti procenom razmere zaposlenog osoblja i obrađenih slučajeva. Pored toga, predsednici sudova bi mogli da imenuju osobu odgovornu za izveštavanje i prikupljanje podataka u vezi sa tokom predmeta.

Ovaj imenovani administrator pružao ažurirane informacije predsedniku suda u određenim fazama postupka.

6

Preporuka

Uvesti standarde upravljanja suđenjem kako bi se pomoglo sudijama u pripremi i vođenju predmeta OKK:

i. Vrhovni sud bi trebalo da razvije smernice o najboljim praksama upravljanja postupcima kako bi pomogao sudijama u pripremi i vođenju predmeta OKK. Ovim bi trebalo da se pokriju svi aspekti upravljanja postupcima od strane sudija, sa posebnim fokusom na davanje instrukcija sudijama kako da održe statusnu konferenciju, postignu sporazum sa strankama o proceduralnom kalendaru suđenja i minimiziraju odstupanja od dogovorenog kalendara. Smernice bi trebalo da sadrže uputstva o tome kako postupiti kada se pojave neke od najčešćih proceduralnih prepreka, uključujući,

¹²¹ KSES, Mišljenje o ulozi predsednika sudova, strana 4, dostupno na [CCJE\(2016\)2REV2 \(coe.int\)](#); CEPEJ, Izmenjene Saturnove smernice za sudsko upravljanje vremenom, strana 7, dostupno na [TE0801648 \(coe.int\)](#).

Preporuka

na primer, odsustvo okrivljenih i branilaca, zahteve za odlaganje, druge taktike odlaganja i nedostatak sudnica.

ii. Sudski savet i njegovi organi treba da obezbede da proces evaluacije sudija na adekvatan način uključuje i ocenjuje sposobnost sudija da pripreme i planiraju postupke, uzimajući u obzir smernice Vrhovnog suda.

Kao što je navedeno u preporukama 4 i 5, Projektni tim je uočio česta odlaganja ročišta u predmetima OKK. Na primer, od septembra 2021. do marta 2024. održano je prosečno samo sedam produktivnih ročištamesečno u svim predmetima koji su praćeni. Među glavnim razlozima za odlaganje ročišta su bili izostanak okrivljenih na 152 ročišta, od čega su 72 ročišta odložena iz zdravstvenih razloga, izostanak branilaca na 78 ročišta i izostanak sudija na 51 ročištu.

Pored nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, uključujući sudnice, pasivni pristupi sudija takođe su doprineli mnogim odlaganjima. Ovo se može ublažiti planiranjem vođenja postupaka, posebno utvrđivanjem rasporeda suđenja, vremenskog okvira i liste procesnih radnji koje se moraju preduzeti. Međutim, Projektni tim je zaključio da sudije ne preduzimaju ove radnje.

Zaista, statusne konferencije nisu organizovane ni u jednom od slučajeva koji su praćeni, iako ZKP to predviđa kao sredstvo za planiranje postupaka.

Projektni tim je uočio nekoliko slučajeva u kojima su sudije mogle da izbegnu odlaganje da su zauzele proaktivan pristup i imale plan toka suđenja. Na primer, u najmanje pet slučajeva, sudija nije bio spreman da nastavi sa ispitivanjem drugih dokaza iako je vreme predviđeno za saslušanje to dozvoljavalo.

U dva slučaja ročište je moralo biti odloženo jer sud nije dostavio optužnicu okrivljenima, iako je prošlo nekoliko meseci od podizanja optužnice. U najmanje dva slučaja sudije su odložile ročište na zahtev advokata, iako su procesni uslovi za održavanje ročišta bili ispunjeni.

Drugo, Projekat je takođe primetio da je stalna bolest okrivljenih u tri različita predmeta sprečila da suđenja uopšte i započnu, ali sudije nisu preduzele efikasne mere da se ovo pitanje reši.

U takvim okolnostima, sudije mogu osigurati prisustvo okrivljenih putem video konferencije.¹²²

Tokom izveštajnog perioda, branioci su podneli najmanje 18 predloga za izuzeće sudija i tužilaca, što je dovelo do odlaganja ročišta. Iz tog razloga, pomenute smernice o upravljanju postupcima treba da se bave načinom na koji sudije mogu efikasnije da se bave ovim pitanjem, čime se sprečavaju nepotrebna odlaganja i taktike odlaganja branilaca.

Nepotrebna odlaganja doprinose preterano dugim postupcima, što ima veliki uticaj na sprovođenje pravde.

U jednom praćenom predmetu suđenje je vođeno neefikasno, što je rezultiralo odbacivanjem optužbe zbog apsolutne zastarelosti.

U drugom slučaju, okrivljeni je pušten iz pritvora nakon što je u pritvoru proveo zakonom propisani maksimum od tri godine. Od puštanja na slobodu, oni su bili odsutni sa suđenja.

Imajući u vidu ove faktore, Projekat preporučuje standardizovanje zakazivanja ročišta u predmetima OKK kako bi se osigurala posvećenost stranaka i ekspeditivnost postupka.

Kako preporuka 6 dopunjuje napore preporučene u preporuci 4, Vrhovni sud može razmotriti delegiranje izrade smernica radnoj grupi koja je stvorena u cilju uspostavljanja sistema procene kompleksnosti predmeta.

¹²² Odluka ESLJP u predmetu *Marcello Viola protiv Italije*, predstavka 45106/04, stav. 67, dostupno na [MARCELLO VIOLA v. ITALY \[extracts\]\(coe.int\)](#); CEPEJ, Smernice o video konferenciji u sudskom postupku, dostupno na [Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings \(coe.int\)](#).

Da bi se povećala efikasnosti, stvarnu nadležnost KST i Specijalizovanog odeljenja Višeg suda u Podgorici treba redukovati. Naročito:

i. Ministarstvo pravde treba da identifikuje kako da ograniči stvarnu nadležnost povezanu sa slučajevima korupcije. U tom cilju, ova radna grupa bi trebalo da razmotri reviziju važeće pravne definicije „javni funkcioner“ kako bi identifikovala i razumela njene nedostatke. Takođe bi trebalo da razmotri uvođenje novog pojma (npr. visoki javni funkcioner) u Zakon o specijalnom tužilaštvu.

Tokom konsultacija Projektnog tima, većina sudija i tužilaca identifikovala je broj predmeta kao jedan od glavnih uzroka kašnjenja u sudskim postupcima. S tim u vezi, saglasili su se da bi redukovanje stvarne nadležnosti KST i Specijalizovanog odeljenja Višeg suda u Podgorici moglo povećati efikasnost njihovog rada.

Jedan jasan način da se smanji broj predmeta u nadležnosti specijalizovanih organa bio bi da se revidira definicija javnog funkcionera, pošto je taj termin vezan za predmetnu nadležnost u slučajevima korupcije KST i Specijalizovanog odeljenja Višeg suda u Podgorici. Definicija kakva trenutno postoji je previše opšta i nejasna, posebno zato što se čini da uključuje širok spektar osoba zaposlenih u javnom sektoru.

Trenutno nije moguće precizno utvrditi koja kategorija javnih funkcionera spada pod definiciju visoke korupcije u članu 3(2) Zakona o Specijalnom tužilaštvu i članu 16(2). tačka 2.

Zakona o sudovima. Nasuprot tome, teško je proceniti da li bi predmet trebalo da bude u nadležnosti KST i Specijalizovanog odeljenja Višeg suda u Podgorici. Ova dvosmislenost prouzrokuje dva problema.

Prvo, to ponekad dovodi do sukoba između sudskih nadležnosti, kao što je primećeno u dva praćena slučaja.

Drugo, to uzrokuje veliki priliv predmeta za ova specijalizovana tela, koja imaju ograničene ljudske resurse, posebno zato što svi ovi predmeti ne zahtevaju visoku kvalifikaciju i specijalizaciju da bi

se procesuirali i donela presuda. Smanjenjem broja predmeta kojima se tužioc i sudije moraju baviti u svojim specijalizovanim organima, uvećao bi se

kvalitet njihovog rada, jer bi se mogli fokusirati na nekoliko odabranih predmeta umesto na više predmeta različite složenosti i „hitnosti“

8

Preporuka

Vlada Crne Gore treba da obezbedi pogodne prostorije za KST i Viši sud u Podgorici, i da ih adekvatno obezbedi i opremi.

Tokom konsultacija sa sudijama, oni su identifikovali nedostatak sudnica kao jedan od glavnih razloga neispunjavanja rokova iz Zakonika o krivičnom postupku. Projektni tim je takođe utvrdio da nedostatak sudnica umanjuje efikasnost pravosuđa u vezi sa predmetima OKK.

Veoma često, tim je primetio da su sudije bile prinuđene da zakazuju ročišta daleko iza proceduralnih rokova jer ranije nisu mogli da pronađu slobodnu sudnicu.

Na raspolaganju su samo dve sudnice, obe koriste Specijalizovano odeljenje i

redovno krivično odeljenje Višeg suda u Podgorici.

Pored toga, KST bi takođe trebalo da ima adekvatne, bezbedne prostorije kako bi se obezbedilo da tužioc budu bezbedni prilikom istrage i krivičnog gonjenja organizovanih kriminalnih grupa.

Kako će za izgradnju novih prostorija biti potrebno vreme, Projekat poziva Vladu da što pre reši ova pitanja tako što će naći privremeno ali trenutno rešenje za potrebe KST i Višeg suda u Podgorici.

Državni organi treba da definišu i daju prioritet predmetima OKK na visokom nivou, tj:

- i. Ministarstvo pravde bi trebalo da usvoji podzakonske akte kojima bi se definisali slučajevi OKK u statističke svrhe i svrhe kreiranja politike. U iste svrhe, trebalo bi da usvoji dodatne kriterijume za diferenciranje slučajeva korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou od „standardnih“ slučajeva korupcije i organizovanog kriminala.
- ii. Na osnovu ovakvog sistema kategorizacije, KST i Viši sud u Podgorici treba da razmotre:
 - Davanje prioriteta krivičnom gonjenju i donošenju presuda u predmetima OKK na visokom nivou, uključujući usvajanje planova rada za procesuiranje takvih slučajeva.
 - Mapiranje predmeta OKK na visokom nivou kako bi se raspodelili adekvatni resursi KST-u i Višem sudu, koji su više uključeni u njihovo procesuiranje.
 - Osigurati da kriterijumi za evaluaciju rada sudija i tužilaca na adekvatan način oslikavaju specifične izazove koje sa sobom nosi procesuiranje predmeta OKK na visokom nivou.

U svojoj Strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine, Evropska komisija je podvukla da put ka proširenju zahteva hitno uspostavljanje „konkretne i održive evidencije u borbi protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala”.¹²³

Preduslov za uspostavljanje ove evidencije jeste uspostavljanje dobro prilagođenog i pouzdanog sistema

kategorizacije za identifikaciju slučajeva OKK i slučajeva OKK visokog nivoa.

Kategorizacija slučajeva OKK i slučajeva OKK na visokom nivou bi, u najmanju ruku, omogućila lokalnim institucijama da sačine solidnu statistiku o obradi takvih slučajeva, čime bi se olakšalo valorizovanje napretka ili nazadovanja u uspostavljanju gore pomenutih rezultata.

¹²³ [Balkans_BorchureA5_V7.indd \(europa.eu\)](#), strana 5.

Zakoni koji definišu stvarnu nadležnost KST i Specijalizovanog odeljenja Višeg suda u Podgorici ne nude adekvatne definicije šta bi se smatralo organizovanim kriminalom ili korupcijom na visokom nivou.

U stvari, ta nadležnost obuhvata bilo koju vrstu predmeta organizovanog kriminala, bez obzira na njegovu težinu, kao i krivična dela u vezi sa korupcijom koja je počinio bilo koji javni funkcioner, bez obzira na položaj počinioca i visinu stečene koristi ili štete.

Kao rezultat toga, statistika zasnovana na broju predmeta procesuiranih od strane posebnih tela ne odražavaju stvarni broj predmeta OKK na visokom nivou procesuiranih u Crnoj Gori.

Iz ovih razloga, državni organi treba da usvoje ad-hoc kriterijume za definisanje takvih slučajeva nezavisno od okvira krivičnog zakona i posebno u svrhe kreiranja politike.

Kriterijumi o kojima je reč treba da usvoje suštinske karakteristike predmeta na visokom nivou u smislu njegove težine i složenosti, i u isto vreme budu dovoljno jasni i laki za primenu.¹²⁴ Ovaj sistem kategorizacije mogao bi da se koristi za davanje prioriteta krivičnom gonjenju i donošenju presuda u predmetima OKK na visokom nivou i za preraspodelu ljudskih i materijalnih resursa tamo gde su oni potrebiji. Konkretni ciljevi u procesuiranju ove vrste predmeta mogli bi se predvideti godišnjim planovima rada Višeg suda u Podgorici i KST.

Konačno, kriterijumi za evaluaciju rada sudija i tužilaca treba da obuhvate dodatno angažovanje i izazove koje zahtevaju predmeti OKK na visokom nivou, s obzirom na to da ovi predmeti stavljaju sudije pod veći pritisak, zahtevaju specijalizovano znanje i često su složeni i uključuju veći broj okrivljenih.

¹²⁴ Kriterijumi koje je za ovu svrhu usvojilo pravosuđe u Bosni i Hercegovini mogli bi predstavljati dobar model sa Zapadnog Balkana; vidi UasXoWOPUpr7dDuta69ZNpWy9RHHzvfFMN4glwl.pdf (usaidjaca.ba)

KAPACITET

10

Preporuka

Ojačati kapacitete tužilaca i sudija za procesuiranje slučajeva pranja novca u skladu sa međunarodnim standardima. Naročito:

- i. Vrhovni sud i VDT bi trebalo da oforme radnu grupu za izradu smernica o istrazi, krivičnom gonjenju i donošenju presuda za krivična dela pranja novca. Smernice treba da razjasne svaku neodređenost u primeni odredaba, posebno da li se pranje novca može krivično goniti kao samostalno delo (tj. bez krivičnog gonjenja osnovnog dela), takođe uzimajući u obzir eventualni pravni stav Vrhovnog suda predložen u preporuci 14 koja sledi.
- ii. Centar za obuku u pravosuđu i Državno tužilaštvo, u saradnji sa KST i Specijalizovanim odeljenjem Višeg suda u Podgorici, treba da izradi specijalizovani program za tužioce uključene u procesuiranje slučajeva pranja novca.
- iii. KST bi, zajedno sa Finansijsko-obaveštajnom jedinicom (FOJ), trebalo da predstavi ažuran registar o modalitetima pranja novca. Registar treba da vodi evidenciju o modalitetima pranja novca i izveštajima, doprinoseći boljem razumevanju i otkrivanju aktivnosti koje ukazuju na pranje novca. Mogao bi biti inspirisan najboljim praksama koje je razvila Misija OEBS-a u Srbiji. Međunarodna pomoć bi se takođe mogla zatražiti po tom pitanju.
- iv. Državni organi treba da iskoriste svoje članstvo u regionalnim i međunarodnim mrežama za saradnju. Na primer, FOJ Crne Gore treba u potpunosti da iskoristi svoje članstvo u Egmont Grupi finansijskih obaveštajnih jedinica (EGMONT) za efikasnu razmenu informacija sa FOJ-ma drugih zemalja. Takođe, trebalo bi učestalije koristiti uspostavljanje zajedničkih istražnih timova (ZIT), uz podršku Eurojusta i/ili Europolu.

Projektni tim je primetio da je većina praćenih predmeta sa optužbama za pranje novca procesuirana istovremeno sa osnovnim krivičnim delom. Tokom konsultacija, tužioci su potvrdili da nisu procesuirali samostalna krivična dela pranja novca, jer su morali tačno da znaju koje osnovno delo je stvorilo profit. Takođe su prepoznali da u članu 268. Krivičnog zakonika ne postoji opšte shvatanje značenja pojma „krivična radnja“.

Treba napomenuti da, prema relevantnim međunarodnim standardima, posebno prema preporukama Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) i Varšavskoj konvenciji, prethodna ili istovremena presuda za osnovno krivično delo ne bi trebalo da bude preduslov za osudu za pranje novca. Dakle, da bi dokazali da imovina predstavlja imovinsku korist stečenu krivičnim delom, nije neophodno da tužioci precizno ustanove kojim je krivičnim delom pribavljena imovina.¹²⁵ Shodno tome, Vrhovni sud Španije je utvrdio da nije neophodno utvrditi sve činjenične elemente osnovnog krivičnog dela u

slučajevima pranja novca, dozvoljavajući dokazivanje putem indirektnih ili posrednih dokaza.¹²⁶ Za ove dokaze, utvrđena su tri uslova: neobjašnjiva uvećanja bogatstva ili neuobičajene transakcije, odsustvo zakonskih aktivnosti koje objašnjavaju takva uvećanja i veze sa kriminalnim aktivnostima (kao što je veza sa krivičnim istragama ili neuobičajene računovodstvene evidencije). Slično tome, Apelacioni sud u Amsterdamu napravio je korak po korak plan za dokazivanje pranja novca ako je osnovno krivično delo nepoznato, podržan metodologijom FOJ koja sadrži aktivnosti koje ukazuju na pranje novca.¹²⁷ Do sada je Projekat identifikovao jedan jedini slučaj za praćenje sa samostalnim optužbama za pranje novca – i bez osnovnog krivičnog dela. Iako još uvek pionirska u crnogorskoj sudskoj praksi, optužnica je potvrđena i time se pruža prilika da se razmatra krivično gonjenje i donošenje presude za ovo delo u Crnoj Gori po relevantnim međunarodnim standardima i najboljoj praksi iz inostranstva.

¹²⁵ ESLJP je presudio u predmetu Zschuschen protiv Belgije (predstavka 23572/07, dostupno na <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638>) da je osuda za pranje novca bez poznatog predikatnog dela prihvatljiva prema Varšavskoj konvenciji. Sud je smatrao pravičnim da su osumnjičeni dužni da daju verodostojna objašnjenja o svojoj imovini i ostao pri stavu da teret dokazivanja nije prebačen na optuženog te stoga nije došlo do kršenja člana 6 EKLJP.

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

¹²⁷ Apelacioni sud u Amsterdamu, ECLI:NL:GHAMS:2013:BY8481, 11.03.2013, dostupno na [Rechtspraak.nl - Search in rulings \(uitspraken-rechtspraak-nl.translate.google\)](#).

Poboljšati kvalitet optužnica, naročito:

- i. VDT bi trebalo da oformi radnu grupu za izradu smernica o kvalitetu optužnica. Smernice treba da budu poučne, da sadrže dobre primere ili najbolju praksu i da obezbede preporučenu strukturu ili šablon koji će voditi tužioce u predstavljanju svojih slučajeva u optužnici. Pored toga, VDT bi trebalo da sačini Zbornik optužnica sa dobro napisanim optužnicama koje bi služile kao primeri za buduću upotrebu, a koji bi se redovno ažurirali.
- ii. Veće za kontrolu optužnice treba da se pobrine da optužnice koje nisu u skladu sa neophodnim zakonskim zahtevima ne budu potvrđene.
- iii. Centar za obuku u pravosuđu i tužilaštvu trebalo bi da sprovede program efikasne obuke o pravnom pisanju za tužioce. Posebnu pažnju treba obratiti na formu i obrazloženje optužnica.
- iv. Tužilački savet treba da izmeni indikator učinka koji se odnosi na kvalitet pisanih odluka u sistemima upravljanja učinkom za tužioce kako bi se stvorio dodatni podsticaj za podizanje visoko kvalitetnih optužnica.

Projektni tim je uočio različite nedostatke u proverenim optužnicama u najmanje 26 slučajeva. To su se na primer nalazile nepotkrepljene optužbe, nedovoljno objašnjenje veze između dokaza i optužbe, nedovoljno obrazloženje u vezi sa svakim

elementom krivičnog dela, nedovoljna čitljivost i sažetost.

Pored toga, nivo obrazloženja i stil pisanja znatno su varirali, dok je u obrazloženju često nedostajao analitički pregled optužbi i zaključak tužioca.

Na glavnim pretresima, sud je često imao poteškoće da utvrdi neke od ključnih činjenica u predmetu, dok tužilaštvo redovno nije uspevalo da prikaže u kakvoj su vezi te činjenice sa optužbama koje se navode u optužnici. Napori da se obrazlože konkretni elementi krivičnog dela, posebno njegov mentalni element, takođe su se pokazali izazovnim u slučajevima korupcije.

U pogledu optužnica za organizovani kriminal, Projektni tim je u najmanje deset optužnica uočio da su tužioci zanemarili da obrazlože kako navodna kriminalna grupa ispunjava uslove iz člana 401a ZKP. Pojedine sudije sa kojima se Projekat konsultovao su to potvrdile i navele da posebnu pažnju treba obratiti na kvalifikaciju krivičnog dela iz člana 401a ZKP, jer bi ne dokazivanje svih njegovih elemenata moglo dovesti do povlačenja optužbe ili oslobađajuće presude.

U tri slučaja sa prvostepenim oslobađajućim presudama, Projekat je uočio gore navedene nedostatke, koji su možda doprineli ishodu.

Iz ovih razloga, smernice o kvalitetu optužnica mogle bi pomoći tužiocima da sastave kvalitetnije optužnice. Smernice treba da naglase važnost obrazloženja kao osnovnog elementa optužnice i da daju savete o tome kako to najbolje postići.

One takođe prvenstveno treba da pomognu tužiocu u povezivanju dokaza sa određenim optužbama kako bi iznošenje optužbe bilo što tačnije.¹²⁸

Štaviše, komisija za kontrolu optužnice trebalo bi da bude efikasnija u svojoj sudskoj reviziji. Tokom izveštajnog perioda, komisija u više navrata nije odlučivala o prihvatljivosti pojedinih dokaza u predmetima koji se prate, iako je odbrana istakla njihovu neprihvatljivost.

Ovaj problem je posebno bio očigledan u slučajevima u kojima je optužnica uglavnom bila zasnovana na podacima dobijenim iz šifrovanih aplikacija za razmenu poruka. U nekim slučajevima, neki dokaz je proglašen neprihvatljivim u kasnoj fazi tokom suđenja, iako je odbrana na njegovu neprihvatljivost ukazivala tokom kontrole faze podizanja optužnice.

Ovo pitanje su naglasili i tužioci i advokati koje je konsultovao Projektni tim. I jedni i drugi su tvrdili da je od izuzetne važnosti da sudije provere valjanost dokaza u fazi podizanja optužnice kako bi se izbeglo potvrđivanje pogrešnih optužnica. Da bi se razjasnilo da je to dužnost komisije za kontrolu optužnice, Vrhovni sud bi trebalo da se izjasni, kao što je predloženo u preporuci 14.

¹²⁸ Pogledajte primer ovde: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/528222.pdf>, strane 93-94.

Kvalitetnije optužnice bi se mogle postignuti i izmenom kriterijuma za ocenjivanje kvaliteta rada tužilaca. S tim u vezi, Projektni tim je primetio da su svi važeći pokazatelji kvantitativne prirode, što znači da se tužioci ocenjuju na osnovu procenta potvrđenih optužnica i osuđujućih presuda.

Da bi ostvario sadržajniju ocenu njihovog rada, Tužilački savet bi trebalo da razvije objektivne kriterijume na osnovu kojih bi se ocenjivao kvalitet obrazloženja optužnica i drugih akata. Neophodnost takve promene prepoznali su i tužioci i članovi Tužilačkog saveta tokom konsultacija.

12

Preporuka

Poboljšati kvalitet obrazloženja sudskih odluka, posebno presuda i odluka kojima se određuje i produžava pritvor:

- i. Vrhovni sud bi trebalo da oformi radnu grupu za izradu smernica o kvalitetu presuda i drugih sudskih odluka, posebno u vezi sa pritvorom ili alternativnim merama. Smernice treba da budu poučne, da sadrže dobre primere ili najbolje prakse i da pruže preporučenu strukturu ili obrazac koji će usmeravati sudije u predstavljanju svog obrazloženja u presudama/sudskim odlukama.
- ii. Sudski savet treba da izmeni indikatore učinka koji se odnose na kvalitet sudskih odluka u upravljanju učinkom za sudije, pri tome integrišući nove smernice u proces evaluacije. Osim toga, važno je osigurati adekvatnu obuku komisije za evaluaciju o primeni ovih novih standarda.
- iii. Centar za obuku u pravosuđu i tužilaštvu treba da primeni program efektivne obuke za sudije o sastavljanju pravnih akata. Posebnu pažnju treba obratiti na formu i obrazlaganje presuda.

Projekat je uočio nedovoljnu argumentaciju u sudskim odlukama u velikom broju slučajeva koji su praćeni. U najmanje tri analizirane presude sudije su uglavnom prepisivale pisane dokaze, izjave svedoka ili mišljenja veštaka bez davanja adekvatne, analitičke obrade dokaza.¹²⁹

Pored toga, često je bilo nerazjašnjeno zbog čega se sud oslanjao na pojedine dokaze na štetu ostalih. Isto tako, u najmanje četiri presude koje su analizirane tokom izveštajnog perioda, sud je naišao na probleme u obrazlaganju mens rea (stanje uma) kao jednog od obaveznih elemenata krivičnog dela.

U najmanje 61-oj presudi izrečenoj SPK, sud se preterano oslanjao na posebno olakšavajuće okolnosti, po navodima tužilaštva, ne opuštajući se u kritičko razmišljanje. Sudovi su u SPK potvrdili blage sankcije bez obrazloženja na koji način su utvrdili da je to u „interesu pravičnosti“, kako to zahteva član 302(8). tačka 5 ZKP-a.

Nedostaci uočeni u obrazlaganju odluka nisu bili ograničeni samo na presude. Sudovi su se takođe suočili sa izazovima prilikom obrazlaganja odluka koje se odnose na određivanje ili produženje pritvora, odluke o jemstvu i odluke o suđenju u odsustvu.

Kod odluka u vezi sa pritvorom nedostajalo je kritičko preispitivanje svih osnova za pritvor, posebno kada je u pitanju njegovo produženje. U izveštajnom periodu, Projektni tim je uočio povećanje broja odluka Ustavnog suda Crne Gore kojima se utvrđuju povrede prava okrivljenih na slobodu. Najmanje 12 odluka ove vrste identifikovano je u sedam predmeta. Sve u svemu, povrede su utvrđene jer odluke o pritvoru i odbijanju jemstva nisu bile adekvatno obrazložene. U većini slučajeva, Ustavni sud je obrazloženje smatrao nedovoljnim jer redovni sudovi nisu precizirali konkretne okolnosti koje su ukazivale na opasnost od bekstva okrivljenih. Pored toga, povrede su identifikovane jer redovni sudovi nisu adekvatno obrazložili postojanje osnovane sumnje. Posebno je alarmantan nalaz da je Ustavni sud više puta utvrdio povrede prava na slobodu najmanje pet okrivljenih u četiri predmeta.

Jedna od predloženih mera za prevazilaženje ovog problema je procena veština sudija da obrazlože svoje odluke. Trenutno ne postoje jasni standardi ili smernice za sveobuhvatnu procenu argumentacije sudskih odluka. Dakle, Sudski savet treba da razvije pouzdane i precizne pokazatelje za procenu kvaliteta obrazlaganja tokom ocene rada sudija.

¹²⁹ Član 379. stav 7. ZKP-a nalaže da sud jasno i temeljno ukaže koje činjenice se smatraju dokazanim ili ne, i zašto, sa posebnim naglaskom na verodostojnost protivrečnih dokaza

Pojačati kapacitet sudova poboljšanjem stručnosti sudskih savetnika. Naročito:

- i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu bi trebalo da proširi svoje programe za sudske savetnike i da uvrsti specijalizovanu obuku za OKK za sudske savetnike koji rade sa sudijama u Specijalizovanom odeljenju kako bi izgradili svoje kapacitete i pružili efikasnu ispomoć ovim sudijama.
- ii. Viši sud u Podgorici treba da prikupi i analizira podatke o radu svakog sudskog savetnika ponaosob. Pored toga, trebalo bi da preispita svoje organizacione potrebe i razmotri individualne zahteve sudija zasnovane na obimu posla. Na osnovu ove procene, sud bi mogao da odredi potreban broj savetnika, pridodajući ove informacije u svoj rani plan rada.

Projektni tim je tokom konsultacija saznao da je postojala hitna potreba za povećanjem broja sudskih savetnika u Specijalizovanom odeljenju Višeg suda u Podgorici. Prema objavljenim odlukama Višeg suda u Podgorici o preraspodeli osoblja, u Specijalizovano odeljenje nije premešten nijedan sudski savetnik u 2023. godini, iako su sudije tokom konsultacija potvrdile da je u tom periodu obim posla tog odeljenja bio na najvišem nivou.

Za prevazilaženje ovog problema mere kao što su imenovanje i preraspodela sudskog osoblja u skladu sa potrebama, mogu biti delotvorne.

Takođe bi trebalo preduzeti korake za jačanje stručnosti sudskih saradnika, jer je samo jedan pohađao specijalizovane (OKK) obuke 2022.¹³⁰ Pored toga, sposobnost sudija da organizuju i koordiniraju rad sudskih službenika jedan je od kriterijuma u evaluaciji njihovog rada. Ova sposobnost se procenjuje na osnovu podataka prikupljenih iz sistema za upravljanje predmetima (PRIS), koji prati obim posla koji je dodeljen savetnicima. Ova procena bi trebalo da prikaže učinak savetnika koji koriste iste podatke, jer bi omogućio adekvatniji unos od sudija i bolji prikaz ovih podataka u PRIS-u.

¹³⁰ Godišnji izveštaj Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2022. godinu, strana 15, dostupan na: [Godisnji-izvijestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf](https://cosdt.me/Godisnji-izvijestaj-o-radu-Centra-za-obuku-u-sudstvu-i-drzavnom-tuzilastvu-za-2022.-godinu.pdf) (cosdt.me).

Vrhovni sud treba da usaglasi tumačenje krivičnih odredaba u slučajevima kada sukobljene prakse narušavaju pravnu sigurnost; ovo je slučaj sa:

- i. Odredbama o obimu sudske kontrole optužnica.
- ii. Odredbama o suđenjima „u odsustvu“.
- iii. Pojmom „krivična radnja“ u krivičnom delu pranja novca.
- iv. Pojmom i kriterijumima za „posebno olakšavajuće okolnosti“ koji dozvoljavaju kazne ispod zakonskog minimuma.

U skladu sa članom 124. Ustava Crne Gore, Vrhovni sud treba da obezbedi jedinstvenu primenu zakona od strane sudova. Članom 26.

Zakona o sudovima predviđeno je da Vrhovni sud donosi stavove o spornim pravnim pitanjima koja su proizašla iz sudske prakse, po službenoj dužnosti ili na zahtev sudova nižih instanci.

Tokom izveštajnog perioda, Projektni tim je primetio da su neke pravne norme nedosledno tumačene i primenjivane od strane tužilaca i sudija, što je dovelo do pravne nesigurnosti. Na primer, utvrđeno je da sudije nisu imale jedinstveno tumačenje uslova za suđenja u odsustvu. Ovo pitanje je posebno bilo evidentno u slučajevima

u kojima se čekalo na izručenje okrivljenog, jer sudije su imale različite pristupe utvrđivanju ispunjenosti uslova za suđenje u odsustvu za te okrivljene.

Tokom konsultacija, sudije su priznale da izazov postoji i naglasile da bi pojašnjenja u tom pogledu bila važna i neophodna. Isto važi i za pitanje obustavljanja istrage protiv okrivljenih koji su napustili zemlju. Projekat je uočio da su neki tužioci obustavili istrage protiv optuženih koji su bili u bekstvu, dok su drugi podigli optužnicu i predložili suđenja u odsustvu.

Ovakav nedosledan pristup je potvrđen tokom konsultacija, pri čemu su pojedini tužioci priznali da nisu obustavili istragu uprkos odredbi iz člana 286 ZKP.

Naglasili su da gornja odredba nije jasna i da može dovesti u opasnost slučaj zbog zastarelosti.

Za obrazloženje nedoslednog pravnog tumačenja odredaba o obimu sudske kontrole optužnica, pogledajte preporuku 11.

Za obrazloženje nedoslednog pravnog tumačenja pojma „krivična radnja“ u Krivičnom zakoniku, pogledajte preporuku 10. Za obrazloženje nedoslednog pravnog tumačenja termina „posebno olakšavajuće okolnosti“, pogledajte preporuku 16.

15

Preporuka

Revidirati koncept i upotrebu sporazuma o priznanju krivice u predmetima OKK. Naročito:

- i. Sudije i tužioci treba da se pridržavaju smernica koje su izdali Vrhovni sud i VDT o upotrebi SPK.
- ii. Ministarstvo pravde treba da analizira i uzme u razmatranje proceduralni instrument koji bi olakšao saradnju između tužilaca i okrivljenih ili osuđenih lica. Ovo bi trebalo da bude uspostavljeno u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom, na primer kao Sporazum o svedočenju osuđenog lica u Srbiji, kako bi se tužiocima obezbedilo pouzdano sredstvo za prikupljanje dokaza od okrivljenih.

Projektni tim je primetio da je jedna od prednosti SPK ubrzavanje sudske obrade OKK.

S druge strane, zapazio je i slučajeve u kojima su optuženi sa ključnim ulogama u organizovanim kriminalnim grupama dobijali veoma blage kazne prihvatanjem SPK, dok su drugi optuženi koji su imali manje uloge u kriminalnim grupama nastavili suđenja i često ostajali u pritvoru duži vremenski period.

To je takođe prepoznato od nekih sudija tokom konsultacija, koje su se, u stvari zalagale protiv ove prednosti koja doprinosi efikasnosti. Blagi efekat sankcionisanja i veoma niska stopa direktne ili indirektno konfiskacije kao rezultat SPK su istaknuti kao još jedna briga koja proizilazi iz sporazuma o priznanju krivice. Iz ovih razloga, pozitivno je što su usvojene smernice za korišćenje ove prakse, i nadamo se da će njihova primena rezultirati efikasnijom upotrebom SPK.

Projektni tim takođe smatra da bi tužioci imali koristi od proceduralnog instrumenta koji bi im omogućio da dobiju relevantne informacije o predmetu od drugih okrivljenih ili osuđenih lica.

Konsultovani tužioci su se složili da bi se uvođenje mehanizma sličnog Sporazumu o svedočenju osuđenog lica pokazalo korisnim u otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju slučajeva OKK.

16

Preporuka

Stvoriti robusniju politiku i praksu odvracanja od OKK. U tom pravcu:

- i. Vrhovni sud bi trebalo da donese smernice o praksi prilikom određivanja kazni i individualizaciji tih kazni, pružajući smernice o tome šta bi se smatralo standardnim srednjim rasponom kazne za krivična dela OKK i u kojim okolnostima se taj raspon može smanjiti na minimum ili povećati na maksimum zakonske kazne predviđene Krivičnim zakonikom.
- ii. Državni tužioci uvek treba da predlože vrstu i težinu kazne u završnoj reči i da pred sudom iznesu razloge koji su ih naveli da odrede tu konkretnu kaznu.

Projektni tim je uočio trend blage politike sankcionisanja u Crnoj Gori, što su potvrdile i sudije i tužioci tokom konsultacija. Zaključak je da blaža politika sankcionisanja uglavnom proizilazi iz presuda po SPK. Međutim, kao što je navedeno u obrazloženju ovih presuda, a potvrđeno od sudija tokom konsultacija, blaža politika sankcionisanja po SPK vodila se opštom politikom blažih sankcija u redovnom krivičnom postupku.

Projekat je takođe primetio da sudovi imaju tendenciju da prenaglase značaj olakšavajućih okolnosti na kaznu, dok umanjuju uticaj otežavajućih okolnosti, bez davanja valjanog obrazloženja u oba slučaja. To je potvrđeno i tokom konsultacija sa predstavnicima civilnog društva koji prate rad pravosuđa.

Preporučene smernice treba da sadrže faktor odvracanja u sankcijama za OKK.¹³¹

¹³¹ Videti Konvenciju UN protiv trans nacionalnog organizovanog kriminala, član 11, i Zakonodavni vodič za primenu Konvencije, par. 304-310, dostupno na: https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_E.pdf

Pored toga, smernice bi trebalo da usmere sudijama ka davanju konkretnih obrazloženja i za olakšavajuće i za otežavajuće okolnosti,¹³² posebno u slučajevima gde su okolnosti posebno olakšavajuće. Pored toga, pravni stav može usmeriti sudije o relevantnim bezbednosnim merama koje se pored izrečenih sankcija nameću po službenoj dužnosti.

Tužiocima takođe imaju važnu ulogu u kreiranju prakse sankcionisanja. Tokom izveštajnog perioda, Projekat je primetio da tužiocima redovno previđaju da u svojim

završnim napomenama predlože konkretnu vrstu i težinu kazne. Pored toga, propuštali su da objasne otežavajuće i olakšavajuće okolnosti koje sud treba da uzme u obzir pri odmeravanju kazne, a što je njihova dužnost predviđena članom 362. ZKP.-a.¹³³ Umesto toga, tužiocima su prepuštali sudu da proceni koja je odgovarajuća kazna, i na taj način potencijalno doprineli aktuelnoj blažoj politici sankcionisanja. Neki konsultovani tužiocima su potvrdili da su retko predlagali težinu kazne i priznali da je tu praksu potrebno promeniti.

17

Preporuka

Sudski i Tužilački saveti treba da preispitaju sistem upravljanja učinkom sudija i tužilaca. Cilj bi trebalo da bude da se osigura da kvalitativni ključni indikatori učinka (KIU) tačnije odražavaju suštinu tužilačkog/sudskog rada i da procenu učine jasnijom. Konkretno:

- i. Indikatore za ocenjivanje kvaliteta rada sudija i tužilaca treba izmeniti i uključiti kvalitativne kriterijume, pored postojećih kvantitativnih.
- ii. Jasnost procesa evaluacije treba da bude poboljšana jasnim definisanjem načina na koji kriterijumi i indikatori treba da se procenjuju u praksi.

¹³² „Glavne otežavajuće i olakšavajuće faktore treba pojasniti u zakonu ili pravnoj praksi. Gde god je to moguće, zakon ili praksa takođe treba da pokušaju da definišu one faktore koji ne bi trebalo smatrati relevantnim kod određenih krivičnih dela“, Savet Evrope Rec.br (92) 17 o doslednosti u odmeravanju kazne, 1992, dostupno na: <https://rm.coe.int/16804d6ac8>
Council of Europe Rec. No (92) 17 concerning consistency in sentencing, 1992, available at: <https://rm.coe.int/16804d6ac8>

¹³³ Članom 362. stav 2. propisano je da tužilac u završnoj reči predlaže vrstu i težinu kazne.

Da bi se obezbedio efikasan sudski odgovor u složenim slučajevima, evaluacija rada i unapređenja treba da se oslanjaju na pristup zasnovan na zaslugama i da neguju kreativnost i agilnost kako bi stimulisali pravosudne aktere da se pokažu u najboljem izdanju.

Sistem upravljanja učinkom sudija i tužilaca u Crnoj Gori se uglavnom oslanja na kvantitativne (statističke) pokazatelje rada (npr. procenat potvrđenih optužnica za tužioce, odnosno procenat potvrđenih presuda za sudije).

Ne postoji suštinska kvalitativna ocena sadržaja ovih odluka, odnosno ne ispituje se kvalitet obrazloženja optužnice ili presude, što je objašnjeno u preporukama 11, 12 i 15.

Svi sagovornici su se složili oko važnosti uvođenja konkretnih kvalitativnih

indikatora učinka radi olakšavanja efikasnijeg procesa evaluacije i radi stimulacije sudija i tužilaca.

S druge strane, podobnost kvantitativnih kriterijuma zasnovanih na stopi preinačenih odluka za sudije, ili odbijenih žalbi za tužioce, treba pažljivo analizirati kako bi se osiguralo da ne narušavaju unutrašnju nezavisnost sudija i ulogu tužilaštva u obezbeđivanju odgovornosti za zločine.

Takođe, čini se da proces evaluacije nije dovoljno jasan. Tokom konsultacija, članovi Sudskog i Tužilačkog saveta, kao i sudije i tužioci, nisu bili sigurni kako su pojedinačno ocenjeni u odnosu na svaki indikator.

Da bi se prevazišle sve nejasnoće, i Sudski i Tužilački savet bi trebalo da razviju čvrste standarde o tome kako vrednovati svaki indikator u praksi.

UPOTREBA PRAVOSUDNIH INSTRUMENATA

18

Preporuka

Vlada Crne Gore treba da obezbedi dostupnost podataka iz svih državnih registara za KST.

Za sada, podaci neophodni za efikasne finansijske istrage i krivično gonjenje pranja novca u Crnoj Gori su razučeni, pri čemu različiti državni organi imaju pristup isključivo određenim bazama podataka.

Tužiocima imaju direktan pristup bazama podataka samo nekih državnih institucija. I pored toga, ponekad i dalje moraju da podnesu formalne zahteve za dobijanje podataka u formi dokaza, bez obzira na njihov direktan pristup. Konsultacije Projektnog tima su istakle da se tužiocima suočavaju sa više povezanih izazova i često nisu u mogućnosti da pribave ili analiziraju važne informacije.

Budući da su postojeće baze podataka razbacane po različitim elektronskim platformama, a objedinjavanje svih podataka u jednu bazu ne izgleda

izvodljivo u kratkom roku, Vlada Crne Gore treba da omogući pristup potrebnim informacijama svim tužiocima iz KST, a takođe i njihovim finansijskim istražiteljima.

Taj pristup treba da bude potpun, iscrpan i neograničen, kako bi omogućio sveobuhvatnu istragu i analizu podataka.

Dugoročno, Vlada Crne Gore treba da objedini postojeće baze podataka u jedan sistem. Tokom konsultacija, zainteresovane strane su obavestile Projekat da su preduzeti početni koraci ka postizanju tog cilja; međutim, javna nabavka takvih usluga nije dala rezultate. U tom smislu, mogla bi se zatražiti međunarodna pomoć, jer KST mora imati pristup jedinstvenim bazama podataka.

Ojačati kapacitete tužilaca za vođenje finansijskih istraga u predmetima OKK.

- i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da izradi i sprovede efikasnu obuku o vođenju finansijskih istraga za specijalizovane tužioce.
- ii. Tužilački savet treba da izradi strateški plan kojim bi se obezbedilo da stručno osoblje sposobno da sprovede složene finansijske istrage bude na raspolaganju Tužilačkoj službi, posebno u KST.
- iii. Tužilački savet bi trebalo da razmotri uključivanje rezultata u vezi sa produženom konfiskacijom među kriterijume za ocenu tužilaca.

Projektni tim je analizirao statističke podatke o finansijskim istragama i njihovim rezultatima u predmetima koji se prate i utvrdio da su finansijske istrage bile pokrenute u većini slučajeva.

Međutim, primeri zamrzavanja ili zaplene imovine bili su veoma limitirani, iako je šteta ili dobit u nekim praćenim predmetima iznosila milione evra. Obzirom na visoku stopu finansijskih istraga s jedne strane i nizak broj predmeta sa zaplenjenom imovinom sa druge strane, postoji zabrinutost u vezi sa kapacitetima tužilaca da efikasno

pokrenu i sprovede finansijske istrage, sa konačnim ciljem primene proširene konfiskacije.

Nakon konsultacija sa tužiocima i finansijskim istražiteljima, projektni tim je zaključio da je razlog za nisku stopu oduzimanja imovine loš kvalitet finansijskih istraga i veoma ograničen broj kvalifikovanih finansijskih istražitelja u KST, dok su navodni počinioci izgleda veoma vešti u prikrivanju svoje nezakonite dobiti. Na primer, tužiocima su u više navrata izjavljivali da kvalifikovani finansijski stručnjaci ne mogu biti

motivisani trenutnim platama da se priključe tužilačkoj službi ili da pružaju svoje usluge na duži period.

Stoga bi Tužilački savet trebalo da razmotri stvaranje povoljnijih i atraktivnijih uslova za rad finansijskih istražitelja.

Tokom konsultacija, tužioci su takođe priznali da je obuka koju su pohađali o finansijskim istragama i oduzimanju imovine imala ograničenu upotrebu u otkrivanju dobro prikrivene nelegalne imovine kriminalaca. Zbog toga bi naredne obuke bi trebalo da budu u formi simulirane vežbe i da bude prilagođene za primenu najboljih praksi u crnogorskom kontekstu.

Pored toga, SPO bi trebalo da razmotri organizovanje interne radne grupe koja bi mapirala nedostatke u finansijskim istragama i oduzimanju imovine i razvila standardizovanu šemu za tok

finansijskih istraga, odnosno vodič korak po korak za konfiskaciju, počevši od trenutka kada je imovina identifikovana tokom finansijskih istraga.

Razradom svih raspoloživih sredstava i alata za identifikaciju poslednjeg (ilegalnog) izvora imovine (uključujući analizu redosleda konverzija i transfera unazad) doprinelo bi da se obezbedi eventualna efektivna konfiskacija. KST bi trebalo da počne aktivno da koristi postojeće neformalne mreže za razmenu informacija o finansijskim istragama i vraćanju imovine.

Projekat takođe smatra da bi tužioci bili više stimulisani da traže produženu konfiskaciju kada bi se postignuti rezultati uzeli u obzir prilikom njihove evaluacije. Neki konsultovani članovi Tužilačkog saveta složili su se da bi ovakva izmena kriterijuma za ocenjivanje mogla biti korisna.

IX. SEVERNA MAKEDONIJA

UVOD

Severna Makedonija je načinila izvestan napredak u pogledu istrage i krivičnog gonjenja u slučajevima OKK. Neophodne zakonske izmene kako bi se otklonili problemi u praksi koji se javljaju u krivičnom postupku su ključni za efikasno presuđenje u slučajevima OKK.

Misija OEBS-a u Skoplju pruža podršku Radnoj Grupi uspostavljenoj pri Ministarstvu pravde koja sastavlja neophodne zakonske izmene ZKP-a koje bi potpomogle bolje procesuiranje u slučajevima OKK-a. Ovi nacrti izmena su u skladu sa nalazima Projekta i pomoći će u otklanjanju nekih problema razmatranih u preporukama koje su izložene u daljem tekstu. Slično, nedavni događaji u pogledu regulatornog okvira u vezi oduzimanja imovine trebalo bi da ohrabre sve nadležne institucije da načine ozbiljnije napore kako bi povećali stopu oduzimanja imovine.

Ipak, i dalje je prisutno nepoverenje javnosti u pravosuđe, između ostalog, zbog dugotrajnih sudskih postupaka, pravosudnih aktera kojima nedostaje odgovornost, kao i ograničenog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delima.

Ključne upitne oblasti tiču su sistemskih pitanja poput ograničenih kapaciteta i resursa, neefikasnog upravljanja

predmetima, kašnjenja pri izboru ili unapređenju u pravosuđu, nedostataka u među institucionalnoj razmeni informacija i neadekvatnog upravljanja učinkom. Ovi izazovi značajno utiču na sveukupnu efikasnost pravosuđa, usporavaju slučajeve OKK-a visokog nivoa i utiču na percepciju nezavisnosti i nepristrasnosti.

Štaviše, većina tih problema se ukršta i pojačavaju jedni druge. Na primer, loše upravljanje predmetima, koje dovodi do prolongiranih sudskih postupaka, dovodi u pitanje pravičnost sudskog postupka. Problemi u pogledu kapaciteta javnih tužilaca – posebno optužnice lošeg kvaliteta, nedovoljne finansijske istrage i niske stope oduzimanja imovine – mogu dovesti u pitanje nepristrasnost. Pored toga, Osnovnom javnom tužilaštvu za krivično gonjenje OKK (OJT OKK) nedostaju ljudski i finansijski resursi – posebno administrativno osoblje i finansijski stručnjaci – kao i integrisani softver za upravljanje tokom predmeta, što dalje ometa odgovornost u predmetima OKK-a visokog nivoa.

Iako nedostatak efikasnosti – posebno dužina sudskog postupka – ostaje bojazan, Projekat je zabeležio neka poboljšanja, poput učestalijih saslušanja i poboljšanog izlaganja pisanih dokaza od strane obeju stranaka.

Pored toga, Osnovni krivični sud u Skoplju (OKS u Skoplju) nastavlja da neguje transparentnost redovnim objavljivanjem saopštenja na svojoj internet stranici i obezbeđivanjem lakog pristupa relevantnim informacijama za slučajeve OKK na visokom nivou.

Vrhovni sud Republike Severne Makedonije (Vrhovni sud) takođe je zauzeo načelno pravno stanovište da sudovi treba da objavljuju nepravnosnažne presude i odluke, posebno u slučajevima od javnog interesa.

Ovo je zauzvrat podstaklo OKS u Skoplju i Apelacioni sud u Skoplju da počnu da zamenjuju i izostavljaju podatke i objavljuju nepravnosnažne presude u predmetima OKK na visokom nivou.

Međutim, nedavne izmene KZ dovele su do okončanja mnogih slučajeva OKK na visokom nivou, što je pogoršalo percepciju javnosti o nekažnjivosti.

Stoga, sve institucije uključene u procesuiranje OKK slučajeva treba da nastave sa svojim naporima da obezbede odgovornost i efikasno sprovođenje pravde. Stvarni napredak zahteva dugoročnu posvećenost zainteresovanih strana da se pozabave sistematskim neefikasnostima koje trenutno čine procesuiranje teških OKK slučajeva neefikasnim.

U tom kontekstu, Projekat predlaže 12 preporuka u pogledu pravičnosti, efikasnosti, kapaciteta i oduzimanja imovine, koje će poslužiti kao osnova za hitno delovanje i podršku institucionalnim politikama.

PRAVIČNOST

1

Preporuka

Poboljšati nivo transparentnosti pravosuđa, posebno u pogledu sprovođenja pravde u slučajevima OKK visokog stepena:

- i. Ministarstvo pravde treba da inicira izmene kako bi uskladilo Zakon o upravljanju i kretanju predmeta u sudovima sa ZKP, posebno u pogledu objavljivanja nepravnosnažnih sudskih odluka.
- ii. Kancelarije javnih tužilaštava trebalo bi da objave potvrđene optužnice slučajeva OKK visokog stepena uz zamenu i izostavljanje svih ličnih podataka.
- iii. Sudski budžetski savet i Kancelarija državnog javnog tužilaštva treba da podrži razvijanje održivog i sistematskog rešenja za brzu zamenu i izostavljanje ličnih podataka u sudskim aktima.
- iv. Ministarstvo pravde i Vrhovni sud, u koordinaciji sa predsednicima sudova, trebalo bi da unaprede tehničke mogućnosti postojećeg sistema zakazivanja sudskih ročišta kako bi osigurali blagovremeno ažuriranje i pružili javnosti tačne informacije.
- v. Predsednici sudova, u saradnji sa relevantnim OCD i Sudskim medijskim savetom, trebalo bi da objavljuju redovne novosti koje sadrže informacije o slučajevima od javnog interesa, kao i tematske i analitičke radove.
- vi. Predsednici sudova i šefovi javnih tužilaštava trebaju obezbediti blagovremeno i transparentno pružanje informacija kroz održavanje dobrog funkcionisanja kancelarija za javne odnose sa javnošću.

vii. Akademija za sudije i javne tužioce i Sudski medijski savet trebaju nastaviti sa efikasnom primenom stalnih treninga za sudije, tužioce i drugo sudsko osoblje o efikasnom komuniciranju sa javnošću u vezi njihovih slučajeva.

Projekat je primetio prepreke koje ometaju transparentnost, posebno u vezi sa javnošću sudskih akata, ročišta i razmenom informacija zasnovanih na podacima.

Dobijanje pismenih presuda je izazovno zbog sukoba zakonskih odredbi. Konkretno, prema Zakonu o sudovima i Zakonu o upravljanju i kretanju predmeta, sudovima je zabranjeno javno objavljivanje pismenih presuda osim ako su pravnosnažne.

Ovo je u suprotnosti sa ZKP-om, koji nalaže da sve sudske presude budu javno dostupne u elektronskom ili štampanom obliku.¹³⁴

Neusaglašenost između dva zakona delimično je otklonjena načelnim pravnim stanovištem Vrhovnog suda iz decembra 2022. godine, kojim se dozvoljava objavljivanje nepravosnažnih presuda i odluka, posebno u slučajevima od javnog interesa.¹³⁵

Međutim, to se odnosi na predmete od javnog interesa koji kao kategorija nisu definisani zakonom ili drugim pravnim aktima pravosudnih institucija. Čime se dopušta sudovima da tumače i primenjuju odluku u skladu sa svojim shvatanjem javnog interesa, koji se ne poklapa uvek sa stvarnim interesom javnosti.

U pogledu tužilaštva, važno je napomenuti da redovno informiše javnost o podignutim optužnicama u slučajevima od javnog interesa i to objavljivanjem sažetka optužbe na svojoj internet stranici. Međutim, ova informacija nedovoljna je za novinare, predstavnike OCD i pravne stručnjake kako bi izvršili temeljne analize, ili pružili medijima osnovu za objektivno izveštavanje.

Uzimajući u obzir da javno tužilaštvo priznaje važnost informisanja javnosti dajući detalje o optužnici odmah nakon što je ista podignuta, Projekat predlaže

¹³⁴ Član 126. ZKP-a (Sl. list Republike Severne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

¹³⁵ Prema Zakonu o sudovima (Sl. list Republike Severne Makedonije br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i 96/19), jedna od nadležnosti Vrhovnog suda definiše opšte stavove i pravna mišljenja o pitanjima od značaja za obezbeđivanje jedinstvene primene zakona od strane sudova, koje donosi Opšta sednica. Vidite: [Начелен+став+-+објавување+на+неправосилни+одлуки.pdf \(vsrm.mk\)](#)

objavljivanje punog teksta potvrđenih optužnica u slučajevima OKK visokog nivoa. Ova mera ima za cilj da spreči pogrešnu interpretaciju i zloupotrebu informacija. Kako su suđenja javna, medijski značajno ispraćena, i predmet su praćenja od strane OCD, ne može se govoriti o povredi pretpostavke nevinosti.

Sudovi i kancelarije javnog tužilaštva suočavaju se sa poteškoćama u procesuiraju sudskih akata kako bi ih učinili javno dostupnim zbog nedostatka osoblja koje bi zamenilo i izostavilo lične podatke.

Ova situacija nastaje iz potrebe usklađenosti sa pravnim odredbama koje imaju za cilj zaštitu ličnih podataka. Projekat je dobio optužnice nakon zahteva tužilaštvu, i to samo nakon što su istim zamenjeni i izostavljeni lični podaci, a što je zahtevalo značajno vreme. Treba napomenuti da OKS u Skoplju je delimično zavisio od eksterne anonimizacije obavljane kroz Projekat podržan od strane Misije OEBS-a u Skoplju u saradnji sa OCD „Koalicija svi za pravična suđenja“.

Iz ovih razloga, jasno je da Sudski budžetski savet i Državno javno tužilaštvo - u skladu sa njihovim nadležnostima - trebaju da revidiraju alokaciju resursa za osoblje potrebno za zamenu i izostavljanje ličnih podataka kako bi obezbedili održivost.

Trenutni raspored sudskih ročišta objavljuje se na određenom delu na internet stranici sudova. Međutim, informacija sadrži samo broj predmeta i ime predsedavajućeg sudskog veća, što otežava javnosti da ima više informacija o konkretnom slučaju ukoliko ne znaju broj slučaja. Ovo bi moglo biti jednostavno rešeno ukoliko bi ime(na) okrivljenog(ih), njihovi inicijali i krivično delo(a) bilo naznačeno u rasporedu ročišta. Pored toga, Projekat je uočio da se naknadne promene u rasporedu ne ažuriraju.

Iako oba problema zahtevaju minimalna tehnička prilagođavanja sudskog informatičkog sistema, isti bi značajno doprineli transparentnosti pravosuđa. Ministarstvo pravde i Vrhovni sud imaju obavezu da osiguraju neophodne tehničke uslove za unapređenje sistema objavljivanja sudskog rasporeda kao i za celokupnu funkcionalnost pravosudnih portala. Štaviše, oni bi trebalo da obezbede da platforme koje se koriste za objavljivanje presuda poseduju tehničke mogućnosti koje bi im to omogućavaju.

Dok OKS u Skoplju redovno objavljuje važne informacije o sudskim postupcima od javnog interesa, Vrhovni sud u Skoplju objavljuje ograničen broj objava sa nejasnim sadržajem. Uloga predsednika sudova je takođe ključna u pogledu ovog pitanja i trebalo bi biti ojačana u skladu sa Mišljenjem

Konsultativnog Veća Evropskih sudija (KVES) br. 19 (2016).¹³⁶

Štaviše, unapređivanjem saradnje sa OCD u pogledu pripreme i objavljivanja analitičkih podataka slučajeva od javnog interesa, uključujući odluke u ovim slučajevima, značajno bi doprinelo povećanju poverenja u sudstvo.

Ovo može biti učinjeno bez značajnih resursa, uključujući i periodično objavljivanje novosti i kratkih analitičkih izveštaja i grafikona, pri čemu Sudski

medijski savet može imati ulogu u njihovom promovisanju.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije su istakle potrebu daljeg unapređenja veština odnosa sa javnošću.

Iako Akademija za sudije i javne tužioce nudi osnovnu obuku u ovoj oblasti u sastavu redovnog programa obuke, postoji značajna prilika za dalje unapređene znanja o ovim temama kroz uspostavljanje saradnje sa Sudskim medijskim savetom.

2

Preporuka

Sudski savet i Savet javnih tužilaca treba da štite sudije i javne tužioce od svih oblika političkog pritiska i drugog mešanja, štiteći time nezavisnost pravosuđa i obezbeđujući njegovu odgovornost. To bi trebalo da urade tako što će:

- i. Postaviti standarde procedura za praćenje i javno osuđivanje bilo kakvog kršenja ili pokušaja mešanja u nezavisnost sudija i javnih tužilaca.
- ii. Na osnovu samo-procene izraditi zaključke za poboljšanje pravičnosti i povećanje transparentnosti u pogledu izbora, unapređenja i ishoda disciplinskih postupaka protiv sudija i javnih tužilaca. Osim toga, trebalo bi da objave odluke koje sadrže detaljno obrazloženje.

¹³⁶ Konsultativni Savet Evropskih sudija [CCJE \(2016\)2REV2 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/LD/CCJES/CCJE(2016)2REV2) je izjavio "...u pogledu njihovih odnosa sa medijima, predsednici sudova trebaju imati na umu da interes društva zahteva da medijima bude pružena neophodna informacija kako bi izvestili javnost o funkcionisanju pravosudnog sistema"

iii. Ažurno informisati javnost o predstojećim sednicama saveta i svim zaključcima i odlukama.

Projekat je zapazio nekoliko slučajeva kada su istaknute političke ličnosti javno izrazile nezadovoljstvo i kritikovale sudske odluke u slučajevima koji se tiču visokih zvaničnika, signalizirajući potencijalno političko mešanje; međutim, Sudski Savet nije osudio ove verbalne napade na pravosuđe davanjem zvaničnih saopštenja ili preduzimanjem drugih konkretnih koraka kako bi zaštitio sudije. U skladu sa Mišljenjem KSES br. 24 (2021), „Savet mora odlučno da se suprotstavi svakom pokušaju napada ili pritiska na određene sudije ili pravosuđe u celini.”¹³⁷

Projekat je zapazio slučaj kada je tužilac javno kritikovao Savet javnih tužilaca i istakao neophodnost njegovog reformisanja. Što je rezultiralo time da je Savet javnih tužilaca zatražio od Etičkog saveta javnih tužilaca da utvrdi da li je ova izjava predstavlja kršenje

Kodeksa etike javnih tužilaca.¹³⁸ Javno dostupne informacije o ishodu te inicijative ne mogu se pronaći do današnjeg dana.

OCD koje prate rad Saveta kritikovale su kako suštinu ove inicijative, tako i netransparentnost na sednici Saveta javnih tužilaca na kojoj je utvrđena potreba za takvim zahtevom. Prilikom preuzimanja uloge očuvanja samostalnosti tužilaca, Savet javnih tužilaca treba da poštuje nedavno usvojeno Mišljenje br. 18 (2023) Konsultativnog Saveta javnih tužilaca.¹³⁹

Ustav, zakon(i) i drugi propisi garantuju nezavisnost Saveta i uspostavljaju iste kao organe odgovorne za obezbeđivanje nezavisnosti sudija i samostalnosti javnih tužilaca, kao i za očuvanje njihovog ugleda i očuvanja poverenja javnosti.¹⁴⁰

¹³⁷ [1680a47604 \(coe.int\)](#)

¹³⁸ Savet javnih tužilaca je u julu 2021. godine usvojio novi Kodeks etike javnih tužilaca koji je sadrži član po kome javni tužioci ne mogu javno da komentarišu odluke Saveta javnih tužilaca. Videti: [etichki-kodeks-na-javnite-obviniteli-2021.pdf \(jorm.gov.mk\)](#). Ovaj član izmenjen je u novembru 2023 i prema njemu javni tužioci moraju da budu sigurni da neće povrediti reputaciju kancelarije javnog tužilaštva i Savet javnih tužilaca u pogledu njihove predstave u javnosti. Videti: [Етички-кодекс-за-изменување-и-дополнување-на-Етичкиот-кодекс-на-јавните-обвинители-на-Република-Северна-Македонија-1.doc \(live.com\)](#)

¹³⁹ [1680ad1b36 \(coe.int\)](#)

¹⁴⁰ Član 104 Ustava, član 2, 36 (1) i.16 Zakona o Sudskom Savetu (Službeni glasnik Republike Severne Makedonije br. 102/19), Etički Kod članova sudskog saveta, Program rada Sudskog saveta za 2024, član 2 Zakona o javnim tužiocima (Službeni glasnik Republike Severne Makedonije br..150/07, 100/11 i 42/20).

Ipak, Savetima trenutno nedostaju standardizovane procedure o tome kako da ostvare ovaj cilj, jer se čini da zakon prvenstveno naglašava njihovu ulogu u sankcionisanju nedoličnog ponašanja. Projekat je zapazio da je Sudski savet preduzeo pojedinačne radnje u pogledu efikasnosti postupka, ali nije usvojio sistematski pristup u identifikovanju i rešavanju tekućih pitanja. Tokom konsultacija i foruma za diskusiju organizovanih u okviru Projekta, sudije i javni tužioci su otvoreno izrazili svoje nezadovoljstvo radom saveta. Takođe, istakli su potrebu za transparentnijim procedurama izbora i unapređenja, uključujući detaljnija i sveobuhvatnija objašnjenja odluka. Preispitujući svoju praksu glasanja, saveti bi mogli da pokušaju da obezbede jednak tretman svih kandidata, kao i transparentnu primenu sistema zasnovanog na zaslugama. Što se tiče ishoda disciplinskih postupaka, povrede i kratka obrazloženja odluka trebaju uvek biti javno objavljene bez bojazni od povrede prava na privatnost.

Kako se navodi u „Proceni rizika od korupcije u pravosuđu u Severnoj Makedoniji“, objavljenoj uz podršku Misije OEBS-a u Skoplju, „skoro tri četvrtine sudija ne veruje da Sudski savet uspešno štiti nezavisnost pravosuđa, kao i da se napredovanje

sudija vrši prema objektivnim, merljivim i pravičnim kriterijumima.“ Slično ovom mišljenju, više od polovine javnih tužilaca „ne veruje da Savet javnih tužilaca samostalno i nezavisno odlučuje te ne veruju da se napredovanje javnih tužilaca vrši prema važećim zakonskim kriterijumima.“¹⁴¹

Međutim, kao pozitivan korak, Sudski savet je takođe uočio neke od ovih nedostataka i u svom Strateškom planu za period od 2023 do 2024. godine predvideo aktivnosti koje bi dovele do unapređenja zaštite ugleda sudija i povećanja transparentnosti.¹⁴² Što je izraženo i u Programu i akcionom planu za sprečavanje i procenu korupcije u pravosuđu za period 2022-2025¹⁴³ i u radnom planu Sudskog saveta za 2024. godinu, u kojima zaštita sudija od neprimerenog uticaja predstavlja jedan od prioriteta.¹⁴⁴

Unapređenje procesa izbora, postavljenja i disciplinskih postupaka, kao i unapređenje transparentnosti čini suštinski deo Akcionog plana za sprovođenje preporuka na osnovu partnerske revizije Sudskog saveta od strane EU misije, usvojenog u martu 2024. godine.¹⁴⁵ Ostaje da se vidi nivo sprovođenja ovih dokumenata.

¹⁴¹ osce.org/files/f/documents/9/d/545929_0.pdf, p.38.

¹⁴² [Y2023-SDN-\(GD\)0455.pdf \(sud.mk\)](#)

¹⁴³ [Програма и акционен план за превенција и следење на корупцијата во судството 2022 - 2025 \(sud.mk\)](#)

¹⁴⁴ [Y2024-SDN-\(GD\)2600.pdf \(sud.mk\)](#)

¹⁴⁵ [Y2024-SDN-\(GD\)0545.pdf \(sud.mk\)](#)

Unaprediti standarde pravičnosti za presuđivanje u slučajevima OKK kako bi se naglasila nepristrasnost sudstva upotpunjena sa jednakošću "oružja".

- i. Sudije i predsednici sudova trebaju u potpunosti da poštuju njihovu odgovornostne samo u pogledu njihove nepristrasnosti nego i da imaju pojavu nepristrasnosti tokom sudskog postupka i da primenjuju najviše standarde u pogledu donošenja odluka i tokom postupka za njihovo donošenje.
- ii. Rukovodioci krivičnih odeljenja u sudovima trebaju da organizuju redovne diskusije i dele primere najbolje prakse među sudijama.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da obezbedi da pitanja pravičnosti čini centralni deo u nastavnom planu i programu, kao i da postignute rezultate prikaže na merljiv način.

U nekoliko primera, Projekat je uočio probleme koji se tiču pravičnosti, uz upitno ponašanje određenih sudija u pogledu njihove nepristrasnosti i posvećenosti principu jednakosti „oružja“.

Na primer, u najmanje slučaja – i u nekoliko situacija – Projekat je zapazio sledeće: u momentu kada jedan od sudija koji je član sudskog veća napusti sudnici tokom pretresa bez davanja pauze; sudije preuzimaju ispitivanje svedoka od stranaka, pokazujući nestrpljivost ili kritikujući svedoka koji daje iskaz. Takvim ponašanjem bi se trebalo pozabaviti i popraviti kako bi se

održalo poverenje javnosti u sudsku nepristrasnost. Na kraju krajeva, sudije bi trebale uvek da poštuju njihovu obavezu ne samo da deluju nepristrasno već i da izgledaju nepristrasno.

Što se tiče prava na javnost sudskog postupka, Projekat je u nekoliko slučajeva primetio da sudije nisu javno objavile presudu, već su samo uputile optužene da će blagovremeno biti obavешteni o njihovoj odluci po prijemu pisanog otpavka presude. Javno objavljivanje presuda posebno je važno u slučajevima kada pismeno obrazloženje presude nije blagovremeno dostupno javnosti.

Što se tiče jednakosti stranaka, Projekat je u nekoliko slučajeva primetio da su sudije ograničile prava stranaka. Konkretno, ograničili su mogućnosti stranke da istaknu prigovor na dokaze suprotne stranke; da ospore predlog svedoka pozivajući se na ranije date iskaze u istrazi, ili pre nego što saslušanje ponovo počne; i izvedu sopstvene dokaze, a čiji predlozi su ponekad odbačeni uz nedovoljno obrazloženje.

Treba naglasiti da se prvobitno uočeni problemi od strane Projekta u vezi sa dostavljanjem dokaza optužbe odbrani trenutno veoma retko zapažaju u OKK postupcima. Projekat smatra da je bitno napomenuti da će ovo pitanje dalje biti uređeno planiranim amandmanima ZKP-a s obzirom da oni predviđaju obavezno i blagovremeno

obelodanjivanje dokaza od strane tužilaštva.

Predsednici sudova i rukovodioci krivičnih odeljenja mogli bi da igraju ključnu ulogu u organizovanju sastanaka, olakšavanju komunikacije među sudijama i podsticanju istih da budu samokritični i razmenjuju primere najbolje prakse kako bi se poboljšala celokupna predstava o sudovima.

Štaviše, Akademija za sudije i javne tužioce trebalo bi da se u okviru početne i kontinuirane obuke pozabavi pitanjima koja se tiču pravičnosti. Osim toga, trebalo bi da sprovede ocenu postignutih rezultata zasnovanu na podacima, izveštava o njima i reflektuje ih u budućim aktivnostima.

Efikasnost

4

Preporuka

Sudski savet i kancelarija državnog javnog tužilaštva bi trebalo da razlikuje i kategorizuje OKK slučajeve visokog nivoa sa ciljem da poveća efikasnost njihovog procesuiranja. Oni bi to trebalo da učine na sledeći način:

- i. Usvajanjem metodologije za razlikovanje slučajeva OKK za statističke i u svrhu uspostavljanja politika u saradnji sa sudovima i kancelarijama javnih tužilaštava.
- ii. U iste svrhe, usvajanjem dodatnih kriterijuma za razlikovanje i kategorizaciju OKK slučajeva visokog nivoa od „uobičajenih“ OKK slučajeva.

Preporuka

- iii. Praćenjem efikasnosti procesuiranja OKK slučajeva visokog nivoa, i kroz usvajanje planova rada i metodologije za procesuiranje takvih slučajeva od strane javnih tužilaštava i sudova.
- iv. Prepoznavanjem OKK slučajeva visokog nivoa kako bi se adekvatno rasporedili resursi javnih tužilaštava i sudova koji su uključeni u njihovo procesuiranje.
- v. Time što će osigurati da kriterijumi za ocenjivanje rada sudija i javnih tužilaca na adekvatan način odražavaju specifične izazove sa kojima se susreću pri procesuiranju OKK slučajeva visokog nivoa.

Da bi se uspostavila čvrsta evidencija u rešavanju OKK-a, neophodno je stvoriti prilagođen i pouzdan sistem diferencijacije i kategorizacije. Ovaj sistem bi pomogao u identifikaciji kako slučajeva OKK tako i OKK slučajeva visokog nivoa. Na taj način, lokalne institucije bi mogle da prikupljaju pouzdane statistike o procesuiranju slučajeva, olakšavajući merenje napretka ili nazadovanja predmeta tokom vremena.

Naime, u novembru 2023. godine, Projekat je od Ministarstva pravde obavešten u vezi sa Metodologijom za relevantni statistički sistem za praćenje antikorupcione politike koju je Vlada usvojila 2013. godine. Prema Ministarstvu, metodologija je uključena u AK statistički sistem, koji prikuplja i obrađuje statističke podatke u sprečavanju i suzbijanju korupcije i pranja novca. AK statistički sistem operativan je od aprila 2019. godine.

Kriterijumi za određivanje slučajeva korupcije na visokom nivou usaglasila je Radna grupa za pregled i ažuriranje gore navedene Metodologije a koji su 2015. godine prihvaćeni od strane Kancelarije državnog javnog tužilaštva, kao što je istaknuto od strane Ministarstva. Uzimajući gore navedeno, Projekat veruje da ovo predstavlja čvrstu osnovu kako bi Sudski savet i Kancelarija državnog javnog tužilaštva zajednički razvile njihove usklađene kriterijume za identifikaciju i kategorizaciju slučajeva OKK za sopstvene svrhe.

Štaviše, ovi kriterijumi, zajedno sa analizom statističkih podataka, mogu poslužiti kao dragoceni alat za razvoj održivih politika, metodologija i strategija, kao i za određivanje prioriteta obrade predmeta i planiranja rada. Takođe, mogli bi da pomognu u efikasnijem raspoređivanju neophodnih resursa.

Adekvatan sistem kategorizacije u statističke svrhe i svrhe kreiranja politike, ako se pravilno osmisli, mogao bi biti osnovno sredstvo u oblikovanju i sprovođenju ključnih mera koje imaju za cilj poboljšanje pravosudnog odgovora na OKK, posebno u vezi sa predmetima visokog nivoa.

Pored stvaranja pouzdanih kvantitativnih podataka o procesuiraju ovakvih slučajeva, ovaj sistem bi se mogao koristiti za davanje prioriteta krivičnom gonjenju i presuđenju u predmetima visokog nivoa od samih javnih tužilaštava, odnosno sudova; naime, konkretni ciljevi u procesuiranju ovih predmeta mogli bi se predvideti u godišnjim planovima rada sudova i

javnih tužilaštava. Nadalje, prepoznavanje tekućih i budućih predmeta visokog nivoa u različitim javnim tužilaštvima i sudovima u domaćem sistemu moglo bi se koristiti za preraspodelu ljudskih i materijalnih resursa tamo gde su oni najpotrebniji.

Najzad, kriterijumi za ocenjivanje rada sudija i javnih tužilaca treba da odražavaju dodatni rad i izazove koje zahtevaju slučajevi OKK-a, posebno oni visokog nivoa. Nagrađivanje sudija i javnih tužilaca koji rade na tim predmetima dodatnim poenima prilikom ocene rada predstavljalo bi efikasno sredstvo za podsticanje efikasnijeg odgovora pravosuđa na OKK.

5

Preporuka

Sudije u Odeljenju za OKK pri Osnovnom krivičnom sudu u Skoplju treba da usvoje i dalje razvijaju standarde i tehnike za upravljanjem sudskim postupkom koji se tiču složenih predmeta, zasnovane na primerima dobre prakse, kako bi poboljšali efikasnost sudskih postupaka. To bi trebalo da urade tako što će:

- i. Strateški pristupiti svakom pojedinačnom slučaju tako što će sastaviti raspored ročišta, uzimajući u obzir broj okrivljenih, obim predloženih dokaza, mandat sudija porotnika, rasporede drugih članova veća i stranaka.
- ii. Pozvati stranke da usklade njihove liste predloženih dokaza i da se usaglase u pogledu nespornih činjenica, kao i da zahtevaju efikasno izvođenje materijalnih dokaza.

Preporuka

iii. Zakazivati uzastopna ročišta „dan za danom“ kao i ukoliko isto nije moguće zbog tehničkih ili drugih razloga, zakazuju najmanje jedno ročište nedeljno.

iv. Delegirati – kada je to prikladno – pozivanje svedoka strankama istovremeno zadržavajući kontrolni mehanizam za obezbeđenje prisustva svedoka.

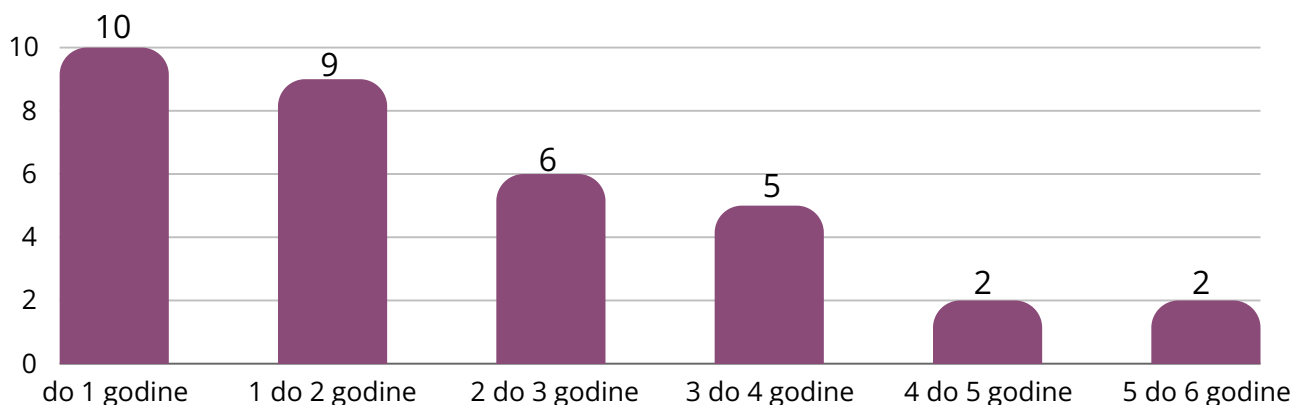
v. Zahtevati od stranaka da blagovremeno obaveste sud u slučaju odsustva iz zdravstvenih razloga kao i da kontinuirano ocenjuju validnost dostavljene medicinske dokumentacije.

Najčešći imenitelj u većini praćenih slučajeva bila je ukupno trajanje suđenja – od 50 predmeta, 18 predmeta je završeno konačnom odlukom. Međutim, osam od njih je završeno zbog protoka roka zastarelosti kao

rezultat poslednjih izmena KZ-a.

Trajanje prvostepenog postupka prosečno iznosi 2 godine, sa najdužim sudskim postupkom od 2127 dana i najkraćim od devet dana.

Prosečna dužina trajanja postupka do prvostepene presude



Grafikon 26 - Prosečna dužina trajanja postupka do prvostepene presude

U nekoliko slučajeva u kojima je prvostepena presuda doneta u razumnom roku, sudije su koristile tehnike upravljanja suđenjem koje su doprinele blagovremenom procesuiranju predmeta. Na primer, na početku suđenja, sudije su unapred zakazale značajan broj ročišta, uzimajući u obzir preklapanje drugih obaveza stranaka i članova sudskog veća.

Naime, u jednom predmetu korupcije na visokom nivou sa više okrivljenih, prvostepeno suđenje je okončano za manje od godinu dana jer su ročišta zakazivana redovno, najmanje jednom nedeljno. S obzirom na trenutni proaktivan pristup sudija Odeljenja OKK da zakazuju učestalija ročišta, podržano njihovom spremnošću da usvoje efikasnije prakse upravljanja suđenjem, Projekat preporučuje zakazivanje ročišta dan za danom, kada je to izvodljivo, ili najmanje jednog ročišta nedeljno.¹⁴⁶ Poštovanje takozvanog principa koncentrovanog glavnog pretresa u predmetima OKK moglo bi doprineti efikasnom sprovođenju pravde i samim tim povećati poverenje javnosti u pravosuđe.

Takođe, Projekat je uočio da intenzitet i dinamika ročišta zavise od obima dokumentovanih dokaza i broja predloženih svedoka.

Obe strane su nekim situacijama ponovo izvodile već dokumentovane dokaze ili su predlagale više svedoka za svedočenje o istim okolnostima. Međutim, ponovno razmatranje i objedinjavanje liste dokaza obeju strana uočeno je u okolnostima kada su suđenja počinjala iznova ili na početku ponovljenog suđenja; ova praksa bi trebalo i mogla bi se usvojiti na samom početku svakog suđenja da bi se uštedeli vreme i resursi.¹⁴⁷

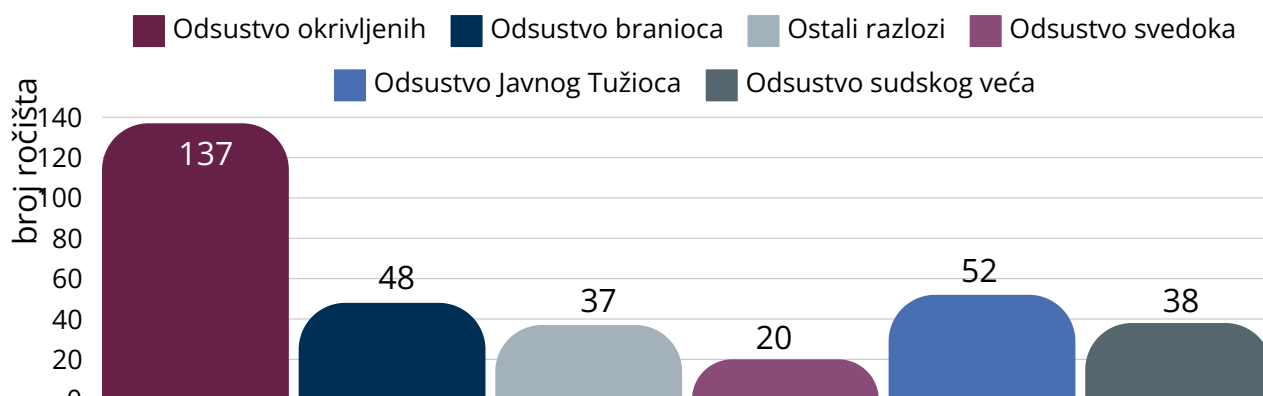
Još jedna dobra praksa koju su sudije uvele u dogovoru sa strankama, jeste delegiranje pozivanja svedoka strani koja ih je predložila. Iako nije propisano zakonom, ovo je značajno doprinelo da se izbegnu kašnjenja zbog odsustva svedoka.

Projekat je naveo da je najučestaliji razlog za odlaganje ročišta izostanak okrivljenog, uglavnom zbog zdravstvenih problema. Dobra praksa je primećena kada su sudije zatražile uvid u bolovanje koje izdaju lekari i upozorile stranke da su dužne da obaveste sud o nemogućnosti da prisustvuju ročištu odmah nakon nastupanja razloga njihovog izostanka. Na taj način sud je u mogućnosti da obavesti druge stranke i zakaže drugo ročište umesto da ga odlaže, čime bi se izbegla nepotrebna odlaganja i troškovi.

¹⁴⁶ Pravni osnov za ovo jasno je naveden u čl.359, (1) ZKP (Sl. list R. Severne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), koji predviđa da se glavni pretres održi bez prekida, a ako glavni pretres nije moguće završiti u toku jednog ročišta, predsednik veća će pretres odložiti za naredni radni dan.

¹⁴⁷ Član 358.(2) ZKP (Sl. list RM br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18) obavezuje predsedavajućeg veća da otkloni sve što može dovesti do odlaganja postupaka a ne služi svrsi razjašnjenja problema.

RAZLOZI ODLAGANJA



Grafikon 27 - Razlozi odlaganja

Projekat je primetio kašnjenja koja su uzrokovana otpočinjanjem suđenja iz početka zbog promene u sastavu sudskog veća. Naime, odbrana je (zlo)upotrebila svoje procesno pravo da zatraži ponovno izvođenje svih ranije izvedenih dokaza.¹⁴⁸

Aktuelni nacrt izmena i dopuna ZKP rešiće ovo pitanje tako što će se novim članovima veća omogućiti da se upoznaju sa spisima predmeta umesto

da se ceo postupak ponavlja od početka.

Ubuduće, izmene ZKP kojima će se utvrditi rok za preispitivanje optužnice uticaće na pitanje efikasnosti kao posledica dugotrajnih postupaka preispitivanja optužnica, koji su u 13 od 50 praćenih predmeta trajala duže od 90 dana, u tri slučaja. duže od 180 dana i jednom slučaju koji je dostigao skoro godinu dana.

¹⁴⁸ Prema čl. 371, (2) ZKP (Sl. list RM br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), glavni pretres počinje iznova ako sudija pojedinac ili sastav sudskog veća je promenjen. Uz saglasnost stranaka, pretresno veće može odlučiti da određene svedoke i veštake ne ispituje ponovo, već da pročita njihove izjave koje su unete u zapisnik na prethodnom glavnom pretresu.

Pravosuđe bi trebalo da udvostruči svoje napore da efikasno procesuiru i okonča predmete OKK na visokom nivou u žalbenoj fazi.

- i. Sudski savet treba da obezbedi dovoljan broj sudija i blagovremeno popuni sva upražnjena mesta u Apelacionom sudu u Skoplju.
- ii. Sudije Apelacionog suda u Skoplju treba da dosledno primenjuju odredbe ZKP koje regulišu održavanje ročišta ili preinačenje presude shodno okolnostima, posebno kada su u pitanju povrede koje se mogu rešiti bez nalaganja ponovnog suđenja;
- iii. Predsednik Apelacionog suda u Skoplju, u koordinaciji sa načelnikom Krivičnog odeljenja ovog suda, treba da omogući razgovor između sudija druge instance i sudija prve instance o izazovima sa kojima se suočavaju obe instance, u predmetima u kojima se nalaže ponovno suđenje.

Da bi se olakšalo procesuiranje predmeta visokog nivoa, Sudski savet treba da se pobrine da se upražnjena radna mesta u Apelacionom sudu u Skoplju popune što je pre moguće, prema internoj sistematizaciji u sudu, posebno imajući na umu trenutni obim posla. Poslednji izbor sudija bio je u novembru 2023. godine, nakon što je u julu 2021. godine otvoren konkurs za selekciju četiri sudije krivičnog prava (40% od ukupnog broja).

Na osnovu predvidljivih prognoza kao što je odlazak u penziju, pokretanje postupka izbora bi trebalo pokušati i pre nego što radna mesta postanu upražnjena kako bi se sprečilo odugovlačenje izbora.¹⁴⁹

Prema nalazima Projekta tokom praćenja suđenja, Apelacionom sudu u Skoplju je za zakazivanje javne rasprave trebalo u proseku 101 dan od prijema predloga od Višeg javnog tužilaštva.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Član 105. Ustava; Član 36. i 46. Zakona o sudskom savetu (Sl. list R. Severne Makedonije br. 102/19).

¹⁵⁰ Podaci proizilaze iz odluka Apelacionog suda u Skoplju koji su objavljeni na internet stranici, u praćenim predmetima u kojima je održana javna rasprava.

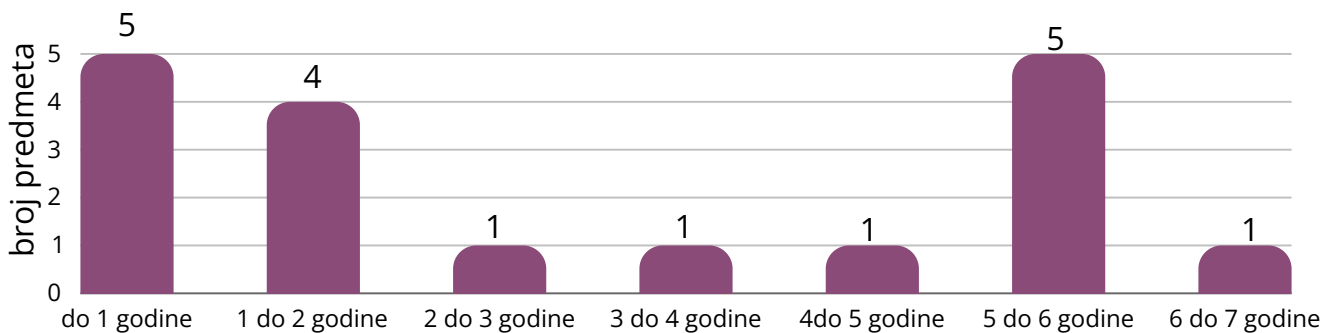
U pet slučajja, ovo je trajalo više od 150 dana. U proseku, drugostepena odluka je doneta 60 dana nakon održane javne rasprave. Međutim, u predmetima na visokom nivou, drugostepena odluka je doneta u proseku 101 dan nakon javne rasprave, a dva od ovih predmeta su trajala više od 210 dana.

Trenutno je u žalbenom postupku 12 predmeta, od kojih je pet ponovni postupak. Od početka Projekta, Apelacioni sud u Skoplju je doneo rešenja u 17 predmeta koji su praćeni, od kojih 11 na visokom nivou. U tri predmeta visokog nivoa doneta je odbijajuća presuda zbog zastarelosti usled izmena KZ, a u dodatna tri Apelacioni sud je preinačio prvostepene presude u delu odluka za krivične

sankcije. U preostalim pet prvostepena presuda je poništena i naložen je ponovni postupak. U većini slučajeva upućenih na ponovno suđenje, Apelacioni sud je kao osnov za ponavljanje navodio nejasne i protivrečne presude, odnosno presude koje nisu sadržale razloge za odlučujuće činjenice ili izvedene dokaze.¹⁵¹

Važno je napomenuti da ponovljeni postupci doprinose odugovlačenju postupka i mogu dovesti do protoka rokazastarelosti. Oni su takođe praćeni mnogim drugim potencijalnim problemima, kao što su stvaranje neizvesnosti za okrivljene, žrtve, pa čak i svedoke, podrivanjem prava na suđenje u razumnom roku i pravilo zabrane dvostrukog kažnjavanja

Prosečna dužina postupka do pravosnažne presude



Grafikon 28 - Prosečna dužina postupka do pravosnažne presude

¹⁵¹ Član 415 (1) tačka 11 ZKP (Sl. list R. Severne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Stoga, Projekat preporučuje da Apelacioni sud izbegava usko tumačenje odredbi koje im dopuštaju održavanje ročišta i odlučivanje shodno okolnostima. Umesto toga, trebalo bi da u potpunosti primene ove odredbe u skladu sa zakonom.¹⁵²

Naime, od početka Projekta, nijedna rasprava nije održana ni u jednom od praćenih predmeta u fazi žalbe. Shodno tome, predsednik Apelacionog suda, u

koordinaciji sa šefom Krivičnog odeljenja ovog suda – u okviru svoje nadležnosti – treba da omogući razgovore među sudijama kako bi obezbedio da se predmeti na visokom nivou procesuiraju u razumnom roku i da se donese konačna odluka što je pre moguće.

Predstojećim izmenama i dopunama ZKP predviđen je rok za zakazivanje javne rasprave. Ovo će znatno doprineti ubrzanju drugostepenog postupka.

7

Preporuka

Koristiti procese donošenja odluka zasnovane na podacima kako bi se osigurala efikasna alokacija resursa za obradu predmeta OKK:

- i. Predsednik(ci) suda i šefovi javnih tužilaštava treba da proaktivno koriste zvanične godišnje izveštaje institucija kako bi vršili procene stalnih potreba i zalagali se za dodatne resurse na osnovu podataka sadržanih u njima.
- ii. Predsednik(i) suda i Sudski savet treba da omoguće privremeno premeštanje sudija u skladu sa specifičnim potrebama pojedinih sudova ili odeljenja, i/ razmotre mogućnost imenovanja određenih sudija koji će odlučivati isključivo u fazi pregleda optužnice.
- iii. Savet javnih tužilaca treba redovno da popunjava upražnjena radna mesta u Osnovnom javnom tužilaštvu za OKK.
- iv. Izvršna vlast treba da poštuje predviđena budžetska izdvajanja za pravosuđe i omogući angažovanje dodatnog administrativnog osoblja za podršku radu sudija i javnih tužilaca.

¹⁵² Član 424. stav 1. ZKP (Sl. list Republike Severne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Na osnovu praćenih suđenja u okviru Projekta i konsultacija sa sudijama i javnim tužiocima, ljudski resursi u sudovima i KJT OKK su u ozbiljnom nedostatku.

Iako ukupan broj sudija prati evropske standarde,¹⁵³ obim posla u Odeljenju OKK u KJT u Skoplju pokazuje da je broj predmeta u ovom odeljenju nesrazmeran u odnosu na broj predmeta koji se obrađuju godišnje. To je potvrđeno tokom konsultacija sa sudijama, koje su kazale da je broj okončanih predmeta više nego dvostruko veći od predviđanog orijentacionog broja predmeta. Projekat je primetio da su sudije iz drugih odeljenja KJT Skoplje sa manjim obimom posla povremeno dodeljivane kao sudije porotnici u većima u predmetima OKK na visokom nivou. Projekat pohvaljuje ovu praksu, jer bi sistematska i reorganizacija sudija zasnovana na podacima omogućila efikasnija suđenja.

Moguće rešenje za poboljšanje efikasnosti preraspodelom resursa moglo bi biti imenovanje određenih sudija koje će odlučivati isključivo u fazi ispitivanja optužnice, zajedno sa adekvatnim sistemom bodovanja koji će ih u skladu sa tim ocenjivati. Time bi se ojačala ova važna faza krivičnog postupka, koja trenutno nije dovoljno funkcionalna, sa čime su se složile i sudije, ali i Sudski savet.

Da bi se to postiglo, Sudski savet bi, u koordinaciji sa predsednicima sudova i sudijama za krivične postupke svih instanci, mogao da sprovede analizu radi otkrivanja slabosti faze ispitivanja optužnica. Rezultati takve analize trebalo bi da ponude praktična rešenja za probleme u krivičnom postupku izazvane odugovlačenjem i nekvalitetnim odlukama u fazi ispitivanja optužnice.

Na kraju, Sudski savet bi trebalo da podrži zahtev za privremeno premeštanje sudija iz manje opterećenih sudova u druge sa većim obimom posla, a da pri tom analizira uzrok zaostalih predmeta. Nakon toga, na osnovu ove analize, trebalo bi da ponudi održivo sistemsko rešenje. Treba napomenuti da je ovo pitanje uvršteno u Nacionalnu strategiju ljudskih resursa u pravosudnoj mreži.¹⁵⁴

Slično, Strategija ljudskih resursa za Tužilačku mrežu beleži da sadašnju mrežu javnih tužilaštava treba reorganizovati prema merljivim procenama i kriterijumima, kao i u skladu sa reorganizacijom pravosudne mreže.¹⁵⁵ Prema godišnjem izveštaju Državnog javnog tužilaštva, ukupan broj tužilaca u KJT OKK tokom 2022 godine bio je 11 od 18 kako je predviđeno sistematizacijom, dok jedna trećina predviđenih radnih mesta u celoj zemlji nije popunjena.¹⁵⁶

¹⁵³ Pogledajte Evropski pravosudni sistem CEPEJ Evaluacioni izveštaj 2022 Ciklus evaluacije (podaci 2020): [1680a86279 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/just/evaluation/2022/2022_evaluation_report.pdf).

¹⁵⁴ [Konecen+narativen+del+Strategija+za+covecki+resursi+sud+mreza+za+objava+3.pdf \(vsrm.mk\)](#).

¹⁵⁵ [strategija-na-chovechki-resursi-za-javnoobvinitelskata-mrezha-.pdf \(jorm.gov.mk\)](#).

¹⁵⁶ [izveshtaj-za-rabotata-na-javnite-obvinitelsta 2022 2 mail-2-3.pdf \(jorm.gov.mk\)](#).

U julu 2023. godine, Savet javnih tužilaca doneo je odluku o utvrđivanju broja tužilaca u svim javnim tužilaštvima, kojom je ponovo utvrđen broj tužilaca u KJT OKK na 18. Izabrani tužioci u KJT OKK imaju mandat od četiri godine, a kašnjenja u njihovom izboru ili reizboru utiču na procesuiranje predmeta OKK, posebno s obzirom na to da su istrage u ovim slučajevima složene, a suđenja dugotrajna. U više navrata, Projekat je primetio da su ročišta odlagana ili pomerana zbog isteka mandata postupajućem tužiocu, a postupak izbora nije završen na vreme. Državno javno tužilaštvo i Savet javnih tužilaca bi trebalo da uspostave praksu redovnog preispitivanja broja tužilaca na osnovu procene potreba i obima posla svih javnih tužilaštava. Time bi se poboljšalo efektivno krivično gonjenje slučajeva OKK i ubrzao intenzitet suđenja, posebno pošto je Projekat konstantno zapažao poteškoće u zakazivanju ročišta zbog preklapanja obaveza između tužilaca zaduženih za slučaj.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, i sudije i tužioci su ukazivali na potrebu za dodatnim administrativnim osobljem kao preduslovom za uspešno i blagovremeno okončanje predmeta.

Ovo pitanje je pokrenuto u Godišnjem izveštaju Sudskog saveta o radu sudova za 2022. godinu¹⁵⁷ i u pomenutom Godišnjem izveštaju Državnog tužilaštva za 2022. godinu. Ovi izveštaji, međutim, ne sadrže konkretnu analizu stvarnih posledica nedovoljnog broja zaposlenih na rad institucija. Nadalje, potreba za dodatnim ljudskim resursima u sektoru pravde istaknuta je u Nacionalnoj strategiji za reformu sektora pravosuđa za period 2017–2022.¹⁵⁸ Prema novo usvojenoj Strategiji razvoja sektora pravde 2024–2028,¹⁵⁹ jedan od osnovnih razloga za nepotpunu realizaciju prethodne Strategije bio je nedostatak finansijske podrške merama koje se odnose na ljudske resurse u pravosuđu i njegovu modernizaciju. To je zbog toga što nije ispoštovano minimalno izdvajanje od 0,8% BDP-a za sudsku vlast, već između 0,26% i 0,3%. Slično, Državno javno tužilaštvo je saopštilo da je odobreni budžet za 2022. godinu iznosio polovinu od predviđenih 0,4 % iz državnog budžeta.

Drugo, treba naglasiti da je u cilju pružanja dugoročnih rešenja zasnovanih na pouzdanim podacima, kako je ovde preporučeno, potrebno ojačati odeljenja za analitiku u pravosudnim institucijama.

¹⁵⁷ [Годишен извештај за работата на судовите во 2022 година.pdf \(sud.mk\)](#)

¹⁵⁸ [16808c4384 \(coe.int\)](#)

¹⁵⁹ [Предлог Развојна Секторска Стратегија за Правосудство 2024 - 2027.pdf \(pravda.gov.mk\)](#)

Kapacitet

8

Preporuka

Ojačati kapacitete javnih tužilaca da pripremaju optužnice i njihov učinak na sudu:

- i. Državno javno tužilaštvo treba da obezbedi usvajanje i delotvornu primenu smernica za sastavljanje optužnica koje su trenutno u fazi odobravanja.
- ii. Rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva za krivično gonjenje organizovanog kriminala i korupcije treba da:
 - Poveća učestalost sastanaka među javnim tužiocima kako bi se pozabavili temama od značaja za kvalitet njihovog rada, uključujući i učinak u sudovima.
 - Kreira interne mehanizme za poboljšanje optužnica u predmetima OKK na visokom nivou od javnog interesa pre njihovog okončanja.
 - Osigura da se procena kvaliteta optužnica kao kvalitativnog indikatora u oceni rada tužilaca pravilno sprovodi i pruži konstruktivne kritike.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da proceni potrebe za obukom tužilaca koji se bave predmetima OKK i da u skladu sa tim izmeni nastavni plan i program za rad u sudovima.

Sveobuhvatna analiza Projekta dostupnih sudskih akata, prema metodologiji Projekta, pokazala je da su optužnice lošeg kvaliteta, što su i sudije i javni tužiocci priznali tokom diskusionih foruma Projekta. Najčešći problemi koji su otkriveni bili su nedostatak jasnoće, nejasne definicije uloge i krivične

odgovornosti optuženih, neusklađivanje činjeničnog opisa krivičnog dela sa relevantnim odredbama, loše obrazloženje o elementima krivičnog dela i nedovoljno razrađeni potkrepljujući dokazi koji nisu jasno prikazali radnje i krivicu svakog okrivljenog.

U OEBS-ovoj proceni rizika od korupcije u pravosuđu iz 2023. godine, sudije su identifikovale nizak kvalitet optužnica kao značajan rizik od korupcije.¹⁶⁰ Ovo naglašava činjenicu da nedostaci u kvalitetu sudskih akata ne mora nužno da proizilaze samo zbog problema sa kapacitetima, i mogu predstavljati znake spoljašnjeg uticaja.

Projekat smatra da bi smernice pomogle tužiocima da sačine jasne, sveobuhvatne i ubedljive optužnice. Misija OEBS-a u Skoplju, u bliskoj saradnji sa Državnim javnim tužilaštvom, podržala je radnu grupu za izradu smernica koje bi, između ostalog, uključivale sažetak praktičnih uputstava sa šablonima koji bi pomogli tužiocima da unaprede svoje veštine pisanja.

Kada se konačno odobre i donesu, smernice i šabloni bi se mogli nadograditi u budućnosti kao osnova naporima da se u dogledno vreme stvori zbornik najbolje prakse.

Pored toga, interni sastanci između tužilaca tokom kojih bi mogli da se bave temama od značaja za kvalitet njihovog rada bi takođe pomogli u promovisanju kulture autorefleksije i učenja. Tokom ovih sastanaka, rukovodilac treba da podstakne otvorenu i samokritičnu razmenu iskustava i profesionalne diskusije kako bi se unapredio rad i celokupna slika tužilaštva. S tim u vezi, rukovodioci javnih tužilaštava mogli bi

da koriste svoje rukovodeće nadležnosti da pregledaju rad tužilaca, i po potrebi pruže dodatnu podršku. Ovaj nadzor bi se mogao obaviti već u fazi istrage i tokom pripreme optužnice.

Bez obzira na to, nadzor bi trebao da obezbedi odgovarajuću ravnotežu između individualne samostalnosti tužilaca i ovlašćenja nadređenih da procene vršenje svojih dužnosti. Mehanizam treba da se oslanja na određeni skup smernica koje precizno definišu proces kontrole kvaliteta za izradu optužnica.

Ova revizija bi nadređenima takođe olakšala proces evaluacije rada tužilaca, jer je kvalitet optužnica i drugih pismenih odluka jedan je od najvažnijih parametara koji se vrednuje tokom ocene.

Projekat je takođe ukazao na zabrinutost u vezi sa učinkom tužilaca na sudu. Tužiocima često nisu uspevali da pojasne kako su određeni dokazi doprineli u dokazivanju optužbi. Jedno od najupečatljivijih pitanja u tom pogledu bilo je izvođenje materijalnih dokaza od strane tužilaštva, koje je često delovalo preterano, dugo i zbunjujuće za javnost. Ovo može ukazivati na nepostojanje jasne strategije tužilaštva i štetiti njihovoj postavci slučaja. Poboljšanje izvođenja dokumentovanih dokaza rezultiralo bi efikasnijim i efektivnijim suđenjima.

¹⁶⁰ [545929_0.pdf \(osce.org\)](#)

Stoga, Akademija za sudije i javne tužioce treba da vrši procenu potreba za obukom, da preispita i prilagodi nastavni plan i program, i da se fokusira na praktičnu stranu obuke za izgradnju kapaciteta za tužioce.

Takođe bi mogao pripremiti anketu o potrebama za obukom javnih tužilaca koji se bave predmetima OKK i shodno tome prilagoditi nastavni plan i program.

9

Preporuka

Unaprediti kapacitete sudija svih instanci za sastavljanje pravnih odluka i presuda, posebno u pravcu postizanja jasnijeg i sveobuhvatnijeg pravnog obrazloženja.

- i. Predsednik Vrhovnog suda i predsednici apelacionih sudova treba da se pozabave pitanjem poboljšanja kvaliteta odluka i presuda tokom radnih sastanaka.
- ii. Vrhovni sud treba da izdaje zbornike dobrih primera odluka i presuda sudova svih instanci.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da se pobrine da stalna obuka na adekvatan način odražava potrebu za unapređenjem veština sastavljanja pravnih akata za sudije svih instanci koje rade na predmetima OKK.

Na osnovu sadašnje analize dostupnih sudskih odluka, Projekat je konstatovao da se ponavljaju, nepotrebno su dugačke i teško razumljive, posebno prvostepene presude. Osim nejasnoća, presude su često obrazlagale dokaze koji su sadržali irelevantne činjenice, dok su istovremeno davali vrlo opšta

objašnjenja o olakšavajućim i otežavajućim okolnostima. Pored toga, analiza je pokazala da u nekim presudama nisu jasno, tačno i potpuno identifikovana i potkrepljena sva činjenična pitanja, niti se na adekvatan način primenjuju sva pravna i proceduralna pitanja.

U nekoliko navrata, sud nije dovoljno obrazložio neke kontradiktorne dokaze, niti istakao zašto pojedini dokazi nisu posebno razmatrani. Ovo je često služilo kao osnov za poništavanje prvostepene presude i nalaganje ponovnog suđenja, što je doprinelo odugovlačenju postupka.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije su se u potpunosti složile sa potrebom poboljšanja načina sastavljanja presuda, ali su istakle da je u nekim slučajevima bilo pokušaja da se izrade koncizne i jasnije presude. Neke od ovih presuda su kasnije ukinute od strane viših sudova zbog navodnog nedovoljnog pravnog obrazloženja.

Davanjem prioriteta poboljšanju odluka i presuda tokom radnih sastanaka između Vrhovnog suda i apelacionih sudova, a na osnovu zaključaka sa ovih sastanaka, prvostepene sudije bi dobile dragocene povratne informacije od viših sudova.

To bi im omogućilo da se bave ovim pitanjem na sistematičniji način. S druge strane, nakon izdavanja zbornika dobrih primera odluka i presuda sudova svih instanci, sudije bi mogle da unaprede svoje veštine sastavljanja akata i usvoje nove prakse.

Konačno, Akademija za sudije i javne tužioce treba da zauzme proaktivan pristup u rešavanju potrebe za stalnom obukom sudija uključenih u slučajeve OKK.

Ova obuka treba da ima za cilj poboljšanje sveukupnog kvaliteta njihovih odluka. Pored toga, Akademija treba da obezbedi učešće sudija iz svih instanci.

Pružajući im priliku za samokritičku diskusiju, i zalaganjem za promenu u odnosu na postojeće dugačke, ponavljajuće presude, Akademija bi mogla doprineti uspostavljanju novih standarda i poboljšanju presuda.

Racionalizirati proces vođenja zapisnika na ročištima u prvostepenim sudovima poboljšanjem kvaliteta snimanja u sudnici i obezbeđivanjem stalne obuke za sudske službenike:

- i. ICT centar u Vrhovnom sudu i Savet za ICT u pravosuđu treba zajedničkim snagama da rade na unapređenju kvaliteta i pouzdanosti sistema audio i video snimanja u sudnici.
- ii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da organizuje stalnu obuku za sudske službenike o efikasnom vođenju zapisnika, važnosti preciznog vođenja zapisnika i o tome kako na najbolji način olakšati tok informacija prilikom ispitivanja svedoka.

U svim praćenim predmetima sudije su sudskim službenicima naložile da vode zapisnik na računaru, često i pored audio ili video-audio snimaka suđenja.¹⁶¹

Naizgled tehnički problem, ova praksa često dovodi do izmene sadržaja svedočenja i izazivanja netačnosti u zapisnicima. Ovo nije samo pitanje kapaciteta; takođe ugrožava integritet procesa s obzirom na to da često izaziva poteškoće tokom ispitivanja svedoka ometajući prirodni tok informacija. Da bi prevazišli ovu prepreku, ICT centar u Vrhovnom sudu i Savet za ICT u

pravosuđu treba da obezbede normalno funkcionisanje sistema snimanja u svim sudnicama i dostupnost visokokvalitetnih snimaka lakih za korišćenje. Tehnička izvodljivost opcije pretvaranja zvuka u pisani tekst bila bi još jedno odlično rešenje u tom pogledu.

U međuvremenu, obavezna i stalna obuka sudskih službenika bi podigla njihove profesionalne standarde i obezbedila veću tačnost zapisnika koje koriste sudije, tužioc i branioci, posebno oni koji rade isključivo u odeljenju OKK pri OKS Skoplje.

¹⁶¹ Iako ZKP propisuje audio ili audio-vizuelno snimanje suđenja, ispravno funkcionisanje opreme je upitno i sudije se oslanjaju na pisani zapisnik, posebno kada pripremaju pismene odluke.

Sudski savet i Državni javni tužilac u bliskoj saradnji sa Savetom javnih tužilaca treba da unaprede kvalitet procesa ocenjivanja rada, uključujući i:

- i. Stalno preispitivanje metoda koje se koriste za evaluaciju sudija i tužilaca.
- ii. Prikupljanje povratnih informacija od sudija i tužilaca o njihovim mišljenjima o procesu evaluacije.

U decembru 2020. godine, nakon usvajanja novog Zakona o Sudskom savetu i Zakona o javnom tužilaštvu, Sudski savet i Državno javno tužilaštvo su usvojili interne akte o vrednovanju rada sudija i javnih tužilaca, uključujući detaljne kvalitativne i kvantitativni kriterijume.¹⁶²

Iako rezultati redovnog četvorogodišnjeg ocenjivanja na osnovu novo izrađenih internih akata i/ili metodologija još nisu dostupni, neke sudije i javni tužioci su već ocenjeni po novim metodologijama u okviru vanredne evaluacije predviđene kod unapređenja. Prve naznake iz vanrednih procena, međutim, nisu bile ohrabrujuće; na osnovu konsultacija sa

nekolicinom sudija i javnih tužilaca, evaluacije se sprovode uglavnom bez objektivne ocene kvalitativnih kriterijuma.

Ovo je zapravo dovelo do toga da su ocenjene sudije i javni tužioci dobili najviše moguće ocene. Ovo je zabrinjavajuće, jer ukazuje da čak i kada postoje formalni kvantitativni i kvalitativni kriterijumi, čini se da evaluatorima nedostaje kultura profesionalizma.

Projekat preporučuje da Sudski savet i Državni javni tužilac, u bliskoj saradnji sa Savetom javnih tužilaca, stalno preispituju metode za evaluaciju sudija i tužilaca, kao i da od njih prikupljaju

¹⁶² U skladu sa Zakonom o sudskom savetu (Sl. list Republike Severne Makedonije br. 102/19) i Zakonom o javnom tužilaštvu (Sl. list Republike Severne Makedonije br. 42/20), ocena rada i sudija i tužilaca zasniva se na zbiru rezultata iz kvalitativnih kriterijuma (60 odsto ocene) i kvantitativnih kriterijuma (40 odsto ocene).

povratne informacije po ovom pitanju.

Moguće rešenje za objektivno samovrednovanje Saveta, kako procesa tako i metoda evaluacije, bilo bi sprovođenje anonimne ankete među sudijama i javnim tužiocima o njihovom mišljenju o procedurama ocenjivanja, uključujući i evaluatore. Rezultati ovakvog istraživanja omogućili bi

Savetima da dobiju šire i relevantnije informacije, a ne da se oslanjaju samo na pojedinačne primedbe iznete u procesu evaluacije.

Utvrđivanjem slabosti i nedostataka propisa i njihovom praktičnom primenom, Saveti bi bili u mogućnosti da sprovedu objektivne izbore i unapređenja po zaslugi.

UPOTREBA PRAVOSUDNIH INSTRUMENTATA

12

Preporuka

Preduzeti hitne mere u okviru važećeg zakonskog okvira za povećanje stope konfiskacije:

- i. Javni tužioci treba redovno da nalažu finansijske istrage i zahtevaju privremeno oduzimanje imovine, kako bi se obezbedila efektivna konfiskacija, u svim slučajevima u kojima je pribavljena protivpravna imovinska korist i/ili nastala finansijska šteta za državni budžet.
- ii. Sudije treba da obezbede da izvršni deo presuda uspostavi adekvatnu vezu između mere oduzimanja i same osude; posebno treba da daju jasan i detaljan opis imovine koja treba da bude zaplenjena.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba stalno da potencira obuku o finansijskim istragama i konfiskacijama u svom nastavnom planu i programu i da na merljiv način prezentuje postignute rezultate.
- iv. Ministarstvo pravde, Vrhovni sud i Državno javno tužilaštvo treba da proaktivno koordiniraju uzajamnu saradnju između nadležnih institucija, u svrhu konfiskacije.

Preporuka

v. Izvršna vlast treba:

- Da omogući redovne sastanke između svih relevantnih aktera uključenih u konfiskaciju, posebno sudova, javnih tužilaštava, Agencije za upravljanje oduzetom imovinom, Agencije za katastar nepokretnosti i Državnog javnog pravobranioca.
- Da izdvoji sredstva za angažovanje stručnog osoblja koje bi radilo zajedno sa tužiocima na finansijskim istragama.
- Da osigura pravilno funkcionisanje baze podataka i elektronskog sistema koji koristi Agencija za upravljanje oduzetom imovinom i da podupre potrebna ažuriranja.
- Da proceni kapacitete Nacionalnog koordinacionog centra za borbu protiv organizovanog kriminala i da predloge za moguća poboljšanja.

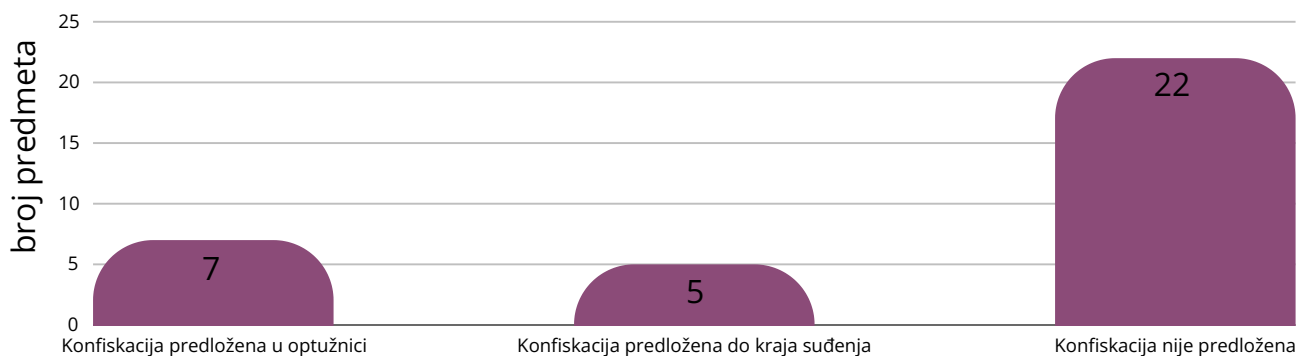
Od početka Projekta, neznatna zaplena imovine i dalje je posebno zabrinjavajuća, posebno jer se procesuiranje slučajeva korupcije ne može smatrati efikasnim bez oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i/ili naknade finansijske štete državnom budžetu.

Projekat je uočio veoma mali broj predloga za konfiskaciju i nisku ili bez

naznaka da je sprovedena finansijska istraga. Tužilaštvo je predložilo oduzimanje samo u sedam optužnica od 34 predmeta koje Projekat pratio u kojima je (navodnim) krivičnim delom(ima) pribavljena protivpravna imovinska korist.

U dodatnih pet slučajeva tužilaštvo je ovu meru predložilo u izmenjenoj optužnici i/ili u završnim rečima.

Mapiranje konfiskacije



Grafikon 29 - Mapiranje konfiskacije

Projekat je uočio nejasnoće u određivanju tačnog iznosa stvarne štete (koja obično utiče na državni budžet) koju su prouzrokovali počinioci. Pored toga, postoje zakonske prepreke u sprovođenju mera konfiskacije radi postizanja adekvatne naknade štete.

Sve gore navedeno ukazuje na nedostatak efikasnih finansijskih istraga kako bi se obezbedilo privremeno oduzimanje imovine i posledična konfiskacija nezakonite dobiti nakon pravnosnažne presude. Tokom konsultacija, potvrđeno je da tužiocima nisu pravilno koristili relevantne zakonske odredbe KZ i ZKP.

Ovo pitanje je dodatno otežano nedostatkom stručnog kadra koji bi mogao da podrži rad tužilaca u ovoj fazi postupka.

Ovakvo stanje stvara dodatni teret sudijama prilikom donošenja presuda i utvrđivanja jasne veze između imovinske koristi stečene krivičnim delom i krivične prijave. Konkretnije, u

predmetima sa više optuženih, sudije su ukazivale na poteškoće u utvrđivanju tačne vrednosti imovine koja treba da bude oduzeta zbog loših navoda u optužnicama. Stoga, Akademiji za sudije i javne tužioce, finansijske istrage i oduzimanje imovine treba da ostanu jedan od glavnih prioriteta u nastavnom planu i programu za inicijalnu i stalnu obuku.

Predloženim izmenama ZKP-a rešiće se određena pitanja. Na primer, predlog za oduzimanje imovine je predviđen kao obavezan element optužnice u slučajevima kada je pribavljena protivpravna imovinska korist. Slično, izmene nalažu detaljan opis oduzete imovine kod osuđujuće presude.

Dalje, izmene nude precizna uputstva za privremeno oduzimanje imovine u svrhu konfiskacije. U međuvremenu, Projekat smatra da je relevantan pravni okvir dovoljan da osigura efektivnu zaplenu imovine. Međutim, to će zahtevati veću posvećenost kontroli nezakonite

imovine od strane tužilaca i davanje adekvatne težine finansijskoj komponenti istrage.

Međutim, još jedna prepreka po ovom pitanju jeste da javni tužioci retko kad pribavljaju potrebne podatke blagovremeno. U stvari, oni su često primorani da koriste lične veze u drugim institucijama ili drugim neformalnim kanalima komunikacije umesto da se oslanjaju na zvaničnu komunikaciju. Takođe, uloga Ministarstva pravde, Vrhovnog suda i Državnog javnog tužilaštva je od suštinskog značaja u omogućavanju uzajamne saradnje između različitih aktera uključenih u postupak konfiskacije. Uspostavljanje modela uzajamne saradnje među svim zainteresovanim stranama u sektoru pravosuđa je već predviđeno kao aktivnost u nedavno usvojenoj Strategiji razvoja pravosudnog sektora 2024–2028.

U međuvremenu, pomenute prepreke u razmeni podataka mogle bi biti prevaziđene organizovanjem mesečnih sastanaka predstavnika nadležnih institucija, posebno sudova, javnih užilaštava, Agencije za upravljanje

oduzetom imovinom i Agencije za katastar nepokretnosti.

Još jedno telo koje bi bilo korisno za razmenu podataka i među-institucionalnu saradnju je Nacionalni koordinacioni centar za borbu protiv organizovanog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Poboljšanjem njegovih sposobnosti i omogućavanjem razmene informacija u realnom vremenu, svi relevantni akteri bi bili bolje opremljeni za jednostavniji proces prikupljanja podataka u vezi sa potencijalnim nezakonitim finansijskim tokovima.

Time bi se osiguralo da se takve aktivnosti rešavaju brzo i efikasno. Štaviše, praćenje nezakonite imovine, tokom čitavog krivičnog postupka i nakon pravnosnažne presude, ključno je za efikasnu konfiskaciju.

Odgovarajuća baza podataka i elektronski sistem u Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom koji bi bio sposoban da signalizira sve eventualne imovinske promene u vlasništvu lica koje je (su) predmet u postupku oduzimanja, omogućile bi brzo i uspešno oduzimanje imovine.



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



osce Organization for Security and
Co-operation in Europe



Funded by
the European Union