



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria – Vlada – Government
Ministria e Drejtësisë – Ministarstvo Pravde – Ministry of Justice

STRATEGIJA O VLADAVINI PRAVA 2021-2026.

jul 2021.

SADRŽAJ

<i>Spisak skraćenica</i>	3
REZIME	5
1.0. UVOD	7
2.0. METODOLOGIJA	8
3.0. OSNOVNE INFORMACIJE	9
4.0. VIZIJA I CILJEVI STRATEGIJE VLADAVINE PRAVA	23
5.0. ARANŽMANI SPROVOĐENJA, PRAĆENJA I IZVEŠTAVANJA	38
6.0. UTICAJ NA BUDŽET I SPROVOĐENJE STRATEGIJE	42
7.0. AKCIONI PLAN I SPROVOĐENJE DOKUMENTA	46

Spisak skraćenica

AUPTOI – Agencija za upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom

AP – Akademija pravde Kosova

ABK – Agencija za borbu protiv korupcije

ABPP – Agencija za besplatnu pravnu pomoć

PUK – Poreska uprava Kosova

EU – Evropska unija

CEPEJ – Evropska komisija za efikasnost pravosuđa

ERA – Agenda za evropsku reformu

EULEX – Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu

ESLJP – Evropski sud za ljudska prava

IO – Institucija ombudsmana

PIK – Policijski inspektorat Kosova

EKLJP – Evropska konvencija o ljudskim pravima

SSK – Sudski savet Kosova

SE – Savet Evrope

TSK – Tužilački savet Kosova

MP – Ministarstvo pravde

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

AKK – Advokatska komora Kosova

NVO – Nevladina organizacija

OCD – Organizacije civilnog društva

KP – Kosovska policija

NPSSSP – Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

SPP – Slobodne pravne profesije

STRK – Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo
FRSVP – Funkcionalna revizija sektora vladavine prava
KPSK – Kazneno-popravna služba Kosova
PSK – Probaciona služba Kosova
ISUP – Informacioni sistem za upravljanje predmetima
UNDP – Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID – Američka agencija za međunarodni razvoj
ARS – Alternativno rešavanje sporova

REZIME

Sektor vladavine prava u Republici Kosovo suočava se sa različitim izazovima. Ovo je dovelo do slabog poverenja u kosovske institucije. Imajući to u vidu, Vlada Kosova je u saradnji sa Sudskim i Tužilačkim savetom, kao i sa drugim institucijama u ovom sektoru, ali i civilnim društvom i međunarodnim donatorima, pre nekoliko godina pokrenula Proces funkcionalne revizije sektora vladavine prava.

Ovaj proces je prošao kroz nekoliko faza i nakon sveobuhvatnih konsultacija, posebno je ukazao na nedostatke sektora koji su uglavnom usredsređeni na sektor pravosuđa. Ovi nedostaci i preporuke za njihovo rešavanje navedeni su u 16 (šesnaest) dokumenata praktičnih politika, grupisanih u četiri stuba: (1) sudski i tužilački sistem; (2) krivično pravosuđe; (3) pristup pravdi i nesudskim uslugama; i (4) borba protiv korupcije. Na osnovu ovih dokumenata priređena je Strategija vladavine prava.

Strategija je stara pet godina, njena primena kreće sredinom 2021. godine, a ističe sredinom 2026. godine. Podeljena je u ukupno 7 (sedam) poglavlja. Prvo poglavlje je uvod u Strategiju koji objašnjava razloge za pokretanje Strategije, što je zapravo loše stanje u sektoru i veza između Strategije i Vladinih prioriteta, odnosno prevencijom i borbom protiv kriminala i posvećenost poštovanju ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, ali i napredak Kosova u procesu evropskih integracija.

Drugo poglavlje objašnjava analitički pristup korišćen za izradu Strategije i naglašava ulogu Ministarstva pravde, kao glavnog nosioca ovog procesa, saveta - sudskog i tužilačkog, Akademije pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Kosovske policije, Agencije za borbu protiv korupcije i drugih tela, uključujući civilno društvo i donatore, u obavljanju relevantnih analiza za ovu strategiju i njenu izradu.

Treće poglavlje objašnjava trenutnu situaciju u sektoru i definiše problem sa kojim se sektor i dalje susreće a što su nedostaci u brzom i efikasnom sprovođenju pravde. Konkretno, problemi identifikovani u sektoru podeljeni su u tri komponente. Komponenta 1 - funkcionisanje pravosuđa, koji ukazuje na zakašnjenja u sistemu, uključujući broj nerešenih predmeta; zatim potreba za većom profesionalnošću, imajući u vidu da nedostaje aspekt pravilnog planiranja obuke i odgovarajuće specifične obuke; dalje nedovoljna odgovornost, tj. problemi sa vrednovanjem rada sudija i tužilaca; kao i ranjivost pravosudnog i tužilačkog sistema od strane spoljnih aktera ili nedostatak odgovarajućeg sistema provere i kontrole integriteta. Komponenta 2 - krivično pravosuđe, identifikuje probleme u ovoj oblasti, uglavnom u sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, ili nedostatak kapaciteta, koordinacije i volje u tom pogledu, kao i neadekvatno funkcionisanje sistema trajnog oduzimanja imovine koja je korišćena ili stečena krivičnim delom; kao i problemi u izvršenju krivičnih sankcija, mala upotreba alternativnih mera, ali i potreba za uspostavljanjem probacionog sistema, odnosno kapaciteta PSK-a u saradnji sa KPSK-om. Komponenta 3 - pristup pravdi, ukazuje na prepreke u pristupu građana i građanki sudovima i tužilaštvima, posebno kada je reč o ranjivim grupama, izazovi sa pravnim lekovima,

posebno njihov nedostatak koji bi trebalo da bude efikasan za rešavanje problema koji se pojavljuju tokom dugih perioda vođenja predmeta na kosovskim sudovima, zakašnjenja u saradnji sa civilnim društvom, problemi u vezi sa pružanjem pravnih usluga od strane slobodnih profesija, posebno slaba upotreba postupka posredovanja, arbitraže i stečaja, ali i potreba za pravilnim praćenjem, kao i konačno ograničena uloga i kapaciteti Ministarstva pravde, u vezi sa donošenjem politike zasnovane na podacima i generalno napretkom u procesu evropskih integracija.

Poglavlje 4 Strategije naglašava viziju Strategije koja podrazumeva vraćanje poverenja građana i građanki u pravosuđe, sudski i tužilački sistem. Ovo poglavlje takođe navodi ciljeve koji se žele postići kroz Strategiju i mere koje će biti preduzete u odnosu na sve gore pomenute oblasti. U vezi sa ciljevima, Strategija takođe ističe indikatore za merenje uspeha Strategije.

Mere za sprovođenje, praćenje i izveštavanje navedene su u poglavlju 5 Strategije, koje pominje institucionalne strukture za koordinaciju u tom pogledu, naime 1) Ministarstvo pravde; 2) Međuinstitucionalno koordinaciono telo i 3) Upravni odbor Strategije. Predviđa se da će izveštaji o sprovođenju Strategije biti polugodišnji i godišnji. Očekuje se revizija strategije na srednji rok, najkasnije do početka 2024. godine kako bi se procenila delotvornost i efikasnost njene primene, dok je konačna revizija Strategije predviđena za sam kraj. Poglavlje 6 Strategije predviđa budžetski uticaj predviđenih aktivnosti.

Akcioni plan čini sastavni deo Strategije i konkretno predstavlja sve aktivnosti, u okviru mera praktične politike, koje bi trebalo da preduzmu Vlada, Ministarstvo pravde, SSK, TSK, Akademija pravde, Kosovska policija i druge javne institucije za rešavanje identifikovanih problema i postizanje predviđenih ciljeva. Akcioni plan utvrđuje pokazatelje rezultata za svaku aktivnost, koji pored gore pomenutih pokazatelja doprinose i drugim posebnim i opštim ciljevima.

1.0. UVOD

Vladavina zakona je jedan od glavnih principa ustavnog poretka Republike Kosovo. S tim u vezi, Vlada Republike Kosovo je u svom programu utvrdila vladavinu prava, kao osnovno načelo na osnovu kojih će raditi, sa glavnim ciljem zaštite i garantovanja prava i sloboda građana i građanki. Konkretno, vizija je Vlade nezavisno, nepristrasno, efikasno i profesionalno pravosuđe, a cilj je da se ovo postigne jačanjem pravosudnog sistema i povećanjem poverenja građana.¹ Ovo je u potpunosti u skladu sa svrhom Procesu funkcionalne revizije sektora vladavine prava, pokrenutog 2016. Višegodišnji rad tokom ovog procesa rezultirao je ovom Strategijom vladavine prava.

Aktivnosti predviđene ovom Strategijom doprineće povećanju ostalih državnih prioriteta, kao što su sprečavanje i borba protiv kriminala, kao i zalaganje na poštovanju ljudskih prava zagarantovanih Ustavom i međunarodnim konvencijama i postizanje rodne ravnopravnosti. Cilj je Strategije iz rodne perspektive da obezbedi jednaku zastupljenost žena u odlučivanju na svim nivoima u sektoru vladavine prava, kao jedini način za delotvorno postizanje rodne ravnopravnosti, uključujući jačanje institucionalnih mehanizama i izgradnju socijalne svesti o pristupu pravdi. Strategija je od posebnog značaja u procesu evropskih integracija Kosova, jer direktno doprinosi sprovođenju SSP-a.

Procesu funkcionalnog pregleda i izrade strategije započeti su nakon što su postali svesni potrebe za sveobuhvatnom reformom sektora, radi rešavanja pravnih i praktičnih problema utvrđenih od strane vlade, drugih državnih institucija, međunarodnih izveštaja, civilnog društva i građana i građanki takođe.

Ovaj proces je, prema odluci Vlade, vodilo Ministarstvo pravde, u saradnji sa drugim relevantnim ministarstvima, pravosuđem i tužilaštvima i drugim državnim institucijama, kao i uključivanjem međunarodnih partnera, civilnog društva i šire javnosti.

Ova strategija je u skladu sa integrisanim okvirom planiranja na Kosovu, tj. predviđeno je da deluje na koherentan, efikasan i integrisan način sa drugim vladinim planskim dokumentima, naime planiranjem politike i planiranjem budžeta. Delokrug Strategije prvenstveno obuhvata pravosudni sistem na Kosovu, ali i elemente koji se odnose na ovaj sistem, poput rada Kosovske policije ili delovanja institucija u sprečavanju i borbi protiv korupcije. S tim u vezi, u sektoru vladavine prava mogu postojati i drugi planski dokumenti vlade ili drugih institucija, kako horizontalne prirode, tako i specifični interni, koji bi naravno trebalo da u potpunosti budu u skladu sa ovom Strategijom i integrisanim planskim okvirom Kosova.

Konkretno, izrada ove strategije predviđena je Vladinim godišnjim planom rada, planom strateških dokumenata, Evropskom agendom reformi (ERA 2) i Nacionalnim planom za sprovođenje SSP-a.

¹ Program Vlade Kosova 2021-2025, strana 12. Dostupan na: <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2021/05/Programi-i-Qeverise-se-Kosoves-2021-2025.pdf>

Strategija se sastoji od 6 poglavlja. Nakon ovog poglavlja (1) slede Metodologija (2), osnovne informacije (3), Ciljevi (4), Sporazumi o sprovođenju, praćenju i izveštavanju (5) i Budžetski uticaj (6). Ova strategija se završava Akcionim planom, koji određuje aktivnosti koje treba preduzeti za sprovođenje Strategije.

2.0. METODOLOGIJA

Ova strategija je rezultat Procesu funkcionalne revizije sektora vladavine prava (FRSVP). FRSVP je osmišljen kako bi pružio temeljnu analizu problema na polju vladavine prava. Izradi ove strategije prethodile su još dve razvojne faze u FRSVP-u.

Prva faza FRSVP-a, koja je zaključena krajem 2018, bila je fokusirana na široku analizu pitanja koja utiču na funkcionisanje sektora vladavine prava. Rezultat ove faze bilo je šest preliminarnih analiza, koje su otvorile put za dalje analize.

Druga faza FRSVP-a, koja se održala 2019., bila je usredsređena na duboke analize prioriteta politike i intervencije proistekle iz preliminarne analize. Ova faza procesa sprovedena je kroz dokumente Politike, koji su pružili temeljnu analizu pravnog okvira, efikasnosti i institucionalne koordinacije, kao i profesionalnih veština u sektoru vladavine prava.

Teme ovih dokumenata identifikovane su nakon opsežnih rasprava, uz aktivno učešće svih institucija koje se bave ovim sektorom. Politički dokumenti, ukupno 16, su srž procesa revizije, objedinjeni u četiri stuba: (1) Sudski i tužilački sistem; (2) Krivično pravosuđe (3) Pristup pravdi i nesudskim službama; i (4) Borba protiv korupcije.

Analize i dokumenti o politikama izrađeni su uz stručnost i podršku EU, američke ambasade, USAID-a, ambasade Velike Britanije i UNDP-a. Svaki dokument o politici raspravlja o metodologiji koja se koristi u tom dokumentu. Metode koje se koriste za prikupljanje podataka u svrhe analiza uglavnom su bile revizija zakonodavstva i ranije izrađenih dokumenata, uključujući izveštaj o praćenju, ankete korisnika suda, statistiku i podatke analiziranih institucija. Takođe, druga metoda relevantna za izradu dokumenata o politici bili su razgovori sa relevantnim institucijama i zvaničnicima.

Tokom izrade i nakon završetka, svi analitički dokumenti bili su predmet opsežnog procesa konsultacija. Za svaki izrađeni dokument organizovane su zasebne radionice, na kojima se raspravljalo o sadržaju, nalazima i njihovim preporukama. Zatim su komentari učesnika integrisani u dokument. Tako je održano više od 45 radionica i javnih skupova, na kojima je učestvovalo više od 1.000 učesnika iz vlade, sudstva, donatora i civilnog društva. Po završetku ove faze, u martu 2020. godine, Upravni odbor je održao sastanak raspravljajući o glavnim nalazima i preporukama ove faze. U principu ih je odobrio Upravni odbor, a MP je dalo zeleno svetlo da se nastavi sa poslednjom fazom.

Posljednja faza, odnosno treća faza ovog procesa, bila je izrada ove strategije, koristeći kao osnovu nalaze i preporuke proizašle iz dokumenata politike. Rad na izradi nacрта strategije podeljen je na dva nivoa, i to rad Centralnog radnog tima odgovornog za izradu strategije, kao i rad radnih podgrupa za svako od četiri gore navedena poglavlja. Iako je bilo planirano da podgrupe izrade Akcioni plan, kao i sve odeljke Strategije, organiziranjem posebnih radionica, to nije bilo moguće zbog pojave pandemije COVID-19. Zbog toga je promenjena metodologija rada, fokusirajući se na mrežne sastanke i prethodnu izradu nacрта dokumenata od strane MP-a, koji su zatim dostavljeni drugim institucijama na komentare i uloge.

Institucije uključene u različite faze ovog procesa su: Sudski savet Kosova (SSK), Tužilački savet Kosova (TSK), Akademija pravde (AP), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Policija Kosova (KP), Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK), Vrhovni sud, Apelacioni sud, Univerzitet u Prištini (UP), Advokatska komora Kosova (ABK), Specijalno tužilaštvo Kosova, Državno tužilaštvo, Apelaciono tužilaštvo, PAK, Carina Kosova, „Agencije unutar MP-a: Kazneno-popravna služba Kosova (KPSK), Probaciona služba Kosova (PSK), Agencija za upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom (AUPTOI), zatim Komora javnih beležnika, Komora privatnih izvršitelja, Uduženje posrednika, Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP), Ombudsman, AUPTOI, predstavnik Kancelarije EU i EULEX, USAID, UNDP, Kancelarija predsednika kao i Privredne komore – Kosova, Nemačke i Američka.

Strategija je prošla proces konsultacija u skladu sa važećim zakonskim propisima na Kosovu, u kojima su učestvovalе institucije za sprovođenje projekta, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije, kao i predstavnici misija određenih zemalja na Kosovu, koje su kroz svoju stručnost pružile konkretne komentare, preporuke, predloge i podatke koji su Strategiju dodatno obogatili i učinili je praktičnijom.² Na svim održanim konsultativnim sastancima postojala je približno jednaka zastupljenost muškaraca i žena.

3.0. OSNOVNE INFORMACIJE

Sektor vladavine prava na Kosovu postigao je značajan napredak, posebno od proglašenja nezavisnosti Kosova 2008. godine. Ključne institucije i zakoni u ovoj oblasti kontinuirano su konsolidovani i reformisani, u partnerstvu sa međunarodnom zajednicom i civilnim društvom, sa ciljem postizanja najboljeg rezultata. Uprkos ostvarenom napretku, sektor još uvek ima nedostatke u brzom i delotvornom sprovođenju pravde, a kao rezultat toga nivo javnog poverenja u njega je prilično nizak.

² Za više informacija vidi Izveštaj o javnim konsultacijama o Strategiji vladavine prava. Pristupačna na: <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=41053>

Problemi su i dalje brojni i različiti. Ovo je opšta i vrlo evidentna izjava vlade, međunarodne zajednice koja deluje na Kosovu, civilnog društva, građana i građanki koji su se suočili sa sistemom, ali i samih članova sistema.

Da bi se konkretnije razumeli problemi sektora vladavine prava, potrebna su detaljnija istraživanja. To je bilo potrebno kako bi se shvatilo šta i ko koči potpunu konsolidaciju ovog sektora i šta uključene institucije i strane moraju učiniti da bi se pozabavili problemima. Ovo istraživanje sprovedeno je kroz proces funkcionalnog pregleda ovog sektora, koristeći određene metode i instrumente. S tim u vezi, prikupljaju se i analiziraju značajni podaci sa pravnog i praktičnog aspekta primene, o problemima sektora, faktorima i njihovim efektima na kosovsko društvo. Njihov sažetak će biti predstavljen u nastavku.

Ovi podaci su upoređeni sa međunarodnim i evropskim standardima sektora vladavine prava, uglavnom onima Evropskog saveta i EU, njihovih tela ili ih oni podržavaju, uzimajući u obzir sa posebnim naglaskom obaveze Kosova u procesu članstva u EU. Takođe se uzimaju u obzir primeri drugih zemalja, u zavisnosti od konteksta koji se obrađuje, kao što su SAD, Nemačka, Italija, Slovenija, Hrvatska i druge.

Problemi sa vladavinom prava imaju vrlo negativne efekte na kosovsko društvo. Uključuju kršenje ljudskih prava i ometanje ekonomskog i socijalnog razvoja, nedostatak investicija, uključujući strane investicije i društveni razvoj, gde se naglašava rast siromaštva, kriminala, slabija javna infrastruktura, stagnacija u inovacijama, smanjeni kvalitet života, manje mogućnosti aktivnosti privatnog sektora i mnogi drugi.

S obzirom na to da je pravni i institucionalni okvir sektora vladavine prava značajno napredovao, kao što je gore navedeno, iz prikupljenih podataka, podrazumeva se da je glavni, ili češći, uzrok kašnjenja u punoj konsolidaciji sistema povezan sa nepravilnom primenom zakona. Kao rezultat toga, mere za reformu sistema uglavnom su usmerene u ovom aspektu. Međutim, ovo ne isključuje potrebne zakonske promene, kao ni trenutnu institucionalnu praksu, s ciljem postizanja ciljeva ove strategije.

Pored faktora nepravilne primene (1), što uključuje slučajeve kada se pravila utvrđena postojećim zakonskim okvirom uopšte ne sprovode ili se primenjuju pogrešno, postoje još dva važna faktora koji su stvorili probleme u sektoru vladavine prava. To su: (2) zakonski i regulatorni nedostaci - slučajevi u kojima su pravila nepotpuna, kontradiktorna ili zastarela, i (3) institucionalne prakse - slučajevi u kojima nedostaje saradnja između institucija, strateško razmišljanje ili volja za postizanjem važnih rezultata.

U svrhu predstavljanja problema identifikovanih u ovom poglavlju, podeljeni su u tri grupe koje se bave: (1) funkcionisanjem pravosuđa, (2) krivičnom pravdom i (3) pristupom pravdi. U nastavku, u okviru ove tri grupe, predstaviće se sažetak glavnih nalaza, naime problemi, njihovi faktori i informacije o tome kako su se ti problemi razvijali tokom vremena.

3.1. Funkcionisanje sudstva

Za pravilno i nezavisno funkcionisanje pravosuđa trebala bi postojati četiri ključna elementa: efikasnost, profesionalnost, odgovornost i integritet. Glavni trenutni problemi povezani sa ova četiri elementa predstavljeni su u sledećoj tabeli.

Tabela 1 – Glavni problemi identifikovani za funkcionisanje pravosuđa



Funkcionimi i Gjyqësorit

PROBLEMET

- Vonesat në sistemin gjyqësor dhe prokurorial
- Nevoja për rritje të profesionalizmit dhe kompetencës
- Llogaridhënia e pamjaftueshme
- Sistemi i cenueshëm ndaj akterëve të jashtëm

Kašnjenja u sudskom i tužilačkom sistemu³

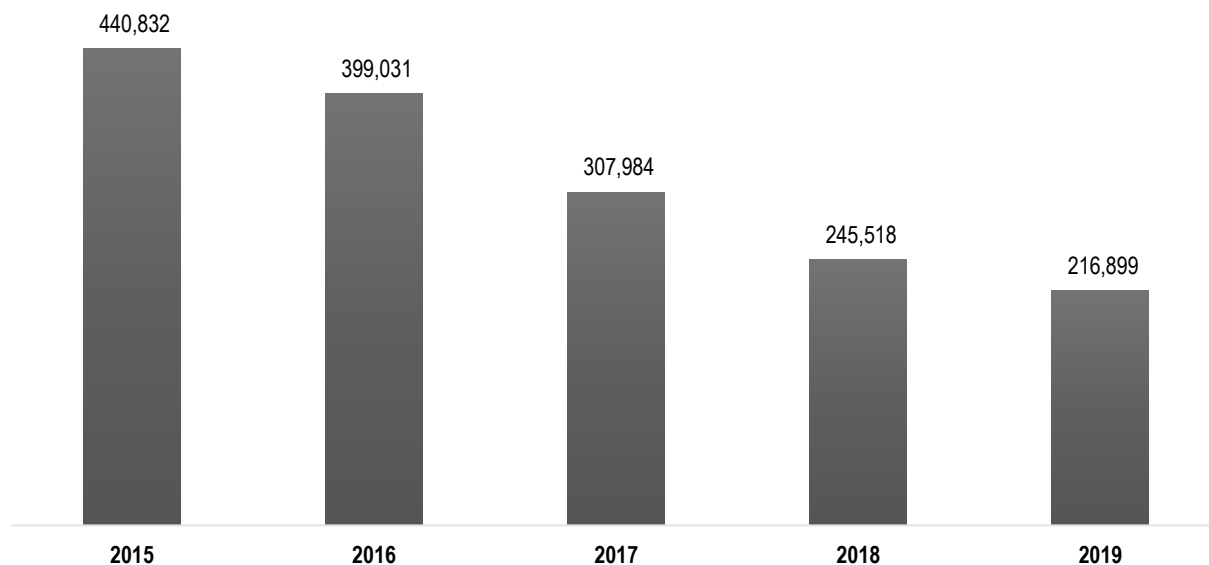
Dužina postupka ostaje jedno od najkritičnijih i najsloženijih pitanja u sektoru vladavine prava. To direktno utiče na pravo na suđenje u razumnom roku, kako je definisano Ustavom i EKLJP. Do danas su preduzete značajne reforme kako bi se rešio ovaj problem. Za sudije i tužioce, za praćenje efikasnosti, primenjuje se 'orijentirana norma', a Informativni sistem za upravljanje predmetima (CMIS). Isti takođe deluje već nekoliko godina, iako ne u potpunosti. Mehanizmi alternativnog rešavanja sporova (ARS), posredstvom i arbitražom, postoje i ojačani su tokom godina. Isto tako, s promenom zakonodavstva poslednjih godina, notari imaju nadležnost nad znatnim brojem vansudskih predmeta, koje su ranije vodili sudovi.

Iako je cilj svih ovih reformi bio smanjenje zaostalih predmeta u sudovima⁴, one su delimično dale željene rezultate, a broj nerešenih predmeta i dalje ostaje izuzetno visok.

³ Vidi i dokument o politici „Povećanje efikasnosti sudskog i tužilačkog sistema“, 2019.

⁴ Starije od 2 godine.

Tabela 2 – Trend nerešenih slučajeva tokom godina⁵



U pogledu zaostalih predmeta, trajanje građanskih i upravnih predmeta posebno je problematično. S druge strane, tužilaštvo ima vrlo pozitivan trend smanjenja zaostalih predmeta, iako još uvek postoje kašnjenja u sprovođenju postupaka.

Glavni faktori koji su uticali na veliki broj zaostalih predmeta su različiti. Prvo, na osnovu obavljenog istraživanja, uočava se da postoji nepravilna raspodela ljudskih resursa u odnosu na opterećenje na sudovima. Ovo je rezultat i neusklađenog prikupljanja statistika i nedostatka sveobuhvatnih IT sistema za sudove i tužioce. Najbolji primer nepravilne raspodele resursa je Osnovni sud u Prištini. Na nacionalnom nivou, udeo nerešenih predmeta koji pripadaju ovom Sudu je mnogo veći u odnosu na procenat sudija raspoređenih da tamo rade.

Drugi faktor za trajanje postupaka uključuje nedostatke internih postupaka. Iako je krenula automatska podela predmeta na početku, tokom postupka zakonski rokovi za određene radnje se često ne poštuju i česta su odlaganja ročišta za koja se ne preduzimaju odgovarajuće sankcije. Takođe je uobičajena praksa da viši sudovi vraćaju predmete na ponovno suđenje. Dakle, daljim produžavanjem vremena potrebnog za njihovo rešavanje. Ograničeni upravljački kapaciteti predsednika sudova, tj. glavnih tužilaca imaju uticaja i u ovom pogledu.

Treći faktor je mala upotreba mogućnosti ARS-a. Uprkos pravnom okviru, koji je originalan za arbitražu i medijaciju, strane ih retko koriste. Strane su slabo informisane o mogućnostima koje pruža ARS za efikasno rešavanje sporova.

⁵ SSK Godišnji statistički izveštaj 2015-2018

Četvrti faktor je nespojiva struktura pravosuđa u odnosu na zakonodavstvo. To se najbolje vidi u smislu komercijalne ali i upravne pravde, gde dva odseka, naime Odeljenje za administrativna pitanja i Odeljenje za ekonomska pitanja Osnovnog suda u Prištini, imaju nejasne mandate, a ponekad su oba nadležna za različita pitanja u sporu. To često prisiljava preduzeća da razdvoje svoj slučaj i onemogućavaju im da se pojave pred jednim sudom. To je izazov jer čak i sama odeljenja imaju ograničene mogućnosti međusobne razmene podataka i informacija. Pored toga, nemaju dovoljno resursa za rešavanje ovih slučajeva, posebno u pogledu angažovanja stručnjaka za rešavanje složenijih pitanja i povezivanja sa podacima drugih institucija, poput poreza, poslovnog registra, nabavke i drugih.⁶

Složeno zakonodavstvo smatra se još jednim od glavnih faktora u dužini postupka. Ako uzmemo gornji primer komercijalne pravde, zakonodavstvo u toj oblasti nije konsolidovano i sadrži kontradikcije, što dodatno komplikuje brzo rešavanje slučajeva.⁷ Ovo se odnosi i na građansko pravo, posebno na zakonodavstvo o imovinskim pravima. Štaviše, u ovom odeljku važno je napomenuti da je zastupljenost žena u sistemu uopšteno, a posebno na rukovodećim pozicijama, znatno niža od zastupljenosti muškaraca.

Takođe je vredno napomenuti da je tokom 2020. godine, ali delimično i tokom 2021. godine, pandemija KOVIDA-19 prouzrokovala posledice, između ostalog, u efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema. I SSK i TSK su tokom 2020. godine usvojili akcione planove za upravljanje krizama.⁸

Uprkos analizi podataka koje je pružio SSK, u pogledu upravnih predmeta na prvom stepenu, uprkos činjenici da je tokom 2020. godine primljeno 40% manje predmeta u odnosu na prethodnu godinu, rešeno je 34% manje predmeta. U građanskim predmetima uticaj nije bio značajan. Međutim, vreme dostupno za rešavanje upravnih i parničnih predmeta povećalo se za 51%, odnosno 25%.

Slično tome, tokom 2020. godine došlo je do značajnog pada efikasnosti u rešavanju krivičnih predmeta. Uprkos činjenici da je primljeno 21% manje predmeta teških krivičnih dela u odnosu na 2019. godinu, rešeno je 38% manje predmeta u odnosu na istu godinu. Situacija je bila još gora u smislu efikasnosti u rešavanju lakših krivičnih (prekršajnih) dela. Tokom 2020. godine rešeno je 85% manje predmeta u odnosu na 2019. Posledično, vreme dostupno za rešavanje teških krivičnih predmeta poraslo je za 66%, dok je za predmete lakših krivičnih dela (prekršaja) značajno povećano u odnosu na prethodnu godinu.

⁶ Vidi takođe dokument o politici „Komercijalna pravda“, 2019.

⁷ Ibid.

⁸ Vidi SSK – Akcioni plan za upravljanje krizom 01/267 od dana 02.06.2020, dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/69352_KGJK_Plani_veprimit_per_menaxhimin_krizes.pdf i TSK - Akcioni plan za upravljanje krizom, dostupan na: <https://www.prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/KPK/Plane%20te%20Punes/Plani%20i%20Veprimit%20p%C3%ABr%20Menaxhimin%20e%20Kriz%C3%ABs.pdf>

Čak je i u drugom stepenu došlo do značajnog smanjenja efikasnosti tokom 2020. godine. Iz ovogodišnjih podataka proizilazi da je rešeno 11% manje građanskih predmeta i 25% manje upravnih predmeta drugog stepena, u poređenju sa 2019. Posledično, raspoloživo vreme se takođe povećalo za 1% u građanskim i 76% u upravnim predmetima. Slična je situacija i u pogledu efikasnosti u rešavanju krivičnih predmeta na drugom stepenu. Tokom 2020. godine rešeno je 22% manje predmeta teških krivičnih dela i 42% manje predmeta lakših krivičnih dela (prekršaja) u odnosu na prethodnu godinu. Iz tog razloga, vreme dostupno za rešavanje teških krivičnih dela poraslo je za 64%, dok je za prekršaje još više.

Treba napomenuti da je pad efikasnosti pravosuđa takođe posledica nedostatka lokalnog zakonodavstva koje bi omogućilo održavanje ročišta putem video konferencija. Zakonik o krivičnom postupku ne dozvoljava održavanje pretresa putem video konferencija, iako plan za vanredne situacije SSK-a za suočavanje sa pandemijom to dozvoljava u vanrednim situacijama. S tim u vezi, sudovi su ograničili upotrebu video konferencija uglavnom u parničnim predmetima, sa tim da su se ustručavali da koriste istu tehnologiju u krivičnim predmetima, iz straha od nedostatka potrebne tehnološke opreme, povrede privatnosti i integriteta onlajn pretresa.⁹

Potreba za povećanjem profesionalnosti i kompetencije¹⁰

Profesionalnost i kompetentnost su preduslovi za pravilno sprovođenje pravde. Uprkos kontinuiranom godišnjem održavanju obuke od strane Pravosudnog instituta, a potom i Kosovske akademije pravde (AP), profesionalizam i kompetentnost i dalje treba poboljšati.

Jedan od ključnih faktora koji stvara prepreke u tom pogledu, je to što kontinuirana obuka sudija i tužilaca i dalje principalno zavisi od njihove volje. Trebali bi pohađati kontinuiranu obuku, samo u slučajevima kada imaju ocenu slabog učinka, što se u praksi nije dogodilo. Dobrovoljni aspekt tekuće obuke ne podstiče pohađanje nastave, što podriva mogućnosti za specijalizaciju i kvalitet rada. U stvari, ciljane obuke koordinirane sa stvarnim potrebama su retke, kao i interdisciplinarna obuka o pitanjima kao što su integritet, priprema odluka i obrazloženja, kritičko razmišljanje i analiza, upravljanje stresom i drugo. Takođe postoje značajni nedostaci u povezivanju ocena učinka sa potrebama za obukom.

Još jedan važan faktor je klasična metoda izvođenja obuke. Obuke su obično dizajnirane u ex-katedra stilu organizacije u učionici i fizičkog prisustva¹¹, sa ograničenim mogućnostima za „igru uloga“ ili studije slučaja. Ocenjivanje obuke se vrši, ali uglavnom je formalno, i ocenjivanje polaznika se takođe vrši formalno. Elektronska platforma AP-a još nije dovoljno razvijena da bi se kontinuirano koristila za potrebe sudija i tužilaca. Konačno, treći faktor ima veze sa oskudnim kriterijumima odabira trenera i mentora, što utiče na kvalitet obuke. Policija, kao deo otkrivanja i

⁹ Specijalni izveštaj Misije Evropske unije za vladavinu prava (EULEX) o uticaju KOVIDA-19 na vladavinu prava na Kosovu – Činjenice (nalazi i preporuke) – Dostupan na: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,2392>

¹⁰ Vidi takođe dokument o politici „Povećanje profesionalnosti i kompetentnosti sudskog i tužilačkog osoblja“, 2019. i „Unapređenje profesionalizma u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou“, 2019.

¹¹ Situacija na polju javnog zdravlja, kao posledica KOVIDA-19, promenila je ovu činjenicu, imajući u vidu da su obuke ranije održavane uglavnom sa fizičkim prisustvom.

istrage krivičnih dela, takođe ima ograničene kapacitete. Specijalizovane obuke za njih su retke. Postoji dalja potreba za specijalizovanim i zajedničkim obukama.

Kao dodatna informacija, vredi napomenuti da su žene ostale nedovoljno zastupljene u pravosudnom sistemu.

Nedovoljna odgovornost¹²

Do sada su zakoni i sistem u vezi sa odgovornošću sudija i tužilaca uspostavljeni na Kosovu. To je u početku urađeno kroz Sudsko-pravni paket¹³ 2010. godine, a izvršena je reforma 2018., odnosno 2019. godine. Ovi zakoni i propisi, kao i druge mere koje iz njih proizilaze, bave se odgovornošću, definišući transparentnost funkcionisanja sistema i mogućnosti za podnošenje žalbi na rad sudija i tužilaca. Međutim, odgovornost još uvek nije na odgovarajućem nivou. Nedostatak adekvatnog sistema odgovornosti glavni su razlozi smanjene motivacije za efikasnošću na poslu.

Postoje dva glavna faktora koja su stvorila nedovoljnu odgovornost. Prvi je neadekvatna ocena učinka. To uključuje pojedine sudije i tužioce, kao i predsednike sudova i glavne tužioce. Trenutni mehanizmi evaluacije nisu se pokazali efikasnim. Postojeći sistem u većini slučajeva daje visoke ocene, što nije u skladu sa evidentnim kašnjenjima i kršenjima koja se dešavaju tokom sprovođenja pravde.

Drugi faktor je niska transparentnost i nedostatak odgovarajuće komunikacije s javnošću. Izveštavanje oba saveta nije analitičke prirode i često se ne objavljuje na vreme. Ovo se odnosi na izveštavanje predsednika sudova i glavnih tužilaca, koje je nedosledno. Nedostaju objavljivanje i obrazloženje određenih odluka i informacija. U pogledu sastava Saveta, postoje restriktivni kriterijumi za članstvo osoba izvan sistema. Konkretno, broj tužilaca u TSK-u je prilično visok. Nedostaje nadzor i odgovornost nad regulatornim okvirom koji su izdali Saveti. Takođe, javni pristup sudskim raspravama, informacijama o određenim slučajevima i sudskim i tužilačkim odlukama, posebno optužnicama, često je problematičan. Kao ilustracija, većina ročišta i se dalje održava u sudijskim kancelarijama. Veb stranice institucija nisu potpuna svim službenim jezicima. Čini se da je saradnja i međusobno poverenje između institucija vladavine prava i civilnog društva još uvek u ranoj fazi.¹⁴

Što se tiče odgovornosti, vredi napomenuti da je Zakon o disciplinskoj odgovornosti¹⁵ relativno nov zakon i može se zaključiti da isti još uvek nije proizveo željene rezultate.

¹² Vidi takođe dokument o politici „Povećanje odgovornosti sudskog i tužilačkog sistema“, 2019.

¹³ Zakon o Sudskom savetu, Zakon o Tužilačkom savetu, Zakon o sudovima i Zakon o Državnom tužilaštvu

¹⁴ Vidi takođe dokument o politici „Povećanje nadzorne i zagovaračke uloge organizacija civilnog društva“, 2019.

¹⁵ Zakon br. 06/1 – 057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18336>

*Ranjivi sistem za spoljne zainteresovane strane*¹⁶

Ranjivost sudskog i tužilačkog sistema na spoljne zainteresovane strane, bilo u smislu organizacija ili pojedinaca, i dalje predstavlja problem na Kosovu. To znači da određenim sudijama i tužiocima može nedostajati integritet, što zauzvrat potencijalno utiče na njihove odluke. Na Kosovu, gore pomenuti paket zakona, pravila i mere primene ima za cilj da integritet dovede na odgovarajući nivo. Postupci kako bi se osiguralo da su to prilično detaljni, ali se pitanja pojavljuju uglavnom tokom sprovođenja, što je slučaj i u drugim oblastima. Institucionalna volja i praksa takođe su uticali na ovaj aspekt. Sve ovo stvara potrebu za intervencijama reformišuće prirode kako bi se osiguralo postizanje željenih rezultata.

Međutim, da bi se izvršila ova intervencija, moraju se razumeti faktori koji narušavaju integritet. Pre svega, sistem se suočava sa neuspesima u postupcima zapošljavanja. Postoje nedostaci u poverljivosti postupka testiranja i razgovora, kriterijumi koji se ne zasnivaju na proceni kompetentnosti i nedostatak transparentnosti i pravnih lekova prilikom dovršavanja liste preporuka za imenovanje od strane oba saveta. Takođe nedostaje jasna osnova prema kojoj predsednik može odbiti imenovanje ili ponovno imenovanje sudije.

Štaviše, nedostaje odgovarajući sistem provere. Ovo ima za cilj sprovođenje početne provere i kontinuirane provere integriteta, gde se obe suočavaju sa određenim nedostacima. Civilni službenici sa kompetencijama za verifikaciju ne podležu verifikaciji i imaju ograničene kapacitete. Ciljevi verifikacije su nejasni i ne postoje postupci ili smernice o načinu sprovođenja verifikacije. Proces uglavnom nije transparentan da bi se razumelo je li neko diskvalifikovan zbog provere. Nakon imenovanja, pored postupka prijave imovine, sudije i tužioci ne podležu ponovljenoj i redovnoj proveri, što je značajan nedostatak u svrhu osiguranja integriteta.

Na integritet utiču i ograničeni upravljački i liderski kapaciteti u sistemu. Iako su u skladu sa zakonskom osnovom, sudije i tužioci sa skromnim iskustvom imenuju se za članove u SSK-u i TSK-u. Nedostaje i obuka za rukovođenje i liderstvo, što otežava razvoj ovih veština kako bi se osigurao integritet njihovih podređenih i efikasnija organizacija rada.

Integritet policije takođe je važan za funkcionisanje sistema. Sistem među policajcima takođe se može smatrati ranjivim. Nedostaje odgovarajuća obuka o integritetu i etici, a ne sprovodi se sigurnosna provera za sve policajce. Još jedan faktor kršenja integriteta je ne postavljanje kamera na telo, što se već primenjuje u određenim razvijenim zemljama, ali i nesnimanje tonskim ili video zapisima. Štaviše, prijavu imovine u policiji vrše samo visoki zvaničnici, a ne oni koji su možda na osetljivim položajima.¹⁷

¹⁶ Vidi takođe dokument o politici „Povećanje integriteta sudskog i tužilačkog sistema“, 2019.

¹⁷ Pogledajte i dokument o politici „Integritet policije Kosova“, 2019.

3.2. Krivična pravda

Krivična dela su među pojavama koje najviše koče razvoj Kosova. Da bi se ona sprečila ili otkrila, potrebne su institucije sa integritetom, kapacitetima i jasnim kompetencijama. Takve institucije moraju omogućiti odgovarajuće sankcionisanje počinitelaca krivičnih dela i efikasno raditi na njihovoj reintegraciji u društvo i sprečavanju recidiva.

S tim u vezi, tokom provedenog istraživanja utvrđeni su značajni problemi koji koče sprovođenje krivične pravde. Glavni fokus je na organizovanom kriminalu i korupciji, kao i na izvršenju krivičnih sankcija, kao prioritetnim oblastima u ovom pogledu.

Problemi u sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije

Uopšteno se može smatrati da postoji institucionalni okvir za sprečavanje i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Agencija za borbu protiv korupcije jedna je od glavnih institucija u tom pogledu. Prekršaji povezani sa ovim pojavama sankcionisani su prema Krivičnom zakoniku, a postupak utvrđen Zakonom o krivičnom postupku pruža solidnu osnovu za njihovo uspešno gonjenje. STRK ima isključivu nadležnost u procesuiranju organizovanog kriminala i dodatnu nadležnost u slučajevima korupcije na visokom nivou. Uprkos preduzetim koracima, ovi negativni fenomeni su i dalje prilično prisutni u kosovskom društvu. Njihova prevencija i borba predstavljaju problem, ali i sankcionisanje.

Trenutno postoji veliki broj institucija na Kosovu koje su direktno ili indirektno uključene u borbu protiv korupcije, ali teško je utvrditi gde sistem posustaje. To je zato što međusobno nisu dobro integrisani. Njihove nadležnosti su nejasne ili konfliktne, što rezultira nedostatkom vlasništva i liderstva za reformsku agendu uopšte, a posebno za rešavanje određenih slučajeva. Takođe nedostaju procedure i mehanizmi za međusobnu saradnju, uključujući ograničene kapacitete. U pogledu prevencije, posebno nedostaje adekvatno praćenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i važnih instrumenata za antikorupcionu procenu zakona, procenu rizika od korupcije, planove integriteta i kontrolu institucionalnog integriteta.¹⁸

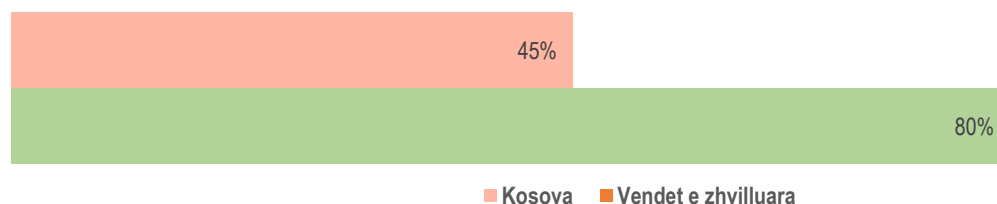
Prijavljivanje imovine od strane službenika takođe je jedna od mera koja treba osigurati prevenciju, ali i omogućiti otkrivanje krivičnih dela. Trenutni sistem prijave ima svoje nedostatke. Oni se prvenstveno izražavaju u definisanju koncepata, gde definicije za službenike nisu usklađene, a definicija poklona nedostaje. Takođe, obrasci za prijave nisu specijalizirani na osnovu različitih rangova službenika, a ne vrši se procena najosetljivijih pozicija na rizik od korupcije, već su svi viši službenici dužni prijaviti imovinu u generičkom smislu. Izjava o stvarnom vlasništvu nad zainteresovanim stranama se uopšte ne daje, što je još jedan faktor problema. Verifikacija prijave takođe ima svoje nedostatke, kada se drugi izvori informacija ne razmatraju u skladu sa zakonom, a nedostaje standardizacija postupka verifikacije i saradnja sa drugim vladama radi dobijanja informacija o potencijalnoj ilegalnoj imovini koja se nalazi u inostranstvu. Postoje samo

¹⁸ Pogledajte i dokument o politici „Poboljšanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije“, 2019.

krivične sankcije za neprijavljivanje ili nerealno izveštavanje, što je suprotno evropskim standardima.¹⁹

Uprkos nedostacima u prevenciji, otkrivaju se i neka dela organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Ali, nažalost, prosek onih koji su kažnjeni prilično je mali u odnosu na razvijene zemlje.²⁰

Tabela 3 – Prosek uspešnih gonjenja koja se završavaju presudom



To se događa kao rezultat različitih faktora. Prva je dvosmislenost u tumačenju zakonskih odredbi između sudova i tužilaštva. Postoji značajna nedoslednost, posebno u definiciji ‘namere’ optuženih u navodnim kršenjima u vezi sa predmetnim delima, što uzrokuje neuspeh predmeta pred sudovima.

Drugi očigledan faktor su proceduralni nedostaci za adekvatnu istragu ovih krivičnih dela. Rok za istragu može se smatrati kratkim generalno, posebno za složenije slučajeve, posebno s obzirom na to da su istražne radnje obustavljene, dok opšti rok nije, ukoliko je u njih uključen element međunarodne pravne saradnje. S druge strane, standard za pokretanje istrage je vrlo nizak, što u nekim slučajevima krši ljudska prava bez osnova, jer istrage mogu trajati dugo. Generalno, istražni kapaciteti ograničeni su ograničenim brojem stručnih policajaca i tužilaca i sudija neophodne specijalizacije za razumevanje posebno složenih slučajeva.

Konfiskacija imovine koja se koristi za vršenje krivičnih dela ili koja potiče iz krivičnih dela takođe ostaje ključni izazov. Uprkos činjenici da je određeni deo takve imovine uspešno konfiskovan, ona se uglavnom ne konfiskuje pravosnažnom sudskom presudom. Ilustracije radi, u 2018. godini samo je 1% oduzete imovine završilo je konfiskovanjem, što je alarmantno.

Što se tiče istrage krivičnih dela uopšteno, važno je napomenuti ograničeni kapacitet policije. Njihova baza podataka nije povezana u potpunosti sa bazom podataka pravosuđa i tužilaštva. Takođe je nejasno kako bi trebalo uspostaviti zajedničke istražne timove u policiji i na međunarodnom nivou.

¹⁹ Vidi takođe dokument o politikama „Poboljšanje sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona“, 2019.

²⁰ Vidi takođe dokument o politikama „Procena borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou“ . 2019. i „Poboljšanje profesionalizma u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije“ na visokom nivou, 2019.

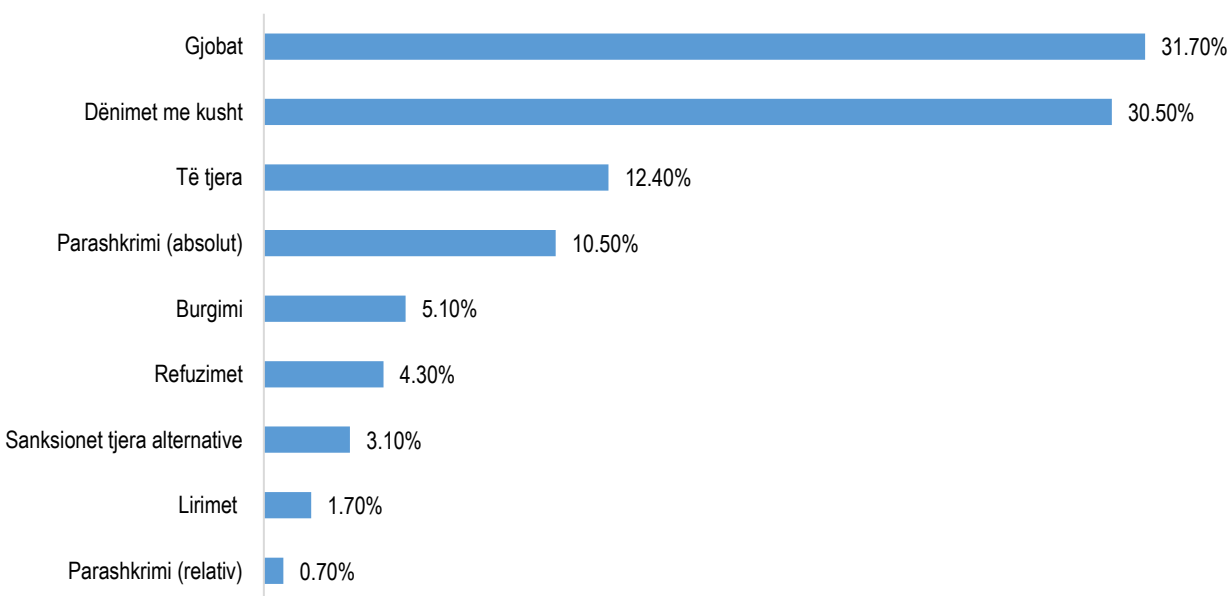
Problemi u izvršenju krivičnih sankcija ²¹

Način sankcionisanja počinitelaca krivičnih dela i izvršenje ovih sankcija od primarne je važnosti u smislu smanjenja kriminala. Cilj bi uvek trebao biti rehabilitacija i reintegracija osuđenika u društvu, ali i sprečavanje i zaštita javnosti.

Krivični zakon Kosova je glavni akt kojim se sankcionišu krivična dela i određuju vrste i obračun sankcija. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija definiše način izvršenja, pri čemu su KPSK i PSK dve glavne vladine agencije u tom pogledu. Od osnivanja ove dve vladine agencije, nakon rata, njihovi kapaciteti su značajno napredovali. Poslednjih godina započela su sa radom četiri nova popravna centra, povećavajući broj ustanova za izvršenje krivičnih sankcija na ukupno jedanaest. Uprkos ovom napretku, razni faktori pravne i izvršne prirode ometaju postizanje legitimne svrhe krivičnih sankcija.

Što se tiče načina izricanja sankcija, velika prednost se i dalje daje sankcijama zatvora, uključujući pritvor koji ima visok budžetski učinak. Može se reći da se zatvor ne primenjuje kao krajnje sredstvo, kako je definisano evropskim standardima. S druge strane, broj sankcija i alternativnih mera koje su nametnuli sudovi vrlo je nizak, oko 3,1%. Uglavnom su izrečene maloletnicima.

*Tabela 4 – Vrste krivičnih sankcija izrečenih u 2018*²²



Na sudske odluke utiče i nedostatak izveštaja pre izrečenja kazne, koji PSK ne sprovodi, kao i na konkretnija uputstva za izricanje kazne. Važan nedostatak alternativnih sankcija je što relevantno zakonodavstvo ne sadrži detalje u vezi sa sadržajem alternativnih sankcija i obaveza, kao i pravima počinioca. To se odnosi i na druge sankcije, koje nisu u potpunosti usklađene sa sankcijama EU.

²¹ Pogledajte i dokument o politici „Poboljšanje izvršenja krivičnih sankcija“, 2019.

²² Krivični predmeti dostupni u Opštem odeljenju i Odeljenju za teška krivična dela.

Takođe je važno napomenuti da novčano kažnjeni nisu upisani u kaznenu evidenciju, što bi trebalo dalje razvijati i omogućiti lakšu komunikaciju sa drugim bazama podataka.

Nakon toga, u smislu izvršenja sankcija, u početku se četiri nova centra ne koriste u dovoljnoj meri, dok se svi stari centri i dalje koriste, unatoč činjenici da neki od njih ne pružaju odgovarajuće uslove. Neki od njih imaju više osoblja nego zatvorenika. To znači da KSV-u nedostaju veštine strateškog planiranja, a posebno one za upravljanje ljudskim resursima. Takođe je mali broj ženskog osoblja u KSV-u. Dalje, nedostaje procena rizika i potreba za individualnim planiranjem za svakog zatvorenika. Aktivnosti zatvorenika, poput rada, obrazovanja i programa rehabilitacije, ne obuhvataju više od polovine zatvorenika. S druge strane, što se tiče KSV-a, elektronsko praćenje se ne primenjuje i ne pokriva pravno sve moguće sankcije. PSK takođe ima ograničene kapacitete za strateško planiranje i generalno saradnju sa KSV treba dalje poboljšati.

3.3. Pristup pravdi

Pravdu pružaju institucije sudskog sistema, kao i one koje pružaju pravne usluge, slobodne pravne profesije i Ministarstvo pravde kao glavna institucija koja donosi politike. Ovi mehanizmi, kao i bilo koja druga javna služba, moraju biti u službi društva. Svim pojedincima, uključujući i RANJIVE grupe, treba omogućiti adekvatan pristup njima, kako bi se njihov glas čuo, kako bi ostvarili svoja prava i pozvali mehanizme na odgovornost, jer deluju na osnovu svojih poreza. U nastavku će se predstaviti trenutna situacija sa pristupom sudovima i tužiocima, kao i pružanjem pravnih usluga izvan sudstva.

Problemi s pristupom sudovima i tužiocima²³

Do danas su kosovske institucije preduzele važne korake kako bi osigurale pristup sudovima i tužilaštvima. To je posebno uočljivo u smislu zakonodavstva koje je značajno u skladu sa evropskim standardima. Ustav i sektorsko zakonodavstvo predviđaju pružanje prava na prevođenje, informacije, pravnu pomoć tokom sudskih postupaka i podnošenje pravnih lekova na upravne i sudske odluke. Ipak, u nekim oblastima ili nekim kategorijama pristup postaje otežan, uglavnom zbog faktora nepravilnog sprovođenja zakona.

Postoje neki aspekti koje je važno istaknuti u smislu pristupa pravdi. Prvo, ostaje izazov za najugroženije grupe u društvu, kao što su žene, deca, starije osobe, osobe sa invaliditetom, LGBTI zajednica i zajednice etničkih manjina. To je rezultat nedostatka finansijskih sredstava, informacija, socijalnog statusa, nedostatka infrastrukture i niskog nivoa poverenja u sistem. Nasilje u porodici i dalje je na visokom nivou, a sprovođenje pravde u tom pogledu još nije na zadovoljavajućem nivou. Vredi napomenuti da usled, između ostalog, manjeg poverenja u institucije i proširenu stigmu, nasilje u porodici ostaje nedovoljno prijavljeno.

²³ Vidi takođe dokumente o politici „Poboljšanje pristupa sudovima i tužiocima“, 2019. i „Poboljšanje efikasnosti pravnih lekova“, 2019.

Drugo, pružanje pravne pomoći, posebno besplatne, ostaje izazov. Značajnom broju ljudi u potrebi nije pružena ova pomoć, posebno u krivičnom postupku, ili je ona lošeg kvaliteta. Ova situacija najviše dotiče najranjivije grupe, među kojima žene, decu, žrtve nasilja u porodici i žrtve seksualnog nasilja. Ovo dolazi iz različitih faktora, kao što su budžet i ograničeni kapacitet ABPP-a da pokrije čitavu teritoriju Kosova, nedostatak jasne definicije „interesa pravde“ kada bi besplatna zaštita trebala biti predviđena zakonom, nedostatak mehanizma licenciranja NVO-a i drugi faktori. Pristup advokatu često se pruža tek nakon saslušanja u policiji, a posebno ne svedocima koje policija zadržava.

Treće, organizacija pravosudnog sistema i loša infrastruktura predstavljaju prepreke za pristup pravdi. Upravno pravosuđe je prioritetno pitanje. Činjenica da je samo jedno centralizovano odeljenje, u okviru Osnovnog suda u Prištini, nadležno za sve upravne sporove, u principu otežava pristup pravdi. Ovome se mora dodati činjenica da ovo Odeljenje ne rešava sporove „po zaslugi“, vraćajući predmete na ponovno razmatranje upravnim telima, što rezultira ne isporučivanjem pravde stranama. Nedostatak pravnih postupaka za potraživanja male vrednosti, kako predviđa pravo EU, još je jedna prepreka. Određenim sudovima nedostaju potrebne sudnice i oprema.

Četvrto, pravo na tumačenje i prevođenje i pravo informisanja ostaju još jedan važan izazov za pristup pravdi. Naglašena je diskrecija pri određivanju kada i kome trebaju tumačenje i prevođenje u postupku, a pravni lekovi ne osporavaju takvu odluku. Kvalitet i dalje ostaje nezadovoljavajući. U oko 61% slučajeva, prema izveštaju, prevod nije osiguran ili je bio lošeg kvaliteta. Strane takođe teško mogu dobiti informacije o svojim pravima i parnicama zbog, između ostalog, proceduralnih nedostataka i nespremnosti za upotrebu savremene komunikacione tehnologije. Modeli različitih sudskih postupaka više su usmereni na članove sistema, a ne na građane i građanke. Stoga je onima koji nemaju pravnik/pravnicu teško predvideti i razumeti postupak kako bi zaštitili svoja prava.

Peto, sudske takse su još jedna prepreka za pristup pravdi. U nekim postupcima, poput upravnog spora, stranke su dužne podeliti troškove na jednake delove, što je neadekvatno za osobe koje su pretrpele štetu.

Na kraju, u pogledu pravnih lekova, kao što je gore istaknuto, broj nerešenih predmeta poprilično je visok a proceduralna zakašnjenja su brojna, te je primećeno da strankama nedostaje efikasan pravni lek za ubrzanje postupka u slučajevima značajnih kašnjenja u rešavanju njihovih slučajeva, kao ni mogućnost nadoknade za takva kašnjenja. Što se tiče ostalih specifičnih pravnih lekova, nedostaju pravni lekovi za žrtve na odluke tužioca u vezi sa pokretanjem ili prekidom istrage. Takođe je mana što tužioci ove odluke nisu dovoljno opravdali. Takođe je važno napomenuti da efikasni pravni lekovi ostaju izazov, posebno u određenim institucijama za izvršenje krivičnih sankcija. Štaviše, postoje nedostaci na pravnim lekovima za naknadu štete koju su prouzrokovali upravni organi, ali i u slučajevima nezakonitog lišavanja slobode.

Problemi u vezi sa pružanjem pravnih usluga²⁴

Na Kosovu je tokom poslednjih deset godina stvoreno nekoliko besplatnih profesija sa kompetencijom da pruže pravdu. Pored advokatske profesije, koja je klasične prirode, najnovija slobodna zanimanja na Kosovu uključuju notare, medijatore/medijatorke, privatne izvršitelje/ice i stečajne upravnike/upravnice.

Do sada su se neke slobodne profesije značajno konsolidovane, dok su druge još uvek u ranoj fazi razvoja i treba im dodatna podrška. Komore ovih slobodnih zanimanja, posebno medijatora, privatnih izvršitelja i stečajnih upravnika, još uvek nisu u potpunosti funkcionalne za povećanje kvaliteta ovih zanimanja.

Kvalitet usluga uopšteno ostaje potreba za stalnim rastom. To je zbog činjenice da su obuka i mogućnosti specijalizacije ograničene i uglavnom ih podržavaju donatori, dok u nekim slučajevima, poput slučaja pravnika koji su mnogo bolji u kontinuiranom pravnom obrazovanju, nedostaje obuka veština. Etički standardi još uvek nisu na pravom nivou, generalno. Postoje i pritužbe na primenu ilegalnih carina. Notari posebno imaju niz područja u kojima nemaju svi notari jedinstveni pristup.

Nadzor učinka takođe ostaje važan izazov. Kapaciteti MP-a u tom pogledu su ograničeni i u skladu sa zakonodavstvom nisu nadležni za nadzor stečajnih upravnika. Komore takođe imaju ograničene kapacitete i mogućnosti za obuku osoblja uključenog u nadzor.

I dalje je niska svest o korišćenju usluga koje pružaju slobodne profesije. Korišćenje mogućnosti medijacije i sprovođenje stečajnih postupaka putem stečajnih upravnika i dalje je posebno nisko. Ovo se odnosi ne samo na njihove potencijalne korisnike, već i na druge zainteresovane strane, poput sudija, tužilaca, advokata i upravnih organa, koji mogu preporučiti usluge koje pružaju slobodne profesije.

Uloga Ministarstva pravde²⁵

MP SSK i TSK su glavne institucije koje donose politike u polju vladavine prava. MP je odgovoran za stratešku koordinaciju rešavanja problema identifikovanih u ovom sektoru, kroz različite analize politika, predlaganje primarnog zakonodavstva i usvajanje podzakonskih akata, praćenje sprovođenja zakona i drugih mera. Ovo je posebno očigledno u odnosu na proces pristupanja EU, koji zahteva preduzimanje značajnih reformi u sprovođenju standarda EU, posebno poglavlja 23 i 24 pravne tekovine EU.

Trenutna organizacija i kapaciteti MP-a da preduzme korake strateške koordinacije suočavaju se sa nekoliko izazova. Prvo, strateški pristup je fragmentisan specifičnim strateškim planovima, za razliku od sveobuhvatne strategije, a nadležnosti MP-a su nepotpune, nedostaju im besplatna pravna pomoć, podrška žrtvama i svedocima i drugo. Pored toga, MP ne prati redovno, za svoje

²⁴ Pogledajte i dokument o politici „Poboljšanje pružanja usluga slobodnih profesija“, 2019.

²⁵ Vidi takođe dokument o politikama „Uloga Ministarstva pravde u procesu pristupanja EU“, 2019.

potrebe, rad i funkcionisanje pravosuđa, prikuplja statistiku i vrši analize koje bi služile informisanom kreiranju politike. Kapaciteti ključnih odeljenja su ograničeni, posebno u pogledu poznavanja obaveza koje proizlaze iz procesa članstva u EU i lobiranja u ovom procesu, u oblasti pravosuđa.

4.0. VIZIJA I CILJEVI STRATEGIJE VLADAVINE PRAVA

Vizija procesa funkcionalne revizije za sektor vladavine prava je vratiti poverenje građana u pravosuđe, pravosudni i tužilački sistem.

Kao što je gore spomenuto, utvrđeno je da je ovo poverenje oslabilo kao rezultat izazova u pogledu nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalnosti i integriteta pravosudnog i tužilačkog sistema, praćeno slabijim pristupom pravdi. Kao rezultat ovoga, ali i sličnih nedostataka utvrđenih u institucijama izvan sudstva i tužilaštva, borba protiv korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca do sada je dala nezadovoljavajuće rezultate. Svi ovi osporavaju postizanje sveobuhvatnog strateškog cilja i stoga koraci koje je potrebno preduzeti ka njegovom postizanju zahtevaju da budu jednako opsežni. Ovaj centralni strateški cilj namerava se postići postizanjem četiri strateška cilja usmerena ka njemu. Prvo, jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema Republike Kosovo (5.1.); drugo, jačanje krivične pravde (5.2.); treće, jačanje pristupa pravdi (5.3.); i, četvrto, jačanje borbe protiv korupcije (5.4.).

4.1. Jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema

Pre nego što obradimo sve ove ciljeve, vredi napomenuti da je tokom procesa funkcionalne revizije, određeni deo preporuka proisteklih iz dokumenata politike pomenutih u poglavlju 2, bilo da se radi o izradi određenih zakona, podzakonskih akata ili mera primene, već počeo da se sprovodi na nivou Vlade Kosova, SSK-a, TSK-a, ali i drugih institucija predviđenih za sprovođenje.

Mere odabrane u cilju jačanja pravosudnog i tužilačkog sistema imaju za cilj izgradnju poverenja građana u pravdu intervencijom u rešavanju četiri [glavna elementa](#) u tom pogledu: povećanje odgovornosti sudija i tužilaca (5.1.1), povećanje efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema (5.1.2), povećanje profesionalnosti (5.1.3) i integriteta sudija i tužilaca (5.1.4).

	Strateški cilj 1	Specifični ciljevi	
1	Jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema	5.1.1	Povećavanje odgovornosti sudija i tužilaca
		5.1.2	Povećavanje efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema
		5.1.3	Povećavanje profesionalnosti
		5.1.4	Povećavanje integriteta sudija i tužilaca

Intervencije predviđene specifičnim ciljem povećanja odgovornosti imaju za cilj postizanje i povećanje nivoa odgovornosti koji sudije, tužioci i pomoćno osoblje daju građanima kojima služe, nadzornim institucijama i široj javnosti. Specifični cilj za povećanje efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema ima za cilj povećanje, kroz predložene mere, brzine i efikasnost sudskih procesa i postupaka koje vode tužioci, kako bi pravda bila brža i pravičnija.

Povećavanjem profesionalnosti i kompetentnosti sudija, tužilaca i pomoćnog osoblja cilj je povećati kvalitet donošenja odluka i zadovoljenja pravde, usmeravajući se na povećanje kapaciteta za izvršavanje njihovih dužnosti. U međuvremenu, cilj za izgradnju integriteta sudija, tužilaca i pomoćnog osoblja želi se postići ciljanim intervencijama u reformi sistema regrutovanja, napredovanja, verifikacije i provere.

4.1.1. Povećanje odgovornosti pravosudnog i tužilačkog sistema

Ovaj specifični cilj fokusira se na povećanje odgovornosti pravosudnog i tužilačkog sistema kako unutar tako i izvan njega. Sistem odgovornosti garantuje individualne odgovornosti profesionalaca unutar samog pravosudnog ili tužilačkog sistema garantujući transparentnost na poslu i meritorne i kvalitativne mehanizme za njihovo napredovanje i eventualnu disciplinsku odgovornost. U isto vreme, ovaj sistem odgovornosti garantuje zaštitu i slobodu sudija i tužilaca u obavljanju dužnosti, ali i odgovornost samog sistema prema građanima i građankama.

Ovaj specifični cilj namerava se postići sprovođenjem predviđenih mera, počev od zakonskih promena u sastavu SSK-a i TSK-a.

Nadalje, planirane mere za reformu sistema izveštavanja i merenja učinka sudija i tužilaca povećaće nivo odgovornosti obraćajući pažnju na kvalitativne kriterijume učinka, za razliku od kvantitativnih kriterijuma. Da bi se olakšalo efikasnije izvršavanje mandata sudija i tužilaca, planovi su da se usklade odredbe o statusu sudija i tužilaca, uključujući osnovne elemente koji vode do njihovog razrešenja, kao i da se uvede kontrola nad odlukom tužilaca da ukinu krivično gonjenje. Očekuje se da će se povećati i odgovornost izgradnjom sofisticiranih mehanizama za informisanje javnosti, uključujući postupke za postupanje sa zahtevima za pristup javnim dokumentima, kao i nadgledanje primene Etičkog kodeksa.

Očekuje se da će sprovođenje mera predviđenih za ovaj specifični cilj izgraditi poboljšani sistem provera i ravnoteže, povećati transparentnost rada SSK-a, TSK-a, osigurati transparentne i pouzdane procene učinka sudija i tužilaca, proces unapređenje sudija i tužilaca na osnovu zasluga, kvalitativnih kriterijuma i jasnih pokazatelja, povećana transparentnost pravosudnog sistema prema građanima kojima služi, ali i javnosti uopšte, poboljšana nezavisnost sudstva i tužilaštva, dosledna primena zakona i široki i jasni načini i mogućnosti za saradnju između organizacija civilnog društva, udruženja, komora i akademske zajednice za saradnju sa sektorom pravde, istovremeno omogućavajući pojačani nadzor spoljnih aktera.

4.1.2. Povećavanje efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema

Specifični cilj povećanja efikasnosti ima za cilj povećanje brzine i poboljšanje procesa rešavanja predmeta pred sudovima, kao i njihovo efikasno procesuiranje od strane tužilaštva. Pored brzine, ovaj cilj cilja i zaostale slučajeve na sudovima, raspodelu ljudskih resursa proporcionalno zaostatku slučajeva u sudovima, određenim odeljenjima i tužilaštvima, fenomen odlaganja sudskih ročišta i nisku stopu upotrebe alternativnih sredstava za rešavanje sporova. Da bi se povećala efikasnost celokupnog sektora vladavine prava, učiniće se dalji naponi na digitalizaciji i upotrebi moderne tehnologije u tom sektoru.

Shodno tome, ovaj cilj ima za cilj izgradnju sistema koji se bavi predmetima u razumnom roku, sa jasnim i predvidljivim postupcima, koji sprečava gomilanje predmeta na sudovima i tužilaštvima. Rešenja koja se pružaju za postizanje cilja povećanja efikasnosti su: pravilna raspodela sredstava proporcionalno zaostatku predmeta u sudovima i tužilaštvima, pojašnjenje internih radnih postupaka sudova i tužilaštava, odgovarajuće i kontinuirano korišćenje ISUP-a i centralnog registra kaznene evidencije, stvaranje uslova za postupanje u predmetima u razumnom roku i rešavanje starih slučajeva prema načelu prioriteta i, konačno, upotreba ARS-a u rešavanju građanskih i krivičnih predmeta.

Kako Osnovni sud u Prištini snosi glavni teret predmeta iz svih sfera, uključujući slučajeve ekonomske prirode, Strategija ima za cilj izradu posebnog plana za ovaj sud. Ovaj plan omogućio bi proporcionalnost ljudskih resursa sa zaostatkom predmeta na ovom sudu, kao i usmereniji pristup specifičnim potrebama ovog suda u izradi rigoroznih politika transparentnosti i specijalizovane obuke.

Suštinska promena koja se ovde predlaže je uspostavljanje Privrednog suda, kao jedinstvenog, specijalizovanog, suda koji je nadležan za rešavanje svih slučajeva u vezi sa privrednim subjektima. Osnivanje ovog suda, koji će biti jedina adresa preduzeća i stranih investitora, omogućiće trenutnu deblokadu rešavanja predmeta ove prirode i uklanjanje sukoba nadležnosti komercijalne i administrativne prirode. Zakonom o Privrednom sudu sud će imati namenske resurse i upravljanje, specijalizovane sudije na oba nivoa, posebne postupke upravljanja predmetima, shodno ISUP-u, što će dovesti do bržeg i profesionalnijeg rešavanja predmeta.

Kroz mere za pojašnjenje internih postupaka, očekuje se poboljšanje postupaka raspodele i određivanja prioriteta predmeta, postupanje sa neaktivnim materijalima i odgovori na upravljanje tokovima predmeta. Uvođenje automatskog dodeljivanja predmeta, obavezna primena upravljanja vremenom CEPEJ-a, kao i preduzimanje kaznenih mera protiv strana koje su odsutne na ročištima su neke od ovde predloženih mera. Korišćenje FIFO načela (prvi ulazi - prvi izlazi, prethodno prihvaćen) omogućiće aktivaciju i rešavanje starijih slučajeva. Štaviše, izgradnja boljeg sistema za izveštavanje o SSK-u i TSK-u, omogućiće bolje prikupljanje i pouzdane podatke i, na kraju, analizu i njihovo korišćenje za izradu odgovarajućih politika.

Podsticanje upotrebe alternativnih mehanizama za rešavanje sporova (ADR), kao što su arbitraža (za građanske slučajeve) i posredovanje (građanske i krivične stvari), značajno će doprineti

smanjenju broja materijala koji trebaju rešiti sudovi. S tim u vezi, predlažu se ulaganja u dovršavanje sekundarnog pravnog i infrastrukturnog okvira kako bi se omogućilo upućivanje slučajeva na posredovanje, kao i promocija upotrebe arbitraže od strane preduzeća.

Primenom ovih mera očekuje se ublažavanje tereta na sudovima u smislu slučajeva i stvaranje sistema koji rešava predmete u razumnom roku, jača ekonomiju omogućavanjem efikasnih rešenja ekonomskih slučajeva i sprečava prikupljanje i zastarevanje predmeta.

4.1.3. Podizanje profesionalnosti i kompetentnosti sudskog i tužilačkog osoblja

Cilj povećanja profesionalnosti i kompetentnosti ima za cilj povećanje kvaliteta pravde, ulaganjem u profesionalne kapacitete sudija, tužilaca i pomoćnog osoblja. Podizanje profesionalnosti ovih funkcija uticaće na odluku jasnu, transparentnu i doslednu, što direktno utiče na pozitivniju percepciju pravosudnog sistema.

Ovaj cilj je usmeren na izgradnju stabilnog institucionalnog okvira i pravnog okvira za profesionalni razvoj, kao prva mera. U okviru ove mere planirano je donošenje posebnog zakona o statusu sudija i tužilaca, koji bi objedinio i pojasnio odredbe o statusu, instrumentima i mogućnostima za razvoj karijere, kao i specifične odgovornosti institucija prema tim profesionalcima.

Kao druga mera planiraju se prilagoditi programi stručnog osposobljavanja specifičnim potrebama sektora i određenim profesionalcima. To će biti moguće korišćenjem podataka iz procena učinka, identifikovanjem profesionalnih praznina, reformom i ažuriranjem plana i programa Akademije pravde i saradnjom SSK-a, TSK-a i Akademije u dizajniranju modernih planova i programa.

U okviru treće mere, uživa poseban fokus Akademija pravde i njen kapacitet da zadovolji potrebe sektora pravde. Dakle, planirana raspodela budžeta i niz drugih mera koje omogućavaju održivu strukturu Akademije.

Kao rezultat ovih mera, očekuje se pojašnjenje statusa i mogućnosti za profesionalni razvoj sudija i tužilaca, osiguravajući na taj način pravnu i institucionalnu zaštitu, kao i jačanje Akademije pravde u pružanju obuke za kvalitetne usluge koja odgovara potrebama sektora pravde. To omogućava stručnom osposobljavanju da se pretvori u opipljivo povećanje kvaliteta i zadovoljenje pravde.

4.1.4. Povećanje integriteta pravosudnog i tužilačkog sistema

Specifični cilj 4 ima za cilj stvaranje pravosudnog i tužilačkog sistema koji se sastoji od profesionalaca sa visokim moralnim i profesionalnim integritetom, koji će biti regrutovani i unapređeni kroz sistem zasnovan na zaslugama i koji će dokazati taj integritet tokom svoje službe.

Prva mera u okviru ovog cilja usredsređena je na izgradnju stabilnog SSK-a i TSK-a, radi očuvanja integriteta. Pregled kriterijuma planiran je u okviru ovog cilja, na način da omogući samo učešće sudija i tužilaca sa stalnim mandatom i iskustvom, pregled kriterijuma za učešće nesudskog i netužilačkog osoblja, kao i stimulacija drugih pravnih stručnjaka da učestvuju.

Drugi se predlog fokusira na izgradnju sistema zapošljavanja, premeštaja i avacimit sudija i tužilaca, zasnovan na kompetencijama. Ovo će reformisati način testiranja i intervjuisanja na način koji naglašava profesionalne i praktične veštine profesionalaca u zapošljavanju. Planirana je i revizija pravnih lekova dostupnih neuspešnim kandidatima. Kroz mere koje reformišu merenje učinka i fokusiranje na pokazatelje kvaliteta, cilj je premestiti i unaprediti sudije i tužioce samo na osnovu zasluga i profesionalnosti.

Postojeći sistem provere sudija i tužilaca ima dugačku listu nedostataka, među kojima je provera razdvojena samo u vreme zapošljavanja i izuzetno uski spektar informacija prikupljenih u okviru ovog procesa. Stoga je glavna mera u okviru specifičnog cilja koji planira izgraditi nezavisni sistem koji omogućava kontinuirane i redovne provere integriteta sudija i tužilaca, inače poznat kao "provera" , u skladu sa Konceptnim dokumentom koji je trenutno u fazi izrade, kada je reč o ovom pitanju. Ovaj sistem će dati čitav spektar efikasne kontrole integriteta. U pravnom smislu će omogućiti proširenje spektra podataka prikupljenih za proveru kandidata, omogućavajući tako prikupljanje podataka ne samo iz javnih registara već i drugih finansijskih i zdravstvenih informacija za kandidate. To će garantovati i pravnu zaštitu podataka kandidata kao i pravne lekove koji su za to dostupni.

Što se tiče vremena ovog spektra, biće moguće redovno i kontinuirano vršiti kontrolu integriteta ili provere. Tako će svaki sudija ili tužilac proći kroz proveru na nekoliko godina i svaki put kada dođe do premeštaja ili unapređenja.

Shodno tome, sprovođenje planiranih mera ima specifičan cilj koji će garantovati izgradnju sistema koji regrutuje i zadržava dostojne sudije i tužioce da služe u pravosudnom sistemu i odlučuju o pravima građana/građanki.

4.2. Jačanje sistema krivičnog pravosuđa

Odabrane mere u okviru cilja jačanja sistema krivičnog pravosuđa imale su za cilj poboljšanje poverenja javnosti rešavanjem četiri glavna izazova u tom pogledu: jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou (5.2.1), unapređenje profesionalizma u

borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou (5.2.2), garantovanje integriteta kosovske policije (5.2.3) i poboljšanje izvršenja krivičnih sankcija (5.2.4).

	Strateški cilj 1	Specifični ciljevi	
1	Jačanje sistema krivičnog pravosuđa	5.2.1	Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou
		5.2.2	Unapređenje profesionalnosti u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou
		5.2.3	Garantovanje integriteta Kosovske policije
		5.2.4	Poboljšanje izvršenja krivičnih sankcija

Cilj koji se bavi jačanjem borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou fokusira se na pitanja koja se odnose na borbu protiv korupcije na visokom nivou i borbu protiv organizovanog kriminala i efikasno gonjenje ovih grupa. Posebni cilj za unapređenje profesionalizma u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou ima za cilj borbu protiv korupcije na visokom nivou protiv organizovanog kriminala kroz profesionalni razvoj i takođe borbu protiv pranja novca. Takođe, namera je da se ovim ciljem otkloni uplitanje u rad pravosuđa kao i da se ojača reakcija pri trajnom oduzimanju.

Specifični cilj garantovanja integriteta kosovske policije fokusira se na pitanja koja se odnose na funkcionisanje kosovske policije, uključujući mehanizme interne odgovornosti i borbu protiv pojave korupcije u instituciji, zatim ulogu i interakciju sa PIK-om, saradnju i interakciju sa drugim institucijama za sprovođenje zakona. Cilj poboljšanja izvršenja krivičnih sankcija ima za cilj da unapređenje ovog sektora učini važnim napominjući hitnu potrebu za primenom mera koje će uticati ne samo na pojedince već i na društvo.

4.2.1. Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou

Ovaj specifični cilj fokusira se na pitanja koja negativno utiču na sektor vladavine prava, posebno u vezi sa efikasnom istragom i krivičnim gonjenjem organizovanih kriminalnih grupa koje deluju u i oko Republike Kosovo, kao i na istragu korupcije na visokom nivou.

Iako Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku pružaju solidnu osnovu za uspešno procesuiranje ovih slučajeva, procenat takvih slučajeva koji rezultiraju presudom znatno je manji od međunarodnog proseka.

Cilj je identifikovao tri područja u kojima sektor pravde nije dosledno držao odgovornim one koji zloupotrebljavaju svoj javni položaj učešćem u korupciji na visokom nivou, te preporučuje da se pravni mehanizmi bolje koriste za rešavanje problema organizovanog kriminala, korupcije na visokom nivou konverzija ilegalno stečene imovine. Drugi aspekt povezan je sa činjenicom da pozivanje na odgovornost onih koji su uključeni u koruptivne poslove pomaže u izgradnji poverenja građana kako u one koji su izabrani, tako i u sektor pravde. Takođe, drugi aspekt koji predstavlja izazov povezan je sa kvalitetom istraga koje se vode u slučajevima korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala, posebno kada je reč o finansijskoj istrazi, koja zahteva bolju koordinaciju kako bi se oduzela ilegalno stečena imovina. Ovde je važno ojačati ulogu tužilaca u vođenju istrage i slediti princip „prati novac“, koji je od posebne važnosti za finansijsku istragu. Cilj je da se takođe ojača finansijska ekspertiza.

Takođe se namerava promena postojeće šeme oduzimanja imovine, u tom slučaju bi bilo moguće odvojiti određeni procenat prihoda od prodaje oduzete imovine u korist sektora krivičnog pravosuđa.

Da bi se postigli ciljevi predviđeni ovim ciljem, neophodno je podržati bolju primenu zakona na snazi, imati veću odgovornost sudija i tužilaca, kao i imati dodatnu obuku za pravosudni i tužilački sektor. Naročito u slučajevima kada zločin prelazi granice, međunarodna saradnja je od ključne važnosti i mora se dalje ojačati za uspeh u istrazi i kažnjavanju ovih zločina.

4.2.2. Unapređenje profesionalizma u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou

Cilj koji se odnosi na poboljšanje profesionalizma i izgradnju kapaciteta sektora krivičnog pravosuđa ima za cilj omogućiti uspešno procesuiranje dela organizovanog kriminala, korupcije na visokom nivou i pranja novca. Iako se prema istraživanju iz 2018. godine korupcija smatra drugim najvećim problemom nakon nezaposlenosti, a tužioci podižu optužnice za organizovani kriminal i korupciju, malo je optuženih koji su proglašeni krivima za ova dela. Strane uključene u ovaj postupak krive jedna drugu, odnosno sudove i tužilaštvo. Stoga, s posebnim naglaskom, ovaj cilj ima za cilj sagledavanje aspekata koji se odnose na procenu učinka i procenu moći pravosuđa, obuku sudija i tužilaca, kao i na pitanja koja se odnose na nezavisnost institucija.

Procena učinka tužilaca i sudija treba da se podvrgne promenama i, između ostalog, da posebno uključi opšte mentorstvo i upravljanje, uključujući polugodišnje izveštaje o kontroli i napretku regionalnih glavnih tužilaca, kao i predsednika sudova za tužioce, odnosno podređene sudije. Poseban naglasak je dat verbalnoj veštini predstavljanja tužilaca na sudu i njihovoj interakciji sa drugim stranama, i značaju da se ovo uzme u obzir u njihovoj godišnjoj proceni. Takođe se namerava da u proceni učinka zauzima posebno mesto pisanje i pravno obrazlaganje odluka, odnosno optužbi, sudija i tužilaca.

Postoji snažna potreba za organizacijom obuke za sudije i tužioce koji se bave organizovanim kriminalom i korupcijom na visokom nivou, zbog činjenice da povećanje profesionalnosti direktno

utiče na njihovu efikasnost u uspešnoj borbi protiv ovih pojava. Da bi ovaj cilj bio što uspešniji u borbi protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala, postoji potreba za kontinuiranom obaveznom godišnjom pravnom edukacijom sudija i tužilaca jednom ili dva puta godišnje, posebno u odgovoru na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Ova obavezna obuka trebala bi obuhvatiti pravnu etiku, a zatim obuhvatiti područje prakse sudija i tužilaca kako bi se poboljšao njihov razvoj karijere, kao i stvoriti prostor za razvoj interesa za nova područja. U svrhu obuke, preporučuje se da AP razvije adekvatne programe za pisanje pravnih tekstova i razvijanje programa za progresivno upravljanje, ali tu obuku, pored sudija i tužilaca, treba pružiti i članovima SSK-a i TSK-a sa posebnim naglaskom na administraciju i finansijska pitanja.

4.2.3 Garantovanje integriteta Kosovske policije

Cilj koji se odnosi na garantovanje integriteta Kosovske policije fokusira se na pitanja koja se odnose na izazove sa kojima se suočava, tj. policijska korupcija, integritet i druga stvarna i uočena kriminalna ponašanja. Kosovska policija je dobro opremljena i dobro obučena u pogledu logistike, ali joj je potrebno da ospori percepciju kršenja pravila i korupcije. Iz tog razloga, nedolično ponašanje policajaca treba rešavati institucionalno kako bi se povećalo poverenje javnosti, i da se građani, muškarci i žene, podstaknu još više da prijave slučajeve, iako kosovska policija uživa generalno veoma pozitivnu reputaciju u odnosu na druge institucije za sprovođenje zakona.

Kosovska policija i PIK pokazali su spremnost za saradnju u borbi protiv korupcije i prekršajima poput nedoličnog ponašanja policajaca. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala takođe zahteva političku volju i efikasniju koordinaciju i saradnju agencija za sprovođenje zakona. Saradnja kosovske policije i PIK-a sa tužilaštvom izuzetno je važna jer bi stvorila preduslove za sprovođenje adekvatnih istraga što bi rezultiralo pozitivnim rezultatima

Takođe se preporučuje da kosovska policija stvori etičku kulturu, što znači da njeni treba da budu u stanju da se nose sa etičkim kodeksom i znaju kako da ga primene u praksi. Iz tog razloga je potrebna obuka od regrutacije, a zatim nastavak programa terenske obuke. Čak je i cilj prijave imovine cilja da tako rade svi istražitelji zaduženi za krivične istrage na visokom nivou, pored visokih zvaničnika koji su to već dužni izvršiti,

Takođe treba podržati zajedničku obuku sa službenicima za sprovođenje zakona, tužiocima i sudijama kako bi se stvorila sinergija, komplementarnost, koordinacija i veća saradnja kako u razumevanju zakona koji pokrivaju ovo specifično područje, tako i uviđanju mogućnosti međuinstitucionalnog ujedinjenja za upravljanje predmetima za policiju, tužilaštvo i sud, vođenjem i izveštavanjem o razvrstanim podacima, uključujući i na rodnoj osnovi.

Sudovima se preporučuje da podrže napore kosovske policije na održavanju institucionalnog integriteta propisnim sprovođenjem svih slučajeva kriminalnog ponašanja protiv policijskog osoblja kada postoje osnovane sumnje i dovoljni dokazi koji potkrepljuju utvrđivanje krivice. Takođe, kosovska policija, u saradnji sa PIK-om, treba da sprovodi redovne inspekcije i interne revizije kako bi povećala kontrolu i odgovornost na svim nivoima u samoj instituciji.

4.2.4. Poboljšanje izvršenja krivičnih sankcija

Četvrti cilj koji se odnosi na izvršenje krivičnih sankcija odnosi se na kontinuirana ulaganja u razvoj i jačanje ovog važnog sektora, kako bi se prilagodio globalnim standardima i promenama. Da bi se uspelo u jačanju sistema za izvršenje krivičnih sankcija, trebalo bi povećati saradnju između KKPS-a i PSK-a, tako da pored njihovog usredsređivanja na rehabilitaciju prestupnika, oni takođe treba da uspostave mehanizme za korišćenje zajedničkih resursa u postizanju potrebnih ciljeva.

Ova saradnja treba da ima za cilj postizanje ciljeva koji vode ispravljanju i poboljšanju identifikovanih problema koji su povezani sa: jačanjem sposobnosti strateškog planiranja PSK-ovih institucija; reorganizacija KKPS infrastrukture; razvoj politika ljudskih resursa PSK-a KPSK-a; uspostavljanje i razvoj dosledne procene rizika i potreba i individualnog sistema za planiranje zatvora za zatvorenike i uslovni otpust; fokus na rehabilitaciji i resocijalizaciji zatvorenika; razvoj zakonodavstva; razvoj Probacione službe Kosova i podrška za upotrebu sankcija i alternativnih mera; kao i razvoj zakonodavstva o sankcijama i merama zajednice.

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija razvijen je i pretrpeo je česte promene poslednjih godina. Međutim, nije jasno definisao strukturu i funkcionisanje KKPS-a i PSK-a, jer je to kombinacija zakona koji definišu izvršenje krivičnih sankcija, pa je iz tog razloga neophodno donošenje posebnih zakona koji uređuju organizacionu strukturu KKPS-a i PSK-a.

Upotrebu krivičnih sankcija i alternativnih mera treba dalje promovisati na Kosovu. Maloletnici su uglavnom podložni alternativnim merama, ali se mali broj njih odnosi na odrasle osobe. Iz tog razloga bi veća primena ovih mera smanjila državne izdatke jer bi se na taj način izbegao zatvor. Takođe, izricanje ovih mera i izbegavanje zatvora uticali bi na socijalni i porodični aspekt jer bi počinio ostali deo društva, čime bi se smanjile socijalne posledice.

Da bi se postigao zadovoljavajući nivo primene alternativnih mera, cilj je da se poveća svest tužilaca i sudija u promociji ovih mera. Postizanje ovog cilja zahteva bolju saradnju svih uključenih aktera kako bi se postigla uspešna primena. PSK bi igrao ovu ulogu izradom izveštaja pre izricanja kazne, pri čemu bi PSK procenio relevantnost alternativne sankcije za pojedinca i na taj način povećao kredibilitet alternativnih sankcija tužiocima i sudijama.

4.3. Jačanje pristupa pravdi

Mere odabrane u okviru strateškog cilja za jačanje pristupa pravdi imaju za cilj izgradnju poverenja građana u pravdu i izvršavanje njihovih prava u praksi intervencijom u rešavanju pet glavnih izazova u ovom pogledu: poboljšanje pristupa sudu i tužilaštvu (5.3.1), povećanje efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova (5.3.2), poboljšanje pružanja usluga slobodnih profesija (5.3.3) povećanje saradnje i koordinacije sa civilnim društvom i (5.3.4), jačanje uloga Ministarstva pravde (5.3.5).

	Strateški cilj 3	Strateški cilj	
1	Jačanje pristupa pravdi	5.3.1	Poboljšanje pristupa sudovima i tužilaštvima
		5.3.2	Povećanje efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova
		5.3.3	Poboljšanje pružanja usluga slobodnih profesija
		5.3.4	Povećavanje saradnje i koordinacije sa civilnim društvom
		5.3.5	Jačanje uloge Ministarstva pravde

Intervencije predviđene u okviru specifičnog cilja za jačanje pristupa pravdi za građane imaju za cilj da olakšaju pristup građanima/građankama sudovima i tužilaštvima kroz poboljšanje pravnih garancija, smanjenjem broja zaostalih predmeta, povećanje nadležnosti i ulogu Ombudsmana kao i unapređenje saradnje između pravosudnih i nepravosudnih tela. Povećavanjem efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova za građane i njihovom primenom u praksi, institucije pravde i sprovođenja zakona biće bliže građanima/građankama i njima na usluzi. Pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na branioca, izvršenje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i zakonom, kako u materijalnom, tako i u proceduralnom smislu, osnovna su usmerenja ovog specifičnog cilja.

Cilj poboljšanja pružanja usluga od strane slobodnih pravnih profesija (FLP), ojačaće njihovu ulogu s jedne strane, i istovremeno garantovati pružanje kvalitetnih i efikasnih usluga građanima/građankama. Budući da će četvrti cilj kroz saradnju i interakciju sa civilnim društvom povećati eksternu transparentnost i odgovornost institucija pravde i sigurnosti, obnavljajući poverenje građana/građanki u institucije i olakšavajući pristup informacijama za civilno društvo i zagovaranje radi poboljšanja integriteta, imidža i kredibiliteta institucije.

4.3.1. Poboljšanje pristupa sudovima i tužilaštvima

Ovaj specifični cilj stavlja građanina/građanku u središte. Pristup pravdi kao ključna komponenta vladavine prava, inkluzivan razvoj i rast i dobro upravljanje osiguravaju jednakost u društvu, smanjuju nasilje i diskriminaciju, posebno prema ranjivim grupama, i smanjuju troškove i vreme ostvarivanja prava pojedinaca.

Prva mera ovog cilja je predviđa poboljšanje formalnih pravnih garancija za pravično suđenje, uključujući besplatnu pravnu pomoć. S tim u vezi, predviđa se usvajanje jedinstvenog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se stvorio jedinstveni, transparentan i odgovoran sistem, a istovremeno sposoban za pružanje usluga u svim oblastima, za sve kojima su iste potrebne. Takođe će biti jasniji kriterijumi za imenovanje advokata za pravnu pomoć.

Dalje, mere za poboljšanje pristupa sudskim i tužilačkim službama povećaće upotrebu mehanizama alternativnog rešavanja sporova (ADR), pružiti jeftinije i predvidljivije usluge i učiniti javne informacije dostupnijim građanima. U okviru ove mere, između ostalog, izvršiće se ponovna procena jedine teritorijalne nadležnosti Administrativnog odeljenja Osnovnog suda u Prištini na osnovu prakse CEPEJ-a. Kao deo ove mere, utvrđivanje sudskih troškova i naknada predviđeno je usvajanjem primarnog zakona od strane Skupštine Kosova.

Niz konkretnih akcija predviđen je u okviru treće mere ovog cilja i usmeren je na poboljšanje pristupa pravdi za ranjive osobe i grupe, u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici koja je već postala deo Ustava Kosova. Aktivnosti predložene u okviru ove mere imaju za cilj unapređenje kapaciteta relevantnih institucija za borbu protiv rodno zasnovanog nasilja, produbljivanje saradnje i koordinacije između pravosudnih i nesudskih institucija za borbu protiv rodno zasnovanog nasilja i veću finansijsku podršku skloništim za žrtve rodno zasnovanog nasilja.

Četvrta mera predviđena u okviru ovog cilja predlaže aktivnosti na uspostavljanju efikasne saradnje između nesudskih tela i sudova i tužilaštava. Poseban naglasak u okviru ove mere posvećen je jačanju uloge Institucije Ombudsmana (IO). Ovo bi značajno poboljšalo ljudska prava na Kosovu i takođe bi povećalo odgovornost javnih vlasti prema navodima građana/građanki o kršenju ljudskih prava.

4.3.2. Povećanje efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova

Specifični ciljevi za povećanje efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova imaju za cilj promociju poboljšanja pravnih garancija za sudsku zaštitu u vezi sa postizanjem osnovnih prava u krivičnim, građanskim i upravnim predmetima. Povećanje broja pravnih lekova dostupnih za neispravnosti pravosudnog sistema i povećanje njihove efikasnosti, kao i pružanje pravnih usluga koje su pravovremene, delotvorne i efikasne za sve građane Kosova, povećaće poverenje građana u pravosudni sistem i uticaće na primenu njihovih prava u praksi.

Ovaj strateški cilj poboljšaće pristup uslugama pravne pomoći građanima sa niskim primanjima, uključujući poboljšanje i adekvatnu zaštitu prava osoba lišenih slobode. Cilj mu je takođe, kao što je gore istaknuto, ojačati ulogu ombudsmana u rešavanju kršenja ljudskih prava.

Ovaj strateški cilj ima za cilj da građani Kosova iskoriste ustavno pravo na pravično suđenje u razumnom roku i da pravni lekovi budu dostupni i efikasni u praksi. To će biti učinjeno kroz moguće zakonske izmene o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kako bi se utvrdili efikasni pravni lekovi za slučajeve koji uključuju kašnjenje u sudskom postupku. Takav zakon može, između ostalog, predstaviti pravo na žalbu Ustavnom sudu; pravo na žalbu višem sudu; uvođenje ubrzavajućih i kompenzacionih lekova specifičnih za krivično pravosuđe. Ovime bi bili dostupni dodatni pravni lekovi koji bi povećali efikasnost zaštite osnovnih i procesnih prava građana/građanki.

Sveobuhvatnom i analitičkom procenom proceduralnih rokova koji su na snazi utvrđeni u krivičnom, građanskom i upravnom polju, utvrdiće potrebu da se relevantni zakoni bitno izmene postavljanjem novih proceduralnih rokova koji su realni i praktični, uzimajući u obzir trenutne situacija na kosovskim sudovima i tužilaštvima, kao i ciljni profesionalni standardi.

Nadalje, ovaj strateški cilj ima za cilj promociju ljudskih prava i sloboda, povećavanjem mera pravne zaštite osoba koje su predmet krivičnog postupka (zaštita od zlostavljanja, pravo pristupa braniocu, pravo na tumačenje i prevođenje) , u skladu sa evropskim standardima, kao i sa drugim merama predviđenim parničnim i upravnim postupcima.

Ispunjavanjem ovih strateških ciljeva, javne institucije na Kosovu će preduzeti neophodne mere za povećanje svoje institucionalne saradnje, u razvijanju znanja i veština osoblja u vezi sa razumevanjem i upoznavanjem sa osnovnim načelima i standardima ugrađenim u EKLJP i sudsku praksu ECHR. Institucije pravde i agencije za sprovođenje zakona organizovaće redovne obuke za svoje profesionalce o sudskoj praksi Evropske konvencije.

4.3.3. Poboljšanje pružanja usluga od strane slobodnih pravnih profesija

Cilj poboljšanja pružanja usluga slobodnih pravnih profesija (FLP), ima za cilj dalje jačanje odgovarajućih uloga i kompetencija FLP-a kako bi se povećao kvalitet usluga koje pružaju FLP-ovi, s obzirom na njihove posebne karakteristike.

Kao prva mera u okviru ovog cilja predviđen je dalji razvoj i konsolidacija postupka posredovanja i stečaja. U okviru ove mere predviđeno je izmeniti zakon o stečaju i uskladiti ga sa ostalim relevantnim zakonima kako bi se uklonile trenutne prepreke za sprovođenje stečajnog postupka. Takođe je predviđeno uspostavljanje Komore stečajnih upravnika i pružanje potrebne finansijske i infrastrukturne podrške za njeno funkcionisanje i za komoru posrednika. Ova mera takođe predviđa uspostavljanje efikasnog i fleksibilnog mehanizma koordinacije između relevantnih državnih organa kako bi se kancelarije za posredovanje u sudovima i tužilaštvu učinili funkcionalnim. Kao još jedna aktivnost, predviđeno je podizanje svesti kod građana i preduzeća, ali i unutar pravosudnog sistema, o ulozi i prednostima mehanizama posredovanja i stečaja, te povećati upotrebu tih mehanizama. U okviru ove mere, takođe je predviđeno povećanje broja privatnih izvršitelja za bolju geografsku distribuciju i stvaranje jedinstvenog sistema za prikupljanje podataka, kako bi se imao bolji pregled performansi sistema.

U okviru druge mere predviđen je niz aktivnosti kojima je cilj povećati kvalitet usluga svih FLP-ova. To će se postići dizajniranjem/poboljšanjem početnih, tekućih i specijalizovanih programa obuke za sve FLP-ove na osnovu sveobuhvatne analize relevantnih potreba za obukom. Ove obuke biće obavezne za FLP-ove, kako bi se povećalo znanje i veštine FLP-a i povećalo poverenje javnosti u usluge koje oni pružaju. To će zahtevati efikasnu međuinstitucionalnu koordinaciju i saradnju, pri čemu će Akademija pravde igrati ključnu ulogu. Pored obuke, ova mera takođe predviđa poboljšanje praćenja FLP-a, kroz izradu / izmenu Kodeksa ponašanja, uspostavljanje profesionalnih standarda i pojašnjenje i jačanje nadležnosti i kapaciteta i koordinaciju aktivnosti

unutar struktura MP. Druga mera kojom će se ovaj cilj postići je unapređenje međuinstitucionalne saradnje (FLP-ovi, pravosudni i tužilački sistem i druge zainteresovane strane), kroz uspostavljanje efikasnih mehanizama i kanala komunikacije i saradnje.

Ovaj cilj će takođe smanjiti opterećenje na sudovima i tužiocima, kao i garantovati postojanje vladavine prava koja građanima osigurava pravo na pravično suđenje i preispitivanje u razumnom roku.

4.3.4. Povećanje saradnje i koordinacije sa civilnim društvom

Četvrti specifični cilj ima za cilj povećanje saradnje i interakcije između institucija pravde i bezbednosti sa sektorom civilnog društva na Kosovu, kroz povećanje transparentnosti ovih institucija. To će se postići olakšavanjem pristupa efikasnom praćenju rada i rada pravosudnih sistema i sigurnosnih institucija od strane organizacija civilnog društva, medija i javnosti, kako bi se dodatno povećala odgovornost i transparentnost njihovog rada, uključujući pristup informacijama u pravosudni i tužilački sistem, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Kosovska policija.

Prva mera u okviru ovog cilja fokusira se na pružanje mogućnosti i konstruktivan pristup civilnom društvu za efikasno učešće civilnog društva u praćenju javnih institucija, koristeći njegovu ulogu u funkcijama zagovaranja i svesti javnosti koje se odnose na funkcionisanje i rad ovih institucija.

Cilj ovog cilja je podeliti iskustava i stručnosti nevladinih organizacija sa sudijama i tužiocima, u saradnji sa Akademijom pravde ili savetima. Ovo ima za cilj izgradnju prakse SSK-a, TSK-a, sudova i tužilaštava, u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima i Zakonom o zaštiti podataka, da odgovaraju na zahteve za pristup javnim informacijama i dokumentima, uključujući redovno na osnovu toga, otkrivanje takvih podataka svim zainteresovanim stranama.

Drugi predlog usredsređen je na izgradnju mostova saradnje između SSK-a, TSK-a, predsednika sudova i glavnih tužilaca sa zainteresovanim nevladinim organizacijama u obliku redovnih sastanaka između njih, omogućavajući razmenu iskustava i pravovremeno pružanje povratnih informacija, osiguravajući da svi sudovi obezbede uslove da omoguće nadgledanje suđenja i javni pristup sudskim raspravama. Cilj je da SSK i TSK obezbede da zainteresovane nevladine organizacije mogu davati mišljenja u javnoj raspravi o funkcionisanju pravosuđa i da takva javna rasprava bude suštinska i usmerena na rešavanje problema i povećanje znanja i poverenja između pravosudnog i tužilačkog sistema s jedne strane i OCD s druge strane.

Druga mera ovog strateškog cilja je da MP, MUP i Kosovska policija dalje povećaju svoje interne veštine i sposobnosti i ljudske resurse za komunikaciju sa javnošću i medijima, OCD-ima, uključujući zahtev da se ove institucije razvijaju i dalje održavaju dostupni kanali komunikacije, veb stranice, kao i učiniti dostupnim javnosti informacije, podatke i statistiku u vezi sa njihovim institucionalnim funkcionisanjem i radom.

4.3.5 Jačanje uloge ministarstva pravde

Peti strateški cilj ima za cilj povećanje uloge Ministarstva pravde u praćenju i nadgledanju sprovođenja reforme pravosuđa. S posebnim naglaskom, Ministarstvo pravde će kroz sprovođenje ovog cilja u potpunoj saradnji sa SSK-om, TSK-om i drugim organima u pravosudnom sistemu, imati ključnu ulogu u identifikovanju slabosti u funkcionisanju pravosudnog sistema i rešavanju istih kroz adekvatno planiranje i izradu potrebnih politika i propisa za poboljšanje predstavljenih problema, u pravcu podizanja nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, profesionalnosti i efikasnosti pravosudnog sistema na Kosovu.

Drugi cilj ovog strateškog cilja je organizaciona revizija Ministarstva pravde i jačanje postojećih odeljenja. Sprovođenjem mera utvrđenih u ovom cilju namera je da se uspostavi jedinica za sudske politike. Ministarstvo pravde takođe ima za cilj povećanje profesionalnosti i specijalizacije Pravnog odeljenja u određenim oblastima kao što su krivično, građansko, upravno, komercijalno.

Što je najvažnije, predlaže se stvaranje jedinice za analitičku analizu i praćenje, od koje se očekuje da Ministarstvu pruži empirijske podatke izvedene iz zdravih naučnih metoda, što će pomoći u boljem kreiranju politika za pravosuđe, kao i za celokupni pravosudni sistem. Konačno, predlažu se brojna investiranja u jačanje IT odeljenja kako bi se mogli koordinisati informacioni i računarski sistemi sa pravosudnim sistemima, kao i dalje jačati Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika.

4.4. Jačanje borbe protiv korupcije

Mere predviđene u okviru cilja za jačanje borbe protiv korupcije imaju za cilj: poboljšanje institucionalnog okvira protiv korupcije (5.4.1) i poboljšanje sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona (5.4.2).

	Strateški cilj	Specifični cilj	
5.4	Jačanje borbe protiv korupcije	5.4.1	Poboljšanje institucionalnog okvira protiv korupcije
		5.4.2	Poboljšanje sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona

Specifični ciljevi za poboljšanje institucionalnog okvira protiv korupcije otkrivaju strateške intervencije kojima je cilj unapređenje borbe protiv korupcije kroz što efikasniju koordinaciju i strukturisanje svih uključenih aktera. Intervencije predviđene u okviru cilja poboljšanja sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona, s druge strane, imaju za cilj postizanje odgovornog, održivog i transparentnog sistema prijavljivanja imovine i prihvatanja poklona.

4.4.1 Poboljšanje institucionalnog okvira protiv korupcije

Poboljšanje institucionalnog okvira protiv korupcije, kao specifični cilj, fokusira se na izgradnju održivog institucionalnog i zakonodavnog okvira koji je opremljen svim potrebnim alatima za sprečavanje i uspešnu borbu protiv korupcije.

S obzirom na to da je trenutna institucionalna šema protiv korupcije izuzetno složena, u koju je preko 20 institucija direktno ili indirektno uključeno, jedna od glavnih mera koju nudi ovaj cilj je pojašnjenje uloge i odgovornosti svakog nadležnog tela koje se bavi borbom protiv korupcije. Pored toga, Strategija predviđa transformaciju Agencije za borbu protiv korupcije u Agenciju za sprečavanje korupcije. Očekuje se da će produženje mandata Agencije za prevenciju korupcije pružiti dugoročne rezultate u poređenju sa ograničenjem samo na borbu protiv korupcije. Poboljšanje rada ključnih struktura u borbi protiv korupcije u okviru policije, policijskog inspektorata i Specijalnog tužilaštva Kosova su druge mere predviđene u okviru ovog cilja. Ove mere se uglavnom odnose na izgradnju kapaciteta relevantnih struktura, ojačati pravnu i operativnu osnovu za njihovo funkcionisanje i poboljšati standarde integriteta i odgovornosti. Konačno, u cilju što uspešnije borbe protiv korupcije i optimizacije prinosa rezultata, predviđena je i saradnja sa nedržavnim akterima uključenim u borbu protiv korupcije, ali i jačanje sistema uzbunjivača.

Očekuje se da će primena ovih mera povećati poverenje u politički angažman u borbi protiv korupcije na visokom nivou, sprečiti velike ekonomske gubitke kao rezultat koruptivne prakse i, na kraju, doneti dugoročni duh za borbu protiv korupcije.

4.4.2 Poboljšanje sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona

Specifični cilj za poboljšanje sistema prijavljivanja imovine i propisa za primanje poklona ima za cilj stvaranje sistema koji promoviše kulturu integriteta i odgovornosti, podstiče etičko ponašanje i povećava poverenje građana u javni sektor. Efikasan i dosledan sistem prijave imovine i prihvatanja poklona takođe bi poslužio kao pouzdan izvor informacija za istraživanje nezakonite imovine i borbu protiv korupcije uopšte.

Uključivanje amandmana u pravni okvir, obuka i izgradnja kapaciteta relevantnih struktura i unapređenje međunarodne saradnje, tri su konkretne mere koje predviđaju sprovođenje ovog cilja.

Izmene predložene prvom merom razjasnile bi i uskladile koncepte koji definišu subjekte koji podležu obavezi prijavljivanja imovine, proširile bi sadržaj onoga što treba prijaviti, uvele bi detaljna pravila u vezi sa prijavljivanjem poklona, postavile kriterijume za javno objavljivanje ovih prijavljivanja. Ova mera takođe garantuje proveru i praćenje prijavljivanja kako bi se proverila njihova tačnost. Takođe, predlaže se prekvalifikacija neprijavljivanja imovine kao administrativne i / ili disciplinske povrede, dok se prvobitno proglašavanje neprijavljivanja krivičnim delom predlaže da se sačuva samo u slučajevima ponovljenog neprijavljivanja imovine.

Obuka i izgradnja kapaciteta, kao druga mera, fokusira se na razvijanje programa obuke za javne službenike koji se bave administracijom i istragom imovinskih prijava i razvijanje programa obuke

za sudije i tužioce koji bi podstakao ujednačeno tumačenje i istu primenu zakonskih odredbi o neprijavlivanju ili lažnom prijavljivanju imovine, poklona ili drugih materijalnih koristi.

Napredak međunarodne saradnje, kao poslednja mera, ima za cilj jačanje učešća Kosova u pregovorima za usvajanje međunarodnih ugovora u ovoj oblasti i zaključivanje bilateralnih sporazuma i memoranduma o razumevanju sa stranim i domaćim agencijama odgovornim za praćenje prijave imovine.

Sprovođenjem ovih mera unapređuje se borba protiv korupcije uspostavljanjem odgovornog, transparentnog i doslednog sistema prijavljivanja imovine i čvrste uredbe o prihvatanju poklona.

5.0. ARANŽMANI SPROVOĐENJA, PRAĆENJA I IZVEŠTAVANJA

Praćenje sprovođenja Strategije vladavine prava, kao sektorska strategija regulisana je prema priručniku za planiranje, izradu i praćenje strateških dokumenata i njihovih akcionih planova, koji potiče iz AU br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova.

Vodeća institucija za kontinuirano praćenje i koordinaciju sprovođenja strategije je Ministarstvo pravde (MP). Neke od glavnih podržavajućih institucija u procesu praćenja i sprovođenja sektorske strategije za sektor vladavine prava su, naročito: Sudski savet Kosova, Tužilački savet Kosova, Vrhovni sud, Apelacioni sud, Korektivna služba Kosova, Probaciona služba Kosova, Policija Kosova, Akademija pravde, Agencija za borbu protiv korupcije, Advokatska komora Kosova, Specijalno tužilaštvo Kosova, Državno tužilaštvo, Apelaciono tužilaštvo, PAK, Carina Kosova, Notarska komora, Komora privatnih izvršitelja, Udruženje posrednika, Agencija za besplatnu pravnu pomoć, Institucija ombudsmana, Regulatorna komisija za javne nabavke, Kancelarija premijera, Kancelarija za strateško planiranje, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo trgovine i industrije.

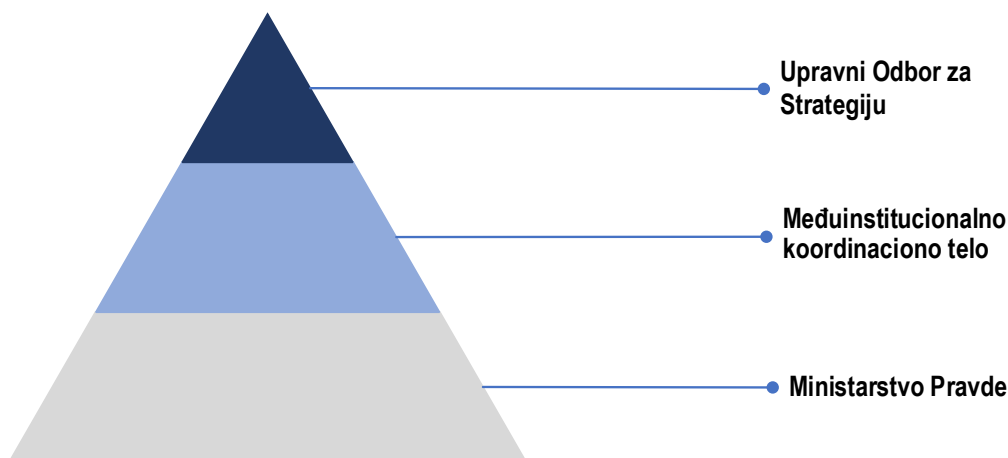
Sastavni deo strategije je akcioni plan za period 2021-2023, koji detaljno razrađuje strateške i specifične ciljeve, akcije, odgovorne institucije, finansijske troškove za sprovođenje i pokazatelje (osnovna vrednost, srednji i konačni cilj). Vredi napomenuti da ovaj akcioni plan uzima u obzir rodni aspekt i da će podaci o njegovom sprovođenju biti razvrstani prema rodu, gde god je to moguće.

Ministarstvo pravde će uspostaviti detaljnije postupke sprovođenja, praćenja i izveštavanja za institucije učesnice na periodičnoj osnovi, prateći sledeće ključne principe:

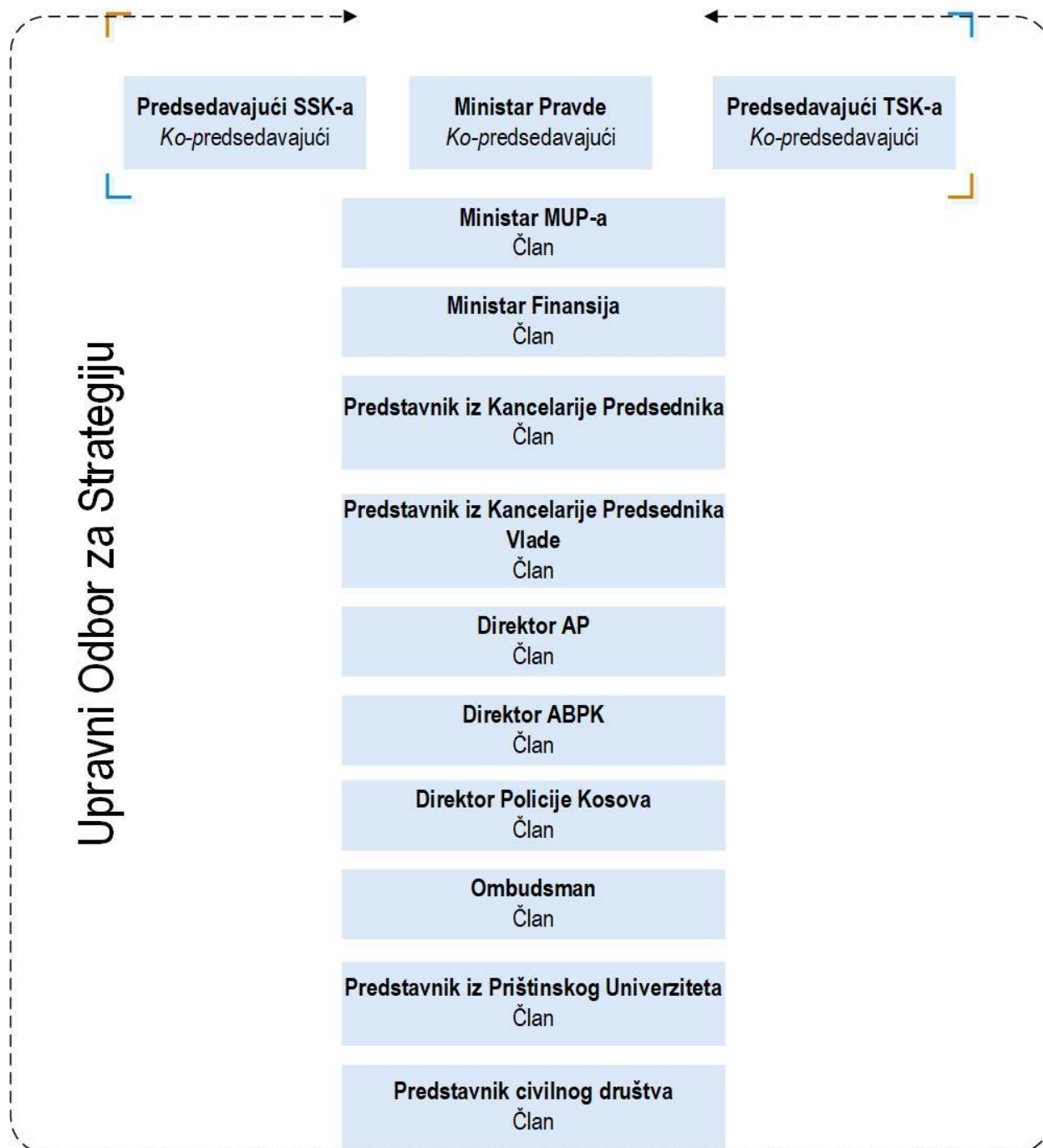
- Na tehničkom nivou, Ministarstvo pravde će uspostaviti i koordinirati među institucionalno koordinaciono telo kako bi se obezbedilo redovno praćenje sprovođenja strategije i akcionog plana, obavljanje privremenih pregleda i konačno ocenjivanje strateškog dokumenta. Među institucionalno koordinaciono telo strategije sastajace se najmanje dva puta godišnje kako bi razgovaralo o napretku i periodičnim izveštajima.
- Glavni predstavnici u među institucionalnom koordinacionom telu biće:
 - (1) Ministarstvo pravde (generalni sekretar - ko-predsedavajući)

- (2) Kancelarija za strateško planiranje (direktor KSP - ko-predsednik)
- (3) Sudski savet Kosova (generalni direktor Sekretarijata SSK)
- (4) Tužilački savet Kosova (Generalni direktor Sekretarijata TSK-a)
- (5) Ministarstvo unutrašnjih poslova (generalni sekretar)
- (6) Ministarstvo finansija (generalni sekretar)
- (7) Predstavnici Policije Kosova
- (8) Predstavnici akademije pravde
- (9) Predstavnik Agencije za borbu protiv korupcije
- (10) Predstavnici NVO
- (11) Predstavnici drugih institucija odgovornih za sprovođenje strategije

- Sekretarijat Međuinstitucionalnog koordinacionog tela u MP (DIEKP) je glavni mehanizam koji obezbeđuje sprovođenje, praćenje i izveštavanje o kvalitetu i na vreme, prikupljanjem podataka i informacija od vodećih i podržavajućih institucija za sprovođenje gore pomenute strategije i akcionog plana. S tim u vezi, uobičajene prakse će se koristiti za prikupljanje podataka u vezi sa primenom strateških dokumenata kao što su ERA, NPSSSP ili druge sektorske strategije.
- Priprema redovnih godišnjih izveštaja o sprovođenju strategije i polugodišnjeg izveštaja o sprovođenju akcionog plana vršiće Sekretarijat Međuinstitucionalnog koordinacionog tela. Ovi izveštaji će se zatim dostavljati međuinstitucionalnom koordinacionom telu strategije na raspravu (videti sliku 2 dole: Učestalost izveštaja praćenja strategije);
- Gore navedeni izveštaje zatim pregleda i odobrava **Upravni odbor za strategiju**, koji je glavno upravljačko telo strategije i akcionog plana. Ovaj odbor se sastoji od predstavnika visokog nivoa, a njegov specifični sastav je određen na sledećoj slici.



Slika 1: Piramida institucionalnih struktura povezanih sa aranžmanima za sprovođenje strategije



Slika 2: Sastav Upravnog odbora za strategiju

S druge strane, uloga Komisije za strateško planiranje i Vlade Kosova u odnosu na ovu strategiju definisana je Odlukom Vlade br. 04/12.¹

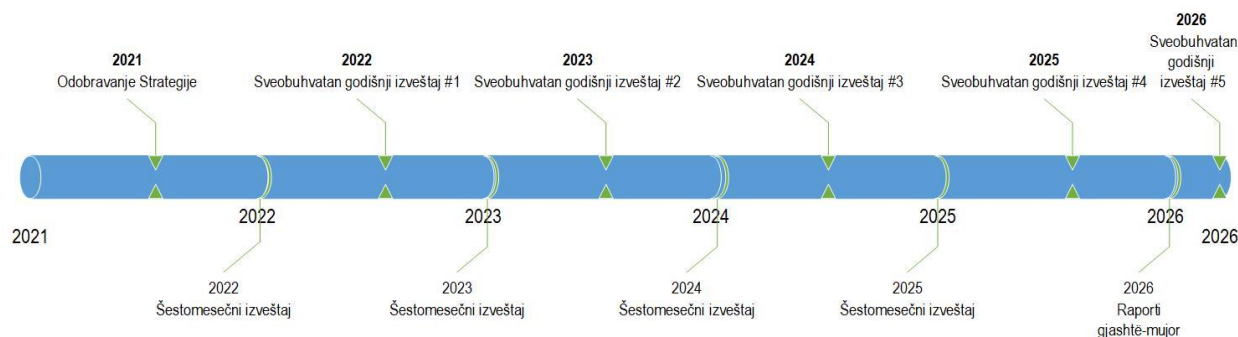
Dalje, okvir za praćenje sprovođenja strategije uključuje pokazatelje učinka na nivou uticaja ili ishoda odvojeno od pokazatelja nivoa proizvodnje. Ovi pokazatelji imaju za cilj da mere sprovođenje akcionog plana na opštem i specifičnom strateškom nivou ciljeva. Specifični ciljevi sadrže više od jednog pokazatelja, koji se uglavnom zasnivaju na pokazateljima *World Justice Project (WJP) dhe European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, ali i pokazatelji razvijeni za potrebe ove strategije. Takođe, MP predlaže indikatore na nivou aktivnosti, dogovarajući se sa svakom odgovornom institucijom da budu na nivou rezultata opštih i specifičnih ciljeva, kao i rezultata na nivou aktivnosti.

Radi ilustracije, tokom sastavljanja pokazatelja WJP, osnovna vrednost ili početni uporedni status su uzeti 2019 godine, dok su ciljne vrednosti ili srednjoročni i konačni ciljevi postavljeni za 2023 i 2026 godinu. Ciljevi indikatora postavljeni u strategiji i akcionom planu upoređiće se sa ciljnim ili srednjoročnim ciljem strategije koji se zasniva na uporednoj metodi, pri čemu se kao referentna tačka uzima prosek 10 država članica EU rangiranih na donjih 10 mesta tabelarnog rangiranja indikatora WJP iz podataka osnovne godine 2020.

Na osnovu člana 16 Administrativnog uputstva br. 07/2018, Ministarstvo pravde kao vodeće ministarstvo pripremiće dve vrste izveštaja:

- Šestomesečni izveštaj o sprovođenju akcionog plana
- Godišnji izveštaj o sprovođenju strateškog dokumenta.

Sveobuhvatni godišnji izveštaj o napretku pružaće detaljnije informacije o napretku ka strateškim i specifičnim ciljevima kao i sprovođenju aktivnosti.



Slika 3: Učestalost izveštaja o praćenju strategije

Strategija će biti predmet srednjoročne revizije, najkasnije do početka 2024 godine, kako bi se procenila efektivnost i efikasnost primene trogodišnjeg akcionog plana. Konačna evaluacija obaviće se najkasnije 2026 godine. Obe evaluacije biće nezavisne (eksterne), u tom slučaju će Ministarstvo pravde tražiti spoljnu podršku od razvojnih partnera.



Slika 4: Vremenski rokovi u proceni strategije

6.0. UTICAJ NA BUDŽET I SPROVOĐENJE STRATEGIJE

Da bismo kvantifikovali procenu budžetskog uticaja preporuka sadržanih u ovom dokumentu, u meri u kojoj je to moguće, procenili smo implikacije troškova na pojedinačne aktivnosti, uključujući navođenjem vrste budžetske potrošnje potrebne za sprovođenje takvih aktivnosti. Da bismo sproveli takvu procenu, sledili smo smernice za utvrđivanje troškova vladinih inicijativa, kako se zahteva u Administrativnom uputstvu o oceni budžetskog uticaja za nove inicijative vlade i njegovom priručniku.

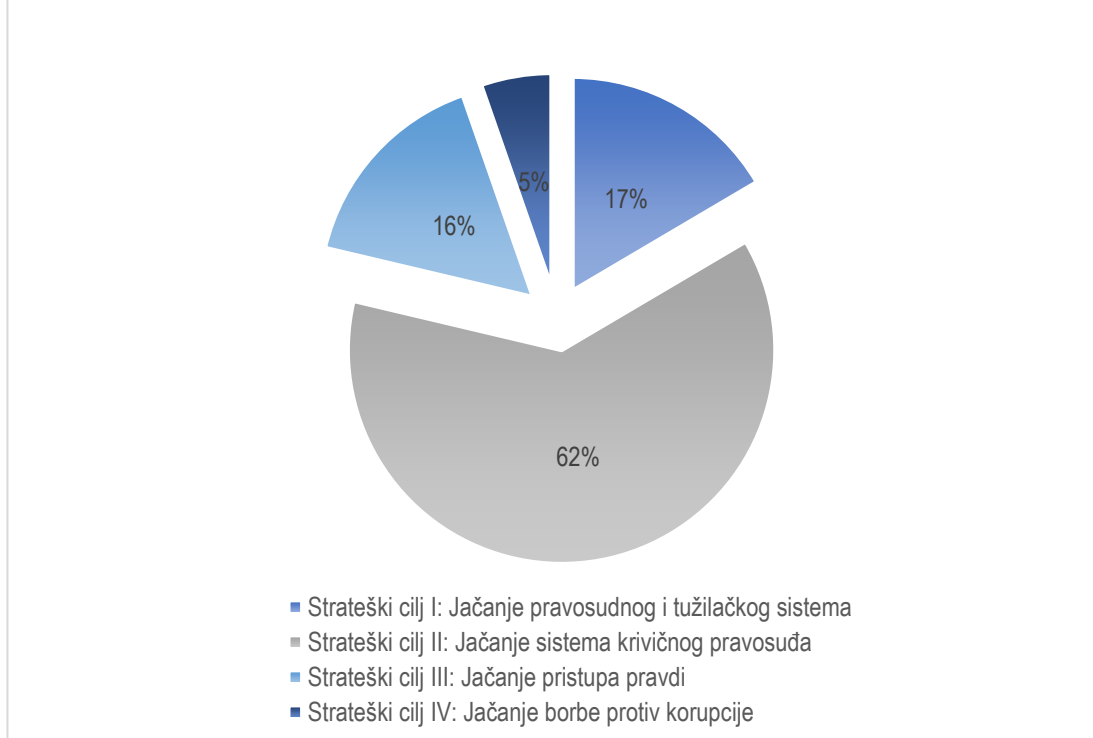
Procene troškova iz donjih tabela predstavljene su u bruto iznosima, za period od tri godine 2021-2023, uključujući, sugerišući da potencijalno deo troškova mogu pokriti postojeći vladini resursi, a potencijalno i donatori, uključujući EU, Američku Ambasadu, USAID, Ambasadu Velike Britanije i UNDP.

Tabela 5: Okvirni i procenjeni budžet Akcionog plana za period 2021-2023 Strategije o Vladavini Prava

Strateški ciljevi	Okvirni budžet po godinama		
	2021	2022	2023
I: Jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema	551,320	2,144,848	1,188,883
II: Jačanje sistema krivičnog pravosuđa	485,539	7,259,299	6,876,015
III: Jačanje pristupa pravdi	1,354,218	1,301,618	1,100,861
IV: Jačanje borbe protiv korupcije	482,269	524,407	247,152
<i>Ukupno:</i>	2,873,346	11,230,172	9,412,912
<i>Od čega kapital:</i>	-	40,000	-
<i>Od toga ponavljajuće:</i>	€ 2,873,346	€ 11,190,171	€ 9,412,912
UKUPNO Budžet za period sprovođenja Akcionog plana 2021-2023:	€ 23,516,430		

Na osnovu gore navedenih činjeničnih osnovnih podataka o oceni uticaja budžetskog uticaja i sprovođenju akcionog plana, možemo zaključiti sledeće:

- Indikativni ukupni trošak Strategije Sektora o Vladavini Prava, posebno njenog akcionog plana (2021-2023) je **23,516,430 EUR**
 - Strateški cilj I: *Jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema* ima ukupni trošak od **3,885,051 EUR**
 - Strateški cilj II: *Jačanje sistema krivičnog pravosuđa* ima ukupni trošak od **14,620,853 EUR**
 - Strateški cilj III: *Jačanje pristupa pravdi* ima ukupni trošak od **3,756,698 EUR**
 - Strateški cilj IV: *Jačanje borbe protiv korupcije* ima ukupni trošak od **1,253,828 EUR**



Slika 5: Procentualni udeo procenjenih troškova prema strateškim ciljevima

Gledajući iz perspektive budžetske klasifikacije, odnosno iz perspektive ekonomskih kategorija, implikacije troškova na preporuke uglavnom spadaju u kategoriju ‘plate i dnevnice’, zatim ‘roba i usluge’, a obe ove kategorije spadaju u ‘periodične potrošnje’. Sledeća tabela pruža detaljnije informacije o indikativnim troškovima, prema ekonomskim kategorijama budžeta.

U tom kontekstu, iz podataka o stvarnim troškovima, možemo zaključiti sledeće:

- Tokom 2021. godine, procenjeni troškovi primene akcionog plana su **2,873,346 EUR**
- Tokom 2022. godine, procenjeni troškovi primene akcionog plana su **11,230,172 EUR**
- Tokom 2023. godine, procenjeni troškovi primene akcionog plana su **9,412,912 EUR**
- Većina troškova spada u kategoriju „plate i dnevnice“, konkretno **13,644,651 EUR** što čini približno 58% ukupnih troškova primene
- Ukupni procenjeni trošak u kategoriji „roba i usluge“ iznosi **9,817,979 EUR**, što naknadno čini približno 41.7% ukupnih troškova primene

- Ukupni procenjeni trošak u kategoriji „Komunalne usluge“ iznosi **13,800 EUR**
- Ukupni procenjeni trošak u kategoriji „Kapitalna potrošnja“ iznosi **40,000 EUR**

Tabela 6: Raspodela procena troškova po ekonomskim kategorijama Akcionog plana za period 2021-2023 Strategije o Vladavini Prava

Ekonomske kategorije	2021	2022	2023	Ukupno
Plate i Dnevnice	1,473,236	6,250,632	5,920,782	13,644,651
Roba i Usluge	1,397,350	4,975,400	3,445,229	9,817,979
Komunalne usluge	2,760	4,140	6,900	13,800
Subvencije i transferi	-	-	-	-
Kapitalna potrošnja	-	-	40,000	40,000
UKUPNO	€ 2,873,346	€ 11,230,172	€ 9,412,911	€ 23,516,430

U donjoj tabeli prikazan je pregled raspodele procenjenih troškova Akcionog plana Strategije o Vladavini Prava prema strateškom cilju i specifičnom cilju:

Tabela 7: Detaljan pregled procenjene raspodele troškova prema strateškim i specifičnim ciljevima Strategije / Akcionog plana

Strateški ciljevi Akcionog Plana (2021-2023)	2021	2022	2023	Σ
Strateški cilj I: Jačanje pravosudnog i tužilačkog sistema	551,320	2,144,848	1,188,883	3,885,051
Specifični cilj I.1: Povećavanje odgovornosti sudija i tužilaca	38,285	406,429	249,796	694,510
Specifični cilj I.2: Povećavanje efikasnosti pravosudnog i tužilačkog sistema	332,886	1,533,880	794,080	2,660,846
Specifični cilj I.3: Povećavanje profesionalnosti	51,323	95,423	59,065	205,811
Specifični cilj I.4: Povećavanje integriteta sudija i tužilaca	128,826	109,115	85,942	323,884
Strateški cilj II: Jačanje sistema krivičnog pravosuđa	485,539	7,259,299	6,876,015	14,620,853
Specifični cilj II.1: Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou	39,446	36,761	31,115	107,322
Specifični cilj II.2: Unapređenje profesionalnosti u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou	90,704	75,350	75,350	241,404
Specifični cilj II.3: Pобољшanje izvršenja krivičnih sankcija	190,378	32,737	23,864	246,980
Specifični cilj II.4: Integritet Kosovske Policije	165,012	7,114,451	6,745,685	14,025,148
Strateški cilj III: Jačanje pristupa pravdi	1,354,218	1,301,618	1,100,861	3,756,698
Specifični cilj III.1: Poboљшanje pristupa sudovima i tužilaštvima	224,245	236,042	231,151	691,438
Specifični cilj III.2: Povećanje efikasnosti i delotvornosti pravnih lekova	259,115	231,031	283,592	773,738
Specifični cilj III.3: Poboљшanje pružanja usluga slobodnih profesija	644,883	632,091	365,663	1,642,638
Specifični cilj III.4: Povećavanje saradnje i koordinacije sa civilnim društvom	69,634	69,634	87,634	226,903
Specifični cilj III.5: Jačanje uloge Ministarstva pravde	156,340	132,821	132,821	421,981
Strateški cilj IV: Jačanje borbe protiv korupcije	482,269	524,407	247,152	1,253,828
Specifični cilj IV.1: Poboљшanje institucionalnog okvira protiv korupcije	429,274	486,029	230,322	1,145,625
Specifični cilj IV.2: Poboљшanje sistema prijavljivanja imovine i propisa o prihvatanju poklona	52,995	38,378	16,830	108,203
Ukupno (I+II+III+IV):	2,873,346	11,230,172	9,412,912	23,516,430

7.0. AKCIONI PLAN I SPROVOĐENJE DOKUMENTA

[Priloženi dokument u Excel formatu]