

# IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SUĐENJA NA ZAPADNOM BALKANU

## Od papira do prakse

Procjena efektivnosti pravosudnog odgovora na  
ozbiljni organizovani kriminal i korupciju

Period: jul 2021 – mart 2024. godine



Finansira  
Evropska unija



---

Publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj dokumenta potpada pod isključivu odgovornost OEBS-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Za Evropsku uniju pominjanje Kosova ne dovodi u pitanje stavove o statusu Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sadržaj ove publikacije i izražena stanovišta, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci pripadaju autorima i saradnicima i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku ili stanovišta OEBS-a i njenih država članica. Iako je OEBS uložio značajan napor u sačinjavanje ove publikacije, ne prihvata odgovornost za tačnost i potpunost informacija, pružena uputstva i savjete, niti za greške u štampanju. Iz ovih razloga, ne mogu se učiniti bilo kakve pritužbe u odnosu na OEBS povodom potencijalnih posljedica koje mogu proizaći iz informacija ili zaključaka sadržanih u ovoj publikaciji.



## **REGIONALNI PROJEKAT PRAĆENJA SUĐENJA**

BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I KORUPCIJE  
NA ZAPADNOM BALKANU

---

### AUTORI:

**Eirini Patsea** (koordinatorka projekta)

**Radu Cotici, Meagan Smith Hrle, Emir Kamenica, Kakhramondzhon Sanginov, Franz Petutschnig** (vođe timova u misijama)

Pravni eksperti koji su učestvovali u izradi:

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

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

Centar za prevenciju sukoba, Sekretarijat OEBS-a

Wallnerstrasse 6

A-1010 Beč, Austrija

[pm-cpc@osce.org](mailto:pm-cpc@osce.org)

[osce.org/cpc](https://osce.org/cpc)

# Sadržaj

## Uvod

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Predgovor.....                       | 5  |
| I Sažetak.....                       | 6  |
| II Relevantni podaci o projektu..... | 7  |
| III Regionalni trendovi.....         | 14 |
| IV Napredak.....                     | 18 |

## Jurisdikcije

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

\* Sve reference na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, treba shvatiti u skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija.

# Skraćenice

|            |                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------|
| BD BiH     | Brčko Distrikt, Bosna i Hercegovina                                 |
| OKS        | Osnovni Krivični Sud Skoplje                                        |
| BiH        | Bosna i Hercegovina                                                 |
| OJTKG      | Osnovno javno tužilaštvo za krivično gonjenje (Sjeverna Makedonija) |
| KZ         | Krivični Zakonik                                                    |
| CCJE       | Konsultativno vijeće evropskih sudija                               |
| CEPEJ      | Evropska komisija za efikasnost pravosuđa                           |
| CMIS       | Sistem upravljanja predmetima i informacioni sistem (Kosovo)        |
| ZKP        | Zakonik o krivičnom postupku                                        |
| CSO        | Organizacije civilnog društva                                       |
| DG NEAR    | Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju         |
| EK         | Evropska Komisija                                                   |
| EKLJP      | Evropska Konvencija o ljudskim pravima                              |
| ESLJP      | Evropski sud za ljudska prava                                       |
| EU         | Evropska Unija                                                      |
| FBiH       | Federacija Bosne i Hercegovine                                      |
| FOJ        | Finansijsko - obavještajna jedinica                                 |
| VSS        | Visoko sudsko vijeće (Albanija)                                     |
| VSTV BiH   | Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine                |
| VTs        | Visoki tužilački savjet (Albanija)                                  |
| IPA        | Pretpristupna pomoć                                                 |
| KAJ        | Kosovska akademija pravde                                           |
| AKK        | Advokatska komora Kosova                                            |
| SSK        | Sudski savjet Kosova                                                |
| TSK        | Tužilački savjet Kosova                                             |
| MPP        | Međunarodna pravna pomoć                                            |
| MP         | Ministarstvo Pravde                                                 |
| NAK        | Nacionalna advokatka komora (Albanija)                              |
| IPK        | Ispregovarana priznanja krivice                                     |
| OKK        | Organizovani kriminal i korupcija                                   |
| ODIHR OEBS | Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava              |
| OEBS       | Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju                     |
| SPK        | Sporazum o priznanju krivice                                        |
| PRIS       | Pravosudni informacioni sistem (Crna Gora)                          |
| RS         | Republika Srpska                                                    |
| SSKOK      | Specijalizovani sud za organizovani kriminal i korupciju (Albanija) |
| MTN        | Mjere tajnog nadzora                                                |
| SPAK       | Specijalno tužilaštvo (Albanija)                                    |
| SDT        | Specijalno državno tužilaštvo (Crna Gora)                           |
| ST         | Specijalno tužilaštvo (Kosovo)                                      |
| VDT        | Vrhovno državno tužilaštvo (Crna Gora)                              |
| UNODC      | Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal                  |
| ZB         | Zapadni Balkan                                                      |

# Predgovor

Projekti ove prirode ne svode se samo na identifikaciju izazova; bave se stvaranjem načina za prevazilaženje tih izazova. Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, koji je nastao kao rezultat podrške EU kao donatora projekta, čini značajan korak na tom putu, kako bi se pomoglo u izgradnji otpornijih pravosudnih sistema koji mogu pružiti efektivan odgovor na ozbiljan organizovani kriminal i korupciju.

U Izvještaju su istaknuti sistemski problemi s kojima se suočavaju pravosudni sistemi na Zapadnom Balkanu. Od nedostatka resursa do nedostatka odgovornosti, prepreke se mogu činiti zastrašujućim. Naime, umjesto prostog popisivanja problema, izvještaj predstavlja orijentir za njihovo rješavanje kroz analizu, zasnovanu na dokazima, i konkretne preporuke.

Promovisanjem transparentnosti, jačanjem kapaciteta i podsticanjem promjena, možemo prekinuti cikluse koji podrivaju javno povjerenje i vladavinu prava. Iako će put biti izazovan, prepreke nijesu nepremostive. Prioriteti predstavljeni u ovom izvještaju daju valjan okvir za napredak koji se već odvija u svim državama.

Želimo da izrazimo duboku zahvalnost partnerima u Direktoratu za susjedstvo i

pregovore o proširenju EU (DG NEAR) i delegacijama EU u jurisdikcijama za saradnju i podršku ovoj važnoj inicijativi.

Takođe, dugujemo zahvalnost predstavnicima sudskih i tužilačkih savjeta, sudova, tužilaštava i ministarstava pravde u svim jurisdikcijama. Navedeni predstavnici su bili konsultovani u vezi sa saznanjima Projekta, pružajući bitnu kontekstualizaciju i pomažući nam da preciznije pozicioniramo našu analizu; oni su prihvatili većinu preporuka, već uključujući određeni broj u svoje reformske okvire.

Samo kroz kontinuiranu saradnju i zajedničku posvećenost možemo se nadati da ćemo razbiti ukorijenjene prepreke ka pravdi. Ovaj izvještaj je važan korak u kontinuiranom naporu OEBS-a, zajedno s međunarodnim i lokalnim partnerima, da podrži nezavisnost i integritet pravosuđa.

Imamo priliku da transformišemo pravosudne sisteme, izgradimo društvenu otpornost protiv organizovanog kriminala i korupcije i učinimo da je fer i pristupačna pravda stvarnost svih građana.

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



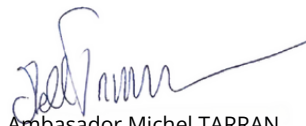
Catherine FEARON  
Direktorica OEBS-ovog Centra za prevenciju sukoba i  
zamjenica šefice OEBS-ovog Sekretarijata



Ambasador Brian AGGELER  
Šef Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini



Ambasadorka Dominique WAAG  
Šefica Misije OEBS-a u Crnoj Gori



Ambasador Michel TARRAN  
Šef OEBS-ovog Prisustva u Albaniji



Ambasador Michael DAVENPORT  
Šef Misije OEBS-a na Kosovu



Ambasador Kilian WAHL  
Šef Misije OEBS-a u Skoplju

# I SAŽETAK

Efektivno suzbijanje ozbiljnog organizovanog kriminala i korupcije (OKK) je od ključnog značaja za unapređenje vladavine prava. Potrebno je odlučno sprovođenje održive agende za reformu sektora pravosuđa i odlučno pravosudno i tužilačko vođstvo kako bi se uspostavili kredibilni rezultati na Zapadnom Balkanu (ZB) i ispunili ključni strateški ciljevi pojedinačnih jurisdikcija.

Međunarodna zajednica, uključujući Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), pozvala je na unapređenje rezultata u predmetima OKK i identifikovala oblasti u kojima je potrebna hitna reforma. Uprkos posvećenosti pravosudnih organa i određenoj političkoj retorici koja podržava reformu, pravosudni odgovor na OKK na ZB-u ima prostora za unapređenje, posebno zato što povjerenje javnosti u pravosuđe nastavlja da opada, djelimično i zbog ishoda u predmetima OKK.

Ovim regionalnim izvještajem, koji je rezultat rada projekta „Regionalni projekat praćenja suđenja - borba protiv OKK na Zapadnom Balkanu“ (Projekat<sup>1</sup>), Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) predstavljaju se ključni nalazi i preporuke za rješavanje pitanja identifikovanih tokom praćenja suđenja od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvještaj je ujedno proizvod konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija o izvještajima koji nijesu javno dostupni, a specifični su za svaku jurisdikciju i koji su podijeljeni sa zainteresovanim stranama u novembru 2023. godine.

Metodologija monitoringa za potrebe Projekta i prikupljeni podaci opisani su u Poglavlju II ovog izvještaja; zajednički trendovi u svim jurisdikcijama u pogledu efektivnosti pravosudnog odgovora na OKK i put naprijed su predstavljeni u Poglavlju III & IV; specifičnosti svake jurisdikcije pojedinačno i preporuke su navedene u poglavljima od V do IX.

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

# II RELEVANTNI PODACI O PROJEKTU

## Ciljevi projekta

Projekat, koji finansira Evropska komisija (EK), a sprovodi OEBS u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji,<sup>2</sup> ima za cilj da podrži efektivniji pravosudni odgovor na OKK na Zapadnom Balkanu, gdje OKK na visokom nivou predstavlja prijetnju po dugoročnu stabilnost i napredak. Ovim projektom se daje podrška navedenim jurisdikcijama u suočavanju sa ozbiljnim OKK tako što

se unapređuju nezavisnost, kvalitet i efikasnost pravosudnih sistema u tim zemljama. Od jula 2021. godine, Projekat primjenjuje praćenje suđenja kao višedimenzionalni i sistematski dijagnostički alat na relevantne predmete, sa osnovnim rezultatom uspostavljanja okvira za reformu zasnovanog na dokazima. Tabela u nastavku predstavlja jezgrovit prikaz teorije promjene Projekta.

|                               |                                                                                                                                                                       |                      |                                                              |                                       |                            |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| UTICAJ                        | Povjerenje javnosti u pravosudni sistem                                                                                                                               |                      | Smanjeni nivoi ozbiljnog organizovanog kriminala i korupcije |                                       |                            |
| VIZIJA                        | Održivi krivično - pravni sistem koji može pružiti efikasan i djelotvoran odgovor na ozbiljni organizovani kriminal i korupciju                                       |                      |                                                              |                                       |                            |
| ISHODI PRAVOSUDNOG SEKTORA    | PRAVIČNOST u postupcima                                                                                                                                               |                      | EFIKASNOST u postupcima                                      |                                       | DJELOTVORNOST u postupcima |
| REZULTATI PRAVOSUDNOG SEKTORA | Povećana transparentnost i odgovornost                                                                                                                                | Povećana nezavisnost | Unaprijeđena raspodjela resursa                              | Povećani kapaciteti i profesionalizam | Veća ekspeditivnost        |
| OSNOVNE PRETPOSTAVKE          | Jasnoća u pogledu uloga i odgovornosti među pravosudnim institucijama za kreiranje politika, smisleno sprovođenje istih, njihove procjene i kontinuiranog unapređenja |                      |                                                              |                                       |                            |
| ISHODI PRAĆENJA SUĐENJA       | Obezbijediti okvir zasnovan na dokazima za buduće reforme koje ispunjavaju realne potrebe                                                                             |                      |                                                              |                                       |                            |

**Tabela 1** - Teorija promjene Regionalnog projekta praćenja suđenja

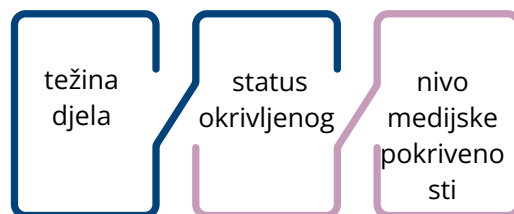
<sup>2</sup> Srbija će se priključiti projektu u julu 2024. godine. Ovaj izvještaj ne sadrži nalaze koji se odnose na Srbiju.

# Metodologija i obim prikupljanja podataka

## Metodologija

Metodologija, koju je za potrebe Projekta razvila i prilagodila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na osnovu svog Priručnika za praćenje suđenja i oslanjajući se na veliko iskustvo Misija OEBS-a u praćenju predmeta OKK, obuhvata praćenje suđenja od trenutka potvrđivanja optužnice do donošenja pravosnažne presude. Predmeti se biraju na osnovu tri ključna kriterijuma: 1) težina krivičnog djela, 2) status okrivljenog, i 3) da li predmet privlači medijsku pažnju značajnijeg obima. Predmeti su kategorizovani u opsegu od niskih do visokih+, pri čemu su visoki i visoki+ prioriteti za praćenje.<sup>3</sup>

U okviru Projekta prate se ročišta i analiziraju sudska akta, prije svega optužnice i presude, i to u predmetima koji ispunjavaju gore navedene kriterijume.



U cilju izrade analize koja je korisna za lokalnu politiku i uporediva u svim jurisdikcijama, Projekat je usvojio dogovorenu radnu definiciju „efektivnosti“ u pravosudnom odgovoru na predmete ozbiljnog OKK. Kako ne postoji univerzalno prihvaćena definicija efektivnosti pravosuđa u cjelini, ili u ciljanim oblastima kao što je sektor krivičnog pravosuđa, Projekat koristi sopstvenu radnu definiciju efektivnosti, koja se zasniva na cjelokupnoj metodologiji prikupljanja i analize podataka.

Radna definicija efektivnosti Projekta je kao što slijedi:

**Efektivnost mjeri da li dotične institucije ostvaruju ciljeve koje im je društvo postavilo.**

<sup>3</sup> Prema Metodologiji, oznaka Visok+ odnosi se na slučajeve kada je najmanje jedno od optuženih lica visoko rangirani izabrani nosilac javne funkcije. Na primjer, šefovi država ili vlada, ministri i zamjenici ili pomoćnici ministara; predstavnici u skupštini ili u sličnom zakonodavnom organu; članovi upravnih organa političkih stranaka; gradonačelnici glavnog grada i drugih većih gradova u svakoj državi korisnici IPA; ili najviši zvaničnici federalnih jedinica.

Efektivnost treba razmotriti prvenstveno u odnosu na *raison d'être* odgovarajućih institucija koje su zadužene da smanje kriminal i stvore pravnu sigurnost.

Zaista, Metodologijom projekta propisuje se da „treba razlikovati opšti cilj sistema krivičnog pravosuđa, tj. pružanje pravde osuđivanjem i kažnjavanjem krivaca i zaštitom nevinih, od specifičnih ciljeva različitih institucija koje čine sistem“.

U tom smislu, Metodologija obuhvata i materijalnu i procesnu dimenziju odgovora pravosuđa na predmete OKK, baveći se pravom na pravično suđenje, odgovornošću i nezavisnošću. Metodologija izlazi iz okvira sudskih postupaka u sudnicama, uzimajući u obzir spoljne faktore kao što su pažnja medija i institucionalna struktura i učinak.<sup>4</sup> U tom kontekstu i na osnovu ciljeva Projekta, Metodologijom se identifikuju sljedeće četiri osnovne dimenzije za procjenu pravosudnog odgovora na OKK:

#### i. pravičnost

#### ii. efikasnost

#### iii. kapacitet/ učinak

#### iv. strateška upotreba pravosudnih alata

i. **Pravično** suđenje, kamen temeljac demokratskog sistema, utvrđeno je kao ljudsko pravo u čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), kao i u domaćim zakonima koji štite pravo na pravično suđenje. Shodno tome, Projekat uzima u obzir pravo na nezavisan i nepristrasan sud, na javnu raspravu, na pretpostavku nevinosti, na jednakost oružja i na jedinstveno i predvidljivo sprovođenje procesnog i materijalnog krivičnog prava. Pored toga, Projektom se zauzima širi pristup pravičnosti ispitivanjem pitanja koja se

odnose na pravnu sigurnost, odgovornost i transparentnost u radu pravosuđa.

ii. Pravosudni sistemi moraju **efikasno** sprovesti pravdu i kao dio ukupnog zahtjeva za suđenje u razumnom roku. Efikasnost jača povjerenje javnosti, pravnu sigurnost i pravo na pravično suđenje. Projektom se procjenjuje efikasnost ispitivanjem pravovremenosti postupaka i efektivne raspodjele resursa.

<sup>4</sup> Savjet Evrope, Sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornost: Preporuka CM/Rec(2010)12 i Memorandum sa objašnjenjima (Strazbur: Savjet Evrope, 17. novembar 2010), st. 30.

iii. Projekat ima cilj da procijeni profesionalnost, marljivost i stručnost nosilaca pravosudnih funkcija, fokusirajući se na njihov kapacitet da nepristrasno, pravično i brzo procesuiraju predmete i presuđuju.<sup>5</sup>

**Kapacitet** se procjenjuje ne samo u pogledu učinka suda, već i u kvalitetu sudskih akata, naglašavajući koherentno i uvjerljivo obrazloženje kao zaštitu od proizvoljnosti.<sup>5</sup> Pogrešno, nejasno ili neuvjerljivo obrazloženje može ukazivati na nekompetentnost, probleme u pravnom okviru, nedostatke kod pravosudnih edukacija i treninga ili na druga razmatranja od strane sudije ili tužioca koja mogu proizaći iz izazova povodom njihove nezavisnosti.

iv. Projekat procjenjuje upotrebu ključnih procedura i **alata** u postupanju u predmetima OKK, sa fokusom na zapljenu i oduzimanje imovine. Finansijske istrage imaju centralnu ulogu, zajedno sa mjerama za zamrzavanje imovine tokom istraga, direktno ciljajući na akumulaciju bogatstva – glavnog pokretača OKK.<sup>6</sup>

Pošto praćenje suđenja služi kao dijagnostički alat za identifikaciju simptoma sistemskih nedostataka, Projektom se vrši cijeli niz komplementarnih procjena i analiza potreba kako bi se razumjeli osnovni uzroci identifikovanih izazova. Ove aktivnosti, koje imaju cilj da dalje potkrijepe nalaze, fokusiraju se na prikupljanje podataka kroz

strukturirane konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru pravosuđa, odnosno bilateralne sastanke i okrugle stolove sa više zainteresovanih strana.

### Metodološki okvir

S obzirom na to da je fokus Projekta identifikovanje sistemskih problema, svi analitički rezultati, uključujući sami Izvještaj, razgraničavaju trendove u praćenim predmetima bez identifikovanja pojedinačnih predmeta ili diskusije o istima. Upravo su iz tog razloga uklonjeni svi detalji koji bi mogli da dovedu do prepoznavanja predmeta.

Pored toga, u skladu sa Metodologijom, Projektom se prate i analiziraju predmeti nakon potvrđivanja optužnice. To znači da Projekat nema pristup podacima iz faze istrage, niti te podatke sistemski analizira. S obzirom na ovaj okvir, analiza nekih elemenata postupanja u predmetima OKK-a, kao što su finansijske istrage, zasniva se na podacima iz optužnice i sa suđenja, kao i iz konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Pored toga, praćenjem suđenja procjenjuje se cjelokupnost postupaka, odnosno cjelokupni postupak do pravosnažne presude, jer se nedostaci utvrđeni u jednoj fazi postupka mogu otkloniti u kasnijoj fazi.

<sup>5</sup> Osmi kongres Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima, Smjernice o ulozi tužilaca (Ujedinjene nacije, 7. septembar 1990), st. 1 i 2; Savjet Evrope, Preporuka o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, st. 59 i 65.

<sup>6</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, čl. 31, i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, čl. 12, pozivaju na primjenu instituta privremenog i trajnog oduzimanja nezakonito stečene imovine.

## Osnovne aktivnosti praćenja suđenja u izvještajnom periodu

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

cijelom regionu, sa prosjekom od 52 predmeta visokog i srednjeg nivoa u svakoj jurisdikciji.

### ALBANIJA

- Specijalni prvostepeni sud za korupciju i organizovani kriminal
- Specijalni apelacioni sud za korupciju i organizovani kriminal

### BOSNA I HERCEGOVINA

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

### KOSOVO

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

### CRNA GORA

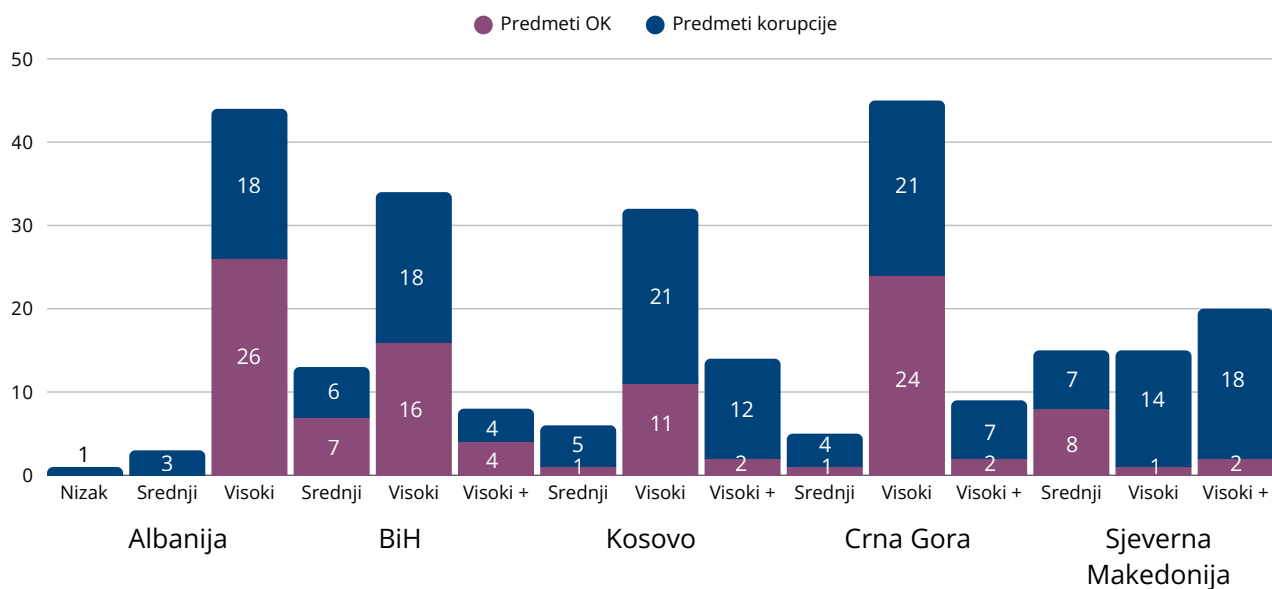
- Osnovni sud u Kotoru
- Viši sud u Podgorici
- Apelacioni sud Crne Gore

### SJEVERNA MAKEDONIJA

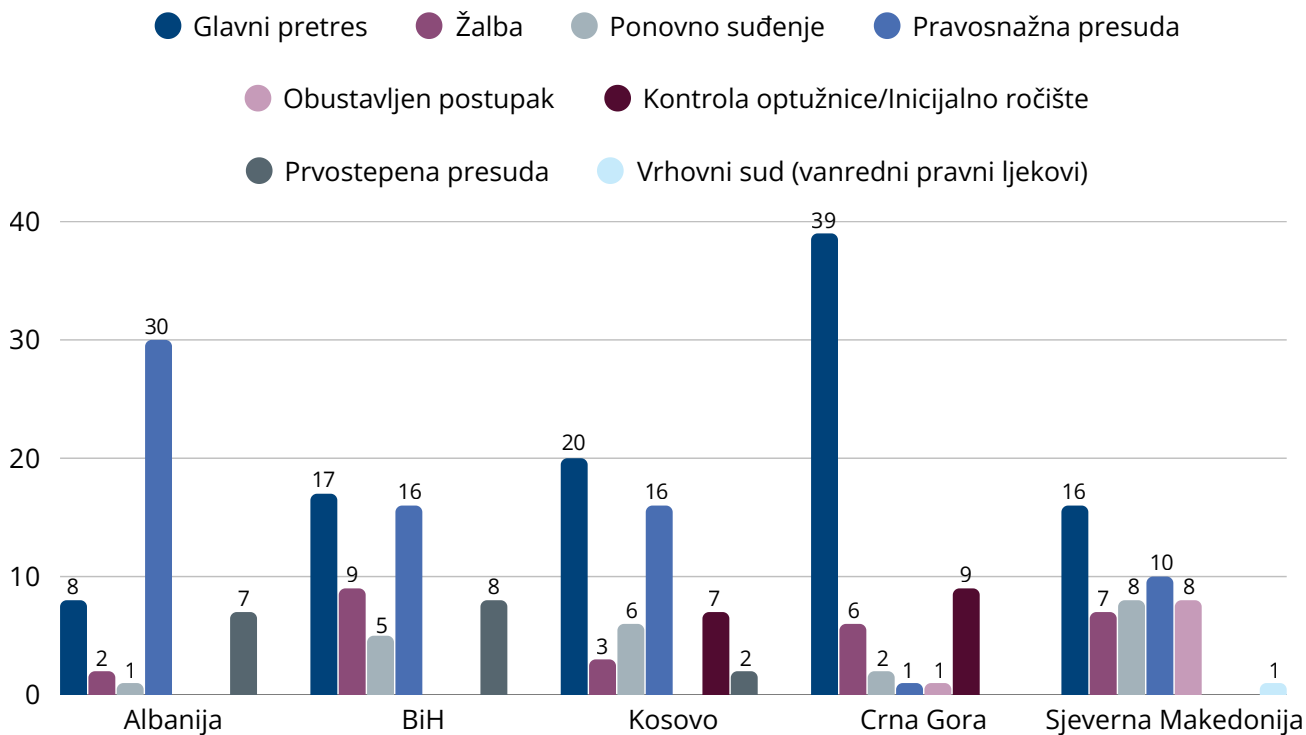
- Osnovni krivični sud u Skoplju
- Apelacioni sud u Skoplju
- Vrhovni sud Republike Sjeverne Makedonije

Na grafikonima u nastavku prikazan je opšti pregled vrste predmeta koji se

prate, kao i procesne faze u kojima se nalaze.



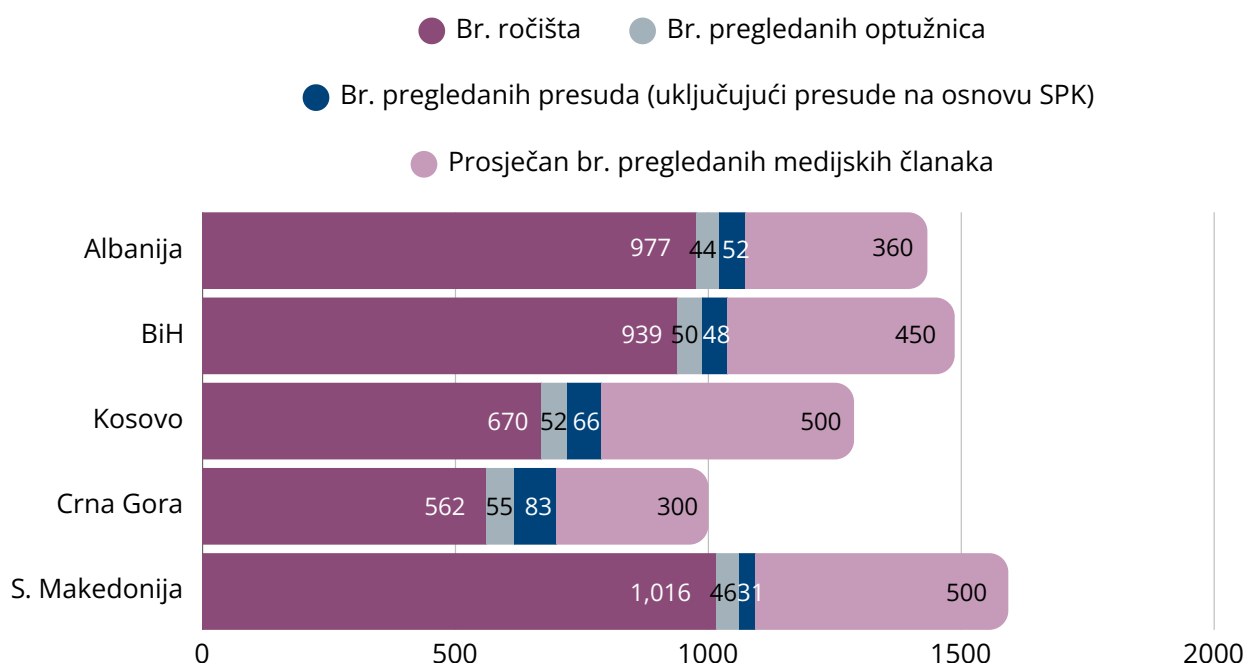
**Grafikon br. 1** - Broj predmeta koji su praćeni od jula 2021. do marta 2024, podijeljeno na organizovani kriminal/korupciju i po kriterijumima metodologije za bodovanje predmeta.



**Grafikon br. 2** - Faze postupka praćenih predmeta po jurisdikcijama (jul 2021 - mart 2024)

Nalazi Projekta odlikavaju podatke prikupljene na suđenjima i prilikom pregledanja ključnih sudskih akata.

U grafikonu u nastavku navedeni su izvori iz kojih su prikupljani podaci za izabrane predmete.



**Grafikon br. 3** - Podjela aktivnosti praćenja suđenja po jurisdikcijama od jula 2021. do marta 2024.

Kao što je gore pomenuto, Projektom se identifikuju sistemska pitanja kroz prizmu cjelokupnog postupka. Ciljevi tih procjena su:

- Identifikovati međuzavisnosti između sistemskih propusta koji se manifestuju u ključnim pravnim aktima i u različitim fazama postupka. Važno je imati na umu da propusti u ranoj fazi mogu imati višeslojne posljedice.
- Omogućiti razvoj ciljanih i održivih prijedloga reformi ili intervencija.

Ovi prijedlozi treba da se bave osnovnim uzrocima svakog problema koji se mogu naći u prethodnoj fazi postupka ili u dokumentu.

Međutim, u vrijeme pisanja ovog izvještaja, pravosnažna presuda je donijeta samo u ograničenom broju predmeta koje je Projekat pratio. Novi predmeti se uzimaju za praćenje prema raspoloživim resursima. Grafikon broj 2 prikazuje broj završenih predmeta po jurisdikciji i pregled početnih zapažanja o ishodima tih predmeta.

# III REGIONALNI TRENDОВИ

## Sveobuhvatni institucionalni izazovi

Praćenjem suđenja u okviru Projekta identifikovani su simptomi izazova različitih nivoa sa kojima se suočavaju sistemi u svim jurisdikcijama, a koji ukazuju na niz pitanja, od kapaciteta na individualnom nivou do kapaciteta na institucionalnom, zakonodavnom i nivou politika.

Izazovi ostaju u vezi sa pravičnošću, efikasnošću, djelotvornošću i kapacitetima za procesuiranje predmeta ozbiljnog i složenog organizovanog kriminala i korupcije (OKK). Brige i dalje postoje u vezi sa nezavisnošću i nepristrasnošću nosilaca pravosudnih funkcija i institucija, u odnosu na interese kako javnih tako i privatnih aktera, kao i nekonzistentne prakse u vezi sa transparentnošću i pristupom informacijama u predmetima od javnog interesa. Postupci su donekle neefikasni, uključujući kao razlog i upravljanje postupcima i nedostatak procesne discipline. Optužnice i presude mogu biti nedovoljno kvalitetne, a oduzimanje imovine i dalje nije dovoljno iskorišćeno. Sporazumi o priznanju krivice često se ne koriste strateški i rijetko za rezultat imaju oduzimanje nezakonito stečene dobiti. S tim u vezi, ozbiljnost ovih problema varira u različitim jurisdikcijama i biće detaljnije razmatrana u relevantnim poglavljima.

U ovoj sekciji, Izvještaj se fokusira na preovlađujuće institucionalne izazove koji podupiru sve druge identifikovane probleme u podacima proisteklim iz praćenja suđenja, kao što je nagoviješteno iznad. Ovi preovlađujući izazovi ne manifestuju se nužno direktno na suđenjima ili u sudsko-tužilačkim aktima, već proističu iz konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama u sektoru pravde, kao i iz detaljnih i stručnih istraživanja i analiza onoga što mogu biti uzroci problema koji se pojavljuju u podacima o praćenju suđenja.

Ove refleksije o osnovnim uzrocima problema obično ostaju neizgovorene zbog neizbježnih poteškoća u proizvodnji čvrstih, objektivno provjerljivih podataka koji ne ostavljaju prostor za tumačenje. Međutim, dok se napredak ostvaruje na papiru, isti ostaje nedostižan u praksi; važno je da se uzroci problema prepoznaju i da se proširi diskusija i podstakne njihova ciljana procjena. Rješavanje ovih izazova će zahtijevati dugoročnu viziju svih relevantnih zainteresovanih strana.

---

## **i. Posvećenost reformskim procesima**

---

Uprkos značajnim procesima reforme pravosuđa i inicijativama za poboljšanje procesuiranja predmeta OKK, efikasnost je otežana nedovoljnom posvećenošću relevantnih zainteresovanih strana u sektoru pravosuđa. Iako je povećanje broja smjernica, prijedloga politika i napora za izgradnju kapaciteta ohrabrujuće, koordinirana implementacija i posvećenost

su od suštinskog značaja za izbjegavanje konfuzije ili nedostatka održivosti. Razvoj zajedničke vizije za reformu, na čelu sa relevantnim zainteresovanim stranama, zajedno sa jasnim mehanizmima nadzora i otpornim kanalima komunikacije, od ključnog je značaja za podsticanje saradnje i odgovornosti među nadležnim organima.

---

## **ii. Resursi**

---

Praćenje suđenja i povratne informacije od nosilaca pravosudnih funkcija potvrđuju da se pravosudne institucije suočavaju sa materijalnim izazovima i izazovima u pogledu ljudskih resursa, a naročito u pogledu specijalizovanih stručnjaka za finansijske istrage. Čak i u jurisdikcijama koje naizgled imaju dovoljan broj sudija i tužilaca, raspodjela resursa može biti nedjelotvorna ili neefikasna. Nedostatak sudskih i tužilačkih imenovanja u produženom trajanju pogoršava ovaj problem. Pored toga, u pravosudnim institucijama često nema dovoljno

pomoćnog osoblja pravne struke. Rješavanje ovih izazova zahtijeva od ministarstava pravde da usklade svoju političku podršku sa finansijskom podrškom, kao i poboljšanja u procesima imenovanja članova sudskih i tužilačkih savjeta, te sudija i tužilaca. Pored očiglednih posljedica navedenih ograničenja po funkcionalnosti, nedostatak osnovnih ljudskih i materijalnih resursa negativno utiče i na percepciju aktera iz sektora pravosuđa u pogledu vrijednosti i značaja njihovog rada, čime se podstiču inercija i nedovoljne performanse.

---

## **iii. Kapaciteti i stručnost**

---

Identifikacija osnovnih uzroka neadekvatnog kapaciteta predstavlja izazov. Problemi uključuju nedovoljne strukturne resurse, uključujući neefikasno upravljanje i koordinaciju od strane nosilaca visokih pravosudnih funkcija kao i nedostatak vještina ili nevoljnost da se postojeće vještine primijene.

Na primjer, Projekat je našao neslaganja između činjeničnih opisa i kvalifikacija krivičnih djela, neadekvatna obrazloženja, i to u većini optužnica u svim jurisdikcijama, pa čak i propuste u preciziranju imovinske štete navodno uzrokovane krivičnim djelom; nedostaci koji često dovode do nedokazivanja

zajednica u raznim oblastima širom regiona. Ipak, u različitom stepenu, lako dostupne smjernice, priručnici i uspostavljene prakse ostaju nedovoljno iskorišćeni. Zato bi postojala korist u obavljanju ciljane procjene potreba da bi se utvrdili korijeni uzroka oslabljenih kapaciteta i odgovarajući nivo i vrsta odgovora na to.

## Individualni učinak i odgovornost

Većina jurisdikcija ne prikuplja sveobuhvatne podatke, uključujući podatke u vezi sa ozbiljnim OKK, uslijed čega kritična pitanja i razlozi za zabrinutost nijesu dovoljno analizirani. Neadekvatni podaci koje objavljuju pravosudne institucije ometaju identifikaciju trendova u sprovođenju pravde, minimizirajući uticaj na svijest i povjerenje javnosti. Pristup usmjeren ka podacima bi mogao pomoći u ovim aspektima.

Slično kao i u ostatku Evrope, pravosudni organi na ZB se bore da balansiraju želju da podstaknu transparentnost sa zaštitom prava na privatnost i propisima o zaštiti podataka.<sup>7</sup> Bez obzira na to, odsustvo čvrstih mehanizama odgovornosti zasnovanih na podacima podriva efikasnost pravosuđa i narušava povjerenje javnosti.

16

Projekat će nastaviti da radi na identifikovanju statističkih vrijednosti i okvira koji mogu obuhvatiti učinak u ispunjavanju „ciljeva koje društvo postavlja za pravosuđe“ (kako je propisano u Metodologiji projekta).

Pored toga, održivi napori inicijativa, kao što je Evropska komisija Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), imaju ključnu ulogu u rješavanju ovog pitanja, posebno iz perspektive efikasnosti.

---

## **v. Rasprostranjenost formalizma**

---

Širom regiona, kultura pravnog formalizma primorava nosioce pravosudnih funkcija da se strogo pridržavaju minimalnih zahtjeva. Ovo je posebno izraženo kada su regulatorni okviri odsutni ili nejasni, pri čemu nosioci pravosudnih funkcija podliježu toj kulturi vertikalno unutar hijerarhije i horizontalno u odnosu sa svojim kolegama. Nalazi Projekta ukazuju na to

da ova kultura formalizma smanjuje motivaciju za sprovođenje i posvećenost prema reformama; ometa kvalitet i efikasnost postupaka, što dovodi do potvrđivanja optužnica sa tehničkim manjkavostima, kao i neuspjeha u rješavanju neadekvatnog pravnog zastupanja ili procesnih grešaka svih uključenih strana.

## IV NAPREDAK

U svih pet jurisdikcija, organi i međunarodna zajednica pokrenuli su aktivnosti na rješavanju mnogih aspekata pitanja prepoznatih u Izvještaju. To uključuje strategije, akcione planove, smjernice i izgradnju kapaciteta. Ovo su značajna ulaganja, te će postizanje održivog napretka zahtijevati i značajan dodatni rad.

Ovim dokumentom, Projekat ima za cilj promovisanje preporuka kreiranih za rješavanje sistemskih pitanja u postupanju sa predmetima OKK. Ove preporuke treba razmatrati u širem kontekstu cjelokupnog krivično-pravnog sistema. Kao što ne postoji univerzalno prihvaćena metodologija za procjenu efektivnosti, ne može postojati ni jedinstveni pristup pravosudnim reformama potrebnim za unapređenje procesuiranja predmeta OKK. Različita zakonodavstva i institucionalne politike mogu biti u skladu sa međunarodnim standardima, lokalnim društvenim ciljevima i percepcijom pravde.

Zainteresovane strane iz pravosuđa moraju da prihvate fleksibilnost u kreiranju politika, istovremeno poštujući prihvaćene standarde i uzimajući u obzir način na koji različite politike i institucionalni odgovori ulaze u međusobnu interakciju. Kao takav, Projekat je dobio suptilno odobrenje za složeni zadatak kreiranja relevantnih, djelotvornih i inovativnih preporuka.

Preporuke Projekta teže da omoguće posvećenost i odgovornost, podstaknu održivost i povećaju povjerenje javnosti u pravosuđe. Pravilno sprovedene, ove politike treba da dovedu do konzistentnih rezultata, stvore održiv uticaj, podstaknu operativna rješenja i pozabave se potencijalnim otporom. Svjesni da su značajni naponi već u toku u ovoj oblasti, Projekat je stavio poseban akcenat na aktivnosti koje bi mogle poboljšati motivaciju zainteresovanih strana za implementaciju alata koji su im već dostupni.

### Rezultati

Stvoriti preduslove za ostvarivanje efektivnih rezultata u borbi protiv OKK, čime se obezbjeđuje utabana staza za sprovođenje imajući na umu postojeće resurse i pravnu kulturu

### Uticaj

Ima za cilj promjene koje stvaraju razliku odmah dok se istovremeno ide u pravcu održivog uticaja

### Prihvatanje

Bavi se pitanjem otpora, uzimajući u obzir stvarne prakse u postupanju i radne kulture

Ove preporuke se zasnivaju na radnim dokumentima Projekta za 2023. godinu koji nijesu javni (period praćenja: od jula 2021. do juna 2023), koji su podijeljeni direktno i u povjerenju sa zainteresovanim stranama u sektoru pravosuđa u oktobru 2023. godine. Projekat se konsultovao sa pomenutim zainteresovanim stranama kako bi procijenio njihove stavove o ovim preporukama prije nego su postale dio Izvještaja. Ministri pravde su podržali ove preporuke na Ministarskom forumu EU-Zapadni Balkan o pravosuđu i unutrašnjim poslovima 2023. godine.

Prihvatajući većinu ovih preporuka, zainteresovane strane u sektoru pravosuđa u pet jurisdikcija su već uključile neke od njih u svoje reformske okvire. Kao priznanje njihovoj posvećenosti ka održavanju konstruktivnog partnerstva sa OEBS-om, ovim projektom i EU kao donatorom projekta, preporuke koje su zainteresovane strane već implementirale su takođe prepoznate i navedene u Izvještaju. Međutim, sprovođenje preporuka ostaje u okviru Projekta, a o napretku će se izvještavati u budućim izvještajima.

# V Albanija

## Uvod

Procjene koje je Projekat nedavno sproveo u vezi sa procesuiranjem predmeta OKK u Albaniji pokazale su da napredak postoji, ali i uporni izazovi.

Generalno govoreći, pravo na pravično suđenje se poštuje u praćenim predmetima, ali se javlja zabrinutost zbog toga što sudovi ukidaju pritvor u toku faze postupka koja prethodi suđenju za sve okrivljene, bez obzira na njihov pojedinačni doprinos odlaganjima. Transparentnost pokazuje slabosti uslijed nedosljedne komunikacije sa medijima i neredovnih ažuriranja veb-sajtova,<sup>8</sup> što potencijalno može da podriva povjerenje javnosti. Identifikovani nedostaci u optužnicama i presudama, kao i uporni problemi sa sporim procesima imenovanja i upražnjenim ključnim pozicijama, konstantno podrivaju efikasnost i predstavljaju dodatne izazove

efikasnom sprovođenju pravde, što zahtijeva motivisane profesionalce sa specijalizovanim vještinama.

Uprkos ovim izazovima, primjetan je porast istraga visoko profilisanih predmeta OKK, uključujući i predmete pranja novca, što ukazuje na posvećenost Specijalizovanog tužilaštva (SPAK) borbi protiv OKK. Donesena su pravila ponašanja i etički kodeksi, kao i smjernice za stručno ocjenjivanje tužilaca i sudija. Ministarstvo pravde (MP) je oformilo i mrežu koordinatora za borbu protiv korupcije kako bi pojačalo napore u borbi protiv korupcije. Usvajanje smjernica za odnose na relaciji sudovi-mediji od strane Visokog savjeta sudstva je takođe pozitivan iskorak u rješavanju pitanja vezanih za transparentnost. Potrebno je pažljivo ispitati efekte svih tih dešavanja kako bi se procijenio opipljiv napredak.

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

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

## Pravičnost

1

### Preporuka

**Obezbijediti da sudska praksa o ukidanju pritvora tokom faze postupka koja prethodi suđenju bude usklađena sa međunarodnim standardima i najboljim praksama o pravima na pravično suđenje. U tom cilju:**

- i. Kratkoročno, Viši sud treba da donese jedinstvenu odluku kojom će se uskladiti praksa i obezbijediti usklađenost sa međunarodnim standardima za pravično suđenje.
- ii. Dugoročno, Skupština treba da usvoji izmjene čl. 265 Zakona o krivičnom postupku (ZKP) kako bi se izbjegle pravne nejasnoće u vezi sa ukidanjem rokova pritvora za sve saokrivljene.

Pritvor u fazi postupka koja prethodi suđenju služi kao zajednička mjera bezbjednosti u albanskom krivičnom pravosuđu, posebno u predmetima OKK, pri čemu se u 40 od 48 praćenih predmeta okrivljeni nalaze u pritvoru. Međutim, ova praksa ima implikacije za sudski postupak, jer dan u pritvoru prije početka suđenja jednak je jednom i po danu kazne iz pravosnažne osuđujuće presude. Ovo se često koristi kao taktika odbrane kako bi se smanjile kazne, ali dovodi do produženog trajanja sudskog postupka.<sup>9</sup>

Da bi se izbjegle situacije u kojima se okrivljeni puštaju na slobodu zbog isteka rokova za pritvor,<sup>10</sup> izmjenama ZKP-a iz 2017. godine izvršena je obustava ovih rokova ako optuženi i/ili branilac neopravdano prouzrokuju procesna odugovlačenja.

Međutim, Projekat je identifikovao zabrinutosti u pogledu sudova koji prekidaju pritvorske rokove u toku faze postupka koja prethodi suđenju za saokrivljene koji nijesu izazvali odlaganje na 73 ročišta, produžavajući pritvor u toku ove faze postupka bez razloga.

<sup>9</sup> Čl. 57 KZ

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

To otvara pitanja u vezi sa pravom na slobodu iz čl. 5 EKLJP, jer se okrivljeni suočavaju sa posljedicama odlaganja koja su prouzrokovali drugi, suprotno standardima pravičnog suđenja. Do ukidanja dolazi kada okrivljeni ili njihovi advokati prouzrokuju odlaganje zbog „neosnovanih radnji ili zahtjeva“ ili neopravdanog izostanka.<sup>11</sup> Uprkos nepostojanju izričitih odredaba, sudovi tumače zakon na način koji je naizgled u suprotnosti sa pravom okrivljenih na slobodu.

Komparativnom analizom sa evropskim zemljama, posebno Italijom, ustanovljeno je da u zakonima o krivičnom postupku tih zemalja postoje slične odredbe. Međutim, u italijanskom ZKP-u navodi se da se ukidanje rokova ne odnosi na saokrivljena lica za koja su potrebna odvojena suđenja. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) kritikovao je postupanje Albanije u istražnom pritvoru, navodeći odlaganja koja su izazvali branioci saokrivljenih kao dokaz neadekvatne pažnje.<sup>12</sup>

Ističući ovaj stav, ESLJP je u odluci protiv Albanije zauzeo stav da se prvostepeni sud, u obrazloženju pritvora podnosioca predstavke, pozvao na odlaganja u postupku koje je prouzrokovao advokat njegovog saokrivljenog. U nedostatku bilo kakvih mjera za rješavanje

odlaganja, ne može se reći da je domaći krivičnopravni sistem obrađivao slučaj podnosioca predstavke sa „posebnom pažnjom“<sup>13</sup>.

Sudije i tužioci su prepoznali ovaj problem, pripisujući ga dvosmislenosti odredaba iz ZKP-a i nedosljednim odlukama Višeg suda. Prijedlozi su obuhvatali donošenje odluka o ozbiljnosti predmeta ili izmjene i dopune ZKP-a kako bi se riješio ovaj problem i uskladio sa međunarodnim standardima za pravično suđenje. Kao druga mogućnost, kao što je primijećeno u Italiji, Viši sud bi mogao da donese jedinstvene odluke za usklađivanje praksi i obezbjeđivanje usklađenosti sa standardima pravičnog suđenja. Ovim bi se ispravile nejasnoće u tumačenju zakona, zaštitila prava optuženih i podržali principi pravičnog suđenja u albanskom krivičnom pravosudnom sistemu.

Konačno, 14. septembra 2023. godine, MP je dostavio djelimični nacrt opšteg dijela novog Krivičnog zakonika (KZ) na javnu raspravu, gdje je obračun pritvora u toku faze postupka koja prethodi suđenju izjednačen sa jednim danom kazne u konačnoj presudi. Projekat smatra da je ovo korak naprijed u rješavanju problema.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Čl. 265 ZKP-a

<sup>12</sup> Čl. 304 st. 5 italijanskog ZKP-a

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

<sup>14</sup> Novi Krivični zakon za Albaniju - Ministarstvo pravde (drejtesia.gov.al)

**Obezbijediti efikasno pravno zastupanje u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. U tom cilju:**

- i. MP i Nacionalna advokatska komora (NAK) treba da revidiraju regulatorni okvir i budžet zajedno sa analizom troškova i ostvarenih koristi – kroz međuinstitucionalnu radnu grupu – kako bi se omogućilo adekvatno povećanje naknada braniocima angažovanih po službenoj dužnosti. Naglasak treba staviti na naknadu za branioce po službenoj dužnosti koji su određeni da zastupaju okrivljene pred Specijalizovanim sudovima za korupciju i organizovani kriminal (SSKOK).
- ii. MP i NAK treba da sačine specijalizovanu listu branilaca koji će zastupati okrivljene pred sudovima SKKOK po službenoj dužnosti.
- iii. MP i NAK treba da rade na prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o advokatima<sup>15</sup> i uvedu poseban postupak u Statut NAK-a za praćenje rada branilaca po službenoj dužnosti u slučajevima obavezne odbrane.
- iv. NAK treba da ojača transparentan, blagovremen i konsolidovan postupak za procesuiranje pritužbi protiv branilaca kako bi se povećala njihova odgovornost i poboljšala efikasnost postupka.

Pravo na pravično suđenje, garantovano osnovnim poveljama o ljudskim pravima, obuhvata i efikasnu pravnu odbranu. Okrivljeni imaju pravo na kvalitetnu pravnu pomoć, bez obzira da li je izabrana ili pružena besplatno ako

ne mogu da je priušte, čime se obezbjeđuje pravičan krivični postupak.<sup>16</sup> U Albaniji, ustavno pravo na efikasnu stručnu odbranu podrivaju izazovi u pružanju pomoći branilaca po službenoj dužnosti. Projekat je uočio

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

<sup>16</sup> Čl. 6, stav 3 (c) EKLJP-a predviđa da: „da se brani lično ili putem branioca koga sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno, kada interesi pravde to zahtjevaju“.

odsustvo branilaca po službenoj dužnosti tokom suđenja i neefikasno zastupanje, uključujući odbijanje da se preuzmu predmeti ili otkazivanje punomoćja. U skoro 48,1% neodržanih ročišta (265 od 552) kao ključni razlog navedeno je odsustvo branilaca, što dovodi do dugotrajnih postupaka.<sup>17</sup> Pored toga, Projekat je konstatovao da su sudovi prijavili i obavijestili NAK o neprofesionalnom postupanju branilaca, a shodno odgovarajućim propisima.<sup>18</sup>

Pojavila se i zabrinutost u vezi sa niskim naknadama koje se isplaćuju braniocima po službenoj dužnosti, što doprinosi navedenim problemima. Naknade za zastupanje tokom suđenja su primjetno niske u poređenju sa drugim jurisdikcijama ZB, što obeshrabruje kvalitetno zastupanje. Tekuće naknade, u rasponu od 36.000 albanskih leka (oko 330 eura) do 88.000 albanskih leka (oko 800 eura),<sup>19</sup> pokrivaju suđenja koja mogu trajati tri godine ili duže, što branjenicima predstavlja finansijski problem. Alat za procjenu krivičnog pravosuđa Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) naglašava uticaj kompetentnosti, obrazovanja i odgovarajućih naknada na kvalitet

zastupanja branilaca po službenoj dužnosti, koji su obično plaćeni manje od svojih kolega iz pravosudnih organa.<sup>20</sup>

Povećanje naknada braniocima po službenoj dužnosti zahtijeva izmjene i dopune Zajedničkog naloga ministra pravde<sup>21</sup> i predsjednika NAK-a, čime se osigurava predvidljivi modalitet obračunavanja koji se zasniva na jasnim kriterijumima i pravičnoj politici naknada. Ubrzani i strukturirani procesi nagrađivanja za svaki procesni korak su od suštinskog značaja. Povećane naknade motivišu kvalitetnije zastupanje, podstiču redovno prisustvo i pripremu za ročišta kako bi se osigurala efikasna odbrana.

Međutim, Projekat smatra da povećanje naknada za braniocima po službenoj dužnosti samo po sebi neće riješiti probleme u vezi sa kvalitetom pravnog zastupanja. NAK treba da sačini posebnu listu branilaca po službenoj dužnosti angažovanih u slučajevima obavezne odbrane pred sudovima SSKOK-a, koji imaju specijalizovane vještine i iskustva potrebna za tu ulogu. Listu treba sačiniti u bliskoj saradnji sa MUP-om i sudovima. Pored toga, Projekat smatra da treba predvidjeti

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

<sup>18</sup> Čl.56 ZKP-a i odredbe Zakona br. 55/2018 „O profesiji advokata u Republici Albaniji“.

<sup>19</sup> Zajedničkim ukazom ministra pravde i šefa Nacionalne komore za zastupanje br. 1284/3, od 16. marta 2005. godine, „O odobravanju plaćanja i tarifa za pružanje pravne podrške“ predviđene su i utvrđene naknade advokatima po službenoj dužnosti

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

<sup>21</sup> Zajednički nalog ministra pravde i šefa Nacionalne advokatske komore br. 1284/3, od 16. marta 2005. godine, „O odobravanju plaćanja i tarifa za pružanje pravne pomoći“.

posebnu zakonsku odredbu kojom se od branioca koji po službenoj dužnosti zastupaju pred sudovima SSKOK traži da prođu posebnu obuku. Isto tako, na osnovu čl. 244 stav 7 Zakona br. 115/2016:

„O upravljačkim institucijama pravosudnih organa“, sa izmjenama i dopunama, NAK može sklopiti sporazum o saradnji sa Centrom za obuku sudija (COS) kako bi se obezbijedile redovne specijalizovane obuke za branioce po službenoj dužnosti. Naime, treba predložiti izmjene i dopune Zakona br. 55/2018 i

Statuta NAK-a kako bi se uvela posebna odredba i postupak za praćenje kvaliteta rada branilaca po službenoj dužnosti u predmetima pred sudovima SSKOK-a. To uključuje usvajanje internih akata i nedostajućih podzakonskih akata kako bi se uspostavila transparentna i konsolidovana praksa za brzo rješavanje navoda o neprofesionalnom ponašanju. Sudije jednoglasno podržavaju ove preporuke, prepoznajući višestruke probleme kao što su neodržana ročišta i ugrožena prava odbrane zbog odsustva i neprofesionalnosti branilaca po službenoj dužnosti.

### 3

#### Preporuka

**Obezbijediti da Visoki sudski savjet (VSS) ojača transparentnost i pristup informacijama u predmetima OKK sprovođenjem smjernica koje regulišu odnos sudova SSKOK-a sa javnošću i medijima. U tom cilju, konkretno:**

- i. VSS treba da obezbijedi da se tačne i blagovremene informacije o predmetima OKK-a redovno objavljuju/ažuriraju na relevantnim javnim platformama, uključujući raspored rasprava u sudovima otvorenim za javnost.
- ii. VSS treba da unaprijedi komunikaciju sa civilnim društvom i medijima tako što će obezbijediti da sudovi VSS i SSKOK blagovremeno, dosljedno i sveobuhvatno odgovaraju na zahtjeve za informacijama.

## Preporuka

Unapređenje treba da obuhvati održavanje redovnih konferencija za medije i/ili posebnih konferencija za medije kada su posrijedi predmeti OKK od velikog javnog interesa.

iii. VSS treba da obezbijedi da sudovi SSKOK-a dosljedno objavljuju skraćenu verziju presuda – ali i punu verziju gdje je to moguće – uz poštovanje prava na privatnost.

Pravilno sprovođenje zadataka sudije određenog za odnose sa javnošću kroz redovnu komunikaciju sa javnošću i medijima, ažuriranje značajnih događaja iz domena pravosuđa u realnom vremenu i standardizovani pristup objavljivanju presuda povećali bi transparentnost, što bi u konačnom dovelo do povećanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem. Albansko zakonodavstvo<sup>22</sup> predviđa da sve sudske presude treba objavljivati u skladu sa odgovarajućim zakonskim zahtjevima, uz poštovanje ograničenja u pogledu ličnih podataka. Postojeći pravni okvir takođe predviđa ulogu i odgovornosti sudije određenog za odnose s javnošću u svakom sudu, koji treba da bude zadužen za komunikaciju date institucije sa javnošću i medijima, za redovno

informisanje o važnim pravosudnim aktuelnostima i vođenje računa da se sudske presude objavljuju u skladu sa zakonskim odredbama<sup>23</sup>.

Međutim, Projekat je uočio zabrinutost zbog propusta sudova da informišu javnost i medije o aktivnostima sudova SSKOK-a u vezi sa objavljivanjem presuda, komunikacijom sa medijima i pružanjem drugih važnih informacija u predmetima od velikog javnog interesa, bez obzira da li se to odnosi na predstavljanje opšteg rada sudova ili na detalje o konkretnim predmetima. Na internet stranici sudova SSKOK postoji mogućnost objavljivanja dispozicije ograničenog broja presuda, čime se izostavljaju neki predmeti o kojima su ti sudovi odlučivali.

<sup>22</sup> Čl. 46, „Odnosi sa javnošću“, Zakona br. 98/2016 „O organizaciji sudske vlasti“.

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

Ovo odsustvo jasne i sveobuhvatne strategije komunikacije sa javnošću potvrđeno je tokom konsultacija sa predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD), koji su istakli prekomjerno ograničavanje informacija u presudama.

Iako je Albanija nedavno ratifikovala Konvenciju iz Tromsa (Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima)<sup>24</sup>, ne postoji jedinstvena praksa o tome šta čini lične podatke. Postoje predmeti u kojima su imena sudije i tužioca anonimizovana, čime se ometa pravo javnosti da bude informisana.

Kao pozitivan iskorak u rješavanju ovog pitanja, VSS je odobrio skup smjernica<sup>25</sup> koje se bave glavnim problemima koje je Projekat uočio u tom pogledu. Smjernice regulišu odnos sudova i javnosti i medija i daju detaljnu i jasnu raspodjelu dužnosti i odgovornosti sudije i drugih zaposlenih u sudu zaduženih za odnose sa javnošću.<sup>26</sup>

Na kraju, Projekat preporučuje da VSS postavi kao prioritet implementaciju gore pomenutih smjernica kako bi se osigurala transparentna i sveobuhvatna komunikacija između sudova SSKOK-a i javnosti i medija.

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

<sup>25</sup> VSS je 6. decembra 2023. godine odobrio „Standardne smjernice o odnosu sudova sa javnošću i medijima“, VENDIM-Nr .-716-Datë-06.12.2023-Për-MIRATIMIN-E-UDHËZUESIT-STANDARD-TË-MARRËDHËNIEVE-TË-GJYKATAVE-ME-PUBLIKUN-DHE-MEDIAN-.pdf

<sup>26</sup> Smjernicama se predviđa pitanje anonimizacije i objavljivanja presuda od strane sudova, čime se razjašnjava nejasnoća koju je Projekat naveo u prethodnom prvom nacrtu smjernica. Konkretnije, smjernice predviđaju da za predmete OKK-a visokog profila o kojima odlučuju sudovi SKKOCK-a, sudske presude treba da budu objavljene bez anonimizacije zbog visokog nivoa javnog interesa za takve predmete. Nakon što su razjasnile prethodne „sive zone“ utvrđivanjem aktivne uloge sudova u pružanju informacija, nove smjernice olakšavaju jednaku primjenu prava na javno informisanje kada su u pitanju predmeti visokog profila od velikog javnog interesa.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Državni organi treba da definišu i odrede kao prioritete predmete organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, i to:**

- i. VSS i Visoki tužilački savjet (VTS), u saradnji sa MP, treba da usvoje propise za definisanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala u statističke svrhe i za kreiranje politika.
- ii. U iste svrhe, VSS i VTS, u saradnji sa MP, treba da usvoje dodatne kriterijume za razlikovanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou od „običnih“ predmeta korupcije i organizovanog kriminala.
- iii. Na osnovu ovog sistema kategorizacije, MP, VSS i VTS treba da razmotre sljedeće:
  - Davanje prioriteta krivičnom gonjenju i odlučivanju u predmetima OKK-a na visokom nivou, što obuhvata i tužilaštva i sudove koji usvajaju planove rada za gonjenje takvih predmeta.
  - Mapiranje predmeta OKK na visokom nivou kako bi se dodijelili adekvatni resursi tužilaštvima i sudovima uključenim u njihovo procesuiranje.
  - Osiguranje da kriterijumi za ocjenjivanje sudija i tužilaca na adekvatan način odražavaju specifične izazove koje predstavlja procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

U svojoj Strategiji za ZB za 2018. godinu, EK je podvukla da put ka proširenju zahtijeva hitno uspostavljanje

„konkretnih i održivih rezultata u borbi protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala“.<sup>27</sup>

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

Preduslov za uspostavljanje takvih rezultata je postavljanje dobro osmišljenog i pouzdanog sistema kategorizacije za identifikaciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Uostalom, opšte je poznato da se ne može poboljšati ono što se ne može izmjeriti.<sup>28</sup> U najmanju ruku, kategorizacija predmeta OKK i predmeta OKK na visokom nivou omogućila bi domaćim institucijama da izrade solidnu statistiku o procesuiranju takvih predmeta i pružila bi jasnu referentnu tačku za ocjenjivanje napretka u tom dijelu.

Projekat je svjestan da vlasti na nacionalnom nivou često koriste kriterijume zasnovane na krivičnim zakonima za identifikaciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije i organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Primjera radi, predmeti korupcije identifikovani su kao oni koji uključuju neka konkretna krivična djela (kao što su podmićivanje ili zloupotreba položaja); predmeti korupcije na visokom nivou identifikovali bi se kao oni u nadležnosti specijalnog tužilaštava ili specijalnih sudova koji se bave užim skupom krivičnih djela korupcije.

Međutim, ovo je nepouzđano za statističke svrhe ili kao osnova za kreiranje politika. Krivičnopravne odredbe moraju biti stroge, objektivne i nedvosmislene kako bi se osigurala pravna sigurnost. Shodno tome, kriterijumi zasnovani na krivičnom pravu su rigidni i ne mogu da obuhvate

nijanse koje u konačnom definišu šta je predmet organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

Na primjer, predmet korupcije protiv zvaničnika višeg ranga vjerovatno će biti višeg nivoa od sličnog predmeta protiv zvaničnika nižeg ranga. Međutim, ova razlika se ne može ustanoviti isključivo na osnovu primjene odredbi iz krivičnog prava. Iz tih razloga, preporučuje se da organi na nacionalnom nivou usvoje *ad hoc* kriterijume za definisanje takvih slučajeva nezavisno od krivičnopravnog okvira i posebno u svrhu kreiranja politika.

Predloženi sistem kategorizacije, ako se pravilno osmisli, mogao bi biti osnovni alat u oblikovanju i sprovođenju ključnih mjera za poboljšanje pravosudnih odgovora na OKK, u vezi sa predmetima na visokom nivou. Pored stvaranja pouzdanih kvantitativnih podataka u vezi sa obradom takvih predmeta, ovaj sistem bi se mogao koristiti i za određivanje prioriteta krivičnog gonjenja i suđenja u predmetima OKK na visokom nivou od strane tužilaštava i sudova.

Primjera radi, u godišnjim planovima rada sudova i tužilaštava mogli bi se predvidjeti specifični ciljevi za procesuiranje ovih predmeta. Mapiranje predmeta na visokom nivou u različitim tužilaštvima i sudovima na nacionalnom nivou moglo bi se koristiti za preraspodjelu ljudskih i materijalnih resursa na pozicije gdje su potrebni.

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

Na kraju, kriterijumi za ocjenjivanje za sudije i tužioce treba da uzmu u obzir i dodatni rad i izazove koji su sastavni dio predmeta organizovanog kriminala i korupcije, a naročito onih na visokom nivou. Nagrađivanje sudija i tužilaca koji rade na ovim predmetima dodatnim bodovima<sup>29</sup> za potrebe ocjenjivanja, na primjer, moglo bi biti efikasno sredstvo u podsticanju efikasnijeg i profesionalnijeg pravosudnog odgovora na OKK.

S tim u vezi, za kreiranje takvih kriterijuma potrebni su pažnja i stručnost. Ovo je posebno tačno u pogledu kategorizacije predmeta OKK na visokom nivou. Predmetni kriterijumi treba da obuhvate suštinske karakteristike predmeta na visokom nivou u smislu njegove ozbiljnosti i složenosti, a da istovremeno budu dovoljno jasni i jednostavni za primjenu.

Odgovarajući kriterijumi mogu ili ukazati na osjetljivost predmeta (na primjer, kategorizacijom predmeta na osnovu moći i značaja okrivljenog) ili na težinu djela, usvajanjem kriterijuma na osnovu ekonomske štete ili koristi koja proizilazi iz krivičnog djela, ili na posljedice po život i dobrobit žrtava.

Druge vrste kriterijuma mogu se odnositi na složenost predmeta, na primjer, u smislu broja optuženih, količine dokaza koje treba izvesti, broja potrebnih vještaka, oduzimanja imovine ili potrebe za uzajamnom pravnom pomoći (UPP) ili posebnim istražnim mjerama (PIM).

Svi navedeni kriterijumi su relevantni, ali najbolji pristup bio bi usvajanje kombinacije kriterijuma ponderisanih kroz dobro izbalansiran sistem bodovanja.

<sup>29</sup> Metodologija bodovanja za ocjenjivanje sudija je alat koji VSS koristi za mjerenje rada sudija na godišnjem nivou. Ishod evaluacije može značajno uticati na unapređenje sudije.

**Revidirati stvarnu nadležnost sudova SSKOK-a kako bi se osigurala efikasnost u procesuiranju ozbiljnijih predmeta OKK-a. U tom cilju:**

- i. Međuresorna radna grupa (RG) za usvajanje izmjena i dopuna KZ treba da revidira postojeće odredbe kako bi se sudovi SSKOK isključili iz odlučivanja o prekršajima koje su počinili javni funkcioneri (kleveta i uvreda).
- ii. Međuresorna RG za usvajanje izmjena i dopuna KZ treba da predloži izmjene i dopune za podizanje praga utvrđivanja stvarne nadležnosti tužilaštva SPAK-a i sudova SSKOK-a za krivična djela korupcije.

Ustavnom reformom iz 2016. godine uspostavljeni su sudovi SPAK i SSKOK i definisana je njihova nadležnost za krivično gonjenje i odlučivanje o svim krivičnim djelima OKK. Pored toga, sudovi SSKOK imaju nadležnost za procesuiranje svih krivičnih prijava protiv javnih funkcionera visokog ranga koji su trenutno na funkciji ili ako je krivično djelo počinjeno tokom vršenja funkcije.<sup>30</sup>

U 2021. godini, kako bi se olakšalo opterećenje zbog lakših krivičnih djela, Skupština je usvojila izmjene i dopune KZ i ZKP-a sužavanjem nadležnosti SPAK-a samo na krivična djela sa

minimalnom vrijednošću imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom u iznosu od 50.000 albanskih leka (cca. 450 eura) za aktivnu korupciju (čl. 244), nezakonit uticaj na javne funkcionere (čl. 245/1 KZ) i pasivnu korupciju (čl. 259 KZ); i 800.000 albanskih leka (cca. 6.800 eura) za krivično djelo povrede načela ravnopravnosti na javnim tenderima (čl. 258 KZ).

Tužilaštva i sudovi opšte nadležnosti mogu da procesuiraju i presuđuju o istim krivičnim djelima koja uključuju nižu vrijednost imovinske koristi ostvarenom krivičnim djelom.

<sup>30</sup> Čl. 135 (2) i 147/dh Ustava Albanije, sa izmjenama i dopunama Zakona br. 76/2016.

Projekat je primijetio da predmeti korupcije koji obuhvataju lakša krivična djela, ali potpadaju u nadležnosti specijalizovanog tužilaštva i sudova (tužilaštva i sudovi opšte nadležnosti su nadležni za krivično gonjenje i odlučivanje o krivičnim djelima manje vrijednosti) doprinose prekomjernom broju predmeta sudovima SPAK i SSKOK, što može uticati na njihove kapacitete za procesuiranje težih predmeta. Stoga, ZKP treba izmijeniti kako bi se podigao prag koji određuje nadležnost tužilaštva SPAK-a i dva suda SSKOK-a.

Tokom konsultacija, sudije su predložile izračunavanje iznosa množenjem minimalne važeće zarade. Tačan odnos za ovo množenje treba utvrditi nakon konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, pravnim i finansijskim stručnjacima i

i međunarodnim partnerima.

Pored toga, specijalizovani sudovi postupaju<sup>31</sup> u velikom broju predmeta „klevete“ (čl. 120 KZ) i „uvrede“ (čl. 119 KZ) protiv visokih funkcionera.

Tokom konsultacija sa projektnim timom, sudije iz obje instance – prvostepenog i apelacionog SSKOK-a – i tužioci su konstatovali povećanje broja predmeta što zahtijeva dodatne napore za rješavanje manje ozbiljnih predmeta i da bi uklanjanje privatnih krivičnih prijava iz njihove nadležnosti, kada su okrivljeni javni zvaničnici na visokom nivou, značajno smanjilo opterećenje.

Nedavno je rukovodilac SPAK-a konstatovao da je potrebno povećati vrijednosti nadležnosti predmeta tokom sastanka Skupštinskog odbora za evropske integracije.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Jedinstvena odluka br.23/2021 Krivičnog vijeća Višeg suda.

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

VSS, u konsultaciji sa sudijama sudova SSKOK, treba da usvoji smjernice za vođenje suđenja u složenim predmetima OKK-a, koje bi, između ostalog, uključivale i ulogu i funkciju ročišta koje prethodi suđenju. Smjernice treba da promovišu efikasne tehnike upravljanja suđenjima, kao što je održavanje uzastopnih ročišta u složenim predmetima OKK.

**Smjernicama za upravljanje suđenjima i pravilima upravljanja predmetima osigurala bi se posvećenost stranaka u postupku, kao i ekspeditivnost samog postupka i trebalo bi, kao minimum:**

- i. Navesti potrebno vrijeme/rokove za postupak.
- ii. Usaglasiti unaprijed zakazani datum za ročište.
- iii. Odrediti broj svjedoka koje strane u postupku planiraju da pozovu i njihovu svrhu.
- iv. Navesti da li će biti vještačenja ili vještaka, zajedno sa imenima, zanimanjima, zvanjem/pozicijom svakog vještaka pojedinačno.
- v. Ispitati da li će neku od strana u postupku zastupati advokat i navesti lične podatke advokata i datume kada su na raspolaganju.
- vi. Navesti da li je potrebno razmijeniti određena dokumenta ili ih pribaviti iz inostranstva.
- vii. Navesti kako će dokazi biti izvedeni.

## Preporuka

viii. Navesti da li postoje posebni zahtjevi za izvođenje dokaza (na primjer, svjedok koji nije u gradu želi da svjedoči preko telefona ili video poziva).

ix. Dogovoriti eventualno angažovanje vještaka o kojem su se strane dogovorile.

x. Dogovoriti se o razmjeni dodatnih informacija.

xi. Razgovarati o potrebnim dokazima, uključujući svjedoke i dokumenta, navesti ih i utvrditi način kako da se pronađu i izvedu pred sud u potrebno vrijeme.

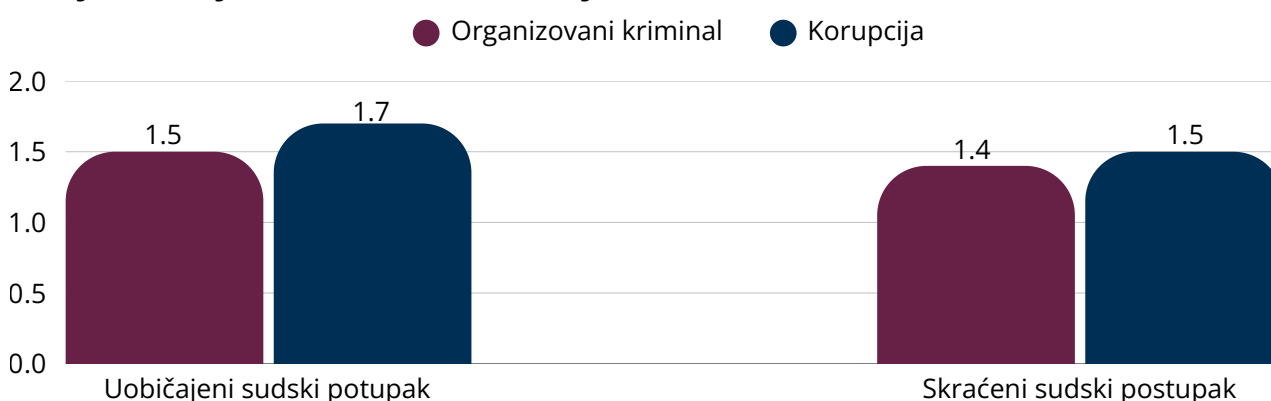
xii. Uključiti evidenciju rokova za pritvor i ukupno trajanje postupka.

xiii. Navesti podatke za kontakt kako bi se stranke brzo obavijestile o otkazivanju ročišta – samo iz opravdanih razloga – kako bi se izbjegao nepotrebn dolazak stranaka i svjedoka u sud.

Projekat je identifikovao prekomjerno trajanje postupaka u predmetima OKK na visokom i srednjem nivou kao sistematski problem zbog nedostatka efikasnog upravljanja suđenjima.

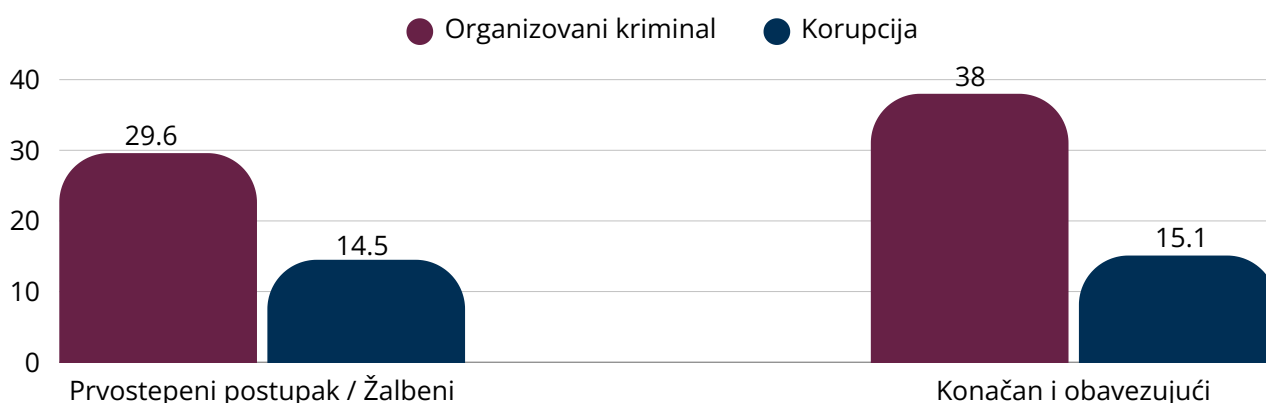
Predmeti OKK na visokom nivou mogu se produžiti na neodređeno vrijeme, jer pravosudni sistem nije voljan ili nije u stanju da preduzme adekvatne mjere.

### Prosječni broj održanih ročišta na mjesečnom nivou



Grafikon br. 4 - Prosječni broj ročišta održanih na mjesečnom nivou

## Prosječna dužina postupka (u mjesecima)



**Grafikon br. 5** - Prosječna dužina postupka (iskazano u mjesecima)

Rješavanje ovog problema ne zahtijeva samo bolje menadžerske vještine sudija i tužilaca, već i radikalne promjene institucionalne politike. Sadašnji pravni okvir predviđa neke mjere u fazi postupka koji prethodi suđenju, kao što su određivanje datuma ročišta, pozivanje svjedoka i vještaka i druge hitne mjere.<sup>33</sup>

Međutim, ove mjere, osim što čine sastavni dio procedure glavnog pretresa prema ZKP-u, nijesu iscrpne i nijesu dovoljno sveobuhvatne da bi se odgovorilo na potrebe pripremnog postupka.

Pored toga, sudije se žale na taktike branilaca koji pribjegavaju produženju sudskih postupaka, uključujući česta pravdanja zdravstvenim razlozima, stalna izuzeća po različitim osnovama i zahtjeve za odlaganje ročišta zbog drugih obaveza. Projekat je uočio slučajeve u kojima je sudsko vijeće postupalo proaktivno kako bi se poboljšala efikasnost suđenja.

U 15 od 48 praćenih predmeta, sudsko vijeće je unaprijed zakazalo uzastopna ročišta ili preduzelo mjere kao što je dostavljanje izvještaja vještaka prije ročišta kako bi se strankama omogućilo da budu pripremljene za ročište.

Međutim, iako pozitivne, ove mjere su se primjenjivale sporadično i različito od sudije do sudije.

Odsustvo smjernica i jedinstvene procedure za prekrivičnu fazu ometa pravično, ekonomično i ekspeditivno vođenje suđenja, što bi na kraju moglo da poništi samu svrhu postupka.

Iako su zainteresovane strane, tokom konsultacija, prepoznale strukturne probleme u pogledu resursa, već postoje procesni alati koji bi se mogli koristiti za rješavanje tog pitanja. Sudije su podržale prijedlog za primjenu pravila pripremnog ročišta, iako su se čuli različiti stavovi o načinima kako to treba uraditi, npr. putem izmjena i dopuna ZKP-a ili samo izradom smjernica za upravljanje predmetima.

<sup>33</sup> Član 333-338 ZKP.

Primjena ovog postupka u drugim zakonodavstvima, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu,<sup>34</sup> omogućava sudovima da rano identifikuju sva pitanja, kao što su potrebe u pogledu svjedoka, i pojašnjava šta sve uključene strane moraju da urade i u koje vrijeme.

Takve smjernice bi pomogle u kreiranju standarda za pravno zastupanje i služile bi kao granica od koje se može utvrditi kada je potrebna odgovarajuća intervencija.

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

Korisne radnje u tom pogledu uključuju

rano postavljanje rokova kako bi se osigurao napredak u predmetima; obezbjeđivanje brzog i jasnog izvođenja dokaza; obeshrabrivanje odlaganja; bavljenje što većim brojem aspekata predmeta i izbjegavanje nepotrebnih ročišta; podsticanje strana da sarađuju u napredovanju predmeta; i korišćenje tehnologije. Projekat preporučuje da VSS osnuje radnu grupu, zajedno sa predstavnicima sudija SSKOK-a, koja će usvojiti smjernice o upravljanju suđenjima i učiniti ih sastavnim dijelom internih pravila suda. Pored obezbjeđivanja jedinstvene primjene od strane svih sudija, ove smjernice bi pomogle u bržem sprovođenju postupaka, zaštiti prava optuženih i povećanju efikasnosti suda.

## 7

### Preporuka

**VSS treba da oformi grupu sudija specijalizovanih za predmete OKK, kojim bi odmah mogli biti dodijeljeni novi ili tekući predmeti. U tu svrhu:**

- i. VSS treba da donese posebnu uredbu kojom se određuju kriterijumi i procedure za funkcionisanje sistema delegiranja sudija samo za sudove SSKOK-a.
- ii. Sudije u sistemu delegiranja sudova SSKOK-a treba da dobiju dodatne bodove u ocjenama učinka od VSS-a u poređenju sa sudijama u sistemu delegiranja u redovnim sudovima.

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

iii. Sudije u sistemu delegiranja sudova SSKOK-a treba da dobiju dodatne bodove u ocjenama učinka od VSS-a u poređenju sa sudijama u sistemu delegiranja u redovnim sudovima.

Projekat je konstatovao zabrinutost u pogledu efikasnosti sistema imenovanja VSS-a i učinka sudija koje su privremeno premještene iz drugih sudova ili raspoređene na rad na određenim predmetima radi rješavanja pitanja preopterećenosti, zaostataka ili specifičnih potreba unutar pravosudnog sistema. Konkretno, pored pitanja kašnjenja u imenovanjima, Projekat je uočio primjere u kojima su ove privremene sudije dovele do odugovlačenja i uticale na efikasnost postupka. Konkretno, ročišta (23 ili 2,35% naših ročišta) odložena su nakon zakonskog roka od 15 kalendarskih dana zbog prekomjernog opterećenja privremenih sudija, dok odredbe ZKP-a ne dozvoljavaju bilo kakvo produženje datog roka. Projekat je konstatovao uzastopna odlaganja ročišta zbog nedostupnosti privremenog sudije uslijed hitnih obaveza u drugim sudovima ili imenovanja u više sudove. Takođe je identifikovano produženo trajanje suđenja sa čestim prijevremenim prekidima u predmetima u kojima su postupale privremene sudije.

Predmeti OKK često obuhvataju veći broj optuženih, brojne istrage, obimne spise predmeta,

zaštićene svjedoke, okrivljene sa obimnim krivičnim dosijeima, složene finansijske transakcije, šifrovane komunikacije i transnacionalna pravna pitanja. Od izuzetne je važnosti da privremene sudije imaju neophodnu stručnost i vještine za vođenje predmeta OKK sa istim nivoom stručnosti kao i stalne sudije. Postojanje posebne grupe sudija obučenih za predmete OKK-a osiguralo bi efikasnije postupanje u takvim predmetima, izbjegavajući raskorake i potencijalne nejednakosti u upravljanju predmetom i izricanju kazne, kao i ubrzani proces angažovanja. Pored toga, posebna grupa bi podstakla privremene sudije tako što bi im se dodijelilo više bodova tokom evaluacije nego sudijama u redovnoj shemi delegiranja i prioriteta u procesu angažovanja za upražnjena radna mjesta u sudovima SSKOK-a.

Pored toga, VSS treba da izradi posebne propise u kojima se navode kriterijumi i procedure koje regulišu sistem upućivanja privremenih sudija, isključivo za specifične predmete SSKOK-a, uključujući podsticaje za učešće u grupi. Ovi specijalizovani propisi treba da obuhvate posebne kriterijume za izbor, pored onih predviđenih

važećim zakonodavstvom, uključujući obaveznu obuku o krivičnim djelima organizovanog kriminala i korupcije i

poznavanje specijalizovanih ostalog.

interne sudova,

prakse između

8

## Preporuka

**Povećati minimalni prag novčanih kazni koje se primjenjuju na advokate kao represivna mjera protiv neopravdanog odsustva, kako je propisano u čl. 350 (4) ZKP-a.**

Projekat je kontinuirano uočavao da neopravdano odsustvo advokata predstavlja jedan od glavnih uzroka procesnih kašnjenja. Iako se u čl. 350 (4) ZKP-a sudskom vijeću daje mogućnost da izrekne novčanu kaznu (u rasponu od 5.000 (50 EUR) do 100.000 (1.000 EUR) albanskih leka) dotičnom advokatu ako se ne pojavi na ročištu i ako nema razumnih prepreka, Projekat je uočio da je većina kazni bila bliže minimalnom primjenjivom pragu (5.000 leka, ili približno 50 EUR). Ovo nije dovoljna kazna za takvo ponašanje, posebno imajući u vidu nedostatak jedinstvene prakse u izricanju novčanih kazni i njihovih iznosa.

Poređenja radi, čl. 34. Zakona o parničnom postupku sankcioniše minimalni prag od 50.000 albanskih leka (ili približno 400 EUR) u slučajevima kada stranke svjesno zloupotrebljavaju svoja prava tokom postupka.

Tokom konsultacija sa projektnim timom, sudije su predložile da se novčane kazne obračunavaju na osnovu množenja zvanične, važeće minimalne zarade kako bi se izbjegle stalne izmjene važećih zakonskih odredbi. Tačan odnos množenja treba utvrditi nakon konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, pravnim i finansijskim stručnjacima i međunarodnim partnerima.

**Prvostepenom SSKOK-u, Apelacionom SSKOK-u i kancelariji Specijalnog Tužilaštva treba obezbijediti dodatni broj pravnih savjetnika kako bi lakše upravljali velikim brojem predmeta. U tom cilju:**

- i. VSS treba da sprovede zakonsku odredbu o uspostavljanju jedinice za imenovanje pravnih savjetnika u Prvostepenom SSKOK-u.
- ii. VSS i VTS treba da poveća trenutni broj pravnih savjetnika u Apelacionom SSKOK-u i SPAK-u.

Projekat je utvrdio opšti nedostatak stručne podrške sudijama sudova SSKOK-a. Uz veliki obim predmeta, ovaj nedostatak stručne podrške takođe negativno utiče na rokove postupaka i kvalitet sudskih akata. Ova zabrinutost je istaknuta u najnovijem Godišnjem izvještaju o stanju pravosuđa (za 2022. godinu)<sup>35</sup> VSS-a. Utvrđeno je da, iako je imenovanje novih sudija (u 2022. godini imenovano je troje novih sudija u Apelacionom SSKOK, dok je jedan imenovan u Prvostepenom SSKOK-u) neznatno smanjilo obim predmeta po sudiji, zaostatak predmeta naslijeđenih iz prethodnih godina i činjenica da oba suda nijesu radili u punom kapacitetu u pogledu ljudskih resursa, značajno je

povećalo vrijeme potrebno za završetak predmeta. Za Prvostepeni SSKOK, udvostručilo se vrijeme potrebno za obradu predmeta korupcije, dok je vrijeme potrebno za obradu predmeta organizovanog kriminala povećano za 24% u odnosu na prethodnu godinu. Za Apelacioni SSKOK, došlo je do povećanja vremena potrebnog za obradu predmeta za 40%.

Bez obzira na gore navedeno, sudovi SSKOK i dalje funkcionišu u skladu sa strukturom predviđenom starim zakonskim odredbama (prije izmjena i dopuna od 23. marta 2021. godine), pri čemu Prvostepeni SSKOK nema pravne savjetnike, a Apelacioni SSKOK ima ograničen broj

<sup>35</sup> "2022 Godišnji izvještak HJC", [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf \(klgj.al\)](#) "Godišnji izvještak HJC", [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf \(klgj.al\)](#) [RAPORT-VJETOR-2022-shkarko.pdf \(klgj.al\)](#)

pravnih savjetnika. Shodno tome, oba suda trenutno funkcionišu bez strukturne podrške predviđene zakonom.

Tokom konsultacija, sudije su potvrdile da je potrebna dodatna podrška od strane pravnih savjetnika, naglašavajući poteškoće sa kojima su se suočavali u predmetima sa obimnim spisima predmeta, pridržavanju svih zakonskih rokova i pronalaženju potrebnog vremena i podrške za izradu sudskih akata.

Nedavne izmjene i dopune Zakona br. 98/2016 „O organizaciji sudske vlasti“<sup>36</sup> predviđaju mogućnost da svi prvostepeni i apelacioni sudovi (uključujući SSKOK) imaju pravnu jedinicu koju čine pravni savjetnici koje imenuje VSS.

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

## Kapacitet

10

### Preporuka

**Potrebno je unaprijediti kvalitet sudskih akata koje izrađuju sudovi SSKOK-a i tužilaštvo SPAK-a, uključujući razvoj posebnih alata koji će ih voditi u izradi tih akata. U tom cilju:**

- i. VSS treba da izradi šablon za izradu presuda za sudije SSKOK-a. Šablon treba da odražava zakonske zahtjeve presuda, kao i dodatne zahtjeve i tehnike, kako bi se osigurali zakonitost i kvalitet akata.
- ii. VTS treba da izradi šablon za izradu optužnica od strane tužilaca SPAK-a. Šablon treba da odražava zakonske zahtjeve u pogledu optužnica i da uključuje dodatne zahtjeve i tehnike kako bi se osigurali zakonitost i kvalitet akata.

<sup>36</sup> Čl. 42 Zakona br. 98/2016 „O organizaciji sudske vlasti“, sa izmjenama i dopunama.

iii. Tužilaštvo SPAK-a treba da kreira interne mehanizme za ispitivanje optužnica prije finalizacije, istovremeno obezbjeđujući odgovarajuću ravnotežu između autonomije pojedinačnog tužioca i ovlašćenja rukovodioca da izdaje uputstva u određenim predmetima. Mehanizam treba da se osloni na specifičan skup smjernica koje precizno definišu proces kontrole kvaliteta za izradu optužnica i uključuju kvalitativne pokazatelje vezano za kvalitet optužnica za procjenu učinka tužilaca.

iv. VTS treba da revidira indikator učinka koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u sistemima ocjenjivanja učinka sudija, integrišući nove smjernice u proces evaluacije. Važna je i obuka odbora za evaluaciju o primjeni novih standarda.

Projekat je utvrdio da u 22 od 49 analiziranih presuda nije postojala detaljna analiza i da su sadržale manjkavosti u pogledu strukture, naročito u rješavanju svih zahtjeva odbrane i odgovaranju na njihove pravne argumente.

Prihvatanje dokaza nije adekvatno opisano u odnosu na krivične činjenice za koje se optuženi terete. U više navrata je bilo teško povezati kako se dokazi odnose na krivično djelo i kako se dokazuju optužbe protiv svakog okrivljenog.

S druge strane, 31 od 42 analizirane optužnice nijesu imale sveobuhvatnu strukturu i rezultirajući neispunjenjem jednog ili više elemenata koje propisuje ZKP.

Nijesu sve optužnice sadržale jasno opisane činjenice, radnje ili propuste okrivljenih i analizu pratećih dokaza.

Optužnice koje obuhvataju više okrivljenih često ne preciziraju način odgovornosti, niti utvrđuju dokaze kojima se utvrđuje individualni krivični doprinos svakog okrivljenog za svako krivično djelo za koje se tereti.

Po ovom pitanju, sudije Apelacionog SSKOK priznale su opšti nedostatak strukturiranog i konzistentnog analitičkog pristupa presudama, ali su takođe predložile da VSS bliže ispita kvalitet presuda kao dio opšte evaluacije sudija.

Šabloni za presude i optužnice izrađeni u skladu sa zahtjevima ZKP-a mogli bi da obezbijede sveobuhvatnu strukturu kako bi se olakšao rad sudijama i tužiocima na izradi nacрта, pri čemu sadrže sve elemente koje propisuje ZKP<sup>37</sup> i da predlože tehnike i najbolje prakse za izradu akata u složenim predmetima i da budu prilagođeni za rješavanje specifičnih pravnih izazova predmeta OKK-a.

Cilj ovih šablona treba da bude da se optuženima olakša čitanje pravnih akata, a da se pritom ne ometa sloboda sudija ili tužilaca da izrade pravni akt po svojoj najboljoj procjeni. Smjernice CEPEJ-a<sup>38</sup> podržavaju praksu

korišćenja šablona presuda zbog pozitivnih efekata u poboljšanju ukupnog procesa upravljanja predmetima.

Pored toga, Projekat preporučuje da VSS i VTS uključe grupu sudija i tužilaca u izradu ovih šablona kako bi se dobilo najbolje moguće znanje, što bi dovelo do opipljivih rezultata u vidu dobro strukturiranih šablona.

Dalje, u kontekstima u kojima nedostaje profesionalna podrška, standardizovani šabloni su od velike pomoći u pripremi sveobuhvatnih i dobro strukturiranih sudskih i tužilačkih akata.

<sup>37</sup> Čl. 383 ZKP „Elementi Odluke“ i čl. 331/3 ZKP „Zahtjev za upućivanje predmeta sudu“.

<sup>38</sup> Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), „Smjernice u oblasti efikasnosti pravosuđa“, Odjeljak V, tač. A, stav 3, 16809f007a([coe.int](https://www.coe.int)).

# VI Bosna i Hercegovina

## Uvod

Unaprijeđeno procesuiranje predmeta OKK ostaje imperativ u jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini. Uprkos iskazanim političkim i institucionalnim aspiracijama i značajnoj posvećenosti određenih nosilaca pravosudnih funkcija, efikasno i djelotvorno procesuiranje predmeta OKK na visokom nivou i dalje je nedostižno. Na institucionalnom nivou, procesuiranje i presuđivanje u takvim predmetima te suština tekućih procesa reforme pravosuđa radi jačanja integriteta, transparentnosti i odgovornosti, mnogi od kojih su naišli na politički otpor, odražavaju ozbiljne nedostatke. VSTV BiH je usvojio sveobuhvatnu agendu za reformu pravosuđa 2021. godine, ali mnoge mjere nijesu sprovedene. U februaru 2024. godine, usvojena je i revidirana agenda reformi ali sa većim brojem ograničenja.<sup>39</sup>

Novi Zakon o VSTV BiH još uvijek nije usvojen. Tokom 2023. godine, usvojene su izmjene i dopune postojećeg Zakona o VSTV BiH u dijelu integriteta, iako izmjene u posljednjem trenutku, u poređenju sa tekstom koji je podržala Venecijanska komisija, mogu umanjiti predviđeni uticaj izmjena i dopuna. Nije usvojen ni novi Zakon o sudovima BiH.

I dalje postoji zabrinutost zbog neprikladnog spoljnog uticaja na sudije i tužioce koji procesuiraju predmete OKK na visokom nivou. Konsultacije sa zainteresovanim stranama otkrile su značajne razloge za zabrinutost u vezi sa politizacijom sudija i tužilaca. Projekat je uočio slične razloge za zabrinutosti u nekim predmetima koji obuhvataju visoko rangirane političare. Pitanja u nastavku teksta, kada se smjeste u širi kontekst političkog zastrašivanja pravosuđa, mogu ukazati na manjak integriteta i nezavisnosti, a ne samo na nedostatke kapaciteta ili na neefikasnost.

Manjak ljudskih resursa i planiranje na osnovu postojećih ljudskih resursa u svim institucijama i dalje se javlja kao problem. Uzevši u obzir sporost procesa imenovanja, funkcije u pravosuđu su nerijetko upražnjene mjesecima, a ponekad i godinama. Sudije se suočavaju sa nedostatkom adekvatnog pomoćnog osoblja. Kao znak napretka, angažovanje savjetnika ekonomske struke u tužilaštvima pruža neprocjenjivu podršku u radu sa finansijskim podacima.

<sup>39</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje Bosne i Hercegovine o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, br. 1015/2021 (Strazbur: Savjet Evrope, CDL-AD(2021) 015, 23. mart 2020.

Iako Projekat ne prati fazu istrage, informacije do kojih se došlo tokom konsultacija kao i podaci sa praćenja suđenja ukazuju na to da su proaktivne istrage rijetke. Međutim, kao pozitivan razvoj događaja, ističe se da su neka tužilaštva usvojila akcione planove kako bi odredila prioritetne istražne postupke u određenim predmetima zajedno sa organima za sprovođenje zakona ili drugim relevantnim institucijama, kao što su organi za borbu protiv korupcije.

Jedan od potencijalnih pokazatelja postepenog napretka je vrlo blagi porast broja potvrđenih optužnica u predmetima visokog nivoa od 2018. godine.<sup>40</sup> Na primjer, u 2023. godini, u poređenju sa 2021. godinom, potvrđene optužnice za korupciju visokog nivoa porasle su sa 14 na 16, a potvrđene optužnice za organizovani kriminal visokog nivoa porasle su sa šest na 14. Međutim, rezultati ovih predmeta i kako će oni biti procesuirani tek treba da se vide. Tokom 2023. godine, donijeto je osam pravosnažnih i obavezujućih presuda u predmetima OKK na visokom nivou.<sup>41</sup>

Trajanje postupaka u predmetima OKK i dalje predstavlja razlog za značajnu zabrinutost. Sudije, tužioci i branioci često pokazuju visok stepen tolerancije prema odlaganjima, pa čak i generalno popustljiv, ako ne i ravnodušni stav prema neefikasnim postupcima.

Kao pozitivan razvoj događaja, ističe se da je VSTV BiH usvojio zaključak s ciljem povećanja procesne discipline kojim se zahtijeva da se ročišta održavaju svake sedmice; međutim, u mnogim praćenim predmetima to još uvijek nije pravilo. Potreban je značajno proaktivniji pristup upravljanju ročištima kako bi se prevazišla ova trenutna kultura neefikasnosti.

U narednom dijelu Izvještaja, koji je kreiran na osnovu nalaza monitoringa suđenja i konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija, predstavljeno je deset preporuka za rješavanje najhitnijih pitanja.

<sup>40</sup> VSTV BiH izradilo je definiciju predmeta organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou 2019. godine, a revidirano 2021.

<sup>41</sup> Podaci od VTSV, jun 2023.godine, sastavni dio spisa Projekta.

## Pravičnost

1

### Preporuka

#### **Unaprijediti transparentnost i pristup informacijama o procesuiranju predmeta OKK; a naročito:**

i. VSTV BiH treba da obezbijedi ujednačenost prakse izradom ili ažuriranjem postojećih pravilnika o organizaciji sudova i tužilaštava, kao i smjernica kojima se utvrđuju minimalni standardi u vezi sa:

- Objavljivanjem sudskih akata i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupcima, uključujući raspored ročišta.
- Blagovremenom dostavom odgovora na zahtjeve za slobodni pristup informacijama.
- Komuniciranjem sa javnošću tokom istrage i u predmetima od javnog interesa.

ii. VSTV BiH treba da formira savjetodavnu grupu za medije i/ili održava redovne sastanke sa predstavnicima medijima kako bi diskutovali o izazovima u pogledu slobodnog pristupa informacijama i riješili ih.

Projekat je identifikovao nedostatak transparentnosti i nedovoljan pristup informacijama u vezi sa OKK, uključujući nedosljednosti u objavljivanju rasporeda ročišta od strane sudova, nedosljednosti u objavljivanju sudskih akata, kao i dugotrajne i komplikovane procedure za dobijanje informacija na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ovi izazovi su potvrđeni kroz konsultacije sa predstavnicima civilnog društva i nosiocima pravosudnih funkcija. Zapravo, iako su

zainteresovane strane uglavnom prepoznale korake koje su pravosudni organi preduzeli kako bi promovisali transparentnost, civilno društvo i mediji i dalje pate zbog nedostatka blagovremenih informacija. Nosioci pravosudnih funkcija navode različite pristupe i stavove u vezi sa dijeljenjem informacija o krivičnim postupcima sa javnošću, odražavajući fragmentirani pristup transparentnosti među različitim pravosudnim institucijama.

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

održiviji modalitet, poput savjetodavne grupe za medije, stvorio bi konzistentniju dvosmjernu komunikaciju između pravosuđa i medija.

## 2

### Preporuka

**Promovisati jedinstvenu primjenu zakona radi jačanja pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom. Preciznije:**

- i. VSTV BiH, zajedno sa apelacionim sudovima u BiH, treba da nastavi da usavršava izvještavanje i klasifikaciju sudske prakse u bazi pravnih stavova sudova i osigura da su zauzeti pravni stavovi na odgovarajući način uključeni.<sup>42</sup>
- ii. Svi nosioci pravosudnih funkcija treba više da se pozivaju i oslanjaju na pravne stavove viših sudova.
- iii. VSTV BiH, vijeća za harmonizaciju i apelacioni sudovi u BiH treba da osiguraju rješavanje međusobno suprotstavljenih pravosudnih stavova.
- iv. Ministarstva pravde i zakonodavni organi treba da daju prioritet usklađivanju materijalnog i procesnog krivičnog zakonodavstva relevantnog za procesuiranje predmeta OKK.

Jednaka primjena zakona je od suštinskog značaja za pravnu sigurnost i jednakost pred zakonom i doprinosi pravdi i pravičnosti i percepciji javnosti o istome. Na osnovu rezultata praćenja suđenja i konsultacija sa nosiocima

pravosudnih funkcija, mehanizmi za osiguranje dosljednog postupanja u sličnim predmetima su slabi. Pored toga, presude i odluke koje su pregledane u praćenim predmetima rijetko sadrže pozivanja na sudsku

<sup>42</sup> Baza pravosudnih stavova dostupna je na sajtu VSTV BiH: [Baza sudske prakse \(pravosudje.ba\)](http://Baza.sudske.prakse.pravosudje.ba).

praksu ili pravne stavove, što ukazuje na nedovoljno oslanjanje na iste. Postojeće alate i mehanizme treba ojačati i promovisati kako bi se osigurala veća ujednačenost u primjeni zakona u krivičnim postupcima uopšte, a posebno u predmetima OKK.

Pored toga, usklađivanje krivičnog postupka i krivičnog prava u vezi sa procesuiranjem predmeta OKK treba aktivno da sprovede odgovarajuća ministarstva pravde. Ad hoc napore za usklađivanje zakonodavstva treba zamijeniti stalnim ekspertskim tijelom koje će biti zaduženo za to.

## Efikasnost

3

### Preporuka

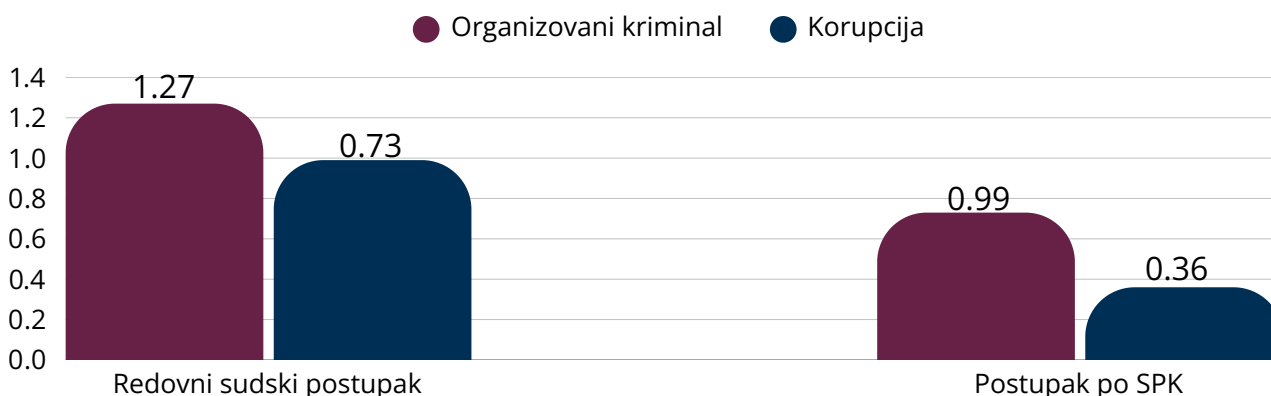
**VSTV BiH, predsjednici sudova i rukovodioci tužilaštava treba da promovišu efikasno procesuiranje predmeta OKK, posebno predmeta visokog nivoa. Konkretnije, trebalo bi:**

- i. Donijeti smjernice za upravljanje suđenjima kako bi se riješila pitanja kao što su identifikacija dogovorenih i spornih činjeničnih i pravnih pitanja, identifikacija dogovorenih i spornih dokaza, dostupnost svjedoka i vještaka i taktika odugovlačenja od strane svih učesnika u postupku.
- ii. Obezbijediti blagovremeno rješavanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou tako što će se postaviti kao obavezno donošenje plana suđenja sa zakazivanjem svakodnevnih ročišta, ili – najmanje – više ročišta sedmično, sve do završetka suđenja.
- iii. Iskoristiti sve dostupne alate u oblasti politika kako bi se zahtijevala prioritizacija predmeta OKK na visokom nivou, uključujući planove za smanjenje zaostataka, godišnje planove i akcione planove uspostavljene sa drugim institucijama.
- iv. Predsjednici sudova i rukovodioci tužilaštava treba da uspostave, u okviru svojih institucija, mehanizam praćenja kako bi se osiguralo efikasno procesuiranje ili istraga predmeta OKK, uz nadzor i izvještavanje prema VSTV-u BiH.

Projekat je identifikovao nepotrebna odlaganja u postupcima koja su se mogla izbjeći, kao i nedostatak efikasnih praksi planiranja suđenja, uključujući rijetko zakazivanje ročišta, obustave i odlaganja zbog zdravlja okrivljenih ili branilaca. Čak i u predmetima koji su riješeni u adekvatnom vremenskom okviru, pažljivijim uvidom u postupak otkrivene su neefikasnosti, poput ročišta koja su često trajala kraće od dva sata, propuštajući time priliku da se efikasno iskoriste zakazana ročišta i vrijeme prisutnih, kao i nedolazak svjedoka.

Rijetko zakazivanje ročišta predstavlja značajan izazov koji je prisutan i u predmetima korupcije i u predmetima organizovanog kriminala, bez obzira na njihovu složenost. Iako se ročišta u fazi postupka koja prethodi suđenju često održavaju, ne koriste se da se odredi bilo kakav realni vremenski okvir za završetak suđenja. U prosjeku, u praćenim predmetima u kojima je izrečena prvostepena ili pravosnažna presuda nakon suđenja, ročišta su se održavala jednom mjesečno u predmetima organizovanog kriminala i jednom u dva mjeseca u predmetima korupcije (vidi grafikon br. 6)

### Prosječan br. održanih ročišta na mjesečnom nivou



**Grafikon br. 6** - Prosječan broj održanih ročišta na mjesečnom nivou u 33 završena predmeta koji su praćeni od jula 2021. do marta 2024. godine.

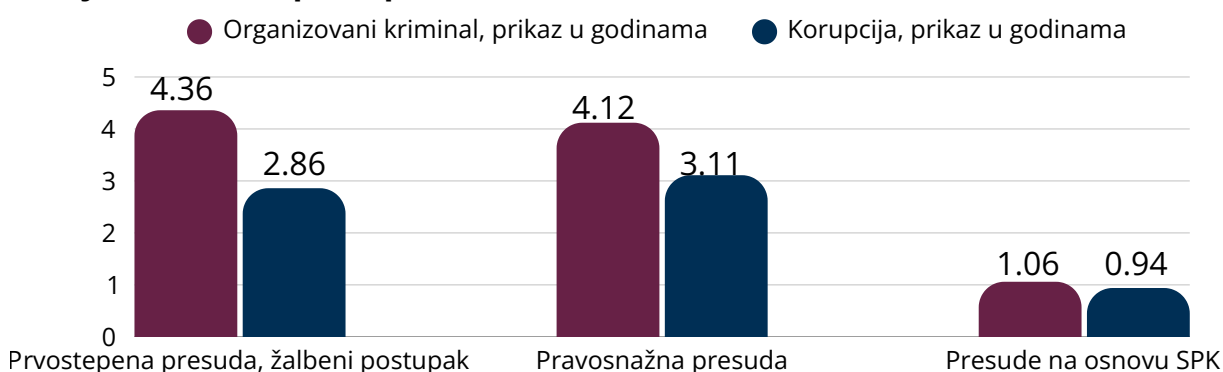
Pravosudni organi objavili su ograničene informacije o ukupnom trajanju postupaka, a taj faktor predstavlja jedan od indikatora efikasnosti. Od 17 praćenih predmeta u kojima je donijeta prvostepena presuda, a koji su sada u žalbenom postupku, prosječna dužina trajanja postupka do prvostepene presude bila je preko tri godine, a u prosjeku je održavano jedno ročište mjesečno.

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

Što se tiče pravosnažnih presuda donesenih u redovnom postupku, iako je prosječna dužina trajanja postupka bila 3,54 godine, uzorak je mali, sa samo devet predmeta. Pored toga, to su bili jednostavni predmeti od kojih se

nekoliko odnosilo na samo po jednog ili dva optužena. Međutim, uprkos tome što su relativno jednostavni, sudovi su u prosjeku i dalje održavali samo jedno ročište na svakih dva mjeseca.

### Prosječna dužina postupka



**Grafikon br. 7 -** Prosječna dužina trajanja postupaka u 33 praćena predmeta od jula 2021. do marta 2024. godine

U 16 praćenih predmeta, optužnica je potvrđena prije 2018. godine. Pet od ovih predmeta je još uvijek u redovnom prvostepenom postupku; tri predmeta su u ponovljenom postupku; pet predmeta je u žalbenom postupku; samo tri predmeta su završena: jedan u septembru 2022. godine, jedan u junu 2023. godine i jedan u novembru 2023. godine. Uprkos potrebi da se ovi postupci hitno završe, s obzirom na protok vremena od potvrđivanja optužnica, u ovim predmetima je u prosjeku održavano samo jedno ročište mjesečno.

Praćenje suđenja ukazuje na to da će se predmeti OKK odugovlačiti u nedogled, jer pravosudni sistem ne želi ili nije u stanju da preduzme adekvatne mjere za napredak i završetak tih predmeta.

Rješavanje ovog problema zahtijeva bolje menadžerske vještine, pojačanu procesnu disciplinu i radikalnu promjenu institucionalne politike, uz institucionalnu i individualnu posvećenost.

Iako je VSTV BiH još 2013. godine usvojio Pravilnik o rokovima za procesuiranje predmeta u sudovima i tužilaštvima u BiH (Pravilnik), kojim se utvrđuju optimalni i očekivani rokovi za svaku vrstu i fazu postupka, ova politika se neznatno odrazila na efikasnost. Revizija Pravilnika je bila mjera predviđena Agendom reformi VSTV-a BiH za 2021. godinu. VSTV BiH je u maju 2023. godine, sa izmjenama i dopunama u septembru 2023. godine, usvojio zaključak prema kojem se ročišta moraju održavati na sedmičnom nivou u predmetima OKK.

Ovu i druge mjere predložene od VSTV BiH u cilju poboljšanja efikasnosti postupaka u predmetima OKK na visokom nivou treba sprovesti odmah.<sup>43</sup> Potrebne su sveobuhvatne smjernice za planiranje suđenjima kako bi se poboljšalo efikasno rješavanje predmeta OKK. Takve smjernice treba da pomognu u rješavanju značajnih izazova sa odugovlačenjem postupaka obezbjeđivanjem okvira za podsticanje

kulture ekspeditivnosti. Pored toga, planovi za smanjenje zaostataka i strateški dokumenti, kao što su godišnji planovi rada, treba da odrede kao prioritet završetak predmeta OKK na visokom nivou. VSTV BiH, u saradnji sa svakim rukovodiocem tužilaštva i predsjednikom suda, treba da uspostavi nadzorni mehanizam kako bi se osiguralo efikasno procesuiranje predmeta OKK.

## Poboljšanje performansi

4

### Preporuka

**VSTV BiH, zajedno sa predsjednicima sudova i rukovodiocima tužilaštava, treba da nastavi da poboljšava mehanizme za praćenje, analizu i javno izvještavanje o procesuiranju predmeta OKK, kao početnu tačku za efikasno kreiranje politika zasnovanih na podacima, posebno u pogledu ukupnog institucionalnog učinka. Konkretnije, trebalo bi:**

i. Obezbijediti smisleno prikupljanje i razvrstavanje kvantitativnih podataka, što može uključivati dalje definisanje parametara za procjenu efikasnosti i djelotvornosti kako u predmetima OKK na visokom nivou, tako i u drugim predmetima OKK.

<sup>43</sup> VSTV BiH, Reformska agenda, Mjera III.3.3: Dalji razvoj vještina upravljanja vremenom i upravljanja predmetima sudija i tužilaca; Mjera III.3.7: Analizirati i predložiti mjere za obezbjeđivanje efikasnosti i djelotvornosti u zakazivanju i održavanju ročišta, uključujući pretkrivičnoročišta posebno u predmetima koji obuhvataju korupciju, organizovani kriminal i ratne zločine; Mjera IV.1.7: U planove smanjenja zaostataka sudova i tužilaštava odrediti kao prioritet predmete korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa.

ii. Unaprijediti modalitete za sprovođenje kvalitativne analize specifičnih pitanja koja utiču na procesuiranje predmeta OKK, uključujući proširenje kapaciteta za interne i eksterne istražne kapacitete.

iii. Definirati i poboljšati procedure za sprovođenje, analizu i korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih analiza u kontinuitetu, tako da ovi podaci služe kao izvor informacija o tekućim naporima za unapređenje procesuiranja predmeta OKK i objavljivati te nalaze jednom godišnje.

VSTV BiH je poboljšalo institucionalni nadzor nad procesuiranjem predmeta OKK, zajedno sa pripadajućim izvještavanjem. Sistem upravljanja predmetima tužilaštva je izmijenjen kako bi se moglo upravljati dodatnim podacima i kako bi se mogli dobiti statistički podaci o ključnim aspektima ovih predmeta, kao što je oduzimanje imovine. Međutim, i dalje je ograničena dostupnost pouzdanih i raščlanjenih podataka sudova o presudama donijetim u predmetima OKK, uključujući kazne protiv svakog optuženog lica. Stoga bi prikupljanje, izdvajanje i javno izvještavanje o podacima trebalo dodatno izmijeniti kako bi se poboljšala dostupnost takvih informacija.

VSTV BiH, u saradnji sa predsjednicima sudova i rukovodiocima tužilaštava, treba da sprovede i objavi kvalitativnu analizu o procesuiranju predmeta OKK, naročito s ciljem identifikacije sistemskih problema i odgovarajućih potrebnih reformi. To bi upotpunilo sveobuhvatnu i smislenu analizu statističkih podataka. VSTV BiH treba dalje da identifikuje pojedince koji imaju tehničke kapacitete i nepristrasnost da mogu da sprovedu takve analize, a po njihovom završetku, treba da odredi zainteresovane strane i modalitete za sprovođenje i davanje odgovora na nalaze. Treba unaprijediti saradnju sa eksternim organima za istraživanje, uključujući akademsku zajednicu ili civilno društvo.

**VSTV BiH treba da osigura da ocjena učinka sudskih i tužilačkih organa, kao i zahtjevi u pogledu obima poslova, odražavaju napore potrebne za procesuiranje predmeta OKK. Konkretno, VSTV BiH, zajedno sa nosiocima pravosudnih funkcija uključenih u procese evaluacije učinka, treba da:**

- i. Obezbijede da kvantitativne i kvalitativne komponente procjena učinka sudskih organa pravilno uzimaju u obzir složenost procesuiranja predmeta OKK na visokom nivou, zajedno sa odgovarajućim naporima.
- ii. Nastave da prate i procjenjuju uticaj promjena na kvantitativne i kvalitativne aspekte ocjena učinka za tužioce i sudije kako bi se osiguralo da postoje adekvatni podsticaji za efikasno procesuiranje predmeta OKK na visokom nivou.
- iii. Obezbijede da evaluatori na odgovarajući i ujednačen način primjenjuju sve odredbe o evaluaciji pomoću kojih se na adekvatan način odražavaju efikasnost i kvalitet rada.

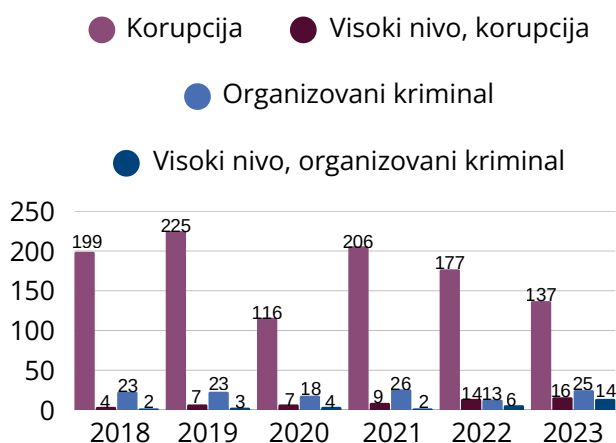
Da bi se osigurala pravičnost, evaluacije učinka sudija i tužilaca moraju precizno uzeti u obzir njihov obim poslova, uzimajući u obzir složenost predmeta, kao i vrijeme i resurse potrebne za krivično gonjenje i presuđenje. Prepoznajući specifične izazove u procesuiranju predmeta OKK na visokom nivou, pravilno odmjereni kriterijumi evaluacije predstavljaju snažan podsticaj za rad na takvim predmetima.

#### *Optužnice*

Od januara 2022. godine, većina tužilaca ima smanjenu kvotu u predmetima OKK na visokom nivou kako bi se osigurala uravnoteženija procjena kvantitativne komponente procjene učinka i motivisali tužioci da preuzmu ove teže i dugotrajnije predmete. Još uvijek je teško procijeniti uticaj tih promjena. Podaci o broju potvrđenih optužnica na visokom nivou od 2018. do 2023. godine

pokazuju raznoliku sliku. Na prvi pogled, čini se da su revidirana kvota, a možda i drugi faktori, doprinijeli povećanom broju potvrđenih optužnica

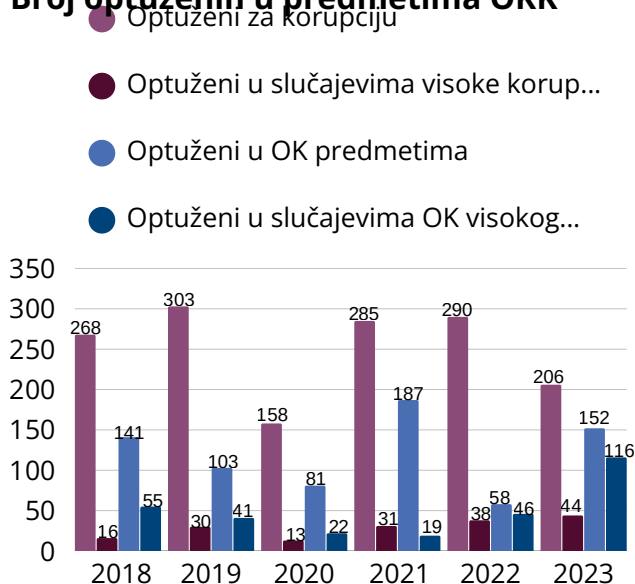
### Potvrđene optužnice u OKK predmetima



**Grafikon br. 8** - Broj potvrđenih OKK optužnica.  
Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

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

### Broj optuženih u predmetima OKK



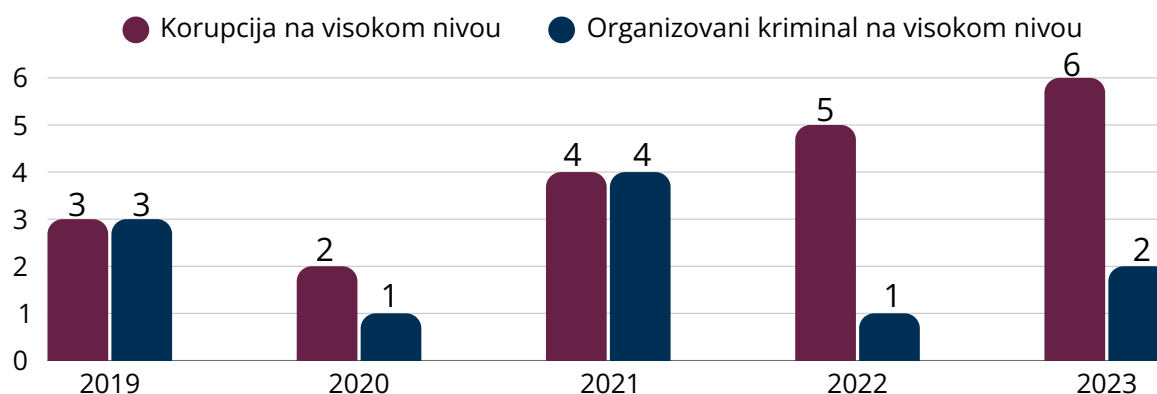
**Grafikon br. 9** - Broj optuženih predmetima OKK.  
Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

### Presude

Sudski ishodi u predmetima OKK visokog nivoa, mjereni pravosnažnim i obavezujućim presudama, su ograničeni (vidi Grafikon br. 10). Konkretno,

smanjena je godišnja kvota za sudije u pogledu organizovanog kriminala, slično kao i za tužioce, ali nije došlo do sličnih promjena za korupciju, ili predmete korupcije na visokom nivou.

### Broj pravosnažnih presuda u predmetima na visokom nivou



**Grafikon br. 10** - Pravosnažne i obavezujuće presude na visokom nivou u BiH. Izvor: Interna akta VSTV BiH o procesuiranju OKK od 2019. do 2023. godine.

VSTV BiH treba da preduzme mjere kako bi se osiguralo da kvantitativne i kvalitativne komponente evaluacije učinka pravosudnih organa odražavaju nivo složenosti predmeta OKK na visokom nivou.

Promjene sistema evaluacije treba da budu usmjerene na podsticanje procesuiranja i okončanja ovih predmeta na efikasan i djelotvoran način.

## 6

### Preporuka

**Unaprijediti stručnost sudija, tužilaca i stručnog osoblja pravne struke za efikasno i djelotvorno procesuiranje i odlučivanje u predmetima OKK, istovremeno osiguravajući da su institucije organizovane na takav način da podrže rješavanje ovih predmeta. VSTV BiH, u saradnji sa rukovodiocima tužilaštava i predsjednicima sudova, a po potrebi i centrima za obuku pravosudnih organa u Republici Srpskoj (RS) i Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) treba da:**

- i. Dalje promoviše specijalizaciju sudija, tužilaca i pravnih saradnika u OKK i nastavi da nudi specijalizovanu obuku.
- ii. Kontinuirano prati, procjenjuje i rješava probleme funkcionisanja, efikasnosti i uticaja specijalizovanih odjeljenja na procesuiranje predmeta OKK.

Pravosudni sistem BiH je formirao specijalizovana odjeljenja za organizovani kriminal, korupciju i privredni kriminal u nekim sudovima i tužilaštvima. U FBiH vlasti preduzimaju korake u pravcu formiranja specijalizovanih odjeljenja u okviru Vrhovnog suda FBiH i Tužilaštva FBiH za procesuiranje predmeta OKK. Međutim, formiranje specijalizovanih organizacionih jedinica nije svemoćno;

mora se razmotriti niz drugih faktora, kao što je obezbjeđivanje adekvatnog broja kvalifikovanih nosilaca pravosudnih funkcija, specijalizovanih finansijskih stručnjaka i pomoćnog osoblja pravne struke i omogućavanje intenzivne saradnje sa specijalizovanim organima za sprovođenje zakona i drugim relevantnim organima.

VSTV BiH, centri za obuku u sudstvu i tužilaštvu FBiH i RS, glavni tužioci i predsjednici sudova treba da osiguraju da sudovi i tužilaštva imaju koristi od stručnosti specijalizovanih sudija, tužilaca, saradnika i savjetnika pravne struke, pripravnika, kao i finansijskih stručnjaka.

Treba ispitati modalitete za produblјivanje ekspertize u okviru stvarne nadležnosti u oblastima kao što su javne nabavke, privatizacija i pranje novca. To može da uključi kontinuiranu obuku i formiranje tima specijalizovanih nosilaca pravosudnih funkcija koji mogu da budu mentori i savjetodavci svojim kolegama.

## 7

### Preporuka

**Unaprijediti procedure vezano za izradu, kontrolu i potvrđivanje optužnica kako bi se poboljšao njihov kvalitet. Preciznije:**

- i. Odredbe o kontroli optužnica u pravilnicima tužilaštava o unutrašnjoj organizaciji treba unaprijediti kako bi se dodatno definisao proces, uključujući obim vršenja kontrola i važeće standarde. Po potrebi treba uključiti posebne odredbe koje se odnose na određene vrste krivičnih djela, kao što je OKK.
- ii. Rukovodioci tužilaštava, njihovi zamjenici i rukovodioci odjeljenja treba da primjenjuju mehanizam kontrole optužnice dosljedno i na ujednačen način prije nego se optužnice OKK finalizuju.
- iii. Predsjednici sudova treba da obezbijede da najiskusnije sudije postupaju na preliminarnom ročištu za odlučivanje o optužnicama u predmetima OKK.
- iv. Stručna pravna zajednica, u saradnji sa odgovarajućim ministarstvima pravde, treba da analizira postojeće prakse i razmotri izradu prijedloga zakona radi jačanja procedure za potvrdu optužnice kako bi se osigurao sveobuhvatan i efikasan proces sudske revizije, uz očuvanje efikasnosti.

Optužnice koje je pregledao Projekat sadržale su, između ostalog: 1) nejasni činjenični opisi; 2) prateći dokazi koji ne podupiru optužbu; 3) nedostajuće činjenice i dokazi za pravnu kvalifikaciju; i 4) nedostajuće informacije o finansijskoj dobiti. Konsultacije sa nosiocima pravosudnih funkcija potvrdile su probleme u pogledu kvaliteta optužnica.

Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava predviđeno je da rukovodioci tužilaštava, njihovi zamjenici i/ili rukovodioci odjeljenja kontrolišu optužnice koje su pripremili tužioci koje oni nadziru. Međutim, obim kontrole nije definisan. Nije jasno da li je kontrola ograničena samo na formalnu usklađenost sa osnovnim zakonskim zahtjevima ili obuhvata i procjenu

dovoljnosti dokaza za optužbe, zakonitost tih dokaza i bilo koja druga praktična ili strateška razmatranja. To za rezultat ima različite prakse kod različitih tužilaca i tužilaštava. Da bi se ojačao i uskladio ovaj proces, u svim tužilaštvima treba dalje definisati relevantne procedure.

U pogledu sudske kontrole optužnica, sudije za preliminarno ročište gotovo uvijek potvrđuju optužnice.<sup>44</sup> Tokom konsultacija, praktičari su izrazili zabrinutost da je postupak za potvrđivanje optužnice neadekvatan na nekoliko načina, uključujući nedostatak kontradiktornosti postupka i manjak vremena za pravilno razmatranje optužnice, posebno u složenim predmetima.

## 8

### Preporuka

**Unaprijediti kvalitet i prakse vezane za izricanje individualizovanih i srazmjernih kazni u predmetima OKK. Konkretno:**

i. Sudije treba da osiguraju da presude sadrže jasno i konkretno obrazloženje u pogledu odluke o izricanju kazne, uključujući primjenu otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i upotrebu uslovnih kazni. Obrazloženje treba da bude takvo da osigura da su kazne individualizovane, proporcionalne i odvrćajuće.

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

ii. KZ treba izmijeniti kako bi se uklonila mogućnost pretvaranja kazne zatvora u trajanju od do jedne godine, uključujući i kaznu zatvora od godinu dana, u novčanu kaznu za krivična djela OKK na visokom nivou.

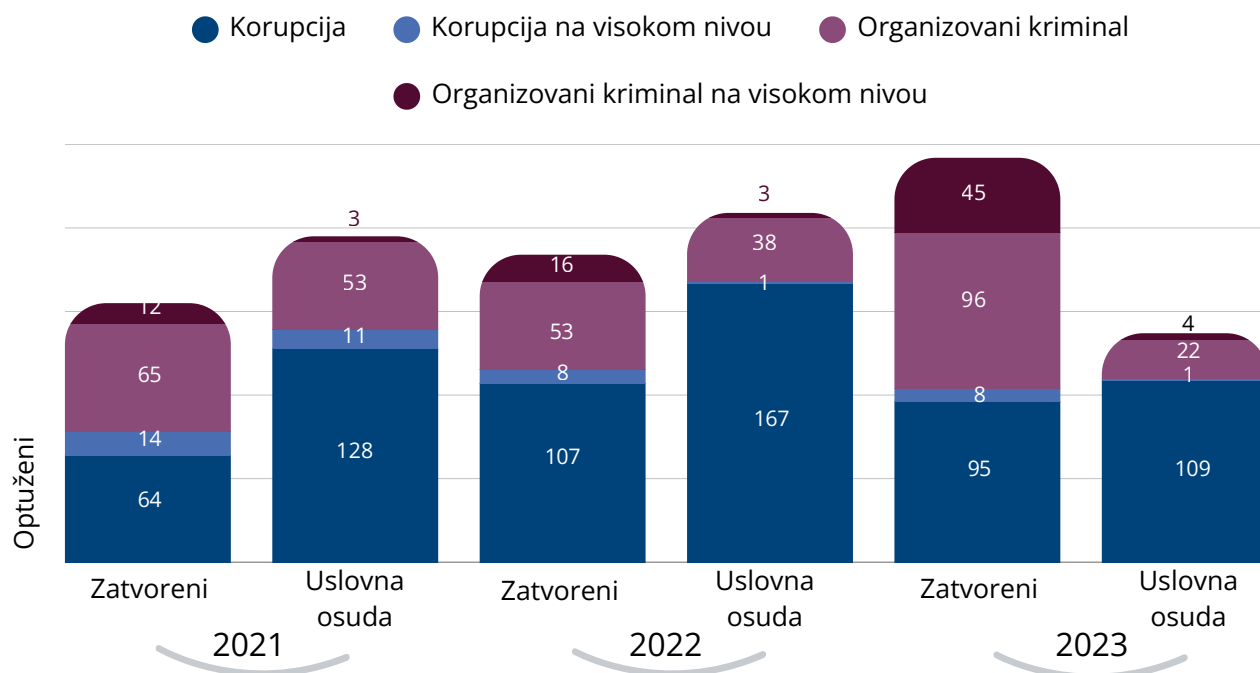
Prilikom individualizacije kazni, sankcije treba da budu srazmjerne težini krivičnog djela i okolnostima učinioca. Sudije treba da daju jasno obrazloženje zašto su korišćene određene krivične sankcije, koji su faktori razmatrani za određivanje kazne i kako sankcija ispunjava svrhu kažnjavanja. U presudama koje je pregledao Projekat, uočen je loš kvalitet obrazloženja u pogledu izrečenih kazni, uključujući primjenu otežavajućih i olakšavajućih okolnosti. Sudije su imale tendenciju da koriste retorički jezik za otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, bez pružanja individualizovane procjene okolnosti slučaja ili učinioca. Štaviše, presude su se pozivale na „naročito olakšavajuće okolnosti“ kao osnov za korišćenje odredbe o ublažavanju kazne ispod zakonskog minimuma, ali nijesu obrazložile kako te olakšavajuće

okolnosti ispunjavaju visoke standarde za naročito olakšavajuće okolnosti.<sup>45</sup> Takođe, u presudama nije bilo pozivanja na drugu sudsku praksu u pogledu izricanja kazni.

Pored nedostataka u pogledu adekvatnog obrazloženja, izrečene kazne su često bile na donjem kraju dozvoljenog raspona kazni i uslovnih kazni. To se ogleda u nalazima Projekta i podacima dobijenim od VSTV BiH. Na grafikonu br. 11 u nastavku, navode se podaci VSTV-a BiH o kaznama protiv učinilaca u predmetima OKK; ovi podaci uključuju i nepravosnažne prvostepene i pravosnažne presude. Tokom 2021. godine, u kaznama izrečenim učiniocima u predmetima korupcije na visokom nivou, skoro polovina je dobila uslovnu kaznu.

<sup>45</sup> Vidi: Smanjenje kazne, KZBiH čl. 49(1)(b); KZ FBiH čl. 50(1)(b); KZ RS čl. 53(3); KZ BD BiH čl. 50(1)(b).

## Kazne u predmetima organizovanog kriminala i korupcije u BiH

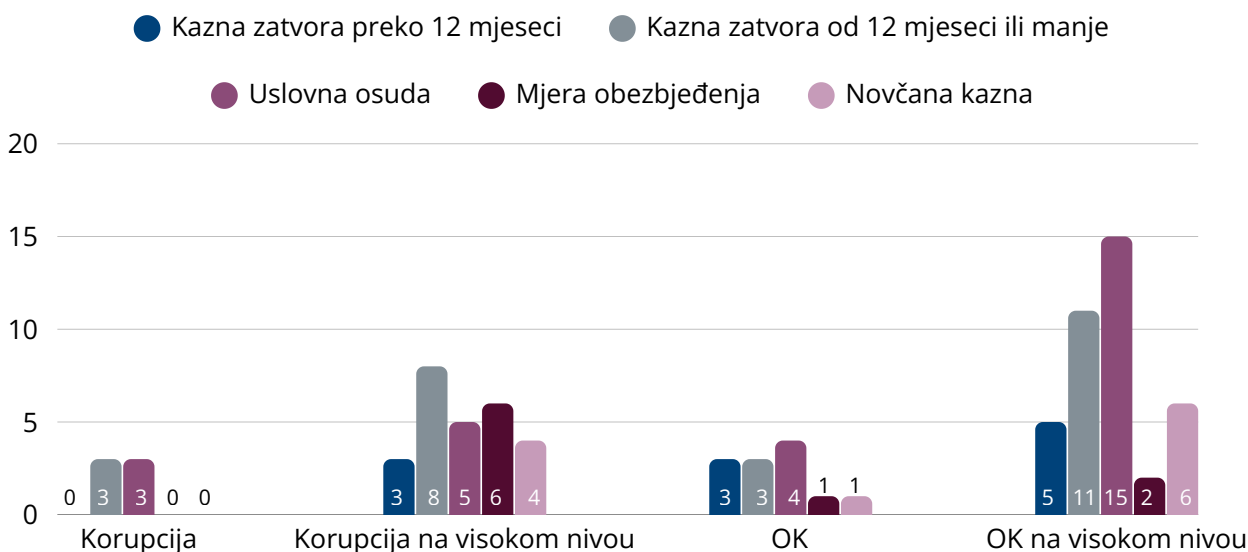


**Grafikon br. 11** - Kazne u predmetima OKK-a. Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Ovi trendovi se još bolje vide u završenim predmetima koje je Projekat pratio. Od 65 osuđenih učinilaca, samo 17% je dobilo kaznu zatvora u trajanju od preko 12 mjeseci; približno 39% je dobilo kaznu zatvora od 12 mjeseci ili manje; a 41,5% je dobilo uslovnu kaznu

(vidi grafikon br. 12). Podaci pokazuju i upotrebu drugih mjera u pogledu zabrane obavljanja određenih poziva, djelatnosti ili dužnosti, kao i novčanih kazni kao dodatnih elemenata sankcije. Protiv 14 odsto učinilaca izrečene su mjere bezbjednosti.

## Kazne izrečene počinocima u konačnim predmetima



**Grafikon br. 12** - Sankcije protiv 65 osuđenih počinilaca (uključujući pravna lica) u praćenim, okončanim predmetima, od jula 2021. do marta 2024. godine

Sva četiri KZ imaju odredbu po kojoj, ako osuđeni koji je osuđen na kaznu zatvora od godinu dana ili manje traži pretvaranje kazne zatvora u novčanu kaznu, sud mora da udovolji takvom zahtjevu.<sup>46</sup> Zabrinjava obavezujuća priroda ove odredbe, prema kojoj su sudije obavezne da ispune zahtjev osuđenog bez razmatranja osnovanosti izmjene kazne. Samo KZ BiH i RS ograničavaju upotrebu ove odredbe u pogledu nekih teških krivičnih djela, ali krivična djela OKK nijesu uključena u te izuzetke.<sup>47</sup> S obzirom na široku primjenu odredaba o smanjenju kazne, često osuđeni – čak i za ozbiljne predmete OKK – imaju priliku da svoju zatvorsku kaznu pretvore u novčanu. Za krivična djela motivisana pohlepom,

koja često uključuju značajne iznose navodne imovinske štete ili nezakonito pribavljene koristi, upotreba ovih odredbi možda neće služiti kao odvraćanje, pa čak može poslati poruku o profitabilnosti takvih krivičnih djela. S obzirom na gore navedeno, treba dalje procijeniti upotrebu i uticaj ovih odredaba u predmetima OKK, u cilju uklanjanja ove mogućnosti za predmete OKK visokog nivoa.

Čini se da se odredba o zamjeni kazne zatvora novčanom kaznom često koristi. Na grafikonu u nastavku prikazane su kazne za 63 učinioca u završenim predmetima koji su dobili kaznu zatvora ili uslovnu kaznu zatvora.

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

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

Samo 17% učinilaca dobilo je kaznu zatvora u trajanju od preko 12 mjeseci, a skoro 39% je dobilo kaznu od 12 mjeseci ili manje. Od 25 učinilaca osuđenih na kaznu zatvora u trajanju od 12 mjeseci ili manje,

u trenutku pisanja Izvještaja, 19 je zatražilo pretvaranje u novčanu kaznu, što je odobreno u svakom slučaju, uključujući i kada nije bila obavezna (vidi grafikon br. 13).

### Kazne protiv 63 izvršioca



**Grafikon br. 13** - Dužina zatvorske kazne u pravosnažno okončanim predmetima protiv 63 optuženih koji su praćeni u okviru Projekta i primjena odredbe o zamjeni kazne zatvora novčanom kaznom.

Mnoge presude koje je pregledao Projekat nijesu se pozivale na konkretne okolnosti ili pružale obrazloženje za izrečenu kaznu. Imajući na umu da kazna zatvora u trajanju od dvanaest mjeseci ili manje mora biti zamijenjena novčanom kaznom ako to zatraži optuženi, kazne se čine blagim.

Dakle, s obzirom na ukupnost ovih okolnosti – loša obrazloženja i česta upotreba niskih kazni i uslovnih kazni – postoji rizik da kazne izgledaju proizvoljne, ili zapravo jesu takve, jer im nedostaju elementi koji ukazuju na proporcionalnost i snagu odvraćanja izrečene kazne.

**Obezbijediti da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški i pravično u predmetima OKK, i obezbijediti da nezakonita dobit, plaćanje odštete oštećenim stranama i/ili saradnja optuženog, po potrebi, budu dio sporazuma o priznanju krivice. Konkretno:**

i. Rukovodioci tužilaštava, BiH, FBiH, RS i Distrikta Brčko (DB) BiH treba da preispitaju uticaj smjernica na sporazume o priznanju krivice u predmetima OKK. Ta ponovna procjena treba da uključi kvantitativni i kvalitativni pregled presuda donijetih nakon potpisivanja sporazuma o priznanju krivice u predmetima OKK. Revidirane smjernice treba da se bave internim preispitivanjem sporazuma o priznanju krivice i modalitetima saradnje optuženih.

ii. Rukovodioci tužilaštava, njihovi zamjenici i tužioci treba da osiguraju da se sporazumi o priznanju krivice koriste strateški kako bi se obezbijedila saradnja optuženih u smislu pribavljanja informacija i dokaza i treba da zahtijevaju oduzimanje imovine ili plaćanje odštete oštećenoj strani, kada je to relevantno i održivo.

iii. Sudije treba da osiguraju da se pretpostavka nevinosti trećih lica poštuje u presudama zasnovanim na sporazumima o priznanju krivice.

iv. Zakonodavci u BiH, FBiH, RS i DB BiH, na osnovu stručnog stava dogovorenog od strane pravne zajednice, treba da usvoje identične odredbe u odgovarajućim ZKP-ovima kako bi uveli krunskog svjedoka ili svjedoka saradnika.

v. Stručna pravna zajednica treba da ustanovi zakonodavno rješenje kojim će se u odgovarajućim odredbama ZKP-a o sporazumima o priznanju krivice predvidjeti saradnja optuženog i da zatraži da sva ministarstva pravde podrže taj prijedlog.

Sporazumi o priznanju krivice se u velikoj mjeri koriste u predmetima koje prati Projekat. U BiH, sporazumi o priznanju krivice imaju oblik pregovaranja o kazni; naime, tužioci sporazum podnose sudu na razmatranje, što za rezultat ima krivičnu presudu, uz mogućnost žalbe iz ograničenih razloga.<sup>48</sup> Sud može da odbije sporazum, ali ne može da ga izmijeni.<sup>49</sup> VSTV BiH je krajem 2019. godine izdalo smjernice svim rukovodiocima tužilaštava da izdaju obavezujuća uputstva o dodatnim kriterijumima za sporazume o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i drugim predmetima.<sup>50</sup> Smjernicama se nastoji osigurati da tužioci ne predlažu

kaznu ispod zakonom definisanog minimuma, blažu kaznu ili sankciju manju od dvije trećine očekivane sankcije u krivičnom postupku. Izuzetno, ako priznanje omogućava otkrivanje drugih krivičnih djela ili izvršilaca, oduzimanje imovine ili isplatu štete oštećenoj strani, tužilac može zaključiti sporazum o priznanju krivice ispod zakonom propisanog minimuma za djelo.

Na sledećem grafikonu prikazani su ishodi protiv 80 optuženih u svim okončanim predmetima koje je pratio Projekat, na kojem se vidi da su sporazumi o priznanju krivice korišćeni za rješavanje postupaka za 69 procenata svih optuženih (vidi Grafikon br. 14).

### Ishodi u praćenim predmetima

- Učinioci osuđeni na osnovu sporazuma o priznanju krivice
- Učinioci osuđeni u redovnom postupku
- Oslobođeni



**Grafikon br. 14** – Rezultati za 80 optuženih u svim predmetima praćenim od jula 2021. do marta 2024. godine

Iako postoje neki izuzeci, u mnogim pregledanim predmetima, tužilaštvo nije koristilo sporazume o priznanju krivice za oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi, plaćanje odštete oštećenim licima ili za ostvarivanje saradnje optuženog u vezi sa otkrivanjem drugih kriminalnih aktivnosti. Ovi podaci ukazuju na propust da se sporazumi o priznanju

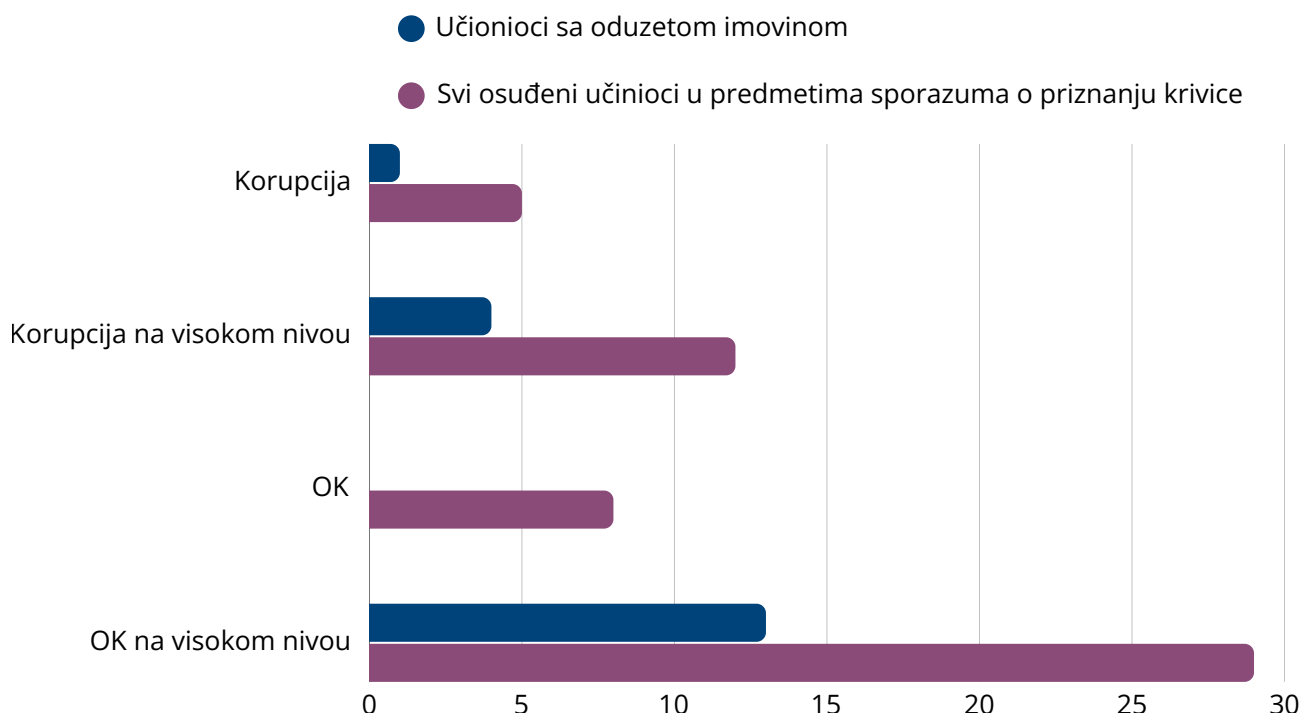
krivice strateški koriste. Konkretno, primjetan je nedostatak oduzimanja nezakonito stečene dobiti u presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice; oduzimanje je naloženo samo protiv 33 % svih optuženih koji su potpisali sporazume o priznanju krivice, uglavnom u predmetima organizovanog kriminala na visokom nivou (vidi Grafikon br. 15).

<sup>48</sup> Vidi Priznanje krivice u ZKP BiH čl. 231; ZKP FBiH čl. 246; ZKP RS čl. 246; i ZKP BD BiH čl. 231.

<sup>49</sup> Vidi Priznanje krivice u ZKP BiH čl. 231(5); ZKP FBiH čl. 246(5); ZKP RS čl. 246(5); i ZKP BD BiH čl. 231(5).

<sup>50</sup> Vidi VSTV BiH, *Smjernice o obavezujućim uputstvima o dodatnim kriterijumima za sporazume o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i drugim vrstama predmeta visokog profila*, 28. novembar 2019.

## Osuđeni učinioci u predmetima sa sporazumima o priznanju krivice



**Grafikon br. 15** - Oduzimanje imovine protiv 54 osuđena učinioca u predmetima riješenim sporazumima o priznanju krivice koje prati Projekat.

Što se tiče rješavanja zahtjeva koje su podnijele oštećene strane, samo je jedna presuda, donijeta nakon sporazuma o priznanju krivice, obradila takav zahtjev. Sud je naložio poništenje nelegalne imovinske transakcije koja je bila dio krivičnog djela. Kao dodatna zabrinutost u pogledu presuda zasnovanih na sporazumima o priznanju krivice, ističe se to da se mnogim presudama ne poštuje pretpostavka nevinosti drugih navodnih saizvršilaca, posebno u predmetima organizovanog kriminala. Navodna krivična djela, opisana u optužnici, obično se doslovno prepisuju u presudu, bez posebnog isključivanja

isključivanja činjenica i/ili pozivanja na okrivljene koji nijesu predmet presude po osnovu sporazuma o priznanju krivice u datom predmetu. Konačno, dužina trajanja postupaka u predmetima okončanim sporazumom o priznanju krivice ukazuje na to da ovi postupci traju više od godinu dana, što nije naročito efikasno za skraćene postupke. Korišćenje sporazuma o priznanju krivice u ranoj fazi postupka obezbjeđuje korist od procesa sporazuma o priznanju krivice, kao što su efikasnost, obezbjeđivanje nezakonito stečene imovine, rješavanje odštetnih zahtjeva i saradnju optuženog.

## Upotreba pravosudnih alata

10

### Preporuka

**Preduzeti mjere za povećanje upotrebe finansijskih istraga, kao i zamrzavanje, oduzimanje i prošireno oduzimanje nezakonito stečene dobiti. Konkretno:**

i. VSTV BiH i svi rukovodioci tužilaštava treba da budu proaktivni u utvrđivanju modaliteta za unapređenje pristupa finansijskim i vlasničkim informacijama osumnjičenih/optuženih, uključujući pravna lica, uz poštovanje povjerljivosti postupka i prava na privatnost. Relevantne institucije na svim nivoima koje su u posjedu takvih informacija moraju biti uključene u ovaj napor, u skladu sa svojim djelokrugom rada i ovlašćenjima.

ii. VSTV BiH, u saradnji sa odgovarajućim ministarstvima pravde i Pravosudnom komisijom BD BiH, treba da obezbijedi da tužilaštva imaju neophodna budžetska sredstva za zapošljavanje ili da na drugi način imaju pristup specijalizovanim finansijskim stručnjacima radi efikasnog procesuiranja predmeta koji uključuju složene finansijske, imovinske i poslovne podatke.

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

- Pregledaju i izmijene i dopune, po potrebi, sve zakone o vještacima kako bi se osigurala usklađenost sa međunarodnim standardima i obezbijedio neophodni nivo kvaliteta.
- Obezbijede da vještaci sa spiska pružaju traženu ekspertizu u predmetima OKK.

iv. VSTV BiH, zajedno sa rukovodiocima tužilaštava BiH, FBiH, RS i BD BiH, treba da ažurira obavezujuća uputstva o sprovođenju finansijskih istraga radi adresiranja drugih finansijskih aspekata krivičnih djela, uključujući zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti i korišćenje proširenog oduzimanja.

U skladu sa međunarodnim standardima, pravni okvir BiH predviđa niz mjera za zamrzavanje i oduzimanje nezakonito stečene dobiti,<sup>51</sup> uključujući korišćenje privremenih mjera ili mjera obezbjeđenja za zamrzavanje imovine, oduzimanje nezakonito stečenih prihoda<sup>52</sup> i upotrebu proširenog oduzimanja.<sup>53</sup> To regulišu i posebni zakoni u FBiH, RS i BD BiH.<sup>54</sup> Uprkos generalnoj dovoljnosti politika i pravnog okvira, ovi važni alati i dalje se ne koriste u dovoljnoj mjeri.

Postignut je određeni napredak u poboljšanju povraćaja imovine u smislu poboljšanog prikupljanja podataka u sistemu upravljanja predmetima tužilaštva, kao i u klasifikaciji finansijskih istraga kao posebnog elementa kako za vođenje evidencije i kao dijela godišnje radne kvote tužioca. Međutim, ovim se ne rješavaju u potpunosti relevantna pitanja. Konsultacije sa zainteresovanim stranama otkrile su izazove u dobijanju blagovremenih i povjerljivih finansijskih informacija na način koji ne ugrožava istragu. Iako je postignut određeni napredak potpisivanjem memoranduma o razumijevanju između relevantnih institucija, čime se olakšava pristup

podacima, potrebni su dodatni koraci kako bi se osiguralo da tužioci u svim jurisdikcijama imaju brz pristup ovim informacijama u vezi sa svim relevantnim izvorima finansijskih, imovinskih i poslovnih podataka.

### **Vještaci**

Dok resorna ministarstva pravde i Pravosudna komisija DB BiH vode spiskove sa velikim brojem finansijskih vještaka, nosioci pravosudnih funkcija su tokom konsultacija na Projektu izrazili zabrinutost zbog nedostatka kvalifikovanih vještaka, kašnjenja u podnošenju nalaza i postojanje potencijala za pristrasnost kod vještaka. Bez poboljšanja kvaliteta vještačenja ili postupaka za njihovo angažovanje, rezultati istrage ne mogu dovesti do stvarnog obezbjeđenja efikasnog vještačenja tokom suđenja.

### **Smjernice o finansijskim istragama**

Pravosuđe je preduzelo korake kako bi poboljšalo zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti. VSTV BiH je u januaru 2019. godine usvojio smjernice kojima se od rukovodilaca tužilaštava traži da izdaju obavezujuća uputstva tužiocima da nalože finansijske istrage u

<sup>51</sup> Vidi nalog za privremene mjere u čl. ZKP BiH. 202 i 395; ZKP FBiH čl. 216 i 416; ZKP RS čl. 112 i 389; i ZKP BD BiH čl. 202 i 395.

<sup>52</sup> Vidi Osnove oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima i načine oduzimanja imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela, KZ BiH čl. 110 i 111; KZ FBiH čl. 114 i 115; KZ RS čl. 83 i 84; i KZ BD BiH čl. 114 i 115.

<sup>53</sup> Vidi prošireno oduzimanje materijalne dobiti stečene izvršenjem krivičnog djela u KZ BiH čl. 110(a); KZ FBiH čl. 114a; KZ BD BiH čl. 114a i čl. 28 Zakona RS o oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim djelom.

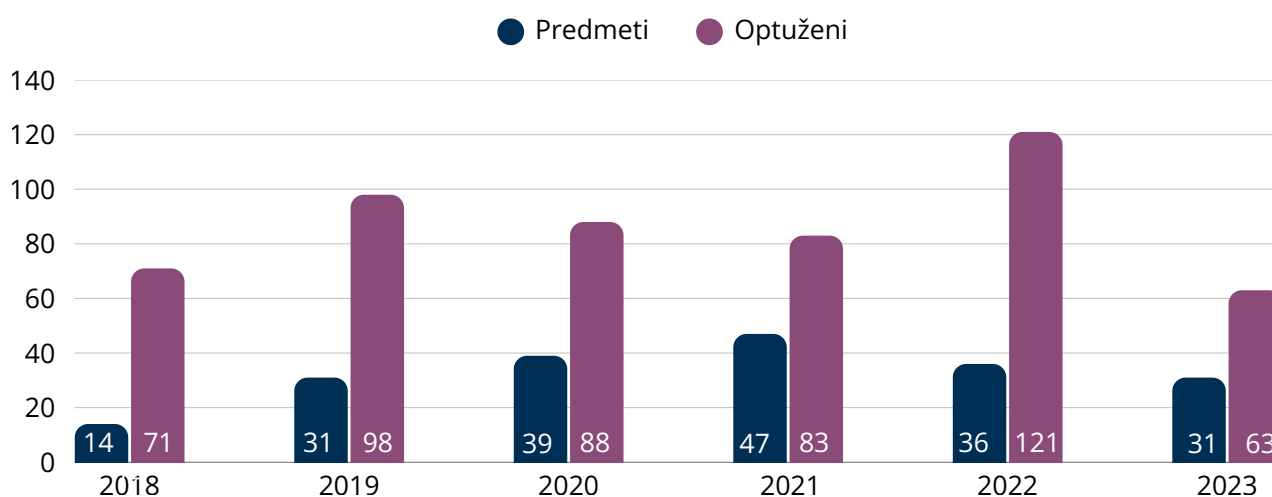
<sup>54</sup> Vidi Zakon FBiH o oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom (Službeni glasnik FBiH br. 71/14) i Zakon RS o oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom (Službeni glasnik RS br. 66/18) i Zakon BD BiH o oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom (Službeni glasnik BD BiH br. 29/16).

predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.<sup>55</sup>

Ove smjernice, koje su trebale biti naknadno ugrađene u obavezujuća uputstva koja su izdali rukovodioci tužilaštava, zahtijevaju od postupajućeg tužioca da razmotri otvaranje finansijske istrage za određenu listu krivičnih djela. Međutim, ograničeni obim ovih smjernica odnosi se samo na jedan aspekt složenog procesa. Nadalje, kao posebna komponenta istražnog procesa, finansijske istrage su definisane kao poseban predmet u sistemu upravljanja predmetima tužilaštva, a samim tim i kao poseban

predmet u pogledu godišnje kvote za tužioce.<sup>56</sup> Novom nomenklaturom omogućava se sistemu upravljanja predmetima da prati upotrebu finansijskih istraga i ista treba da podstakne tužioce da sprovedu finansijske istrage, jer se to odražava na njihovu kvotu. Kao što se vidi na Grafikonu br. 16, iako su se finansijske istrage povećale od 2018. godine, njihova upotreba ostaje neujednačena, a broj optuženih koji su pod istragom varira iz godine u godinu. S tim u vezi, kao što je gore navedeno, čini se da uključivanje finansijskih istraga u godišnju kvotu za tužioce služi kao podsticaj.

## Finansijske istrage



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

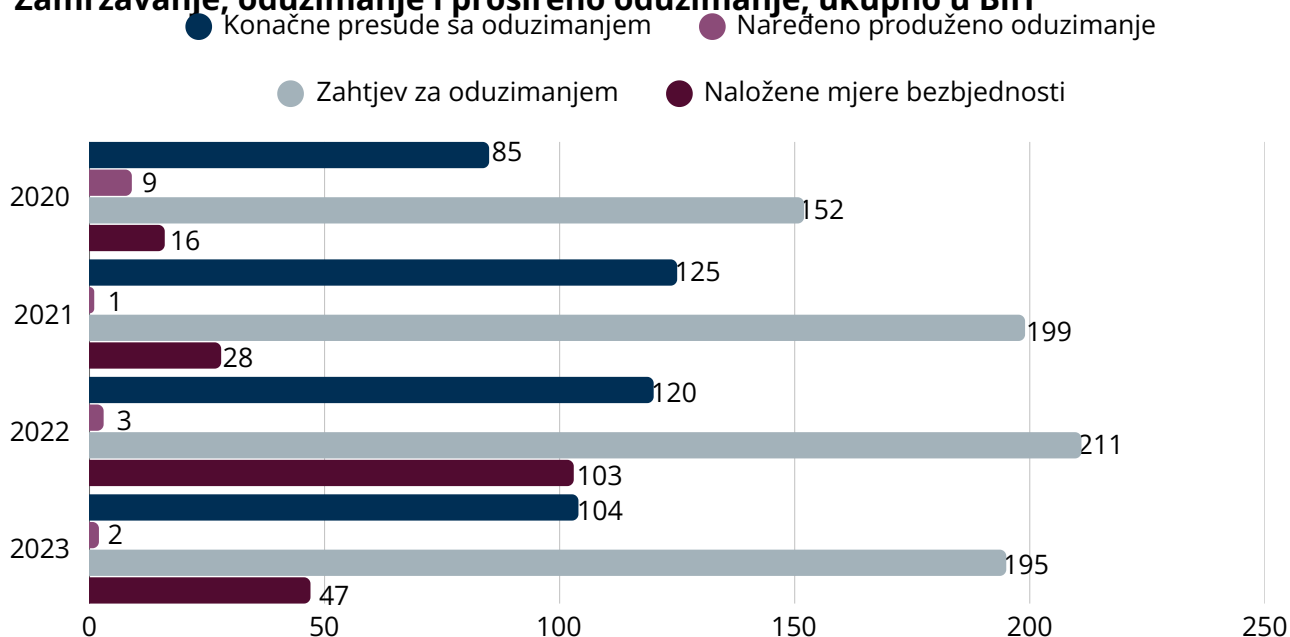
<sup>55</sup> VSTV BiH, *Godišnji izvještaj 2019* (Sarajevo: VSTV BiH, 2019), str. 55, u kojem se upućuje na donošenje smjernica za glavne tužioce za izdavanje obavezujućeg uputstva kojim se propisuje obaveza sprovođenja finansijske istrage prilikom sprovođenja istrage u određenim slučajevima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

<sup>56</sup> VSTV BiH, *Pravilnik o kvotama za tužioce u tužilaštvima u BiH* (Službeni glasnik BiH br. 6/2022, 31.1.2022. godine), *Službeni list-Pregled Dokumenta* ([sluzbenilist.ba](http://sluzbenilist.ba)).

Ipak, podaci o zamrzavanju i oduzimanju nezakonito stečene dobiti pokazuju raznoliku sliku (vidi Grafikon br. 17). Prošireno oduzimanje se nalaže

rijetkim slučajevima, a mjere obezbjeđenja za zamrzavanje imovine prije pravosnažne presude su ograničene.

### Zamrzavanje, oduzimanje i prošireno oduzimanje, ukupno u BiH



**Grafikon br. 17** - Zamrzavanje (bezbjedonosne mjere), oduzimanje i produženo oduzimanje u BiH, od 2020 do 2023. Izvor: VSTV BiH, mart 2024.

Ovi nalazi su u skladu sa ishodima i u predmetima koje prati Projekat. U završenim predmetima, došlo je do oduzimanja imovine od samo 32% svih

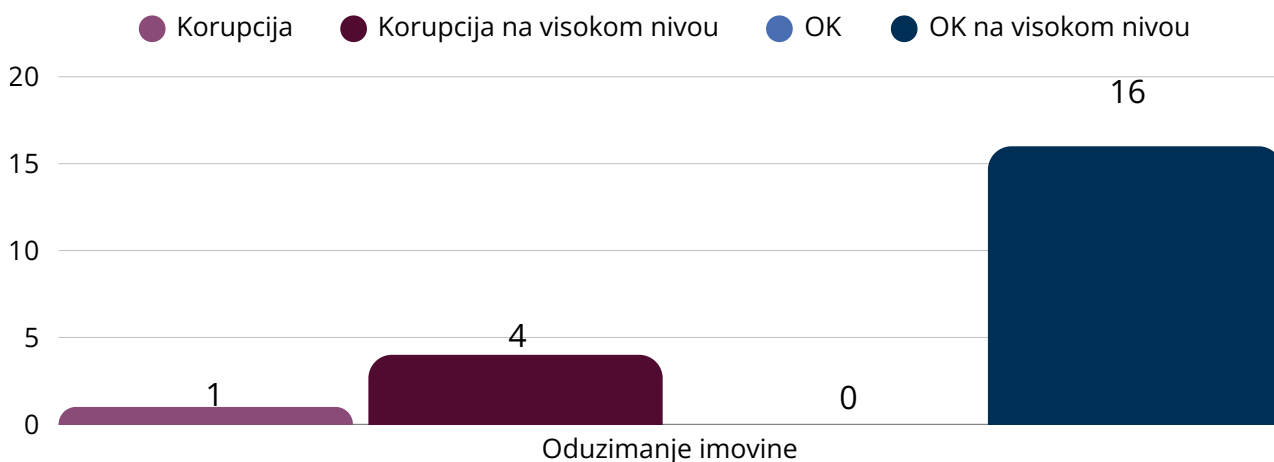
osuđenih učinilaca, prvenstveno u predmetima organizovanog kriminala, dok su neki od iznosa bili samo 100 KM (50 €) (vidi Grafikone br. 18 i 20).

### Oduzimanje



**Grafikon br. 18** - Oduzimanje imovine osuđenim učiniocima u svim donijetim presudama, od jula 2021. do marta 2024. godine. Izvor: Projekat

## Vrste predmeta u kojima je imovina oduzeta



**Grafikon br. 19** - Vrste predmeta sa oduzetom imovinom, praćeni predmeti, jul 2021. godine do marta 2024. godine.

Iako je potrebno dalje praćenje i analiza ishoda oduzimanja imovine, podaci pokazuju neujednačene rezultate. Nalazi Projekta, kao što je gore opisano, ukazuju na potrebu za dodatnim resursima i izgradnjom kapaciteta kako bi se pojačale vještine i stručnost u ovoj oblasti.

Iako su kreirani kvalitetni materijali za obuku i opšte smjernice<sup>57</sup> o finansijskim istragama i postupcima za zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti nije

došlo do usvajanja praktičnijih i obavezujućih smjernica.<sup>58</sup>

VSTV BiH se obavezao na kreiranje smjernica u vezi sa utvrđivanjem finansijskih aspekata krivičnih djela.<sup>59</sup> Ova mjera se može sprovesti ažuriranjem i proširenjem već postojećih obavezujućih uputstava koja su glavni tužioci izdali o finansijskim istragama u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca.

<sup>57</sup> Vidi Eldan Mujanović i Darko Datzer, ur., *Priručnik o oduzimanju nezakonite dobiti* (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, 2016) Oduzimanje\_imovinske\_koristi\_pribavljene\_krivicnim\_djelom\_Prirucnik.pdf (fazuo.gov.ba); The Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) Centre, *Priručnik o djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima* (The AIRE Centre, Regional Anti-Corruption Initiative).

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

<sup>59</sup> VSTV BiH, *Reformska agenda*, mjeraiV.1.13: Treba razviti posebne smjernice u vezi sa utvrđivanjem finansijskih aspekata krivičnih djela ... i korištenjem činjeničnih okolnosti za dokazivanje ovih elemenata.

# VII Kosovo

## Uvod

Kosovsko pravosuđe pokazuje napredak u predmetima organizovanog kriminala i korupcije („OKK“), ali i izazove. Pozitivna kretanja uključuju usvajanje Strategije vladavine prava 2021–2026,<sup>60</sup> kao i usvajanje Strateškog plana za efikasno rješavanje predmeta korupcije i organizovanog kriminala 2022–2024.<sup>61</sup> Pored toga, potpisivanje zajedničke deklaracije („Zajednička izjava o posvećenosti“) od strane ključnih aktera u martu 2023. godine istaklo je posvećenost reformi sektora pravosuđa i jačanju vladavine prava.<sup>62</sup> Iako potpisnici izgledaju istinski posvećeni reformi pravosuđa, i dalje postoje nesuglasice u vezi sa tačnim zakonima koji treba da budu izmijenjeni i dopunjeni, kao i sadržinom izmjena (uključujući sistem provjera integriteta).

Međutim, aktuelni izazovi održavaju percepciju nekažnjivosti i podrivaju povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

Sudije i praktičari imaju poteškoća u tumačenju i primjeni novih odredbi Zakonika o krivičnom postupku („ZKP“), a veliki broj predmeta OKK biva vraćen na ponovno suđenje. To produžava postupke i iscrpljuje resurse.

Uočava se nedostatak transparentnosti i pristupa javnim informacijama. Potrebni su unaprijeđeni sistemi obavještanja o sudskim ročištima i precizniji statistički podaci o funkcionisanju pravosudnog sistema. Na zahtjeve za slobodni pristup informacijama ne odgovara se na ujednačeni način. Iako su usvojene komunikacione strategije, neophodna su obavezujuća uputstva i mehanizmi praćenja kako bi se osigurala njihova efikasnost. Pored toga, nedosljednosti u sudskoj praksi, nedostatak smjernica Vrhovnog suda i ograničene elektronske platforme za pristup presudama ugrožavaju jednakost pred zakonom.

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

<sup>61</sup> Dostupno na: [https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK\\_Plani\\_Strategjik\\_per\\_zgjidhjen\\_efikase\\_te\\_lendeve\\_te\\_korrupsionit\\_dhe\\_krimet\\_te\\_organizuar\\_20\\_22\\_2024.pdf](https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/2022/11/KGJK_Plani_Strategjik_per_zgjidhjen_efikase_te_lendeve_te_korrupsionit_dhe_krimet_te_organizuar_20_22_2024.pdf) (na albanskom). [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

<sup>62</sup> Ministarstvo pravde (MP), Sudski savjet Kosova (KJC) i Savjet tužilaca Kosova (KPC), vršilac dužnosti glavnog tužioca i predsjednik Vrhovnog suda bili su inicijalni potpisnici „Zajedničke izjave o posvećenosti“ o reformi pravosuđa u martu 2023. godine. Strane su identifikovale ključne ciljeve za reformu pravosuđa koji se odnose na poboljšanje procjena učinka sudija i tužilaca, provjere integriteta, disciplinsku odgovornost sudija i status i profesionalni razvoj sudija i tužilaca. Konsolidovani izvještaj je pripremljen 2023. godine i podijeljen sa relevantnim zainteresovanim stranama i međunarodnim organizacijama.

I dalje postoje razlozi za zabrinutost u pogledu postupka ispitivanja svjedoka, prava okrivljenih i kašnjenja u prevođenju, što utiče na pravičnost postupka. Efikasnost postupka i dalje ostaje otvoreno pitanje, sa velikim brojem pomjerenih i neodržanih ročišta i dugim odlaganjima, djelimično i zbog nedostatka jasnih rokova za zakazivanje ročišta i ponovnih suđenja. Nedosljedna upotreba Sistema upravljanja predmetima i informacionog sistema („SUPIS“) i oslanjanje na papirnu dokumentaciju takođe ometa upravljanje predmetima.

Kvalitet optužnica u predmetima OKK je često nizak, što dovodi do velikog broja oslobađajućih presuda. Kriterijumi za ocjenjivanje tužilaca i sudija su kvantitativni i među njima se prednost

daje brzini i obimu nad kvalitetom, kako bi se ispunili zahtjevi u pogledu učinka. Pored toga, neefikasno procesuiranje u predmetima OKK pogoršano je niskim stepenom oduzete imovine. I pored navoda o značajnim iznosima nezakonito stečene imovinske koristi u brojnim predmetima, oduzimanje je minimalno, djelimično zbog nedostatka razumijevanja kod organa za sprovođenje zakona i tužilaca o korisnosti efikasnih finansijskih istraga.

Da bi se riješila ova sistemska pitanja, u Izveštaju se navode preporuke koje imaju za cilj jačanje kapaciteta Kosova za efikasno krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima OKK na visokom nivou, čime se poboljšavaju integritet i kredibilitet pravosudnog sistema zemlje.

## Pravičnost

1

### Preporuka

#### Pojačati transparentnost i pristup informacijama u predmetima OKK.

i. Sudski savjet Kosova („SSK“) treba da obezbijedi redovno objavljivanje i ažuriranje tačnih i blagovremenih informacija o predmetima OKK, uključujući informacije o zakazanim ročištima i presude.

ii. SSK, Tužilački savjet Kosova („TSK“), sudije i tužioci treba da unaprijede komunikaciju sa organizacijama civilnog društva tako što će brzo, konzistentno i sveobuhvatno odgovarati na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Pod tim se podrazumijeva:

- održavanje redovnih konferencija za medije i obavještanje javnosti o predmetima od velikog javnog interesa, posebno o onima koji se odnose na predmete OKK.
- nadgledanje sprovođenja komunikacionih strategija.
- donošenje obavezujućih instrukcija kojima se navode minimalni standardi za objavljivanje informacija o predmetima.

iii. TSK treba da uspostavi mehanizme kako bi se osigurao konzistentan pristup objavljivanju optužnica. Ovi mehanizmi treba da sadrže dovoljne zaštitne mjere za očuvanje prava na privatnost i zaštitu osjetljivih informacija.

Praćenje suđenja uz konsultacije sa predstavnicima medija i civilnog društva, ukazalo je na probleme u pogledu javnog pristupa informacijama, što obuhvata i nepostojanje pouzdanog

sistema obavještanja o sudskim ročištima,<sup>63</sup> nedosljedno objavljivanje sudskih odluka i nedovoljno kvalitetne odgovore na zahtjeve civilnog društva za slobodan pristup informacijama.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Zabrinutost u vezi sa sistemima obavještanja uključuje objavljivanje rasporeda ročišta bez imena optuženih i netačnih ili nedostajućih unosa na platformi.

<sup>64</sup> Kako je navedeno na forumu za diskusiju sa medijima i civilnim društvom 10. aprila 2023. godine.

Za obezbjeđivanje transparentnosti u pravosudnom procesu, posebno u predmetima OKK, neophodno je pažljivo izbalansirati javni interes u postupcima i zaštitu osjetljivih informacija. Poštovanje pravnih okvira i etičkih standarda kako bi se izbjeglo ugrožavanje privatnosti ili prejudiciranje je, stoga, ključno, i važno je da postoje strategije i smjernice za sudove i tužilaštva o komunikaciji sa javnošću.

Projekat konstatuje da je u 2023. godini došlo do značajnog poboljšanja u objavljivanju presuda Apelacionog suda, u odnosu na 2021. i 2022. godinu. Međutim, identifikovana su kašnjenja u objavljivanju presuda osnovnih sudova.

Na institucionalnom nivou, objavljivanje propisa, budžeta, planova, izvještaja i statističkih podataka, zajedno sa

održavanjem redovnih konferencija za medije, povećava transparentnost i odgovornost i gradi povjerenje javnosti. SSK i TSK imaju sveobuhvatne komunikacione strategije za unapređenje transparentnosti i saradnje sa medijima i civilnim društvom.<sup>65</sup> Međutim, neophodno je da savjeti budu proaktivni u praćenju sprovođenja tih strategija.

Vodič Evropske komisije za efikasnost pravosuđa („CEPEJ“) o komunikaciji sa medijima i javnošću za sudove i tužilačke organe pruža korisne smjernice koje mogu poslužiti kao referenca za pristup informacijama.<sup>66</sup> Korišćenje SUPIS-ja za prikupljanje podataka je od vitalnog značaja i osiguraće da pouzdane i ažurirane informacije budu dostupne javnosti putem „Panela za praćenje učinka pravosuđa“.<sup>67</sup>

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

<sup>66</sup> Dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>. Za dodatnu uporednu referencu pogledajte smjernice Engleske i Velsa o pristupu medija sudovima dostupnim na <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-staff-on-supporting-media-access-to-courts-and-tribunals/jurisdictional-guidance-to-support-media-access-to-courts-and-tribunals-criminal-courts-guide-accessible-version>. [pristupljeno 21. marta 2024. godine].

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

### Unaprijediti kapacitet sudova da efikasno funkcionišu na oba službena jezika.

- i. SSK i TSK treba da izvrše procjenu potreba svih osnovnih sudova i tužilaštava i odrede koliko tumača i prevodilaca treba rasporediti u svakom od njih. U tom procesu, treba da odrede kao prioritet raspodjelu resursa za hitne i zaostale slučajeve.
- ii. SSK i TSK treba da preispitaju kvalifikacione uslove i potrebe za kontinuiranom obukom kako bi se osiguralo da tumači i prevodioci imaju neophodne vještine i iskustvo za efikasan rad u pravosudnom sistemu.
- iii. Dugoročno gledano, SSK i TSK treba da obezbijede da uslovi zapošljavanja budu adekvatni kako bi se olakšalo angažovanje i zadržavanje profesionalnih tumača i prevodilaca.

Kvalitetno obučeni tumači i prevodioci su od ključnog značaja za efikasno učestvovanje u postupcima i ostvarivanje prava u pogledu jezika za okrivljene. Ovaj princip se odražava u Ustavu, ZKP-u i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima („EKLJP”), kojima se garantuje pravo na besplatnu pomoć prevodioca ako optuženi ne razumije jezik na kojem se vodi postupak.<sup>68</sup>

Jedan od najčešćih razloga za zabrinutost u vezi sa funkcionisanjem pravosudnog sistema Kosova odnosi se na konstantno nizak nivo kvaliteta prevođenja i tumačenja. Projekat je uočio razloge za zabrinutost u svih 15 praćenih predmeta u kojima je bilo potrebno tumačenje ili prevođenje. Utvrđeno je da dodijeljeni tumači nijesu upoznati sa pravnom terminologijom ili osnovnim vještinama tumačenja.

<sup>68</sup> Vidi: Ustav, član 30 ; ZKP, član 14 ; i Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6. Evropski sud za ljudska prava je izjavio da obaveza davanja tumačenja „nije ograničena samo na imenovanje prevodioca, već i na vršenje određenog stepena kontrole nad adekvatnošću tumačenja”. ESLJP, Cusani protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 24. septembar 2002. godine, dostupno na <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%222002-5182%22%5D%7D> [pristupljeno 21. marta 2024. godine].

Projekat je uočio odlaganja u najmanje 25 prilika zbog toga što tumači nijesu bili dostupni. Pored toga, u najmanje 28 prilika uočena su odlaganje ili prekidi uslijed nepostojanja opreme za simultano prevođenje u sudskim prostorijama, odnosno tehničkim problemima sa postojećom opremom.

Projekat je uočio izazove u obezbjeđivanju prevedenih optužnica i spisa predmeta, uzrokujući kašnjenja od dva do šest mjeseci u pet predmeta OKK na visokom nivou.

Usvojeni propisi TSK-a, etički kodeks i priručnik za tumače i prevodioce su poželjni koraci kojima bi se potencijalno mogao riješiti neki od gore navedenih izazova.<sup>69</sup> Međutim, tokom konsultacija često se moglo čuti da niske plate predstavljaju prepreku za zapošljavanje i zadržavanje visoko kvalifikovanih tumača i prevodilaca. Ovo ukazuje na potrebu za mjerama za stvaranje okruženja koje privlači i zadržava kvalifikovane profesionalce u oblasti tumačenja i prevođenja.

### 3

#### Preporuka

#### Obezbijediti efikasnu pravnu pomoć okrivljenima u svim fazama krivičnog postupka.

- i. TSK, SSK i Advokatska komora Kosova („AKK”) treba da sarađuju na donošenju obavezujućih uputstava, uključujući detaljne vremenske rokove, kako bi se osiguralo da odbrana ima pristup dokazima i materijalu tokom pripremni ročišta u skladu sa ZKP-om.
- ii. Sudovi treba da obezbijede prostorije za privatne konsultacije advokata i klijenata prije ročišta i da omoguće dovoljno vremena za održavanje konsultacija.
- iii. AKK treba da izradi smjernice za branioce u pogledu minimalnih standarda za pripremu u predmetu, savjetovanje i zastupanje.

<sup>69</sup> KJC je 21. juna 2023. godine usvojio sljedeća dokumenta: i) Uredba br. 07/2023 o postupku sertifikacije, imenovanja, uslovima, pravima, obavezama, naknadi i disciplini sudskih prevodilaca i tumača; ii) Priručnik o radu prevodilaca i tumača u pravosuđu Kosova; i iii) Etički kodeks za sudske prevodioce i/ili prevodioce i tumače koji su ovlašćeni i imenovani. U vrijeme izrade, samo je Uredba 07/2023 dostupna na mreži: [https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119\\_KGJK\\_Rregullore\\_07\\_2023\\_per\\_perkthyes\\_dhe\\_interpret\\_gjygesore.pdf](https://www.gjygesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/29119_KGJK_Rregullore_07_2023_per_perkthyes_dhe_interpret_gjygesore.pdf) [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

iv. AKK treba da uspostavi mehanizam za rješavanje žalbi primljenih od sudova u vezi sa ponašanjem svojih članova i da osigura da su odluke iz disciplinskih postupaka javno dostupne, uz istovremeno poštovanje prava na privatnost.

Prema ZKP-u, odbrana ima pravo na kopiju optužnice i na uvid u spise predmeta prije prvog ročišta.<sup>70</sup> Projekat je uočio slučajeve u kojima tužilac nije omogućio odbrani pristup tim važnim dokumentima. Shodno tome, ročišta su prekinuta u 16 praćenih predmeta radi uručjenja optužnice i/ili spisa predmeta,<sup>71</sup> što je dovelo do odlaganja u trajanju između dvije i 24 nedjelje.<sup>72</sup>

U osam praćenih predmeta sa više okrivljenih, Projekat je uočio da usljed nedovoljnih prostorskih kapaciteta u sudnici i kašnjenja u dolasku okrivljenih iz pritvora, branioci nijesu bili u mogućnosti da se konsultuju sa svojim klijentima.

Projekat je u 24 navrata uočio da je branilac nedovoljno kvalitetno zastupao svog klijenta zbog neadekvatne pripreme. Konstatovano je da sudska vijeća nijesu intervenisala u takvim okolnostima. Da bi se osiguralo efikasno pravno zastupanje,

sudovi treba da vrše nadzor koristeći ovlašćenja koja su im data u ZKP-u. Međutim, konsultacije sa sudijama potvrdile su da je jedina mjera za rješavanje pitanja učinka privatno upućenog branioca prijavljivanje branioca AKK-u radi određivanja disciplinskih mjera. To bi bilo prikladno samo u težim slučajevima. Međutim, treba ga primijeniti kada je potrebno. Nažalost, sudije i tužioci su izvijestili da AKK rijetko odgovara na zahtjeve za određivanje disciplinskih mjera i/ili da oni ne dobijaju povratne informacije o ishodu pritužbi. Ako je to tačno, to je zabrinjavajući nedostatak poštovanja zahtjeva suda i može doprinijeti osjećaju nekažnjivosti kod onih advokata koji se ne pridržavaju profesionalnih standarda. Tokom konsultacija, SSK, TSK i AKK izvijestili su da ne postoji mehanizam za rješavanje ovog pitanja, budući da ne postoje redovni sastanci ili platforme za diskusiju o tim pitanjima između institucija.

<sup>70</sup> ZKP, čl. 239, „Materijali dostavljeni optuženom nakon podizanja optužnice“.

<sup>71</sup> Na odredbe ovog člana primjenjuju se mjere zaštite oštećenih i svjedoka. Čl. 239. stav 5 nedavno usvojenog ZKP-a, navodi se: „kada državni tužilac ne postupi u skladu sa obavezama iz stava 1 ovog člana, obavještava se glavni tužilac nadležne institucije.“

<sup>72</sup> U dva predmeta došlo je do pogoršanja odlaganja zbog potrebe za prevođenjem spisa predmeta.

TAKK treba da razmotri efikasnije smjernice za branioce. One treba da sadrže minimalne standarde za pripremu predmeta, savjetovanje i zastupanje.

Takve smjernice bi pomogle u postavljanju standarda za pravno

zastupanje u krivičnim predmetima i pružile bi referentnu tačku na osnovu koje bi se utvrdilo kada je intervencija opravdana.

Primjenu smjernica treba podržati putem sveobuhvatnih obuka kako bi se poboljšao kvalitet zastupanja.

## 4

### Preporuka

**Obezbijediti dosljednu primjenu zakona u skladu sa međunarodnim standardima, a naročito sa standardima Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE).**

- i. Podsticati niže sudove da se pozivaju na sudsku praksu viših sudova, posebno kada se bave pitanjima tumačenja. Vrhovni sud treba da donese smjernice o kompleksnim pravnim pitanjima/tumačenju.
- ii. Povećati broj sastanaka između sudija različitih sudskih instanci i pripremiti sažetak odabranih odluka o postupanju u složenim predmetima OKK na visokom nivou.
- iii. TSK treba da obezbijedi dosljedno i blagovremeno objavljivanje presuda, posebno onih iz viših sudova.

Sudije su prijavile nezadovoljavajuće odnose po vertikali unutar pravosudnog sistema. Konkretno, sudije Vrhovnog suda i Apelacionog suda ne održavaju dovoljno sastanaka sa sudijama Osnovnog suda i ograncima sudova

kako bi se promovisala dobra i ujednačena sudska praksa. Štaviše, u toku konsultacija se ispostavilo da nižestepeni sudovi uglavnom oklijevaju da zatraže pravna mišljenja od

Vrhovnog suda.<sup>73</sup> Takođe je saopšteno da nižestepene sudije nijesu proaktivne u proučavanju i primjeni sudske prakse viših sudova. Time se ograničava sposobnost viših sudova da se pozabave izazovima u tumačenju zakona i promovišu harmonizaciju, što dovodi do sve veće nedosljednosti.

Vrhovni sud je u decembru 2023. godine donio dvije smjernice. Prva, pod nazivom „Odabrane odluke Vrhovnog suda Kosova”,<sup>74</sup> sadrži rezime ključnih odluka u oblasti krivičnih i građanskih predmeta usmjerenih na ujednačavanje sudske prakse. Druga, pod nazivom „Rezime prakse Vrhovnog suda u krivičnim i građanskim predmetima”,<sup>75</sup> nudi rješenja za izazove sa kojima se suočavaju sudije u krivičnim i građanskim predmetima, uključujući smjernice o primjeni sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava („ESLJP”). OEBS pozdravlja ove publikacije i nastaviće da prati njihov uticaj. Podstiče se usvajanje sličnih smjernica za rješavanje izazova u složenim slučajevima OKK sa više optuženih.

I pored brojnih novih zakona koji stupaju na snagu, uključujući novi Krivični zakonik („KZ”) 2019. godine i izmijenjeni i dopunjeni ZKP iz 2023. godine, Projekat bilježi pad izdavanja mišljenja od strane Vrhovnog suda još od 2016. godine.<sup>76</sup> Štaviše, kada postoje presude, odluke TSK ili druge nove smjernice koje utiču na sudsku praksu, od suštinskog je značaja da sudije budu informisane. U tom smislu, redovno informisanje ili dostavljanje obavještenja putem SUPIS-a moglo bi da posluži da nosioci pravosudnih funkcija budu obaviješteni o važnim događajima u njihovoj branši.

Projekat je uočio da se sudovi rijetko pozivaju na postojeću sudsku praksu. Zapravo, samo u dva praćena predmeta se Apelacioni sud pozvao na sudsku praksu – u oba slučaja su se sudije pozvale na odluke ESLJP.<sup>77</sup> Tokom konsultacija, neke sudije su izrazile zabrinutost zbog potencijalne selektivne upotrebe sudske prakse kako bi se favorizovalo preferirano tumačenje. Ovo ističe potrebu za jasnim smjernicama o tome kada i kako sudovi mogu na odgovarajući način da se pozivaju na sudsku praksu viših sudova.

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

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

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

<sup>76</sup> Vrhovni sud je 2016. godine izdao 15 pravnih mišljenja (sa sličnim brojem mišljenja izdatim prethodnih godina). Međutim, između 2017 i 2023. godine izdato je ukupno samo deset pravnih mišljenja. Vidi, <https://supreme.gjyqesori-rks.org/mendimet-juridike/?cYear=2023>. [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

<sup>77</sup> Primjenjivost sudske prakse ESLJP-a je vjerovatno jasnija jer je definisana u čl. 53 Ustava, u kojem se navodi : „Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.”

Potreban je značajan pomak u praksi kako bi se podstaklo pozivanje na postojeću sudsku praksu i razjasnile obaveze strana u tom pogledu. Tu praksu ne treba smatrati prijetnjom po nezavisnost pravosuđa. Umjesto toga, treba je posmatrati kao sredstvo za obezbjeđivanje jedinstvene primjene zakona. Preduzeti su značajni koraci za

povećanje broja objavljenih presuda.<sup>78</sup> U 2023. godini, većina presuda je objavljena na internet stranici SSK-a, zahvaljujući čemu je moguće pretražiti sudsku praksu.<sup>79</sup> Međutim, internet stranica bi mogla biti jednostavnija za korišćenje, a funkcija pretrage mora biti preciznija kako bi se omogućila tačna identifikacija predmeta.

## 5

### Preporuka

#### Obezbijediti nepristrasnost suda i percepciju istog.

i. Obezbijediti praktične obuke sudijama o upravljanju suđenjima i vođenju postupaka na profesionalan i nepristrasan način u skladu sa međunarodnim standardima.

U 15 praćenih predmeta, Projekat je uočio davanje neprikladnih komentara sudija i tužilaca kojima se umanjila percepcija nepristrasnosti i pretpostavka nevinosti. Na primjer, u jednom predmetu korupcije na visokom nivou, nakon što je svjedok optuženog nazvao „dobrom osobom“, jedan od članova sudskog vijeća je odgovorio: „Ako je optuženi dobra osoba, zašto je na optuženičkoj klupi?“ Iako je ova izjava umanjila percepciju nepristrasnosti

suda i narušila pretpostavku nevinosti okrivljenog, odbrana nije tražila izuzeće sudije.<sup>80</sup> U drugom predmetu korupcije na visokom nivou, nakon što je svjedok dao pozitivan komentar o karakteru okrivljenog, predsjedavajući sudija je rekao: „Nećemo ga objesiti“. Isti sudija je prokomentarisao bilješke koje je svjedok imao kod sebe da bi se prisjetio svega što želi da kaže, rekavši: „Da, znamo koliko ste spremni“. Takođe, tokom ispitivanja istog svjedoka, koji je

<sup>78</sup> Prema izvještaju Pokreta FOL o praćenju objavljivanja sudskih odluka (januar - decembar 2022. godine), došlo je do povećanja objavljivanja sudskih odluka za 41% u 2022. godini u odnosu na 2021. godinu (2021: 24.593 objavljene presude; 2022: 34.694 objavljene). KJC je pozvao na još veću posvećenost u objavljivanju odluke suda o povećanju nivoa transparentnosti. Vidi, <https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2023/03/Monitorimi-i-publikimit-te-vendimeve-gjygesore.pdf>. [accessed on 21 March 2024]. [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

<sup>79</sup> eKosova je portal gdje se javne usluge nude na internetu. Dostupno na: [eKosova is a portal where public services are offered online. Available at https://ekosova.rks-gov.net/Service/10](https://ekosova.rks-gov.net/Service/10) [accessed on 21 March 2024]. [datum pristupanja: 21.mart 2024]

<sup>80</sup> Čl. 38(3), ZKP, „[a] sudija se takođe može izuzeti iz vršenja sudskih funkcija u određenom predmetu ako postoje [...] okolnosti koje njegovu nepristrasnost čine sumnjivom.“

ranije bio pritvoren u vezi sa istim predmetom, tužilac je prokomentarisao: Ne mogu da vjerujem da su vas pustili na slobodu“.

U većini predmeta u kojima je više optuženih, sudska vijeća su imala poteškoće da održe red, povremeno pribjegavajući mjerama koje bi se mogle smatrati djelimičnim. Na praćenim suđenjima su uočena pitanja kao što je nedosljedna primjena pravila za ispitivanje svjedoka, što ponovo podriva percepciju nepristrasnosti. Primjera radi, u nekoliko slučajeva, sudije su dozvolile strankama da unakrsno ispituju svjedoke više puta, iako ZKP dozvoljava samo direktno, unakrsno i

i preusmjereno ispitivanje.<sup>81</sup> Pored toga, u najmanje 16 navrata, sudije su po kratkom postupku odbacile prijedloge i prigovore stranaka bez dobrog obrazloženja.

Mnoge od uočenih zabrinutosti odnose se na loše i/ili neodgovarajuće upravljanjem suđenjima. Kosovska akademija pravde (KAJ) treba da obezbijedi praktičnu, visokokvalitetnu obuku za tužioce na temu tehnika ispitivanja, a za sudije o održavanju reda i nepristrasnom predsjedavanju. Time bi se poboljšao kvalitet dijeljenja pravde i povjerenje javnosti u pravosuđe.

## Efikasnost

6

### Preporuka

**Unaprijediti praćenje predmeta kako bi se identifikovali osnovni uzroci za odlaganja i proaktivno pratila dugotrajna suđenja.**

i. SSK treba da uspostavi mehanizam za prijavljivanje predmeta kod kojih se bilježe ozbiljna odugovlačenja, identifikovanje uzroka kašnjenja i određivanje korektivnih mjera.

<sup>81</sup> ZKP, čl. 328-331. Ne postoji odredba o pružanju mogućnosti strankama za još jedan krug unakrsnih ispitivanja ili ponovnog ispitivanja. Štaviše, Evropski sud za ljudska prava je naglasio značaj nepristrasnosti za pravičan pristup pravdi u predmetu García Ruiz protiv Španije, 24. januar 1999, dostupno na: GARCÍA RUIZ protiv ŠPANIJE (coe.int), Piersack protiv Belgije, 1. oktobar 1982, dostupno na predmetu PIERSACK protiv BELGIJE (coe.int), i Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 25. februar 1997, dostupno na: FINDLAY protiv UJEDINJENOG KRALJEVSTVA (coe.int) [datum pristupanja svim dokumentima: 25. mart 2024]

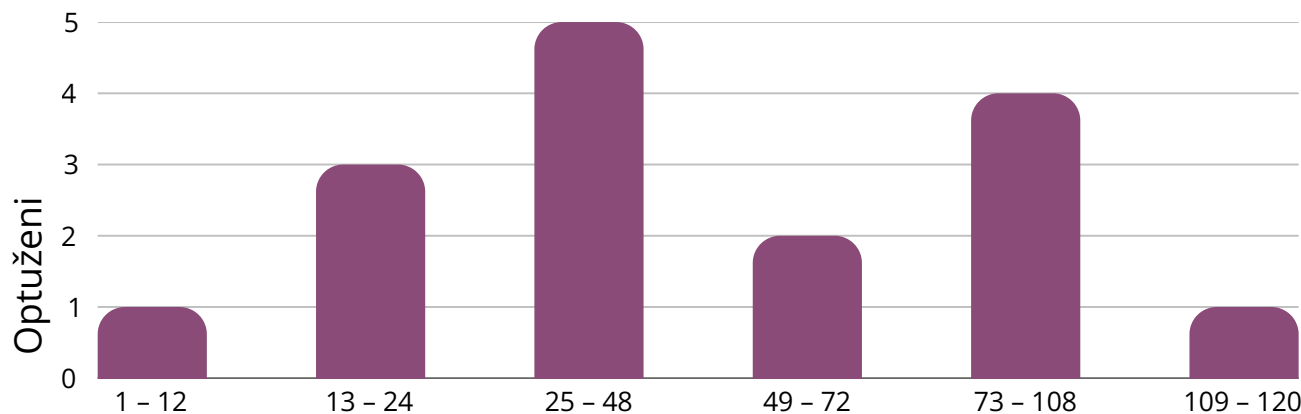
## Preporuka

ii. SSK treba da revidira interna pravila i propise koji utiču na napredak predmeta. Time je potrebno obuhvatiti procjenu praktične primjene pravila o napredovanju u karijeri, penzionisanju i preraspodjeli kako bi se osiguralo da dostupnost sudija ne odlaže postupke.

OEBS je od jula 2021. godine pratio 16 predmeta koji su okončani. Postupci su, od podizanja optužnice do donošenja pravosnažne presude, trajali između

jednog i 120 mjeseci. Konkretno, za 12 predmeta (75 procenata) bilo je potrebno više od 24 mjeseca da se donese pravosnažna presuda.

### Dužina postupka od optužnice do pravosnažne presude u mjesecima



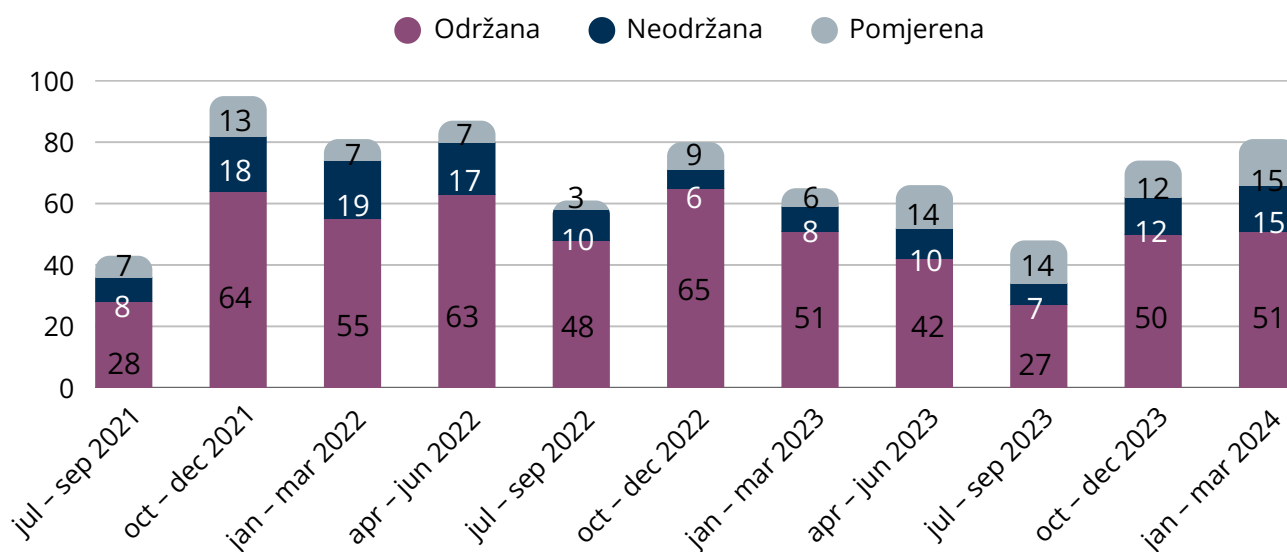
Grafikon br. 20 – Dužina postupka od optužnice do pravosnažne presude

Utvrđeno je da su neodržana ročišta preovlađujući razlog za odugovlačenje postupaka u predmetima OKK visokog i srednjeg nivoa. Ukupno, 30 procenata svih praćenih ročišta bilo je „neodržano“ ili „pomjereno za drugi termin“.<sup>82</sup>

Ključno je naglasiti, posmatrajući donji grafikon, da napredak u pogledu efikasnosti sudskih postupaka, funkcioniše po obrascu sporadičnosti i nepredvidivosti.

<sup>82</sup> Ročišta se definišu kao „neodržana“ ako se tokom njih ne dogodi ništa od suštine i/ili rješavanje predmeta ne napreduje. Ročišta se smatraju pomjerenim kada se datum ročišta unaprijed promijeni i stranke obavijeste o promjeni čime se izbjegava potreba da pristupe sudu.

## Održana naspram neodržanih i pomjerenih ročišta tokom faze praćenja

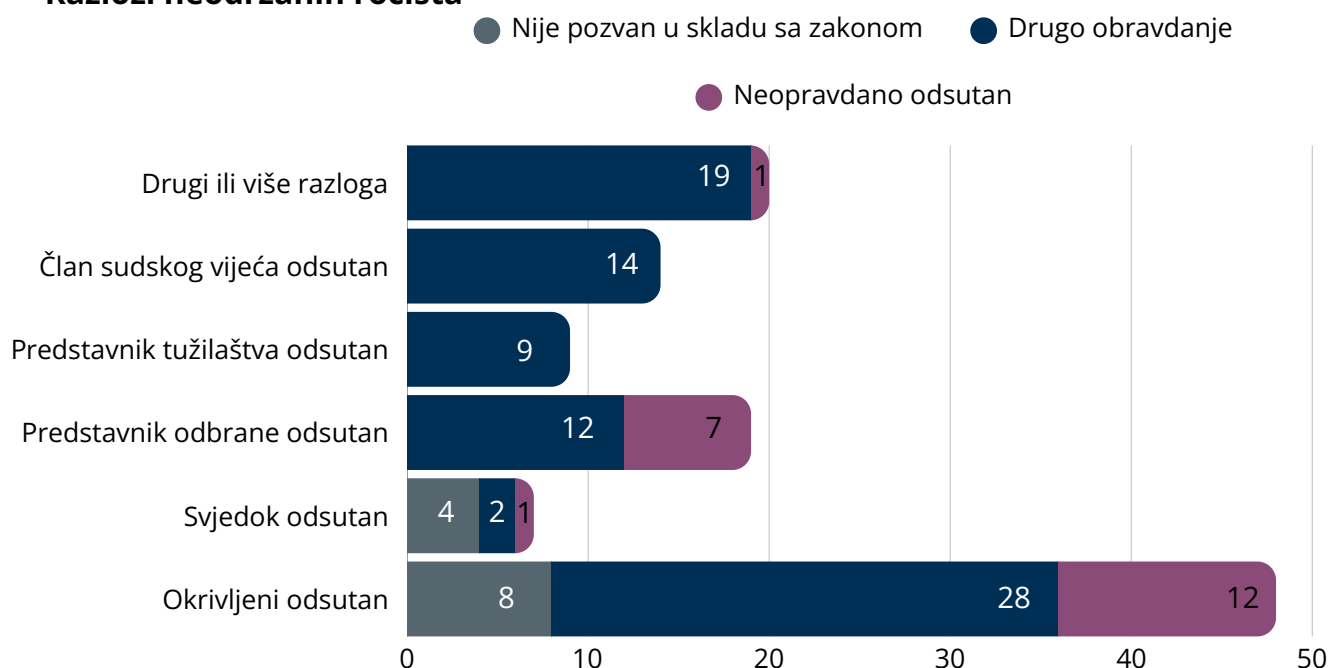


Grafikon br. 21 – Održana ročišta u odnosu na neodržana i pomjerena ročišta

Najčešći razlog za neodržana ročišta bilo je odsustvo jedne ili više stranaka, odnosno odsustvo okrivljenog, svjedoka

branilaca ili tužilaca. To je bio glavni uzrok u 88 od 126 neodržanih ročišta (70 procenata).

## Razlozi neodržanih ročišta



Grafikon br. 22 – Razlozi za neodržana ročišta

Predmeti sa tri uzastopna neodržana ročišta ili predmeti odloženi na više od tri mjeseca treba da pokrenu mehanizam za analizu i korektivne mjere.

Drugi faktor koji uzrokuje kašnjenje je vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje. Na primjer, posmatrači su pratili predmet u kojem je Apelacioni sud ukinuo osuđujuće presude protiv optuženih u tri odvojena navrata i svaki put predmet vratio Osnovnom sudu (prvostepeni sud) na ponovno odlučivanje. Na trećem ponovljenom suđenju, Osnovni sud je oslobodio optužene.<sup>83</sup> Ne postoji rok za pokretanje ponovnog postupka nakon što se predmet vrati iz Apelacionog suda, niti ograničenje u pogledu koliko puta predmet može biti vraćen na ponovno odlučivanje.

Tokom konsultacija, sudije su izrazile zabrinutost zbog prekomjernog

opterećenja, posebno u Specijalnom odjeljenju u Osnovnom sudu u Prištini. Raspoređivanje tri dodatne sudije u to odjeljenje bio je pozitivan korak naprijed. Međutim, od tada su još dva mjesta upražnjena.<sup>84</sup> Tokom 2024. godine, Specijalno tužilaštvo (ST) će zaposliti dodatnih devet tužilaca.<sup>85</sup> Međutim, da bi to dovelo do unaprijeđene efikasnosti, mora postojati dovoljan broj sudija u Specijalnom odjeljenju.

Sudije su se takođe žalile da nedostatak službenika pravne službe i administrativnog osoblja predstavlja prepreku efikasnijem procesuiranju predmeta. Mnogim sudijama nedostaju pravni savjetnici ili pripravnici koji bi im pomogli u radu. SSK i TSK treba da obezbijede kontinuiranu procjenu potreba različitih sudova i odjeljenja, uzimajući u obzir ne samo broj predmeta, već i njihovu prirodu i složenost.

<sup>83</sup> Optužnica je podignuta 2014. godine. Presude Osnovnog suda donijete su 2017, 2018. i 2020. godine, a neki ili svi optuženi su osuđeni. U pravosnažnoj presudi Osnovnog suda 2023. godine svi optuženi su oslobođeni.

<sup>84</sup> Zbog smrti jednog sudije i penzionisanja drugog. Pored toga, Projekat je obaviješten da će se treći sudija Specijalnog odjeljenja penzionisati u julu 2024. godine.

<sup>85</sup> Od 2019. godine Specijalno odjeljenje ima nadležnost nad svim predmetima koje krivično goni SPRK.

### **Poboljšati prakse u vezi sa korišćenjem redovnih i ispregovaranih priznanja krivice.**

- i. Podsticati sudije i tužioce da koriste redovna i ispregovarana priznanja o krivici u odgovarajućim predmetima.
- ii. Kancelarija Glavnog tužioca treba da ažurira Uputstvo o sporazumima o priznanju krivice i da prati njegovu primjenu.
- iii. Vrhovni sud treba da izradi smjernice o priznanju krivice, uključujući kada sudovi treba da prihvate priznanje krivice i ispravan pristup izricanju kazne.

Priznanje krivice, bilo da je ispregovarano ili redovno, i dobrovoljno, čuva ograničene pravosudne resurse. U slučajevima kada su dokazi dovoljni i kada optuženi dobrovoljno prihvata odgovornost, priznanja mogu pružiti efikasno rješenje predmeta pomažući efikasno upravljanje predmetima i korišćenje resursa, posebno u složenim predmetima OKK.<sup>86</sup>

Na Kosovu, Projekat je (potvrđeno od strane zainteresovanih strana) primijetio niski stepen upotrebe sporazuma o priznanju krivice, posebno u predmetima visokog nivoa.

Kosovski zakon omogućava smanjenje kazni nakon izjašnjavanja o krivici.<sup>87</sup> To je prikladno s obzirom na to da su prihvatanje odgovornosti i posljedice za efikasno sprovođenje pravde važni

<sup>86</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sugeriše da se kazna može ublažiti protiv lica „koja pružaju značajnu saradnju u istrazi ili krivičnom gonjenju“ organizovanog kriminala i povezanih krivičnih djela. Konvencija Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu, čl. 26(2). ESLJP je potvrdio da „priznanje krivice“ samo po sebi ne krši pravo na pravično suđenje i može doprinijeti efikasnom postupku, smanjenju pravosudnog opterećenja i poslužiti kao „uspješno sredstvo u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“. Natsvlshvili i Togonidze protiv Gruzije, br. 9043/05, 29. april 2014, st. 90.

<sup>87</sup> 2023 ZKP, Čl. 230

olakšavajući faktori. Ipak, izricanje kazne treba da bude proporcionalno i ne smije da omogući nekažnjivost. Prava optuženih, uključujući pristup efikasnoj pravnoj pouci u okviru koje su navedene sve posljedice priznanja krivice, treba da budu zaštićena.

U četiri praćena predmeta optuženi su izrazili namjeru da priznaju krivicu. Međutim, sud je odbio njihova priznanja krivice. U dva predmeta, priznanja su odbijena jer su saoptuženi osporavali optužbe, a sud je smatrao da svima treba da bude suđeno.<sup>88</sup> U druga dva predmeta sud je utvrdio da osnova priznanja krivice ne odgovara navedenim činjenicama.<sup>89</sup> Ovi slučajevi ilustruju neke od izazova sa kojima se sudovi suočavaju u tumačenju odredbi za redovna i ispregovarana priznanja krivice (IPK).

Tokom 2021. godine, Kancelarija glavnog tužioca izdala je uputstvo o korišćenju IPK-a.<sup>90</sup>

Nepoštovanje uputstava smatra se kršenjem Etičkog kodeksa tužilaca.<sup>91</sup> Međutim, smjernice treba ažurirati kako bi uključile nedavne izmjene i dopune zakonskih propisa i pratile sprovođenje, posebno odredbi o oduzimanju i naknadi nakon IPK-a.

Slične smjernice Vrhovnog suda mogle bi pomoći u usklađivanju sudske prakse u ovoj oblasti.

U tri presude donijete nakon sporazumnog priznanja<sup>92</sup> krivice, sud nije zaštitio pretpostavku nevinosti za saoptužene koji nijesu priznali krivicu. U ovim presudama, navodi tužioca su prepisani u presudu, a da nije isključeno pozivanje na optužene koji su nastavili da osporavaju optužbe. ESLJP je izjavio da presude donesene na osnovu izjašnjenja o krivici moraju da osiguraju pretpostavku nevinosti za druge navodne saizvršioce.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> U oba slučaja krivična djela su navodno počinjena u „saizvršilaštvu“.

<sup>89</sup> ZKP, čl. 242. stav 2.3.

<sup>90</sup> Smjernice detaljno opisuju postupke koji se odnose na NGP-ove, uključujući: sadržaj sporazuma, podsticaje, optuženike-saradnike i dužnosti u vezi sa oduzimanjem i kompenzacijom. Dostupno na: [https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legislacioni/Udhezim%20nr.%20160\\_2021%20per%20Negoci m%20e%20marreveshjes%20mbi%20pranimin%20e%20fajesise.pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legislacioni/Udhezim%20nr.%20160_2021%20per%20Negoci m%20e%20marreveshjes%20mbi%20pranimin%20e%20fajesise.pdf). [datum pristup: 21. mart 2024. godine]

<sup>91</sup> Dostupno na [https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legislacioni/ANKodet/2019\\_02\\_08\\_082355\\_Shqip.pdf](https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf) [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

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

<sup>93</sup> Mucha protiv Slovačke, br. 63703/19, 25. novembar 2021, st. 66 Konkretno, ESLJP je naveo da „sudske odluke moraju biti formulisane tako da se izbjegne bilo kakva potencijalna prethodna presuda o krivici trećeg lica kako se ne bi ugrozilo pravično ispitivanje optužbi u udvojenom postupku.“

**Obezbijediti efikasno upravljanje predmetima OKK.**

i. TSK i Vrhovni sud treba da kreiraju smjernice o upravljanju suđenjima. Smjernice treba da navedu odgovarajuću upotrebu sankcija i drugih mjera kako bi se osiguralo prisustvo strana na ročištima.

ii. TSK i Vrhovni sud treba da podstaknu rasprave o upravljanju predmetima u ozbiljnim/složenim predmetima kako bi se omogućilo:

- Postavljanje realnih rokova za predmet.
- Identifikacija dogovorenih i spornih činjeničnih i pravnih pitanja.
- Identifikacija dogovorenih i spornih dokaza.
- Uputstva o iznošenju dokaza.
- Utvrđivanje potrebe za vještačenjem.

iii. TSK treba da kreira i dalje promoviše korišćenje opcije elektronskog pozivanja i slanja obavještenja kako bi se strane obavijestile o zakazanim ročištima.

Tokom konsultacija, iskazana je opšta podrška za kreiranje smjernica za upravljanje predmetima i primjenu pripremljenih ročišta za aktivno upravljanje predmetima. Te smjernice treba da prate primarne zakonske propise i da omoguće slobodu odlučivanja u slučaju potrebe. Međutim, one treba da obezbijede jasna mjerila za očekivane standarde o tome kako će se predmeti odvijati. TSK treba da razmotri opciju kreiranja i upravljanja obrascima za upravljanje predmetima.<sup>94</sup>

Pomenute smjernice treba da se bave odgovarajućom upotrebom sankcija i procesnih alata kako bi se osiguralo prisustvo stranaka na ročištima. Kosovski zakoni daju sudijama ovlašćenje da preduzmu kaznene ili disciplinske mjere, ali sudije rijetko primjenjuju te mjere na ročištima koja se prate. Sudije često navode nedostatak jasnih instrukcija o primjeni sankcija u slučaju kada se ne primijene kaznene mjere, ističući potrebu za usmjeravanja po ovom pitanju.

<sup>94</sup> Dobri primjeri obrazaca za upravljanje predmetima koji se koriste u Engleskoj i Velsu dostupni su na: [cm001eng.docx \(live.com\)](https://live.com/PTPH_1_defendant.docx); [PTPH\\_1\\_defendant.docx \(live.com\)](https://live.com/PTPH_1_defendant.docx); sa drugim obrascima dostupnim na: [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/CriminalProcedureRules:Forms) [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/CriminalProcedureRules:Forms) [Criminal Procedure Rules: Forms - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/CriminalProcedureRules:Forms) datum pristupa: 21.03.2024. godine]

TSK treba dalje da razvija postojeće baze podataka i promoviše digitalizaciju, zajedno sa razvojem sistema obavještanja kako bi stranke i javnost bili obaviješteni o datumima zakazanih ročišta za predmete.<sup>95</sup>

Koraci ka realizaciji ove preporuke treba da obuhvate:

i. Implementaciju digitalnog sistema obavještanja za slanje automatizovanih i-mejlova ili tekstualnih poruka strankama, sa blagovremenim informacijama o datumima vezano za predmete i eventualnim promjenama.

ii. Redovno održavanje i ažuriranje internet stranica sudova o dnevnim rasporedima ročišta i eventualnom određivanju novih datuma.

iii. Nastavak razvoja i promovisanja upotrebe SUPIS-a za centralizaciju informacija o predmetima,

olakšavanje komunikacije i omogućavanje pristupa relevantnim dokumentima.

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

Te mjere bi poboljšale efikasnost sudskih postupaka, obavještavale stranke i unaprijedile pristup javnosti informacijama.

U junu 2023. godine, KJC je odobrio „Plan rada Specijalnog odjeljenja u Osnovnom sudu u Prištini za 2023. godinu“ („PR“). U februaru 2024. godine plan je ažuriran i obnovljen. Cilj PR-a je povećanje efikasnosti i prioritizacija predmeta u Specijalnom odjeljenju. Usvajanje PR-a je pohvalno, a podstiče se i razvoj sličnih planova rada za druga sudska odjeljenja.

<sup>95</sup> Regionalni projekat praćenja suđenja „Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu“, Privremeni izvještaj o nalazima i preporukama, period revidiranja jul 2021-jun 2022, str. 42

**Obezbijediti sprovođenje odredbi iz novog ZKP-a koje imaju za cilj smanjenje kašnjenja.**

- i. Vrhovni sud treba da izda smjernice o pravilnom tumačenju izmjena i dopuna odredaba o ponovljenim odlučivanjima iz čl. 402 ZKP-a.
- ii. TSK treba da razmotri analizu kontinuirane upotrebe ponovnog odlučivanja u predmetima OKK.
- iii. Vrhovni sud treba da izda smjernice o novim odredbama *in absentia* u čl. 303 ZKP-a.
- iv. AKK treba da izda smjernice o ulozi branilaca tokom postupka *in absentia* i obezbijedi obuku za članove o tim odredbama.

Dana 17. februara 2023. godine, stupio je na snagu izmijenjeni i dopunjeni ZKP, koji je donio izmjene u pogledu rješavanja nedostataka u krivičnom postupku.<sup>96</sup> One obuhvataju suđenja *in absentia* u vezi sa svim krivičnim djelima i uvođenje strože kontrole za vraćanje predmeta iz Apelacionog suda na ponovno odlučivanje. Iako je prošlo šest mjeseci od objavljivanja novog ZKP-a do njegovog stupanja na snagu, Projekat je primijetio da još uvijek postoji značajno

nerazumijevanje u pogledu novih i izmijenjenih odredaba. Može se reći da tokom tranzicionog perioda praktičari nijesu dobili sveobuhvatnu obuku, što je dovelo do problema sa primjenom.

Tokom pet praćenih ročišta, sudije su predložile pokretanje postupka *in absentia*, ali su se branjenici uspješno usprotivili jer nijesu prošli neophodnu obuku. Shodno tome, preporučuje se da AKK razmotri izdavanje smjernica o

<sup>96</sup> Službeni glasnik, dostupno na <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61759> [datum pristupanja: 21. mart 2024. godine]

postupcima *in absentia* za braniocima. Smjernice treba ojačati praktičnim obukama. Ovo je važno jer odredbe postavljaju posebne etičke i pravne izazove pred braniocima.

Projekat je identifikovao pretjerano oslanjanje na ponovljeno odlučivanje kao ključni uzrok kašnjenja u odlučivanju u predmetima. Da bi se riješio ovaj problem, ZKP-om iz 2023. godine uvedena je stroža provjera za vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje. Prema novom ZKP-u, ponovljeno odlučivanje je dozvoljeno samo u "izuzetnim okolnostima", a Apelacioni sud je dužan da u presudu obrazloži zašto nije preinačio presudu već je odlučio da predmet vrati na ponovno odlučivanje.<sup>97</sup>

Međutim, „izuzetne okolnosti“ nijesu definisane i postoji prostor za različita tumačenja. Treba obezbijediti smjernice kako bi sudovi primjenjivali te odredbe.

Trenutno u postupcima o ponovnom odlučivanju postupa isto sudsko vijeće koje je presudilo u predmetu u prvom stepenu. Moguće je da bi i Vrhovni sud trebalo da revidira tu praksu i uključi mišljenje o konstituisanju sudskih vijeća za vođenje postupaka o ponovnom odlučivanju, na odgovarajući način.

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

## Kapacitet

10

### Preporuka

#### Poboljšati kvalitet optužnica i drugih pravnih akata.

i. Kancelarija glavnog tužioca treba da unaprijedi interne mehanizme za kontrolu optužnica prije finalizacije, istovremeno osiguravajući odgovarajuću ravnotežu između autonomije tužilaca i ovlašćenja supervizora da izdaju instrukcije u određenim slučajevima.

<sup>97</sup> Čl. 402, Zakonik o krivičnom postupku iz 2013. godine ... navodi: „1. Apelacioni sud će, u određenim slučajevima, rješenjem poništiti presudu Osnovnog suda i vratiti predmet na ponovno suđenje [...]“. Prema čl. 402 Zakonika o krivičnom postupku iz 2023. godine, ovo je zamijenjeno sa „1. Apelacioni sud, u izuzetnim slučajevima, odlukom poništava presudu Osnovnog suda i vraća predmet na ponovno suđenje [...]“. „Pored toga, u skladu sa Zakonikom iz 2023. godine, stav 2“[t] presuda jasno sadrži razloge i osnove zbog kojih Apelacioni sud ne može postupiti u skladu sa članom 403 ovog Zakonika“.

<sup>98</sup> Dostupno na: 'Priručnik o naknadnoj procjeni pravnih akata'; dostupno na <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/07/Manual-on-Ex-Post-Evaluation-of-Legal-Acts.pdf> [ datum pristupa: 21. mart 2024. godine]

- ii. Kancelarija glavnog tužioca treba da kreira mehanizam za obezbjeđivanje interne kontrole predmeta OKK na visokom nivou koji rezultiraju oslobađajućim presudama ili u kojima se optužnice odbacuju.
- iii. Kosovska akademija pravde („KAJ“) treba da poveća broj ciljanih obuka za tužioce i sudije kako bi se unaprijedio kvalitet optužnica u predmetima OKK.

Uočeni su nedostaci u većini podignutih optužnica u praćenim predmetima. Uobičajeni razlozi za zabrinutost uključuju stil pisanja, neutemeljene optužbe, nejasne činjenične opise, neadekvatno objašnjenje relevantnosti dokaza i doslovno ponavljanje svjedočenja svjedoka. U optužnicama često nema dovoljno podataka o finansijskoj dobiti ili šteti, a izostavljeni su i zahtjevi za oduzimanje imovine. Posebno u predmetima organizovanog kriminala, optužnice uglavnom ne opisuju dovoljno detaljno elemente navodnog krivičnog djela kako to propisuje Krivični zakonik. Uprkos ovim nedostacima, sudije u većini slučajeva nijesu odbacile optužbe niti tražile izmjene i dopune optužnica.<sup>99</sup>

Tokom diskusija i konsultacija došlo je do neslaganja oko uloge pravosuđa u kontroli optužnica – a posebno njihove moći da to učine po službenoj dužnosti

(tj. kada nema zahtjeva stranaka) s obzirom na izraženo kontradiktornu prirodu kosovskog sudskog sistema. Mnoge sudije su izvijestile da preferiraju kada je prijedlog za odbacivanje optužnice podniet od strane odbrane, dok bi u suprotnom strahovale od optužbi da su pristrasne. Važno je napomenuti da je u svih 52 praćenih predmeta, odbrana podnijela zahtjeve za odbacivanje optužnice.<sup>100</sup> Međutim, nijedan od tih zahtjeva nije bio uspješan.

U jednom predmetu vezano za korupciju na visokom nivou, u uvodnom dijelu optužnice nije pomenuto jedno optuženo lice. U tom slučaju, sud je vratio optužnicu tužiocu i zatražio izmjene. To je doprinijelo efikasnom sprovođenju pravde i stoga je istaknuto kao dobra praksa.

<sup>99</sup> Član 235 (4), ZKP

<sup>100</sup> U nekim predmetima uložena je žalba na odbijanje ovih zahtjeva (bezuspješno). Činjenica da tako veliki broj osporava dovoljnost optužnica ima značajne implikacije na sudske resurse i efikasno upravljanje predmetima.

U pokušaju da se identifikuje uzrok neadekvatnih vještina pisanja, konsultacije su otkrile da se tužioci ponekad fokusiraju na kvantitativne umjesto na kvalitativne rezultate; tj. da se fokusiraju na broj podnijetih optužnica umjesto na standarde tih optužnica. To može biti posljedica stavljanja naglaska na kvantitativne pokazatelje u ocjenjivanju učinka tužilaca.

Još jedan identifikovani problem je nedostatak ključnih informacija u optužnicama. To može da ukaže na potrebu da tužioci budu proaktivniji u nadgledanju istraga organa za sprovođenje zakona kako bi se osiguralo da su svi relevantni dokazi pribavljeni prije podizanja optužnice.

Nedostaci uočeni u optužnicama doprinijeli su oslobađanju optuženih u najmanje četiri praćena predmeta. Shodno tome, treba nastaviti sa naporima za poboljšanje kvaliteta optužnica u smislu sadržaja i izrade. Imajući u vidu da tužioci prolaze obuku o izradi optužnica, tokom početnog programa obuke i kontinuiranog stručnog usavršavanja,<sup>101</sup> preporučuje se da se uspostavi efikasan mehanizam interne kontrole radi:

- Održavanja autonomije tužilaštva u donošenju odluka, istovremeno obezbjeđujući dosljednost, odgovornost i poštovanje pravnih standarda putem sistema nadzora.
- Promovisanja dosljednog donošenja odluka i zaštite od pristrasnosti ili sukoba interesa, čime se podstiče pravedan i nepristrasan pravosudni sistem.
- Obezbjedivanja tužiocima stručne konsultacije i smjernice od supervizora.
- Omogućavanja ranog otkrivanja grešaka, propusta ili slabosti, čime se jača krivično gonjenje.

U Evropi ne postoji zajednički standard. U nekim jurisdikcijama, tužioci višeg ranga imaju široka ovlašćenja za nadzor rada kolega nižeg ranga. U drugima je prioritet autonomija pojedinačnih tužilaca. Međutim, opšte se prihvata da kada viši tužioci imaju široka ovlašćenja da intervenišu u predmetima, potrebne su provjere kako bi se osiguralo da to ovlašćenje nije zloupotrijebljeno. Pored toga, treba bi da postoji formalni proces za rješavanje nesuglasica između tužioca koji vodi predmet i njegovog supervizora ili mentora.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Oba programa obuke sprovodi Kosovska akademija pravde.

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

Prijavljeno je da ne postoji mehanizam kontrole za predmete u kojima su izrečene oslobađajuće presude ili su optužnice odbačene. Uspostavljanje takvog mehanizma kontrola

kontrola omogućilo bi učenje iz grešaka i služilo bi kao izvor informacija za buduću praksu. To je, po svemu sudeći, posebno važno u visokoprofilnim predmetima OKK.

11

## Preporuka

**SSK i TSK treba da osiguraju da kriterijumi za evaluaciju učinka i očekivanja u vezi sa opterećenjem sudija i tužioca tačno odražavaju nivo napora neophodnog za postupanje u predmetima OKK.**

- i. Savjeti treba da revidiraju značaj koji se pridaje kvalitativnim pokazateljima u evaluaciji učinka sudija i tužilaca.
- ii. Kvantitativni i kvalitativni elementi procjene učinka treba da na adekvatan način ocjenjuju složenost i potrebne napore za rješavanje predmeta OKK na visokom nivou.
- iii. Savjeti treba da kontinuirano revidiraju kriterijume za procjenu učinka u predmetima OKK kako bi se osiguralo da podstiču dobru praksu i odgovarajuće određivanje prioriteta predmeta.

Procjene učinka imaju za cilj da obezbijede odgovornost i drže pravosudne i tužilačke standarde na nivou, čime se podstiče povjerenje javnosti u pravosudni sistem. Dok kvantitativni pokazatelji učinka, poput upravljanja brojem predmeta i stopa rješavanja, pružaju neki uvid, oni se moraju kombinovati sa kvalitetnim pokazateljima koji ocjenjuju standard

rada sudija i tužilaca.

Na Kosovu, sistemi za procjenu učinka trenutno stavljaju naglasak na kvantitativne pokazatelje. Da bi se postigla bolja ravnoteža, veću pažnju treba posvetiti kvalitativnim faktorima. To bi trebalo da ublaži stav sudija i tužilaca koji daju prednost „kvantitetu nad kvalitetom“ i omogućiti

sveobuhvatnu procjenu ukupne kompetentnosti i profesionalizma. Tekuća primjena ove preporuke dio je gore pomenute „Zajedničke izjave o posvećenosti”.<sup>103</sup>

Konsolidovani izvještaj kojim se detaljno opisuje napredak ostvaren u okviru „Zajedničke izjave o posvećenosti” odražava nalaz da sudije i tužioci treba da budu ocijenjeni na osnovu niza kvalitativnih, kao i kvantitativnih pokazatelja.<sup>104</sup>

KJC je 2023. godine usvojio Uredbu o radnom normativu sudija („Normativ sudija”). Sistem bodovanja koji uzima u obzir težinu predmeta i odražava dodatni rad uključen u slučajeve OKK srednjeg i visokog nivoa je za pohvalu.<sup>105</sup> Preporučuje se da se primjena Normativa sudija procijeni kako bi se izmjerio efekat na sudski učinak i osiguralo da ne stvara neželjene posljedice kao što je „biranje” predmeta kako bi se ispunila norma, a ne objektivno određivanje prioriteta predmeta.

## 12

### Preporuka

**Pravosudne institucije treba da bolje usklade aktivnosti među zainteresovanim stranama i donatorima kako bi se izbjeglo preklapanje i dostigao optimalni sinergijski efekat.**

i. Institucije treba da sazivaju redovne koordinacione sastanke za međunarodne partnere, organizacije civilnog društva i druga tijela uključena u sprovođenje projekata i aktivnosti u oblasti vladavine prava.

ii. Institucije treba periodično da sprovode akcije „mapiranja” kako bi se imala ažurirana evidencija aktivnosti koje se mogu koristiti za podršku koordinaciji i procjenu implementacije i uticaja.

<sup>103</sup> Savjet Evrope je sproveo detaljne procjene sistema evaluacije i za sudije i za tužioce u odnosu na standarde CCJE, što treba uzeti u obzir tokom revidiranja postojećih sistema u okviru ove inicijative. Vidi i Mišljenje CCJE br. 17 (2014) „o procjeni rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa”; dostupno na: <https://rm.coe.int/16807481ea> [datum pristupa: 21.03.2024. godine]. CCJE preporučuje da se sljedeći kvalitativni pokazatelji uzmu u obzir: profesionalna kompetencija, uključujući poznavanje zakona, sposobnost vođenja sudskih postupaka i sposobnost pisanja obrazloženih odluka; lične kompetencije, uključujući sposobnost da se nosi sa teretom posla, sposobnost donošenja odluka i otvorenost prema novim tehnologijama; i socijalne kompetencije, uključujući sposobnost posredovanja, poštovanja strana i nastupa na rukovodećim pozicijama.

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

<sup>105</sup> Uredba o stopi rada sudija, član 14 (1); dostupno na: [Regulation on work rate of judges, Article 14 \(1\); Available at: https://www.gjyqesori-rks.org/regulloret/?r=M&legId=295](https://www.gjyqesori-rks.org/regulloret/?r=M&legId=295) [accessed at 21 March 2024] [datum pristupa: 21. mart 2024]

Nekoliko donatora, međunarodnih partnera i organizacija civilnog društva na Kosovu sprovodi projekte i aktivnosti u oblasti vladavine prava u cilju davanja podrške institucijama sektora pravde. Te aktivnosti uključuju sprovođenje obuka i radionica, mentorstvo i pružanje stručnih znanja i resursa. Da bi se osigurala održivost i izbjeglo preklapanje, sudski organi treba da preuzmu odgovornost za koordinaciju tih raznovrsnih međunarodnih i lokalnih napora.

Institucije sa lokalnog nivoa su bolje pozicionirane za izgradnju i očuvanje inicijativa prilagođenih specifičnim potrebama lokalnog terena,

strategijama i akcionim planovima, što za rezultat ima održivije i efikasnije intervencije. Lokalne institucije treba da preduzmu korake za bolju koordinaciju projekata i aktivnosti vezanih za pravosudni sistem. U najmanju ruku, to bi trebalo da uključuje redovno održavanje „koordinacionih sastanaka donatora“ i mapiranje podrške i aktivnosti koje se sprovode, uz pomoć dobrog modela koji je obezbijeđen na redovnim sastancima TSK-a sa donatorima.

Na kraju, pravosudne institucije koje preuzimaju vođstvo u koordinaciji dovešće do relevantnije, efikasnije i snažnije podrške, čime se podstiče jača infrastruktura vladavine prava.

13

## Preporuka

### **Procijeniti potrebe i učinak specijalizovanih jedinica koje se bave predmetima OKK na visokom nivou.**

i. SSK i TSK treba da kontinuirano nadgledaju, procjenjuju i adresiraju učinak i efikasnost specijalizovanih odjeljenja koja rade na predmetima OKK na visokom nivou.

Specijalno odjeljenje, Osnovni sud u Prištini i Specijalno tužilaštvo (SPRK) nadležni su za većinu OKK predmeta na visokom nivou. Međutim, ishodi predmeta nijesu konzistentni. Savjeti treba da sprovode kontinuirane procjene potreba ovih specijalizovanih odjeljenja i obezbijede srazmjernu raspodjelu resursa. Pod tim se misli naraspoređivanje sudija i tužilaca

adekvatnih kvalifikacija za upravljanje predmetima, dostupnost forenzičke ekspertize i osoblja za pravnu podršku; kao i podsticanje - predmetima, dostupnost forenzičke ekspertize i osoblja za pravnu podršku; kao i podsticanje intenzivnije saradnje sa specijalizovanim agencijama za sprovođenje zakona i drugim relevantnim institucijama.

Takođe treba obezbijediti obuku kako bi se dobila specijalizovana znanja o temama kao što su javne nabavke, krivična odgovornost pravnih lica, finansijske istrage, posebne istražne mjere i pranje novca. Jačanje stručnosti moglo bi se postići i uspostavljanjem kontakt tačaka za pružanje mentorstva, usmjeravanja i uzajamnog učenja o

ključnim temama koristeći model koji je obezbijeđen kroz mrežu koordinatora Glavnog tužilaštva za oduzimanje imovine. Obezbjedivanje adekvatnih resursa i unaprijeđenih vještina imalo bi za rezultat precizniju pravnu analizu i bolje donošenje odluka, što bi na kraju dovelo do pravednijih ishoda.

14

## Preporuka

### Unaprijediti kvalitet presuda u predmetima OKK na visokom nivou.

i. Vrhovni sud treba da izmijeni Smjernice za izricanje kazni iz 2018. godine kako bi ih uskladio sa novim ZKP-om. Revidirane smjernice treba da se bave i pitanjem sankcija u složenim predmetima OKK sa više optuženih.

ii. Sudije treba da izriču jasne, dobro obrazložene presude. Kada su optuženi oslobođeni, treba navesti konkretno obrazloženje. Odluke o izricanju kazne treba da se bave otežavajućim i olakšavajućim okolnostima koje se odnose na svakog optuženog.

Od početka Projekta, tim je pratio 16 predmeta u kojima su izrečene pravosnažne presude (12 predmeta u vezi sa korupcijom i četiri predmeta u vezi sa organizovanim kriminalom).

Visok procenat pravosnažnih predmeta za rezultat je imao oslobađajuće presude. Konkretno, 21 od 26 optuženih (81%) suočenih sa optužbama vezano za korupciju oslobođeni su ili je optužnica odbačena.<sup>106</sup>

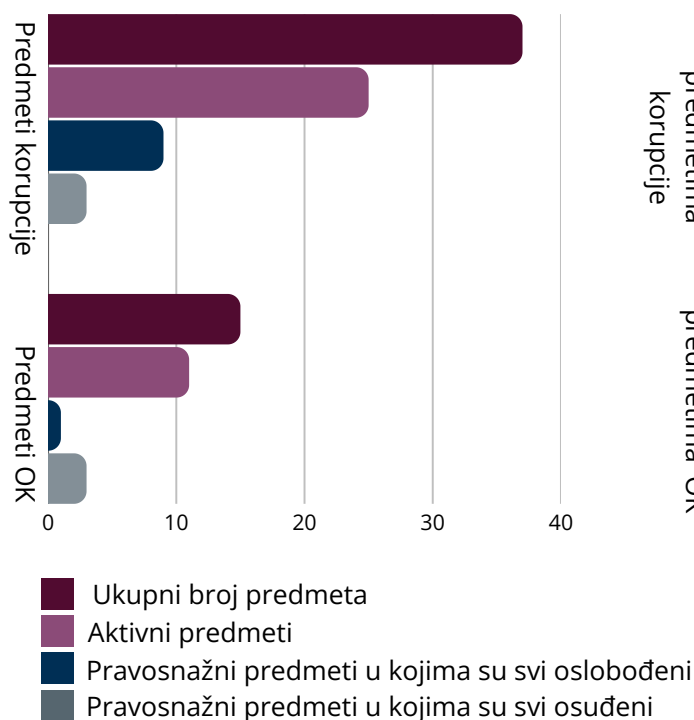
<sup>106</sup> Oslobađajuće presude su zabilježene u devet od 12 praćenih predmeta (75 procenata)

Oslobođeno je 36 od 48 optuženih (75%) za krivična djela povezana sa organizovanim kriminalom. U tri od četiri slučaja organizovanog kriminala, koji su uključivali optužbe u vezi sa trgovinom drogom, konačna presuda je bila oslobađajuća.

Važno je napomenuti da je jedan od četiri završena predmeta organizovanog kriminala završen oslobađajućom presudom svih optuženih

(36 optuženih). Stoga, treba uzeti u obzir mali broj praćenih predmeta prilikom procjene značaja stope oslobađanja u predmetima organizovanog kriminala. Sve u svemu, stopa oslobađajućih presuda u praćenim predmetima OKK iznosi 76 procenata. Međutim, važno je naglasiti da su ovi preliminarni statistički podaci dobijeni iz relativno malog broja predmeta (16).

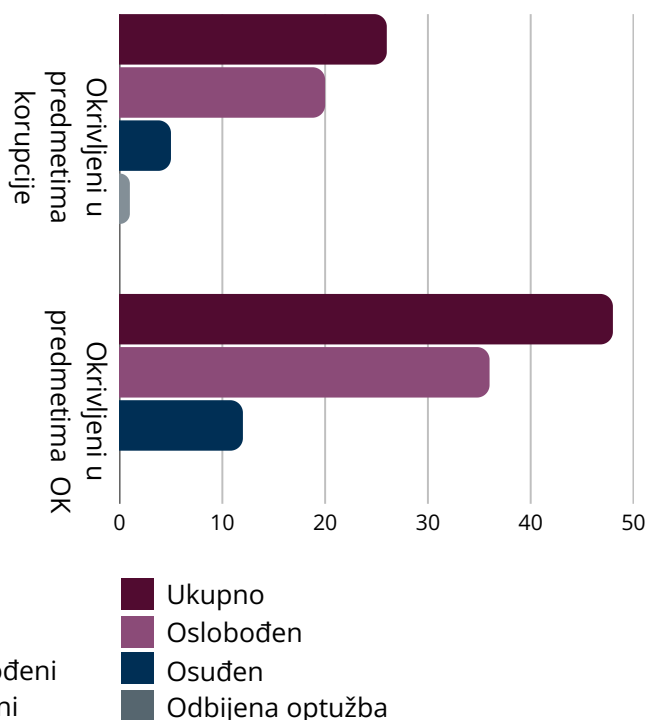
### Aktivni u odnosu na završene predmete



**Grafikon br. 23** – Aktivni u odnosu na završene predmete

Od 16 pravosnažnih predmeta, jedan je zaključen pravosnažnom prvostepenom presudom nakon što je optuženi priznao krivicu, jedan predmet je okončan u postupku za ponovno odlučivanje, devet predmeta je pravosnažnu presudu dobilo u Apelacionom sudu, dok je pet predmeta postalo pravosnažno u Vrhovnom sudu nakon podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

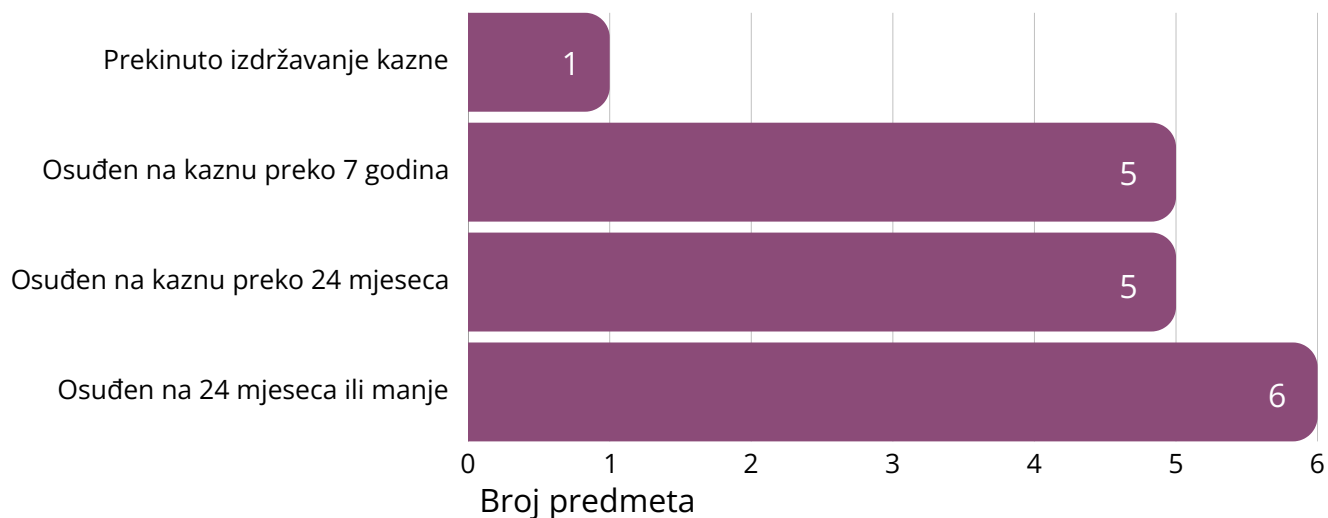
### Ishod završenih predmeta



**Grafikon br. 24** – Ishod završenih predmeta

Ukupno je osuđeno 17 optuženih (jedan nakon priznanja krivice, 16 nakon osporenih suđenja). Pregled izrečenih kazni prikazan je na slici ispod. Važno je napomenuti da je 16 od ukupno 17 optuženih dobilo zatvorske kazne sa automatskim upućivanjem na izdržavanje. Za svih 17 optuženih su izrečene i finansijske kazne.

### Krivične sankcije u pravosnažnim predmetima OKK



**Grafikon br. 25** – Krivične sankcije u pravosnažnim predmetima OKK

Projekat je uočio da presude Osnovnog suda često nemaju jasno i sveobuhvatno obrazloženje odluka, kako za oslobađajuće tako i za osuđujuće presude. U nekim presudama, nalazi o činjenicama bili su nejasni i zahtijevali su dodatnu potkrijepljenost. Neke osuđujuće presude sumirale su otežavajuće i olakšavajuće okolnosti bez određivanja kako se one odnose na svakog optuženog pojedinačno. To je kao rezultat imalo izuzetno kratke presude uzimajući u obzir složenost predmeta i broj optuženih.

Sudije treba da osiguraju da presude ispunjavaju zahtjeve iz ZKP-a. Odluke o izricanju kazne moraju biti u potpunosti obrazložene i individualizovane, sa objašnjenjem otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i zašto se kazna

smatra srazmjernom za svako optuženo lice pojedinačno.

Vrhovni sud je 2018. godine objavio sveobuhvatne smjernice za izricanje kazni sa ciljem ujednačavanja sudske prakse izricanja kazni.<sup>107</sup> Tokom 2021. godine objavljen je i dokument „Specifična smjernica za korupciju i krivična djela protiv službene dužnosti“.<sup>108</sup> Iako je osnovana komisija za praćenje smjernica iz 2018. godine, primjena smjernica nije dovoljno praćena niti je izvršena njihova evaluacija. Sudovi se često ne pridržavaju dosljedno smjernica za izricanje kazne. Smjernice nijesu obavezne i sudska vijeća zadržavaju značajna diskreciona prava prilikom izricanja presuda. Međutim, primjenom smjernica može se

<sup>107</sup> Vrhovni sud, Smjernice za izricanje kazne, 1. izdanje, 2018, takođe dostupno na: <https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Sentencing%20Guidelines.February%202018.pdf> [[datum pristupanja: 21. mart 2024. godine]]

<sup>108</sup> Vrhovni sud Kosova, Korupcija i krivična djela protiv službene dužnosti, Specifična smjernica, jun 2021, takođe dostupno na: [https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884\\_Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%202010.pdf](https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/5884_Corruption%20Specific%20Guidelines-%20June%202010.pdf) [pristupljeno 21. marta 2024. godine]

poboljšati dosljednost u donošenju odluka o izricanju kazni i smanjiti broj žalbi na kazne. Stoga, sudije treba podsticati da se u svojim presudama pozivaju na smjernice.<sup>109</sup>

S obzirom na to da je od 2018. godine došlo<sup>110</sup> do značajnih zakonodavnih izmjena i dopuna, Vrhovni sud treba da ažurira postojeće smjernice kako bi se uzele u obzir te promjene.

## Upotreba pravosudnih alata

15

### Preporuka

**Obezbijediti da se finansijske istrage i oduzimanje imovine sistematski sprovode u predmetima OKK.**

- i. Promovisati efikasnu primjenu istražnih alata, uključujući specijalne istražne mjere (SIM) i uzajamnu pravnu pomoć.
- ii. Primijeniti smjernice za tužioce o privremenom i trajnom oduzimanju iz 2023. godine i razmotriti da li su potrebne dodatne smjernice o finansijskim istragama.
- iii. SSK i TSK treba da osiguraju da procjene učinka sudija i tužilaca i njihov obim poslova odražavaju napore potrebne za postupak oduzimanja.
- iv. KAP treba da osigura da izgradnja kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga i oduzimanje imovine bude dovoljna, efikasna i usmjerena na najrelevantnije adrese.

Projekat je ispitao podatke o finansijskim istragama u praćenim predmetima i primijetio da su tužiocima sproveli finansijske istrage u samo 32 od 52 praćena predmeta

(62 procenta). Uprkos činjenici da su praćeni predmeti imali značajne navodne iznose štete ili dobiti, oduzimanje imovine se desilo u rijetkim slučajevima.

<sup>109</sup> Opcija bi mogla biti da se sudije obavežu da daju obrazloženje ako odstupaju od smjernica.

<sup>110</sup> Uključujući Krivični zakonik iz 2019. godine i Zakon o krivičnom postupku iz 2023.

Nekoliko faktora doprinosi niskom stepenu primjene finansijskih istraga i oduzimanju imovine na Kosovu. Prvo, postoji nedostatak uvažavanja i vještina kako kod policije tako i kod tužilaca u pogledu značaja oduzimanja i načina sprovođenja efikasnih finansijskih istraga. Pored toga, Projektom je uočena nedovoljna upotreba alata kao što su specijalne istražne mjere (SIM) i uzajamna pravna pomoć (UPL) za otkrivanje prihoda od kriminala.

Kada predmet OKK na visokom nivou bude završen osuđujućom presudom, tužioci imaju tendenciju da preusmjere svoj fokus na druge predmete umjesto da pokrenu propisanu proceduru proširenog oduzimanja. Razlozi za to mogu biti višestruki npr. ograničenja u pogledu resursa, konkurentni prioriteti ili nedostatak naglaska na povraćaj imovine nakon izricanja osude u ocjenjivanju rada.

Povećanje konačnog oduzimanja imovine u 2023. godini, u poređenju sa prethodnim godinama, predstavlja pozitivan razvoj.<sup>111</sup> Međutim, povećanje se može pripisati malom broju predmeta u kojima je oduzeta imovina velike vrijednosti i stoga ne ukazuje na širu/sistematsku upotrebu oduzimanja nakon osuđujuće presude.

Postupak oduzimanja zahtijeva značajan napor i specijalizovana znanja pravosudnih i tužilačkih organa. SSK i TSK treba da uzmu u obzir složenost takvih predmeta u ocjenjivanju učinka i obimu obaveza. Ovakav pristup bi osigurao da se sudijama i tužiocima obezbijede adekvatni resursi i vrijeme za sprovođenje sveobuhvatnih finansijskih istraga i efikasno vođenje postupaka oduzimanja imovine.

Usvajanje smjernica o oduzimanju imovine koje je Glavno tužilaštvo izdalo u oktobru 2023. godine predstavlja još jedan pozitivan iskorak.<sup>112</sup> Napori sada treba da se fokusiraju na podizanje svijesti o smjernicama i promovisanje i nadgledanje njihove upotrebe. Kako se navodi, značajan nespornost u vezi sa Zakonom o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine otežao je upotrebu privremenog i trajnog oduzimanja. Ova pitanja i dalje postoje uprkos velikom broju obuka o ovim temama.

Da bi se ovi izazovi uspješno riješili potreban je pristup sa više strana. Nadležni organi treba da se pozabave nedostacima u znanju i vještinama kod službenika za sprovođenje zakona i pravnika, da obezbijede podsticaje za korišćenje instituta povrata imovine revidiranjem kriterijuma za procjenu učinka.

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

<sup>112</sup> To je bilo u skladu sa ranijim preporukama za pružanje dodatnih smjernica o ovoj temi.

### **Unaprijediti pristup finansijskim informacijama za organe za sprovođenje zakona i tužioce uz poštovanje prava na privatnost.**

- i. Obezbijediti Specijalnom tužilaštvu pristup podacima iz zvaničnih registara na istom nivou kao i Kosovskoj finansijsko-obavještajnoj jedinici (npr. policijske baze podataka, katastar i poreska uprava).
- ii. Pružiti smjernice privatnom sektoru o odgovaranju na zahtjeve pravosudnih organa za dostavljanje informacija.
- iii. Osigurati da forenzički finansijski stručnjaci imaju dovoljno vještina i stručnih znanja tako da se njihov rad može pravilno procijeniti.

Obezbjedivanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja u predmetima OKK, posebno pranja novca, zahtijeva unaprijeđen pristup finansijskim informacijama organima za sprovođenje zakona i tužiocima uz poštovanje prava na privatnost. Specijalno tužilaštvo se trenutno oslanja na Finansijsko-obavještajnu jedinicu (FOJ) za finansijske istrage, ali se suočava sa preprekama u pristupu ključnim podacima iz postojećih baza podataka. Pored toga, tužioci često ne razumiju dovoljno prikupljene podatke, što ometa činjeničnu i pravnu analizu.

Odobranje pristupa Specijalnom tužilaštvu podacima iz zvaničnih registara na način kako to FOJ radi, uticalo bi na značajno unapređenje

kapaciteta tužilaštva za istragu i krivično gonjenje. Međutim, potrebno je uspostaviti snažne zaštitne mjere za zaštitu prava na privatnost, uključujući stroge protokole za zaštitu podataka, kontrolu pristupa i korišćenje anonimnih ili zbirnih podataka gdje je to moguće.

Što se tiče privatnog sektora, pružanje jasnih smjernica ključnim privatnim finansijskim institucijama, kao što su banke i osiguravajuća društva, o njihovim obavezama prilikom odgovaranja na zahtjeve pravosudnih organa je od ključnog značaja. Ove smjernice treba da pokrivaju pravni okvir, vrste zahtjeva, procedure za postupanje i mjere povjerljivosti, naglašavajući saradnju i usklađenost uz zaštitu prava na privatnost.

Što se tiče vještina i stručnosti finansijskih forenzičara, treba uspostaviti sveobuhvatan mehanizam evaluacije za procjenu kvalifikacija, kompetencija i integriteta finansijskih stručnjaka. Ovaj mehanizam evaluacije treba da obuhvati stroge kriterijume za izbor, redovne procjene učinka i tekuće zahtjeve za profesionalni razvoj. Obezbjedivanjem da se forenzički finansijski stručnjaci pridržavaju rigoroznih standarda, može se očuvati efikasnost i pouzdanost finansijskih istraga.

U sprovođenju ovih mjera treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između olakšavanja pristupa finansijskim informacijama za policijske organe i tužioce i zaštite prava pojedinaca na privatnost. Čvrste mjere zaštite podataka, jasne smjernice i strogi mehanizmi evaluacije mogu pomoći u postizanju te ravnoteže i osigurati da pristup finansijskim informacijama bude efikasan i zakonit.

17

## Preporuka

### Unaprijediti regionalnu saradnju u procesuiranju predmeta OKK.

- i. Upotreba postojećih neformalnih mreža i regionalnih grupa, kao što je CARIN,<sup>113</sup> i za razmjenu informacija.
- ii. Podsticanje hitnog davanja odgovora na zahtjeve za uzajamnu pravnu pomoć, uključujući:
  - Jasne smjernice i standardne operativne postupke za blagovremeno i efikasno rješavanje zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć od strane nadležnih organa.
  - Odrediti kontakt tačke u sudskim organima kako bi se ubrzala obrada zahtjeva.
  - Obezbijediti programe obuke kako bi se unaprijedilo razumijevanje međunarodnih pravnih okvira.

<sup>113</sup> CARIN je neformalna mreža organa za sprovođenje zakona u oblasti praćenja imovine, zamrzavanja, zaplene i oduzimanja. To je međuagencijska mreža. Svaku državu članicu predstavlja službenik za sprovođenje zakona i sudski vještak (tužilac, istražni sudija i sl. u zavisnosti od pravnog sistema). CARIN trenutno ima 54 registrovane jurisdikcije članice, uključujući Kosovo, 27 država članica EU i devet međunarodnih organizacija. Dostupno na <https://www.carin.network/> [datum pristupanja: 21. mart 2024. godine]

Projekat je pratio četiri predmeta u kojima je postupak produžen zbog kašnjenja u dobijanju uzajamne pravne pomoći. Najkraći posmatrani period za dobijanje pomoći bio je dva mjeseca.<sup>114</sup> Kosovski pravni stručnjaci potvrdili su da formalni zahtjevi za uzajamnu pravnu pomoć mogu potrajati do 12 mjeseci, a u nekim slučajevima nije bilo odgovora na zahtjeve.

Da bi se smanjio uticaj ovih kašnjenja i dodatno poboljšala regionalna i međunarodna pravosudna saradnja, treba koristiti postojeće neformalne

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

Preporučuje se primjena smjernica i standardnih operativnih procedura, zajedno sa praktičnom obukom o primjeni MPP-a i međunarodnih pravnih okvira za jačanje povjerenja praktičara u primjenu tih mjera.

<sup>114</sup> Svjedočenje lica pritvorenog u susjednoj jurisdikciji.

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

# VIII Crna Gora

## Uvod

Tokom protekle tri godine, procesuiranje predmeta ozbiljnog OKK u Crnoj Gori pokazalo je ograničen napredak. Na cjelokupno funkcionisanje pravosudnog sistema negativno je uticao nepotpuni sastav pojedinih pravosudnih organa i v.d. stanje na ključnim pozicijama. Međutim, Crna Gora je napravila neke pozitivne iskorake u rješavanju pravosudne krize.

U martu 2022. godine imenovan je novi glavni specijalni tužilac. Od kada je stupio na dužnost, došlo je do značajnog napretka u broju podignutih optužnica protiv okrivljenih visokog profila, koje su od posebnog javnog interesa. Dalje, Skupština je izabrala preostalog sudiju Ustavnog suda u novembru 2023. godine, tri preostala člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika u decembru 2023. godine i Vrhovnog državnog tužioca u januaru 2024. godine. U trenutku rada na ovom izvještaju, predsjednik Vrhovnog suda nije bio imenovan, iako je ova pozicija u v.d. stanju od decembra 2020. godine.

S obzirom na to da predmeti od velikog javnog značaja – takođe prema metodologiji Projekta - obično imaju političke implikacije, sastavni dio analize projektnog tima je bila i procjena nezavisnosti pravosuđa.

Projekat je više puta uočio da političari neprimjereno komentarišu krivične postupke koji su u toku, u predmetima koji se prate. Kroz praćenje medijskog izvještavanja, Projekat je takođe zaključio da mediji doprinose jačanju gore navedenog problema stalnim objavljivanjem i širenjem problematičnih izjava.

Nadalje, nedavno podignute optužnice protiv bivših ili postojećih predstavnika pravosudnih organa i državne uprave ukazuju na činjenicu da je organizovani kriminal pokušao da izvrši uticaj na ključne institucije, uključujući tužilaštvo i policiju, u mjeri i sa posljedicama koje će tek morati da se utvrde.

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

Kada je riječ o ekspeditivnosti u postupanju, Projekat konstatuje nedostatak efikasnosti u postupcima kao jedan od najvećih nedostataka u procesuiranju predmeta OKK u Crnoj Gori.

Od 59 predmeta koji se prate, završena su samo dva. U jednom predmetu je izrečena oslobađajuća presuda, dok je drugi završen u fazi kontrole optužnice jer ista nije potvrđena. Samo je osam predmeta završeno u prvostepenom postupku tokom perioda sprovođenja Projekta.

Projekat je takođe primijetio da sudskim aktima – uključujući presude, optužnice i odluke o pritvoru – često nedostaje adekvatno obrazloženje. Pored toga, pritvor se ne tretira kao krajnja mjera, dok su odluke o određivanju pritvora često praćene neadekvatnim obrazloženjem, kako je ukazao Ustavni sud, koji je utvrdio da je pravo okrivljenih na slobodu povrijeđeno u tim slučajevima.

Pored toga, pretjerano uzimanje u obzir olakšavajućih okolnosti prilikom izricanja kazni predstavlja razlog za zabrinutost. U predmetima koji se prate, sud je izrekao minimalnu kaznu ili kaznu iznad minimalne koja je predviđena Krivičnim zakonikom za određena krivična djela za pet okrivljenih i izrekao kaznu nižu od zakonom predviđenog minimuma za 55 okrivljenih. S obzirom na to da se ove

brojke zasnivaju uglavnom na kaznama koje proizilaze iz presuda donijetih na osnovu sporazuma o priznanju krivice, pozitivno je što su Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo izdali smjernice o upotrebi sporazuma o priznanju krivice. Nadamo se da će problem blage kaznene politike u sporazumima o priznanju krivice biti riješen kroz pravilnu primjenu ovih smjernica.

Uočeni su i značajni nedostaci u vezi sa oduzimanjem imovine u predmetima OKK. Nemogućnost pronalaženja imovine koja se može privremeno ili trajno oduzeti u svrhu direktnog ili proširenog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću ukazuje na to da metode finansijske istrage, koje se trenutno koriste, nijesu efikasne.

U sljedećem poglavlju, predstavljeno je 19 ciljanih i djelotvornih preporuka zasnovanih na nalazima dobijenih praćenjem suđenja, u cilju otklanjanja izazova vezanih za nezavisnost pravosuđa, upravljanje suđenjima, kaznenu politiku, kvalitet pravosudnih akata, finansijske istrage i oduzimanje imovine.

## Pravičnost

1

### Preporuka

**1. Učiniti informacije o procesuiranju predmeta OKK dostupnim javnosti na vrijeme, tačno i dosljedno, što obuhvata objavljivanje rasporeda ročišta, optužnica i presuda. Konkretno:**

i. Predsjednici sudova i rukovodioci državnih tužilaštava treba da osiguraju ujednačenost prakse u objavljivanju sudskih akata i drugih informacija u vezi sa krivičnim postupkom, uključujući i raspored ročišta.

ii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da pripremi i sprovede specijalizovane obuke iz oblasti odnosa s javnošću (PR) za sve tužioce i sudije koji se bave predmetima OKK, a naročito za rukovodioce institucija i službenike za odnose sa javnošću, uzimajući u obzir međunarodne standarde i najbolje prakse u izvještavanju o predmetima OKK i predmetima od velikog javnog interesa.

iii. Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo treba da ažuriraju svoje komunikacione strategije jasnim uputstvima o tome kako sudije i tužioci treba da izvještavaju o predmetima OKK od velikog javnog interesa.

iv. Sudski savjet i Vrhovni sud treba da pokrenu programe informisanja kako bi se olakšalo bolje razumijevanje uloge pravosuđa u održavanju vladavine prava.

Projektni tim je uočio da se rasporedi ročišta, kao i relevantna sudska akta, ne objavljuju redovno na internet stranicama Višeg suda u Podgorici i Specijalnog državnog tužilaštva. Na internet stranici suda nijesu objavljeni

podaci o najmanje 229 ročišta u 42 predmeta koji se prate. Većina neobjavljenih ročišta bila su ročišta za kontrolu optužnice i za kontrolu sporazuma o priznanju krivice. Što se tiče sudskih i tužilačkih akata, najmanje

24 optužnice nijesu objavljene u 21 predmetu, niti 71 presuda po osnovu sporazuma o priznanju krivice u 11 predmeta.

Nekoliko sagovornika je tokom konsultacija istaklo značaj posjedovanja konkretnog alata za komunikaciju sa javnošću o predmetima OKK, jer postoji prostor za unapređenje kulture odnosa sa javnošću unutar pravosudnih organa, a naročito sudova.

Pored toga, potrebna je obuka kako bi se pomoglo pravosudnim akterima da identifikuju predmete o kojima treba izvještavati i omogućiti im da se upoznaju sa standardima transparentnosti i izvještavanja u

krivičnim predmetima. Razvoj komunikacionih strategija i uključivanje službenika za odnose s javnošću i rukovodilaca institucija su efikasan način za uspostavljanje ravnoteže između transparentnosti i zaštite pravosudnih institucija.

Projektni tim predlaže pokretanje programa informisanja kako bi se ojačala veza između sudova i lokalnih zajednica. Ti programi mogu uključiti aktivnosti kao što su otvoreni događaji u sudovima, javne debate, prezentacije i distribucija informativnih materijala ili drugog sadržaja koji bi unaprijedio odnose između pravosudnih organa i javnosti.<sup>116</sup>

## 2

### Preporuka

#### **Ojačati kapacitete medija da se pridržavaju međunarodnih standarda i Kodeksa novinara u izvještavanju o predmetima OKK:**

- i. Medijska samoregulatorna tijela treba da izrade glosar pravne terminologije za novinare koji izvještavaju o predmetima OKK kako bi se omogućilo adekvatno izvještavanje i poštovanje ljudskih prava, uključujući i u pogledu pretpostavke nevinosti.
- ii. Sudski i Tužilački savjet treba da ponude obuku za novinare o pravnoj terminologiji i procedurama za izgradnju kapaciteta novinara da na odgovarajući način izvještavaju o predmetima OKK,

<sup>116</sup> CCJE, Mišljenje br. 23(2020) o ulozi udruženja sudija u pružanju podrške nezavisnosti pravosuđa, strana 9, dostupno na [Strazburu, 27. septembar 2012. \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t20200923/23_2020_000_en.pdf).

uključujući i nezavisnost pravosuđa i pretpostavku nevinosti. To bi doprinijelo izgradnji povjerenja između dvije strane.

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

Kao najčešći primjeri ističu se neprikladna upotreba pravne terminologije koja predstavlja okrivljene kao da su već osuđeni; objavljivanje fotografija okrivljenih sa lisicama na rukama; promovisanje neprikladnih izjava političara ili drugih uticajnih lica sa njihovih naloga na društvenim mrežama ili negdje drugo; objavljivanje članaka koji neprimjereno kritikuju ponašanje sudija u krivičnim predmetima koji su u toku, itd. Takođe, mediji su objavljivali neke od dokaza koji su procurili iz krivičnih predmeta koji su u fazi istrage, uključujući i transkripte poruka sa kriptovanih aplikacija.

Prema povratnim informacijama dobijenim od svih pravosudnih aktera, način na koji mediji u Crnoj Gori izvještavaju o krivičnim predmetima često je neprimjeren i može biti osmišljen tako da izvrši pritisak na sudije i tužioce i podriva povjerenje javnosti u pravosuđe. Takav stav su imali i neki od novinara koji su

učestvovali na događaju za civilni sektor u organizaciji Projekta, napominjući da mediji daju pretjeranu pažnju neprikladnim izjavama političara, posebno pripadnicima izvršne vlasti koji bi trebalo posebno da vode računa da ne ugroze prava okrivljenih i nezavisnost sudija.

Da bi se pomoglo novinarima da izvještavaju na profesionalniji način uz poštovanje etičkih načela, vrijedan prvi korak u tom pravcu bilo bi sastavljanje glosara pravne terminologije od strane medijskih samoregulatornih tijela i uz pomoć Vrhovnog suda ili Sudskog savjeta. Glosar bi pružio neophodna pravna znanja novinarima prilikom izvještavanja o krivičnim pitanjima. Pored toga, u saradnji sa pravosudnim organima, mogla bi se ponuditi posebna obuka za novinare, prilagođena njihovim potrebama, koja bi uključivala studiju slučaja i bila dovoljno atraktivna da izazove interesovanje za učešće.

Konsultovani članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta takođe su mišljenja da bi novinari imali koristi od obuka koje organizuju predstavnici pravosudnog sistema.

### **Sudski i Tužilački savjet treba da ojačaju povjerenje sudija i tužilaca tako što će:**

- i. Osigurati da se koriste postojeći mehanizmi za zaštitu nezavisnosti sudija i autonomije tužilaca, a zatim se pozabaviti svim pitanjima u vezi sa ličnom bezbjednošću tužilaca i sudija.
- ii. Sudski savjet formirati interno tijelo za detaljnije rješavanje pitanja vezanih za nezavisnost i bezbjednost sudija.
- iii. Organizovati redovne sastanke i forume na kojima bi sudije i tužioci mogli diskutovati o svim razlozima za zabrinutost i postavljati pitanja.

Kao što je prethodno pomenuto, projektni tim je tokom praćenja medijskog izvještavanja zabilježio primjere u kojima su političari, uticajne osobe i novinari neprikladno komentarisali predmete koji su u toku.

U četiri predmeta korupcije na visokom nivou i tri predmeta organizovanog kriminala na visokom nivou, javni funkcioneri su neprimjereno komentarisali krivične postupke u toku.

Na primjer, u jednom od ovih predmeta, političari su oštro kritikovali nepravosnažnu oslobađajuću presudu. U tri predmeta iznesene su neprikladne primjedbe u vezi sa puštanjem

okrivljenih iz pritvora, od kojih su neki imali visok+ status prema metodologiji praćenja suđenja Projekta. Sudije i tužioci su se složili sa zaključkom Projekta i izrazili sličnu zabrinutost tokom konsultacija.

Na konsultacijama je potvrđena i nedovoljna iskorišćenost postojećih mehanizama za zaštitu nezavisnosti i autonomije. Prema čl. 27 stav 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i čl. 37 stav 9 Zakona o Državnom tužilaštvu, sudije i tužioci mogu uložiti pritužbe kod svojih savjeta ako smatraju da je njihova nezavisnost, odnosno samostalnost, ugrožena, dok su savjeti dužni da zauzmu stav po tim pritužbama.

Međutim, iako su se neki članovi pravosuđa žalili projektnom timu na pritisak koji na njih vrše izvještavanje medija i izjave političara, konsultovani članovi savjeta su naveli da sudije i tužioci nikada nijesu podnijeli pritužbe po tom osnovu.

Takođe su se složili sa Projektom da ove mehanizme treba ojačati, jer bi adekvatne reakcije na neprikladne komentare mogle da spriječe takve komentare u budućnosti.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Vrhovni sud treba da oformi radnu grupu za razvoj sistema za određivanje složenosti predmeta kako bi se obezbijedili adekvatni resursi i efikasno odlučivanje o predmetima iz oblasti OKK:**

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

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

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

revidirati i ažurirati kako bi se osiguralo da je u svakom trenutku mjerodavan i efikasan. To treba da uključi održavanje sistema u skladu sa razvojem odgovarajućeg informacionog sistema u pravosuđu.

Nalazi projektnog tima pokazuju da je dužina sudskih postupaka jedan od ključnih problema koji narušava efikasnost pravosuđa. Jedan od razloga za dugotrajne postupke, što su potvrdile i konsultovane sudije, je prevelik obim posla po sudiji u Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda u Podgorici, što je dodatno otežano složenošću predmeta.

Prema standardima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), sistem za određivanje složenosti predmeta je sistem koji omogućava sudskim organima da procijene složenost različitih vrsta predmeta.<sup>117</sup> Ova procjena podrazumijeva da se svaki tip predmeta razlikuje u pogledu vremena i napora koje sudski organi moraju da ulože za njegovo procesuiranje. Stoga, radna grupa treba da razmotri sve radnje koje treba preduzeti u predmetu kako bi se utvrdilo stvarno radno vrijeme potrebno da bi se predmet završio, a ne vrijeme potrebno za donošenje odluke. U tom smislu, trebalo bi da usvoji metodu Delphi<sup>118</sup> za prikupljanje procjena stvarnog vremena utrošenog po predmetu. To podrazumijeva i samoprocjenu vremena potrebnog za rad na predmetu

od strane sudija koji učestvuju u radnoj grupi. Na osnovu tih kriterijuma, svaki predmet treba na odgovarajući način kategorizovati pri njegovom formiranju u sudu.

Sistem određivanja složenosti predmeta bi omogućio ravnomjernu raspodjelu predmeta i doprinio pravednijem ocjenjivanju sudija. Takođe bi služio i za niz drugih svrha, uključujući i pomoć u efikasnijem utvrđivanju potrebnog broja sudija i sudijskih savjetnika u Specijalizovanom odjeljenju u Višem sudu u Podgorici.

Radna grupa treba da uzme u obzir lekcije naučene iz prethodnih pokušaja Crne Gore da uspostavi sistem za određivanje složenosti predmeta iz 2015. godine kako bi se izbjegle greške iz prošlosti i poboljšali naponi u odnosu na one iz ranijeg perioda. Zatim, preporučuje se vršenje sveobuhvatne kontrole korišćenja sistema za ocjenjivanje predmeta na način kako se vrši u drugim zemljama, kao što su Austrija, Danska, Estonija, Njemačka, Holandija i Rumunija<sup>119</sup>, radi efikasnijeg poređenja i preuzimanja odgovornosti nad daljim koracima.

<sup>117</sup> CEPEJ, Mjerenje složenosti predmeta u pravosudnim sistemima, strana 4, dostupno na: [16809ede97\(coe.int\)](https://16809ede97.coe.int)

<sup>118</sup> Metoda Delfi je jedan od modela za mjerenje složenosti predmeta, koji se koristi za prikupljanje procjena prosječnog radnog vremena potrebnog po predmetu, a na osnovu ličnog izvještavanja sudija.

<sup>119</sup> CEPEJ, Mjerenje složenosti predmeta u pravosudnim sistemima, strana 18, dostupno na: [16809ede97 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/cepej/complexity/complexity_en.asp).

**Obezbijediti blagovremeno postupanje kroz definisanje predvidivih vremenskih okvira za procesuiranje predmeta OKK i jačanje menadžerske uloge predsjednika sudova:**

- i. Vrhovni sud treba da formira radnu grupu koja će imati zadatak da odredi optimalnu dužinu trajanja sudskih postupaka u predmetima OKK. Definisanim standardima treba predvidjeti mehanizam praćenja, koji bi omogućio prikupljanje podataka o dužini postupaka radi donošenja politika i ponovne procjene. To bi bilo od ključnog značaja za donošenje politika i ponovnu procjenu standarda nakon nekog vremena.
- ii. Predsjednici sudova, a kako je preporučeno od strane Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) i CEPEJ-a, treba da prate dužinu postupaka i prikupljaju podatke o važnim koracima u sudskom postupku.

U trenutku pisanja Izvještaja, prosječno trajanje aktivnih predmeta koje je pratio Projekat bilo je 39 mjeseci, počevši od dana potvrđivanja optužnice. Od ukupnog broja predmeta koji su u toku, 10 je u fazi postupka koja prethodi suđenju, 39 je u fazi glavnog pretresa, šest je u fazi žalbenog postupka, a dva su u fazi ponovnog suđenja. U jednom predmetu, glavni pretres traje 121 mjesec. Prosječno trajanje završenih prvostepenih suđenja je 37 mjeseci. Ista radna grupa zadužena za uspostavljanje

sistema određivanja složenosti predmeta mogla bi da utvrdi prihvatljivo trajanje postupaka u predmetima OKK. Pri tome, radna grupa treba da uzme u obzir složenost date kategorije predmeta, kao i standarde ESLJP-a u pogledu prava na suđenje u razumnom roku.

Grupa bi mogla da uči od drugih jurisdikcija sa sličnim pravosudnim sistemima u tom pogledu, kao što su Finska, Letonija, Norveška i Slovenija.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> CEPEJ, Pregled najboljih praksi za upravljanje vremenom u sudskim postupcima, 2006, dostupno na [Compendium \(coe.int\)](http://compendium.coe.int).

Projekat smatra da predsjednici sudova imaju važnu ulogu u poboljšanju efikasnosti postupaka. Ovo je u skladu sa međunarodnim standardima, jer i CCJE i CEPEJ podstiču predsjednike sudova da prate dužinu postupka, prikupljaju povezane informacije o najvažnijim koracima i bilježe dužinu svake pojedinačne faze sudskog postupka.<sup>121</sup>

Nalazi koji su prikupljeni tokom praćenja predmeta, kao i u konsultacijama sa relevantnim zainteresovanim stranama, ukazuju na to da predsjednici sudova ne koriste dostupne podatke o dužini trajanja

postupka u svrhe analize i donošenja odluka. Predsjednici sudova ili nadležni administratori za upravljanje predmetima takođe treba da prate podatke o raspodjeli poslova za savjetnike. To bi pomoglo u mjerenju efikasnosti ocjenom odnosa broja zaposlenih i obrađenih predmeta.

Pored toga, predsjednici sudova mogli bi imenovati lice odgovorno za prikupljanje i izvještavanje o podacima vezanim za tok predmeta. Tako određeni administrator bio bi zadužen da informiše predsjednika suda u određenim fazama postupka.

## 6

### Preporuka

#### **Usvojiti standarde za upravljanje suđenjima kako bi se sudijama pomoglo u pripremi i vođenju predmeta OKK:**

i. Vrhovni sud treba da izradi smjernice o najboljim praksama upravljanja suđenjima kako bi pomogao sudijama u pripremi i vođenju predmeta OKK. Smjernice treba da obuhvate sve aspekte upravljanja suđenjem od strane sudija, sa posebnim fokusom na instrukcije sudijama kako voditi pripremno ročište, postići dogovor sa strankama o datumima suđenja i smanjiti odstupanja od dogovorenih datuma. Smjernice treba da sadrže uputstva kako postupiti kada se pojave neke od najčešćih procesnih prepreka, kao što je odsustvo okrivljenih i branilaca, zahtjevi za odlaganje, druge taktike odlaganja i nedostatak sudnica.

<sup>121</sup> CCJE, Mišljenje o ulozi predsjednika sudova, strana 4, dostupno na [CCJE\(2016\)2REV2\(coe.int\)](#); CEPEJ, Revidirane smjernice Saturn za upravljanje sudskim vremenom, strana 7, dostupno na [TE0801648\(coe.int\)](#).

- ii. Sudski savjet i njegovi organi dužni su da obezbijede da postupak ocjenjivanja sudija na adekvatan način obuhvata i ocjenjuje sposobnost sudije za pripremu i planiranje suđenja, uzimajući u obzir smjernice Vrhovnog suda.

Kao što je navedeno u preporukama br. 4 i 5, projektni tim je uočio česta odlaganja ročišta u predmetima OKK. Na primjer, od septembra 2021. do marta 2024. godine, u prosjeku je održano samo sedam ročišta na mjesečnom nivou, računajući sve predmete koji se prate. Glavni razlozi za odlaganje bili su odsustvo okrivljenih na 152 ročišta, od kojih su 72 ročišta odložena zbog zdravstvenih razloga, odsustvo branilaca na 78 ročišta i odsustvo sudija na 51 ročištu.

Pored nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, uključujući i sudnice, nedovoljno proaktivni pristupi sudija doprinijeli su brojnim odlaganjima. To bi se moglo ublažiti planiranjem vođenja postupaka, posebno uspostavljanjem rasporeda suđenja, rokova i spiska procesnih radnji koje treba preduzeti.

Međutim, projektni tim je zaključio da

sudije ne preduzimaju te radnje. Naime, pripremna ročišta nijesu organizovana ni u jednom od predmeta koji se prate, iako ih ZKP predviđa kao alat za planiranje suđenja.

Projektni tim je primijetio nekoliko slučajeva u kojima su sudije mogle izbjeći odlaganje da su bile proaktivne i planirale tok suđenja. Na primjer, u najmanje pet predmeta, sudija nije bio spreman da nastavi sa izvođenjem drugih dokaza iako bi vrijeme predviđeno za ročište to dozvoljavalo. U dva predmeta, ročište je moralo da bude odloženo jer sud nije dostavio optužnicu okrivljenima, iako je prošlo nekoliko mjeseci od podizanja optužnice.

U najmanje dva predmeta, sudije su odložile ročište na zahtjev advokata, iako su procesne pretpostavke za održavanje ročišta bile ispunjene.

Osim toga, Projekat je primijetio da je kontinuirana bolest okrivljenih u tri različita predmeta spriječila čak i početak suđenja, ali sudije nijesu preduzele efikasne mjere da riješe taj problem. U takvim okolnostima, sudije mogu obezbijediti prisustvo optuženih putem video-konferencije.<sup>122</sup>

Branioци su tokom izvještajnog perioda podnijeli najmanje 18 prijedloga za izuzeće sudija i tužilaca, što je izazvalo odlaganje ročišta. Iz tog razloga, pomenute smjernice o upravljanju suđenjima treba da se bave načinom na koji sudije mogu efikasnije rješavati ovo pitanje, čime bi se spriječila nepotrebna odlaganja i taktike odlaganja branilaca.

Nepotrebna odlaganja doprinose pretjerano dugom trajanju suđenja, što ima ozbiljne posljedice po sprovođenje pravde. U jednom praćenom predmetu, suđenje nije sprovedeno na efikasan

način, što je za krajnji rezultat imalo odbijanje optužbi zbog apsolutne zastarjelosti.

U drugom predmetu, okrivljeni je pušten iz pritvora nakon što je u pritvoru proveo zakonom propisani maksimum od tri godine. Od puštanja na slobodu se nije pojavljivao na suđenju.

S obzirom na ove faktore, Projekat preporučuje standardizaciju zakazivanja ročišta u predmetima OKK kako bi se osiguralo poštovanje obaveza stranaka i efikasnost postupka.

Kako preporuka br. 6 dopunjuje napore iz preporuke br. 4, Vrhovni sud može razmotriti delegiranje izrade smjernica radnoj grupi formiranoj u svrhu uspostavljanja sistema određivanja složenosti predmeta.

<sup>122</sup> Odluka ESLJP u predmetu Marcello Viola protiv Italije, predstavka 45106 /04, stav 67, dostupno u predmetu MARCELLO VIOLA protiv ITALIJE [Izводи] (coe.int); CEPEJ, Smjernice o video-konferencijama u sudskim postupcima, dostupne u [Smjernicama o video-konferencijama u sudskim postupcima](#) (coe.int)

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

i. Ministarstvo pravde treba da utvrdi kako ograničiti stvarnu nadležnost u predmetima iz oblasti korupcije. U tu svrhu, ova radna grupa treba da razmotri reviziju trenutne zakonske definicije „javnog funkcionera“ kako bi identifikovala i razumjela njene nedostatke. Takođe, trebalo bi razmotriti uvođenje novog termina (npr. visoki javni funkcioner) u Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu.

Tokom konsultacija projektnog tima, većina sudija i tužilaca se izjasnila da je visok broj predmeta u radu jedan od glavnih uzroka dugog trajanja sudskih postupaka. S tim u vezi, saglasili su se da bi sužavanje stvarne nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici moglo povećati efikasnost njihovog rada.

Jedan od jasnih načina da se smanji broj predmeta u nadležnosti specijalizovanih organa bila bi revizija definicije javnog funkcionera, jer je taj pojam povezan sa stvarnom nadležnošću u predmetima korupcije Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici. Definicija u trenutnom obliku je previše široka i nejasna, posebno jer se čini da obuhvata širok spektar lica koja rade u javnom sektoru.

Trenutno nije moguće precizno utvrditi koja kategorija javnih funkcionera spada u definiciju visoke korupcije iz čl. 3 stav 2 Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu i čl. 16 stav 2 tačka 2 Zakona o sudovima.

Takođe, teško je procijeniti da li predmet treba da bude u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici.

Ova nejasnoća stvara dva problema. Prvo, ponekad dovodi do sukoba nadležnosti između sudova, kao što je uočeno u dva predmeta koji se prate. Drugo, dovodi do velikog priliva predmeta ovim specijalizovanim organima, koja imaju ograničene ljudske resurse, dok priroda svih

predmeta ne iziskuje visoke kvalifikacije i specijalizacije za procesuiranje.

Smanjenje broja predmeta kojima se tužioci i sudije bave u specijalizovanim

organima, uticalo bi na povećanje kvaliteta njihovog rada jer bi se mogli fokusirati na nekoliko odabranih predmeta, umjesto na više predmeta različite složenosti i hitnosti.

8

## Preporuka

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

Sudije su tokom konsultacija navele nedostatak sudnica kao jedan od glavnih razloga zbog kojih nijesu u mogućnosti da ispoštuju rokove iz Zakonika o krivičnom postupku. Projektni tim je utvrdio da nedostatak sudnica slabi efikasnost postupanja pravosuđa u predmetima OKK.

Projektni tim je u više navrata primijetio da su sudije morale da zakažu ročišta i nakon isteka procesnih rokova zbog nemogućnosti da nađu slobodnu sudnicu. Na raspolaganju su samo dvije sudnice, a obje koriste Specijalizovano odjeljenje i redovno Krivično odjeljenje

Višeg suda u Podgorici.

Pored toga, treba obezbijediti adekvatne, bezbjedne prostorije za potrebe Specijalnog državnog tužilaštva kako bi tužioci bili bezbjedni prilikom istraga i krivičnog gonjenja organizovanih kriminalnih grupa.

Kako će izgradnja novih prostorija potrajati, Projekat poziva Vladu da što prije riješi ova pitanja pronalaženjem privremenog, ali odmah primjenjivog rješenja za potrebe Specijalnog državnog tužilaštva i Višeg suda u Podgorici.

**Državni organi treba da definišu i odrede kao prioritete predmete organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, i to:**

- i. Ministarstvo pravde treba da usvoji podzakonske akte kako bi definisalo predmete OKK radi statističkih podataka i u svrhu kreiranja politika. U iste svrhe, trebalo bi da usvoje dodatne kriterijume kako bi se napravila razlika između predmeta korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou od „standardnih“ predmeta korupcije i organizovanog kriminala.
- ii. Na osnovu tog sistema kategorizacije, Specijalno državno tužilaštvo i Viši sud u Podgorici treba da razmotre:
  - Davanje prioriteta krivičnom gonjenju i sudskom odlučivanju u predmetima OKK na visokom nivou, uključujući usvajanje planova rada za procesuiranje takvih predmeta.
  - Mapiranje predmeta OKK na visokom nivou kako bi se dodijelili adekvatni resursi Specijalnom državnom tužilaštvu i Višem sudu, koji najčešće rade na procesuiranju takvih predmeta.
  - Kriterijumi za ocjenjivanje sudija i tužilaca trebaju da odražavaju specifične izazove koje predstavlja gonjenje predmeta OKK na visokom nivou.

U svojoj Strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine, Evropska komisija je istakla da put ka proširenju zahtijeva hitno uspostavljanje „konkretnih i održivih rezultata u oblasti borbe protiv korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala”.<sup>123</sup> Preduslov za uspostavljanje takvih rezultata je postavljanje dobro osmišljenog i pouzdanog sistema kategorizacije kako bi se identifikovali predmeti OKK na

visokom nivou.

Kategorizacija predmeta OKK i predmeta OKK na visokom nivou bi, u najmanju ruku, omogućila domaćim institucijama da izrade solidne statističke podatke o procesuiranju takvih predmeta, čime bi se olakšalo mjerenje napretka ili nazadovanja u uspostavljanju gore navedenih rezultata.

<sup>123</sup> [Balkans BorchureA5 V7.indd \(europa.eu\)](#), str. 5.

Zakoni koji definišu stvarnu nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici ne nude adekvatne definicije onoga što treba smatrati organizovanim kriminalom ili korupcijom na visokom nivou. Zapravo, ta nadležnost obuhvata svaku vrstu predmeta organizovanog kriminala, bez obzira na njegovu ozbiljnost, kao i krivična djela u vezi sa korupcijom koja je izvršio neki javni funkcioner, bez obzira na rang učinioca i iznos nezakonite koristi ili štete.

Kao rezultat toga, statistika zasnovana na broju predmeta koje procesuiraju posebni organi ne odražava stvarni broj predmeta OKK na visokom nivou koji se procesuiraju u Crnoj Gori. Iz tih razloga, preporučuje se da organi na nacionalnom nivou usvoje ad hoc kriterijume za definisanje takvih predmeta nezavisno od krivičnogpravnog okvira i posebno u svrhu kreiranja politika. Predmetni kriterijumi treba da obuhvate suštinske karakteristike predmeta na visokom nivou u smislu

ozbiljnosti i složenosti, dok su istovremeno dovoljno jasni i jednostavni za primjenu.<sup>124</sup>

Ovaj sistem kategorizacije mogao bi se koristiti za određivanje prioriteta krivičnog gonjenja i odlučivanja u predmetima OKK na visokom nivou i za preraspodjelu ljudskih i materijalnih resursa tamo gdje su potrebni.

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

Konačno, kriterijumi za ocjenjivanje sudija i tužilaca treba da odražavaju dodatni rad i izazove koji proizilaze iz procesuiranja predmeta OKK na visokom nivou, imajući u vidu da ovi predmeti stavljaju sudije pod veći pritisak, zahtijevaju specijalizovano znanje i često su kompleksni i obuhvataju veliki broj okrivljenih.

<sup>124</sup> Kriterijumi koje je pravosuđe u Bosni i Hercegovini usvojilo u tu svrhu mogli bi predstavljati dobar model sa Zapadnog Balkana; vidi UasXoWOPUp7dDuta69ZNpWy9RHHzvffMN4glwl.pdf (usaidjaca.ba)

**Ojačati kapacitete tužilaca i sudija za procesuiranje predmeta pranja novca u skladu sa međunarodnim standardima. Konkretno:**

i. Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo treba da formiraju radnu grupu za izradu smjernica za istraživanje, procesuiranje i presuđivanje za krivična djela pranja novca. Smjernice bi trebalo da razjasne svaku nejasnoću u primjeni odredbi, posebno da li se pranje novca može krivično goniti kao samostalno krivično djelo (tj. bez krivičnog gonjenja predikatnog krivičnog djela), uzimajući u obzir i eventualni pravni stav Vrhovnog suda predložen u preporuci br. 14 niže u tekstu.

ii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u saradnji sa Specijalnim državnim tužilaštvom i Specijalizovanim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici, trebalo bi da pripreme specijalizovani program za tužioce koji se bave procesuiranjem predmeta pranja novca.

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

iv. Državni organi treba da iskoriste svoje članstvo u regionalnim i međunarodnim mrežama za saradnju. Na primjer, Finansijsko-obavještajna jedinica u Crnoj Gori treba da u potpunosti iskoristi svoje članstvo u Egmont grupi finansijsko-obavještajnih jedinica (EGMONT) za efikasnu razmjenu informacija sa finansijsko-

obavještajnim jedinicama iz drugih zemalja. Takođe, treba češće formirati zajedničke istražne timove, uz podršku Eurojust-a i/ili Europol-a.

Projektni tim je primijetio da se većina praćenih predmeta sa optužbama za pranje novca procesuiraju istovremeno sa predikatnim krivičnim djelom. Tužiocima su tokom konsultacija potvrdili da ne procesuiraju samostalna krivična djela pranja novca, jer im je bilo potrebno da znaju tačno kojim predikatnim krivičnim djelom je ostvarena dobit. Takođe su prepoznali da ne postoji zajedničko razumijevanje značenja pojma „kriminalna djelatnost“ iz čl. 268 Krivičnog zakonika.

Trebalo bi napomenuti da prema relevantnim međunarodnim standardima, posebno preporukama Radne grupe za finansijsko djelovanje (FATF) i Varšavskoj konvenciji, prethodna ili istovremena osuđujuća presuda za predikatno krivično djelo ne bi trebalo da bude preduslov za osuđujuću presudu za pranje novca.

Dakle, da bi se dokazalo da imovina predstavlja imovinsku korist ostvarenu krivičnim djelom, tužiocima nije potrebno da precizno utvrde koje krivično djelo je poslužilo kao izvor sticanja imovine.<sup>125</sup>

U skladu sa tim, Vrhovni sud Španije je utvrdio da nije potrebno utvrditi sve elemente predikatnog krivičnog djela u predmetima pranja novca, dopuštajući dokazivanje posrednim dokazima.<sup>126</sup> Postavljena su tri uslova za ovu vrstu dokaza: neobjašnjivo povećanje bogatstva ili neuobičajene transakcije, odsustvo zakonskih aktivnosti koje objašnjavaju takva povećanja i veze sa kriminalnom aktivnošću (kao što je povezanost sa krivičnim istragama ili neuobičajeni računovodstveni izvodi). Slično tome, Apelacioni sud u Amsterdamu je izradio detaljan plan sa pojedinačnim koracima o tome kako dokazati pranje novca kada predikatno krivično djelo nije poznato, koristeći tipologiju FOJ-a u kojoj su navedene aktivnosti koje ukazuju na pranje novca.<sup>127</sup>

Do sada je Projekat identifikovao jedan predmet u kojem je optužnica podignuta za samostalno krivično djelo pranja novca (bez predikatnog krivičnog djela). Optužnica je potvrđena što pruža priliku da se preispita postojeći način krivičnog gonjenja i suđenja za ovo krivično djelo iz ugla međunarodnih standarda i najboljih praksi.

<sup>125</sup> ESJLP je presudio u predmetu Zschüschen protiv Belgije (prijava 23572 /07, dostupna na <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638>) da je osuđujuća presuda za pranje novca bez poznatog predikatnog krivičnog djela prihvatljiva prema Varšavskoj konvenciji. Sud je ustvrdio da je pravično to što osumnjičeni moraju da pruže vjerodostojna objašnjenja o porijeklu svoje imovine, pa je utvrdio da teret dokazivanja nije prebačen na okrivljenog i na taj način nije došlo do kršenja člana 6. EKLJP.

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

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

**Unaprijediti kvalitet optužnica, posebno:**

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

Projektni tim je uočio različite nedostatke u pregledanim optužnicama u najmanje 26 navrata. Neki od uočenih problema su: nepotkrijepljene optužbe, nedovoljno obrazloženje u pogledu veze između dokaza i optužbi, manjkava obrazloženja u odnosu na pojedinačne

elemente krivičnog djela i nedovoljno jasno i sažeto pisanje. Pored toga, nivo obrazloženja i stil pisanja je znatno varirao, dok je obrazloženjima često nedostajao i analitički pregled optužbi i zaključak tužioca.

Projektni tim je uočio da je sud u toku glavnih pretresa u više navrata nailazio na poteškoće u utvrđivanju nekih od ključnih činjenica u predmetu, a tužilaštvo nije uspijevalo da prikaže jasnu vezu između činjenica i elemenata krivičnog djela koje se stavlja na teret.

Nastojanja da se detaljnije razrade određeni elementi krivičnog djela, naročito umišljaj, takođe su se pokazala izazovnim u predmetima korupcije. Što se tiče optužnica za organizovani kriminal, projektni tim je u najmanje deset optužnica uočio da tužioci nijesu objasnili kako je navodna kriminalna grupa ispunila uslove iz čl. 401a ZKP-a.

Neke od sudija koje je konsultovao Projekat su to potvrdile i navele da posebnu pažnju treba posvetiti kvalifikaciji krivičnog djela iz čl. 401a ZKP-a jer nedostatak dokaza svih njegovih elemenata može dovesti do odustajanja od optužbi ili oslobađanjem od optužbi. U tri predmeta sa prvostepenim oslobađajućim presudama, članovi projektnog tima su uočili gore navedene nedostatke koji su možda doprinijeli takvom ishodu.

Iz tih razloga, smjernice za pisanje optužnica mogu pomoći tužiocima da izrade optužnice boljeg kvaliteta. Smjernice treba da naglase važnost obrazloženja, kao ključnog elementa optužnice, i da precizno ukažu kako da se to najbolje postigne.

Prvenstveno bi trebale da pomognu tužiocu da uspostavi veze između pojedinačnih dokaza i tačaka optužbe, kako bi bilo što jasnije šta se okrivljenima stavlja na teret.<sup>128</sup>

Nadalje, vijeće za kontrolu optužnice treba da bude efektivnije. U više navrata tokom izvještajnog perioda, vijeće za kontrolu optužnicu nije odlučilo o prihvatljivosti određenih dokaza u predmetima koji se prate, uprkos tome što je odbrana ukazivala na nezakonitost istih. Ovaj problem je naročito bio očigledan u predmetima u kojima se optužnica u velikoj mjeri zasnivala na podacima dobijenim iz kriptovanih aplikacija za razmjenu poruka.

U nekim predmetima, određeni dokaz je proglašen neprihvatljivim u kasnijoj fazi suđenja, iako je odbrana ukazivala na njegovu nezakonitost prilikom kontrole optužnice.

O ovom pitanju su govorili i tužioci i advokati sa kojima je projektni tim sarađivao. Obje grupe tvrde da je od presudnog značaja da sudije provjere zakonitost dokaza prilikom kontrole optužnice kako bi se izbjeglo potvrđivanje neispravnih optužnica. Da bi se pojasnilo da je to dužnost vijeća za kontrolu optužnice, Vrhovni sud treba da donese stav, kao što je predloženo u preporuci br. 14.

<sup>128</sup> Vidi primjer ovdje: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/528222.pdf>, str. 93-94.

Jedan od načina za dobijanje kvalitetnijih optužnica mogao bi da bude i izmjena kriterijuma za ocjenu kvaliteta rada tužilaca. S tim u vezi, projektni tim je konstatovao da su svi postojeći kriterijumi kvantitativne prirode, što znači da se tužioci ocjenjuju na osnovu procenta potvrđenih optužnica i osuđujućih presuda.

Da bi ocjena tužilaca adekvatno prikazivala kvalitet njihovg rada, Tužilački savjet treba da izradi objektivne kriterijume na osnovu kojih bi ocijenio kvalitet obrazloženja u optužnicama i drugim aktima. Potrebu za takvom promjenom prepoznali su i tužioci i članovi Tužilačkog savjeta tokom konsultacija.

12

## Preporuka

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

i. Vrhovni sud treba da formira radnu grupu za izradu smjernica za pisanje kvalitetnih presuda i drugih sudskih odluka, posebno onih koje se odnose na pritvor ili alternativne mjere. Smjernice treba da budu napisane u formi instrukcija, da sadrže dobre primjere ili najbolje prakse i da pruže preporučenu strukturu ili šablon kojeg će se sudije pridržavati tokom pisanja obrazloženja u presudama/sudskim odlukama.

ii. Sudski savjet treba da inicira reviziju kriterijuma koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u okviru postupka ocjenjivanja sudija, integrišući nove smjernice u proces ocjenjivanja. Takođe, važno je osigurati adekvatnu obuku vijeća za ocjenjivanje o primjeni novih standarda.

iii. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da pokrene program obuke o pisanju pravnih akata za sudije. Posebnu pažnju treba posvetiti formi i obrazloženju presuda.

Projekat je uočio problem neadekvatnog obrazloženja u sudskim odlukama u velikom broju predmeta koji su praćeni. U najmanje tri analizirane presude, sudije su uglavnom prepisivale pisane dokaze, izjave svjedoka ili nalaze vještaka, bez pružanja adekvatnog, analitičkog pregleda dokaza.<sup>129</sup>

Takođe, često nije bilo jasno zašto je sud odlučio da pokloni vjeru određenim dokazima nauštrb drugih. Isto tako, u najmanje četiri presude analizirane tokom izvještajnog perioda, sud se suočio sa izazovima u obrazloženju elementa umišljaja kao jednog od obaveznih elemenata krivičnog djela. U najmanje 61 presudi donesenoj na osnovu sporazuma o priznanju krivice, sud se pretjerano oslanjao na naročito olakšavajuće okolnosti, istaknute od strane tužilaštva, bez upuštanja u kritičko razmatranje. Sudovi su potvrđivali sporazume o priznanju krivice sa blagim sankcijama bez obrazloženja kako su utvrdili da su isti u skladu sa „interesom pravičnosti“, kao uslovom propisanim u čl. 302 stav 8 tač. 5 ZKP-a.

Nedostaci u obrazloženju odluka nijesu uočeni samo u presudama. Sudovi su se takođe suočili sa izazovima kada su obrazlagali odluke u vezi sa određivanjem ili produžavanjem pritvora, odluke o jemstvu i odluke o suđenju u odsustvu. Pored toga, u odlukama o pritvoru često nije bilo

kritičke analize svih razloga za pritvor, a naročito kada je u pitanju produženje pritvora. Tokom izvještajnog perioda, projektni tim je uočio povećanje broja odluka Ustavnog suda kojima su utvrđene povrede prava na slobodu okrivljenih. Najmanje 12 odluka te vrste identifikovano je u sedam predmeta.

U svim primjerima je utvrđena povreda prava na slobodu jer odluke o pritvoru i odbijanju jemstva nijesu bile adekvatno obrazložene. Ustavni sud je u većini slučajeva smatrao da je obrazloženje neadekvatno jer redovni sudovi nijesu precizirali konkretne okolnosti koje su ukazivale na opasnost od bjekstva okrivljenih. Pored toga, utvrđene su povrede jer redovni sudovi nijesu na adekvatan način obrazložili postojanje osnovane sumnje. Posebno je alarmantan podatak da je Ustavni sud u odnosu na najmanje pet okrivljenih u četiri praćena predmeta utvrdio povredu prava na slobodu više puta.

Jedna od predloženih mjera za rješavanje ovog pitanja je i da se tokom ocjenjivanja sudija vrši i procjena njihove sposobnosti da adekvatno obrazlože svoje odluke. Trenutno ne postoje jasni standardi ili smjernice za procjenu sveobuhvatnosti argumentacije u sudskim odlukama. Stoga, Sudski savjet treba da razvije pouzdane i precizne kriterijume za procjenu kvaliteta obrazloženja prilikom ocjenjivanja sudija.

<sup>129</sup> Prema čl. 379 stav 7 ZKP-a, sud je dužan da jasno i temeljno navede koje činjenice smatra dokazanim, a koje ne i zašto, sa posebnim naglaskom na vjerodostojnost kontradiktornih dokaza.

**Poboljšati kapacitete sudova jačanjem sposobnosti sudijskih savjetnika. Konkretno:**

i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da proširi svoje programe za sudijske savjetnike i uključi specijalizovanu obuku iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije za sudijske savjetnike koji rade sa sudijama u Specijalizovanom odjeljenju kako bi unaprijedili svoje kapacitete i pružali efikasnu pomoć sudijama.

ii. Viši sud u Podgorici treba da prikuplja i analizira podatke o radu svakog sudijskog savjetnika. Pored toga, trebalo bi da preispita svoje organizacione potrebe i razmotri zahtjeve pojedinačnih sudija u vezi sa obimom posla. Na osnovu ove procjene, sud bi mogao da utvrdi potreban broj savjetnika, inkorporirajući te informacije u svoj plan rada.

Projektni tim je tokom konsultacija saznao da postoji hitna potreba za povećanjem broja sudijskih savjetnika u Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda u Podgorici.

Prema objavljenim odlukama Višeg suda u Podgorici o preraspodjeli osoblja, 2023. godine nijedan sudijski savjetnik nije prebačen u Specijalizovano odjeljenje, iako su sudije tokom konsultacija potvrdile da je opterećenje odjeljenja bilo na najvišem nivou u to vrijeme. Da bi se riješio ovaj problem, mjere poput imenovanja i preraspodjele sudskog osoblja u skladu sa

procijenjenim potrebama mogu biti efikasne. Takođe treba preduzeti korake za jačanje stručnosti sudijskih savjetnika, jer je samo jedan imao koristi od specijalizovane (OKK) obuke u 2022. godini.<sup>130</sup>

Pored toga, sposobnost sudija da organizuju i koordiniraju zaposlene u sudu je jedan od kriterijuma za ocjenjivanje njihovog učinka. Ova sposobnost se procjenjuje na osnovu podataka prikupljenih iz sistema za upravljanje predmetima (PRIS), koji prati obim delegiranih poslova savjetnicima.

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

Time bi se omogućilo i ocjenjivanje savjetnika na osnovu istih podataka, kao

i advekvatnije instrukcije od strane sudija, što bi se u konačnom vidjelo i u PRIS-u.

14

## Preporuka

**Vrhovni sud treba da uskladi tumačenje krivičnih odredaba u slučajevima gdje protivrječne prakse ugrožavaju pravnu sigurnost; kao što su:**

- i. Odredbe o obimu sudske kontrole optužnica.
- ii. Odredbe o suđenju u odsustvu.
- iii. Izraz „kriminalna djelatnost” kod krivičnog djela pranje novca.
- iv. Izraz i kriterijumi za „naročito olakšavajuće okolnosti” koje omogućavaju kazne ispod zakonskog minimuma.

Prema čl. 124 Ustava Crne Gore, Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova.

Čl. 26 Zakona o sudovima predviđa da Vrhovni sud zauzima stavove o spornim pravnim pitanjima koja nastaju u sudskoj praksi, bilo po službenoj dužnosti ili na zahtjev nižestepenih sudova.

Tokom izvještajnog perioda, projektni tim je primijetio da su tužioci i sudije nedosljedno tumačili i primjenjivali neke

pravne norme, što je dovelo do pravne nesigurnosti.

Na primjer, utvrđeno je da sudije nemaju jedinstveno razumijevanje uslova za suđenja u odsustvu. Ovaj problem je bio naročito izražen u predmetima kada je izručenje okrivljenog lica bilo u toku, jer su sudije imale različite pristupe utvrđivanju da li su za ta okrivljena lica ispunjeni uslovi za suđenje u odsustvu. Tokom konsultacija, sudije su potvrdile postojanje izazova u toj oblasti i istakle da bi bilo važno i

da se dobiju pojašnjenja na tu temu. Isti princip važi i za pitanje obustave istrage protiv okrivljenih koji su napustili zemlju. Projektni tim je primijetio da su neki tužioci obustavili istrage protiv okrivljenih u bjekstvu, dok su drugi podnijeli optužnicu i predložili suđenje u odsustvu. Ovakav neujednačeni pristup potvrđen je tokom konsultacija, kada su neki tužioci konstatovali da nijesu prekinuli istragu, bez obzira na odredbe čl. 286 ZKP-a. Istakli su da navedena odredba nije jasna i da može predmet dovesti u rizik od zastare.

Za obrazloženje nedosljednog tumačenja odredbi o obimu sudske kontrole optužnica, pogledajte preporuku br. 11. Za obrazloženje nedosljednog tumačenja termina „kriminalna djelatnost“ u Krivičnom zakoniku, pogledajte preporuku br. 10. Za obrazloženje nedosljednog pravnog tumačenja termina „naročito olakšavajuće okolnosti“, pogledajte preporuku br. 16.

15

## Preporuka

### **Revidirati koncept i upotrebu sporazuma o priznanju krivice u predmetima OKK. Konkretno:**

- i. Sudije i tužioci treba da se pridržavaju smjernica koje su izdali Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo o upotrebi sporazuma o priznanju krivice.
- ii. Ministarstvo pravde treba da analizira i razmotri upotrebu procesnog instrumenta koji bi olakšao saradnju između tužilaca i okrivljenih ili osuđenih lica. Isti treba uspostaviti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama, na primjer Sporazumom o svjedočenju osuđenog lica u Srbiji, kako bi se tužiocima pružio pouzdan alat za prikupljanje dokaza od okrivljenih.

Projektni tim je isticao da je jedna od prednosti sporazuma o priznanju krivice ubrzavanje sudskog procesuiranja OKK.

S druge strane, takođe su posmatrani predmeti u kojima su okrivljeni sa ključnim ulogama u organizovanim kriminalnim grupama dobili veoma blage kazne prihvatanjem sporazuma o priznanju krivice, dok su drugim okrivljenima koji su imali manje uloge u kriminalnim grupama nastavljena suđenja i često su bili u pritvoru duži vremenski period. To su prepoznale i neke sudije tokom konsultacija koje su, zapravo, zagovarale mišljenje da nema puno koristi po efikasnost.

Iz tih razloga, pozitivno je što su usvojene smjernice o primjeni sporazuma o priznanju krivice, te se Projekat nada da će njihova primjena rezultirati efikasnijim korišćenjem ovog instituta.

Projektni tim smatra da bi tužioci imali koristi od postojanja procesnog instrumenta koji bi im omogućio da dobiju relevantne informacije o izvršenom krivičnom djelu od drugih okrivljenih ili osuđenih lica. Konsultovani tužioci su se složili da bi se uvođenje mehanizma sličnog Sporazumu o svjedočenju osuđenog lica pokazalo korisnim u otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju predmeta OKK.

## 16

### Preporuka

**Kreirati snažniju politiku i praksu odvrćanja od OKK. U tom cilju:**

- i. Vrhovni sud treba da donese smjernice o praksi izricanja kazni i individualizaciji kazni, dajući upute o tome šta bi se smatralo standardnim srednjim rasponom kazne za krivična djela OKK i u kojim okolnostima se taj raspon može smanjiti do minimuma ili povećati do maksimuma zakonske kazne predviđene Krivičnim zakonikom.
- ii. Državni tužioci treba uvijek da predlože vrstu i težinu kazne u završnim riječima i pred sudom iznesu razloge koji su ih naveli da utvrde tu konkretnu kaznu.

Projektni tim je uočio trend blage kaznene politike u Crnoj Gori, što su potvrdile sudije i tužioci tokom konsultacija. Zaključak Projekta o blagoj kaznenoj politici uglavnom proizilazi iz presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Međutim, kao što je navedeno u obrazloženju ovih presuda i kako su potvrdile sudije tokom konsultacija, blaga kaznena politika u sporazumima o priznanju krivice rukovodi se opštom blagom kaznenom politikom u redovnim krivičnim postupcima.

Projekat je takođe konstatovao da sudovi imaju tendenciju da pre naglase značaj olakšavajućih okolnosti, dok umanjuju značaj otežavajućih okolnosti, bez pružanja detaljnog obrazloženja u tom pravcu. Ovo je takođe potvrđeno tokom konsultacija sa predstavnicima civilnog društva koji prate rad pravosuđa.

Preporučene smjernice treba da obuhvate odvratajući efekat kazni u predmetima OKK.<sup>131</sup>

Pored toga, smjernice treba da upute sudije da pruže posebno obrazloženje kako za olakšavajuće tako i za otežavajuće okolnosti, posebno u predmetima u kojima se okolnosti mogu smatrati naročito olakšavajućim.<sup>132</sup> Osim toga, postojanje pravnog stava može uputiti sudije o relevantnim mjerama bezbjednosti koje se po službenoj dužnosti određuju uz kaznu.

Tužioci imaju važnu ulogu u kreiranju kaznene politike. Tokom izvještajnog perioda, Projekat je primijetio da tužioci redovno zanemaruju da predlože vrstu i težinu kazne u svojim završnim izlaganjima. Pored toga, često su propuštali da istaknu otežavajuće i olakšavajuće okolnosti koje sud treba da razmotri prilikom određivanja kazne, što je njihova dužnost shodno čl. 362 ZKP-a.<sup>133</sup>

Umjesto toga, tužioci su ostavljali sudu da procijeni odgovarajuću kaznu, potencijalno doprinoseći postojećoj blagoj politici sankcionisanja. Neki konsultovani tužioci priznali su da rijetko predlažu težinu kazne i da je tu praksu potrebno promijeniti.

<sup>131</sup> Vidi Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, čl. 11, i Zakonodavni vodič za sprovođenje Konvencije, st. 304-310, [https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative\\_Guide\\_2017/Legislative\\_Guide\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_E.pdf)

<sup>132</sup> "Glavne otežavajuće i olakšavajuće okolnosti treba bliže definisati zakonom ili u pravnoj praksi. Kad god je to moguće, zakon ili praksa treba da pokušaju da definišu one faktore koji se ne bi trebali smatrati relevantnim u pogledu određenih krivičnih djela "; Preporuka br. (92) 17 Savjeta Evrope u vezi sa konzistentnošću u presuđivanju, 1992, dostupno na: <https://rm.coe.int/16804d6ac8>

<sup>133</sup> Članom 362 stav 2 propisano je da tužilac u svojim završnim riječima predlaže vrstu i težinu kazne.

**Sudski i Tužilački savjet treba da izvrše ponovnu procjenu sistema ocjenjivanja rada sudija i tužilaca. Cilj treba da bude da se osigura da kvalitativni kriterijumi i indikatori za ocjenjivanje odražavaju suštinu tužilačkog/sudskog rada i pružaju jasnoću tokom procjene. Konkretno:**

- i. Treba izmijeniti i dopuniti kriterijume za ocjenu kvaliteta rada sudija i tužilaca tako da uključe kvalitativne kriterijume, pored postojećih kvantitativnih.
- ii. Jasnoću procesa evaluacije treba poboljšati preciznim definisanjem načina na koji kriterijume i indikatore treba ocjenjivati u praksi.

Kako bi se osigurao efektivan pravosudni odgovor u kompleksnim predmetima, ocjenjivanje učinka i napredovanje treba da se zasnivaju na zaslugama i da podstiču kreativnost i agilnost kod pravosudnih aktera da daju sve od sebe. Sistem ocjenjivanja sudija i tužilaca u Crnoj Gori uglavnom se oslanja na kvantitativne (statističke) indikatore rada (npr. procenat potvrđenih optužnica za tužioce ili procenat potvrđenih presuda za sudije). Ne postoji suštinska kvalitativna procjena sadržaja ovih odluka, odnosno ne ispituje se kvalitet obrazloženja u optužnici ili presudi, kako je objašnjeno u preporukama br. 11, 12 i 15.

Svi sagovornici su se složili o značaju uvođenja specifičnih kvalitativnih pokazatelja učinka kako bi se omogućio efikasniji proces evaluacije i podstakli

sudije i tužioci. S druge strane, prikladnost kvantitativnih kriterijuma zasnovanih na stopi poništenih odluka za sudije ili odbijenih žalbi za tužioce treba pažljivo procijeniti kako bi se osiguralo da ne podrivaju unutrašnju nezavisnost sudija i ulogu tužilaštva u osiguravanju odgovornosti za krivična djela.

Pored toga, proces evaluacije se ne čini dovoljno jasnim. Tokom konsultacija, članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i sudije i tužioci, nijesu bili sigurni kako se ocjenjivanje vrši prema svakom pojedinačnom indikatoru.

Da bi se prevazišle sve nejasnoće, i Sudski i Tužilački savjet treba da razviju konkretne standarde o tome kako da ocijene svaki indikator u praksi.

## Upotreba pravosudnih alata

18

### Preporuka

**Vlada Crne Gore treba da obezbijedi Specijalnom državnom tužilaštvu pristup podacima iz svih državnih baza podataka.**

Trenutno je situacija u Crnoj Gori takva da su podaci koji su neophodni za efikasne finansijske istrage i krivično gonjenje pranja novca raštrkani po različitim državnim organima, na način da različiti organi imaju isključiv pristup samo određenim bazama podataka.

Tužioci imaju direktan pristup bazama podataka samo nekih državnih organa. Čak i tada, moraju da podnesu formalne zahtjeve za dobijanje podataka u formi dokaza, bez obzira na činjenicu da im je obezbijeđen direktan pristup.

U konsultacijama u okviru Projekta istaknuto je da se tužioci suočavaju sa više međusobno povezanih izazova i da često nijesu u mogućnosti da dobiju ili analiziraju važne informacije.

S obzirom na to da su postojeće baze podataka raštrkane po različitim elektronskim platformama, a

objedinjavanje svih podataka u jednu jedinstvenu bazu podataka nije moguće ostvariti u kratkom roku, Vlada Crne Gore treba da omogući pristup potrebnim informacijama svim tužiocima iz Specijalnog državnog tužilaštva, kao i finansijskim istražiteljima. Taj pristup treba da bude potpun, sveobuhvatan i neograničen, omogućavajući temeljnu istragu i analizu podataka.

Dugoročno gledano, Vlada Crne Gore treba da objedini postojeće baze podataka u jedinstveni sistem. Tokom konsultacija, zainteresovane strane su informisale Projekat da su preduzeti početni koraci ka ostvarenju tog cilja; međutim, javna nabavka tih usluga nije dala rezultate. Za te potrebe je moguće zatražiti međunarodnu pomoć, jer Specijalno državno tužilaštvo mora imati pristup objedinjenim bazama podataka.

### **Ojačati kapacitete tužilaca za sprovođenje finansijskih istraga u predmetima OKK.**

- i. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da kreira i pruži efektivnu obuku specijalizovanim tužiocima na temu sprovođenja finansijskih istraga.
- ii. Tužilački savjet treba da izradi strateški plan kako bi se obezbijedilo da specijalizovano osoblje za vršenje složenih finansijskih istraga bude na raspolaganju tužilačkim organima, a naročito Specijalnom državnom tužilaštvu.
- iii. Tužilački savjet treba da razmotri uključivanje rezultata postignutih u proširenom oduzimanju imovine u kriterijume za ocjenu tužilaca.

Projektni tim je analizirao statističke podatke o finansijskim istragama i njihovim rezultatima u predmetima koje prati i utvrdio da su finansijske istrage pokrenute u većini predmeta. Međutim, zabilježeno je malo primjera zamrzavanja ili zapljene imovine, iako je šteta ili dobit u nekim praćenim predmetima iznosila na milione eura.

Imajući u vidu visok broj finansijskih istraga s jedne strane i mali broj predmeta sa zaplijenjenom imovinom s druge strane, postoji zabrinutost u

pogledu kapaciteta tužilaca za efikasno sprovođenje finansijskih istraga, s konačnim ciljem primjene proširenog oduzimanja.

Nakon konsultacija sa tužiocima i finansijskim istražiteljima, projektni tim je zaključio da je razlog niske stope oduzimanja imovine bio loš kvalitet finansijskih istraga i veoma ograničen broj kvalifikovanih finansijskih istražitelja u Specijalnom državnom tužilaštvu, dok su navodni učinoci krivičnih djela, kako izgleda, veoma vješti u prikrivanju svoje

nezakonite dobiti. Tužioci su više puta isticali da sa postojećim platama nije moguće motivisati kvalifikovane finansijske stručnjake da se pridruže državnom tužilaštvu ili da pružaju svoje usluge u produženom vremenskom periodu. Stoga, Tužilački savjet treba da razmotri stvaranje povoljnijih i atraktivnijih uslova za rad za finansijske istražitelje.

Tokom konsultacija, tužioci su takođe priznali da je obuka koju su prošli o finansijskim istragama i oduzimanju imovine imala ograničenu korist u otkrivanju dobro prikrivene nezakonite imovine kriminalaca. Stoga, buduće obuke bi trebalo organizovati u vidu simulacija i prilagoditi ih najboljim praksama u kontekstu Crne Gore.

Pored toga, Specijalno državno tužilaštvo treba da razmotri mogućnost formiranja interne radne grupe za mapiranje nedostataka u finansijskim istragama i oduzimanju imovine i za razvoj standardizovane sheme

za tok finansijskih istraga, odnosno korak-po-korak vodič za oduzimanje, počevši od trenutka kada se kroz finansijsku istragu otkrije da imovina postoji. Razmatranje svih dostupnih sredstava i alata za identifikaciju posljednjeg (nezakonitog) izvora imovine (uključujući hronološku analizu svih konverzija i transfera) doprinijelo bi tome da se osigura efikasno oduzimanje.

Specijalno državno tužilaštvo treba da počne aktivno da koristi postojeće neformalne mreže za razmjenu informacija o finansijskim istragama i povraćaju imovine.

Projekat takođe smatra da bi tužioci bili više motivisani da pokreću postupke proširenog oduzimanja imovine ako bi postignuti rezultati bili uzeti u obzir prilikom njihovog ocjenjivanja. Neki konsultovani članovi Tužilačkog savjeta složili su se da bi takva izmjena kriterijuma za ocjenjivanje mogla biti korisna.

# IX Sjeverna Makedonija

## Uvod

Sjeverna Makedonija je ostvarila određeni napredak u istraživanju i krivičnom gonjenju predmeta OKK. Neophodne zakonske izmjene koje bi otklonile praktične probleme koji se javljaju u sudskim postupcima su od ključnog značaja za efikasno odlučivanje u predmetima OKK.

Misija OEBS-a u Skoplju pruža podršku Radnoj grupi koju je oformilo Ministarstvo pravde sa zadatkom da pripremi nacrt prijeko potrebnih izmjena i dopuna ZKP-a koje bi trebalo da pomognu u boljem krivičnom gonjenju predmeta OKK. Nacrt izmjena i dopuna je u skladu sa nalazima Projekta i pomoći će u otklanjanju određenih pitanja iz preporuka u nastavku. Slično tome, pozitivni razvoj događaja u regulatornom okviru u pogledu povraćaja imovine treba da podstaknu sve nadležne institucije da ulože ozbiljnije napore i povećaju procenat oduzete imovine.

Ipak, nizak stepen povjerenja javnosti u pravosuđe i dalje postoji zbog dugog trajanja sudskih postupaka, nedostatka odgovornosti pravosudnih aktera i ograničenog oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelima, između ostalog.

Ključne oblasti koje izazivaju zabrinutost su sistemska pitanja kao što su ograničeni kapaciteti i resursi,

neefikasno upravljanje predmetima, kašnjenja u izboru ili unapređenjima sudija, manjkavosti u razmjeni informacija između institucija i neadekvatno upravljanje učinkom.

Ovi izazovi značajno utiču na ukupnu efikasnost pravosuđa, usporavaju predmete OKK na visokom nivou i doprinose percepciji pitanja nezavisnosti i nepristrasnosti.

Štaviše, većina tih pitanja se prepliću i djeluju u sinergiji. Na primjer, loše upravljanje predmetima, što dovodi do dugog trajanja sudskih postupaka, povlači pitanja o pravičnosti suđenja. Problemi sa kapacitetima javnih tužilaca – npr. nekvalitetno napisane optužnice, nedovoljan broj sprovedenih finansijskih istraga i nizak stepen oduzimanja imovine – mogu izazvati zabrinutost u pogledu nepristrasnosti. Pored toga, Osnovno javno tužilaštvo za krivično gonjenje OKK (OJTKG OKK) ne raspolaže sa dovoljno ljudskih i finansijskih resursa – posebno administrativnog osoblja i finansijskih stručnjaka – niti ima na raspolaganju integrisani softver za upravljanje predmetima, što ometa odgovornost u predmetima OKK na visokom nivou.

Iako manjak efikasnosti – posebno dužina trajanja sudskih postupaka – i dalje predstavlja razlog za zabrinutost, Projekat je uočio neka poboljšanja,

kao što je češće održavanje ročišta i poboljšano izvođenje dokaza sa obje strane. Pored toga, Osnovni krivični sud u Skoplju (OKS Skoplje) nastavlja da podstiče transparentnost redovnim objavama na svojoj internet stranici, pa se lako može doći do relevantnih informacija o predmetima OKK na visokom nivou.

Vrhovni sud Republike Sjeverne Makedonije (Vrhovni sud) zauzeo je principijelni pravni stav da sudovi treba da objavljuju nepravosnažne presude i odluke, posebno u slučajevima od javnog interesa. To je dovelo do toga da su OKS Skoplje i Apelacioni sud u Skoplju počeli sa anonimizacijom i objavljivanjem nepravosnažnih presuda u predmetima OKK na visokom nivou.

Međutim, nedavnim izmjenama i

dopunama KZ došlo je do okončanja brojnih predmeta OKK na visokom nivou, što je pogoršalo percepciju društva o nekažnjivosti. Stoga bi sve institucije uključene u procesuiranje predmeta OKK trebalo da nastave sa naporima da osiguraju ličnu odgovornost i efikasno sprovođenje pravde.

Da bi se ostvario stvarni napredak potrebna je dugoročna posvećenost zainteresovanih strana za rješavanje sistemskih neefikasnosti koje se javljaju u procesuiranju ozbiljnih predmeta OKK.

U tom kontekstu, Projekat daje 12 preporuka koje se odnose na pravičnost, efikasnost, kapacitete i oduzimanje imovine, koje će poslužiti kao osnova za brzo djelovanje i podršku institucionalnim politikama.

## Pravičnost

1

### Preporuka

#### **Unaprijediti stepen transparentnosti u pravosuđu, posebno u sprovođenju pravde u predmetima OKK na visokom nivou:**

- i. Ministarstvo pravde treba da inicira izmjene i dopune kako bi se Zakon o upravljanju predmetima uskladio sa ZKP-om, posebno u pogledu mogućnosti objavljivanja nepravosnažnih sudskih odluka.
- ii. Javna tužilaštva treba da objavljuju potvrđene optužnice u predmetima OKK na visokom nivou tako da su lični podaci anonimizirani.
- iii. Savjet za budžet pravosuđa i Državno javno tužilaštvo treba da podrže razvoj održivog i sistemskog rješenja za brzu anonimizaciju pravosudnih akata.
- iv. Ministarstvo pravde i Vrhovni sud, u koordinaciji sa predsjednicima sudova, treba da unaprijede tehničke mogućnosti postojećeg sistema zakazivanja sudskih ročišta kako bi javnost bila blagovremeno i precizno informisana.
- v. Predsjednici sudova, u saradnji sa relevantnim organizacijama civilnog društva i Savjetom za medije pravosuđa, treba redovno da objavljuju biltene sa pregledom informacija o predmetima od javnog interesa, kao i tematske i analitičke radove.
- vi. Predsjednici sudova i rukovodioci javnih tužilaštava treba da obezbijede pravovremenu i transparentnu distribuciju informacija putem dobro organizovanih kancelarija za odnose s javnošću.

vii. Akademija za sudije i javne tužioce i Savjet za medije u pravosuđu treba da nastave sa efikasnim sprovođenjem kontinuirane obuke za sudije, tužioce i drugo pravosudno osoblje o tome kako efikasno da komuniciraju sa javnošću u vezi sa svojim predmetima.

Projekat je primijetio određene prepreke koje ometaju transparentnost, posebno u vezi sa javnom dostupnošću sudskih akata, ročištima i razmjenom podataka.

Pribavljanje pisanih presuda predstavlja izazov zbog kontradiktornih zakonskih odredbi. Konkretno, prema Zakonu o sudovima i Zakonu o upravljanju predmetima, sudovima je zabranjeno da javno objave pisane presude dok ne postanu pravosnažne.

Ovo je u suprotnosti sa ZKP-om, prema kojem sve sudske presude treba da budu javno dostupne u elektronskom ili štampanom obliku.<sup>134</sup>

Nedosljednost između dva zakona djelimično je riješena zauzimanjem principijelnog pravnog stava od strane Vrhovnog suda u decembru 2022. godine, kojim je dozvoljeno objavljivanje nepravosnažnih presuda i odluka, posebno u predmetima

od javnog interesa.<sup>135</sup>

Međutim, taj stav se odnosi na slučajeve od javnog interesa kao kategoriju koja nije definisana zakonom ili drugim pravnim aktima pravosudnih institucija.

Ovo omogućava sudovima da tumače i primjenjuju odluku prema sopstvenom poimanju javnog interesa, što se ne poklapa uvijek sa stvarnim interesom javnosti.

Što se tiče tužilaštva, važno je napomenuti da ono redovno obavještava javnost o podignutim optužnicama u predmetima od javnog interesa, na način da objavljuje sažetak optužbi na svojoj internet stranici. Međutim, te informacije nijesu dovoljne da bi novinari, predstavnici organizacija civilnog društva i pravni stručnjaci mogli da sprovedu temeljnu analizu ili objektivno izvještavaju.

<sup>134</sup> Član 126 ZKP (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

<sup>135</sup> Prema Zakonu o sudovima (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 i 96/19), jedna od nadležnosti Vrhovnog suda je definisanje opštih stavova i pravnih mišljenja o pitanjima od značaja za obezbjeđivanje jedinstvene primjene zakona od strane sudova, usvojenih na Generalnoj sjednici. Vidi: [Начелен+став+-+објавување+на+неправосилни+одлуки.pdf \(vsrm.mk\)](#).

S obzirom na to da javno tužilaštvo prepoznaje važnost informisanja javnosti tako da objavljuje podatke odmah nakon podizanja optužnice, Projekat preporučuje da se potvrđene optužnice u predmetima OKK na visokom nivou objavljuju u cjelosti. Ova mjera ima cilj da spriječi pogrešno tumačenje ili zloupotrebu informacija. Budući da su suđenja otvorena za javnost i da pobuđuju značajnu medijsku pažnju, kao i to da se sprovode pod nadzorom organizacija civilnog društva, ne može se tvrditi da bi to narušilo pravo na pretpostavku nevinosti.

Sudovi i javna tužilaštva imaju poteškoće u obradi pravosudnih akata kako bi ih učinili javno dostupnim uslijed nedostatka ljudskih resursa potrebnih za anonimizaciju.

Poteškoće nastaju uslijed potrebe da se poštuju zakonski propisi iz oblasti zaštite podataka o ličnosti. Projekat je dobio optužnice nakon poslatih zahtjeva tužilaštvu, ali tek nakon što su iste anonimizirane, što je oduzelo dosta vremena. Napominjemo da se OKS Skoplje oslanja i na djelimičnu anonimizaciju koju sprovode treće strane preko projekta koji je podržala Misija OEBS-a u Skoplju u saradnji sa NVO „Koalicija svi za fer suđenja“.

Iz tih razloga, jasno je da Savjet za budžet pravosuđa i Državno javno tužilaštvo – u skladu sa svojim nadležnostima – treba da revidiraju

raspodjelu sredstava u pravcu angažovanja osoblja za anonimizaciju kako bi se osigurala održivost.

Aktuelni rasporedi sudskih ročišta objavljuju se na posebnom dijelu internet stranica sudova. Međutim, u informacijama se navodi samo broj predmeta i ime postupajućeg sudije, te bez posjedovanja informacije o broju konkretnog predmeta javnost nije u mogućnosti da sazna više o istome. Ovo bi se moglo lako riješiti ako bi se na rasporedu ročišta navela imena optuženih lica, njihovi inicijali i krivična djela. Pored toga, Projekat je konstatovao da se ne ažuriraju naknadne promjene u rasporedima.

Iako oba pitanja zahtijevaju samo manja tehnička prilagođavanja u sudskom informacionom sistemu, ona bi značajno doprinijela transparentnosti pravosuđa.

Ministarstvo pravde i Vrhovni sud odgovorni su da obezbijede neophodne tehničke uslove za unapređenje sistema objavljivanja ročišta i za ukupnu funkcionalnost pravosudnog portala. Pored toga, treba da obezbijede da platforma koja se koristi za objavljivanje presuda ima neophodne tehničke kapacitete za smještanje istih.

Dok OKS Skoplje redovno objavljuje bitne podatke sa ažuriranim informacijama o sudskim postupcima od javnog interesa, Apelacioni sud Skoplje objavljuje manji broj,

nedovoljno jasnih saopštenja. Uloga predsjednika sudova je ključna u tom pogledu i treba je dodatno unaprijediti, prema Mišljenju Konsultativnog vijeća evropskih sudija br.19 (2016)).<sup>136</sup>

Zapravo, jačanje saradnje sa NVO u pogledu pripreme i objavljivanja analitičkih podataka o predmetima od javnog interesa, uključujući odluke u tim predmetima, značajno bi doprinijelo povećanju povjerenja u sudove.

To bi se moglo uraditi bez korišćenja značajnih resursa, putem npr. objavljivanja periodičnih biltena i kratkih analitičkih izvještaja i grafikona,

a Savjet za medije pravosudnih organa može imati bitnu ulogu u njihovoj promociji.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije su istakle da je potreban dodatni razvoj vještina odnosa sa javnošću.

Iako Akademija za sudije i javne tužioce nudi osnovnu obuku iz ove oblasti u okviru svog redovnog programa obuke, postoji značajan prostor za dalje unapređenje znanja o ovim temama kroz saradnju sa Savjetom za medije pravosudnih organa.

## 2

### Preporuka

**Sudski savjet i Savjet javnih tužilaca treba da zaštite sudije i javne tužioce od svih oblika političkog pritiska i drugih uplitanja, čime se štiti nezavisnost pravosuđa, ali i obezbjeđuje njegova odgovornost. To treba da urade na sljedeći način:**

- i. Kreiranjem standardnih procedura za praćenje, izvještavanje i javnu osudu bilo kakvih kršenja ili pokušaja ometanja nezavisnosti sudija i javnih tužilaca.
- ii. Kreiranjem sopstvenih zaključaka i na osnovu samoprocjene, u vezi sa unapređenjem pravičnosti i transparentnosti u postupcima izbora, unapređenja i ishoda disciplinskih postupaka protiv sudija i javnih tužilaca. Pored toga, treba da objavljuju odluke sa detaljnim obrazloženjima.

<sup>136</sup> CCJE (2016) 2REV2 (coe.int) navodi da „...u odnosima sa medijima, predsjednici sudova treba da imaju na umu da je u interesu društva da mediji imaju neophodne informacije o funkcionisanju pravosudnog sistema“.

iii. Pravovremenim informisanjem javnosti o predstojećim sjednicama savjeta i svim zaključcima i odlukama.

U nekoliko prilika je Projekat uočio da istaknuti političari javno izražavaju svoje nezadovoljstvo ili kritikuju sudske odluke u predmetima koji uključuju zvaničnike visokog ranga, signalizirajući potencijalno političko miješanje; međutim, Sudski savjet nije osudio takve verbalne napade na pravosuđe izdavanjem zvaničnih saopštenja ili preduzimanjem drugih konkretnih koraka za zaštitu sudija. Prema Mišljenju br. 24 Konsultativnog vijeća evropskih sudija (2021), „Savjet se mora odlučno suprotstaviti svakom pokušaju napada ili vršenja pritiska na sudije pojedinačno ili na pravosuđe u cjelini.”<sup>137</sup>

Projekat je uočio situaciju kada je tužilac javno kritikovao Savjet javnih tužilaca i iskazao potrebu za reformom tog tijela. Reagujući na tu izjavu, Savjet javnih tužilaca je zatražio od Etičkog savjeta javnih tužilaca da utvrdi da li je izjava

predstavljala kršenje etičkog kodeksa javnih tužilaca.<sup>138</sup> Do dana pisanja ovog izvještaja nije bilo moguće pronaći javno dostupne informacije o ishodu inicijative. Organizacije civilnog društva koje prate rad Savjeta kritikovale su samu inicijativu, ali i nedostatak transparentnosti na sjednici Savjeta javnih tužilaca tokom koje je utvrđena potreba za tom inicijativom. S obzirom na obavezu čuvanja autonomije tužilaca, Savjet javnih tužilaca treba da poštuje nedavno usvojeno Mišljenje br. 18 (2023) Konsultativnog vijeća javnih tužilaca.<sup>139</sup>

Ustav, zakoni i drugi zakonski propisi garantuju nezavisnost Savjeta i pozicioniraju ih kao tijela odgovorna za nezavisnost sudija i autonomiju javnih tužilaca, kao i za očuvanje njihovog ugleda i povjerenje javnosti.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> 1680a47604 (coe.int).

<sup>138</sup> Savjet javnih tužilaca je u julu 2021. godine usvojio novi Etički kodeks za javne tužioce prema kojem javni tužioci neće javno komentarisati odluke Savjeta javnih tužilaca. Vidi: [eticcki-kodeks-na-javnite-obviniteli-2021.pdf](#) (jorm.gov.mk).

U novembru 2023. godine došlo je do izmjena i dopuna istog, prema kojima javni tužioci treba da nastoje da u svojim javnim nastupima ne narušavaju ugled javnog tužilaštva i/ili Savjeta javnih tužilaca. Vidi: [Етички-кодекс-за-изменување-и-дополнување-на-Етичкиот-кодекс-на-јавните-обвинители-на-Република-Северна-Македонија-1.doc](#) (live.com).

<sup>139</sup> 1680ad1b36 (coe.int).

<sup>140</sup> Čl. 104 Ustava, član 2, 36 (1) i.16 Zakona o Sudskom savjetu (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 102/19), Etički kodeks članova Sudskog savjeta, Program rada Sudskog savjeta za 2024. godinu, član 2 Zakona o Savjetu javnih tužilaca (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.150/07, 100/11 i 42/20).

Ipak, Savjetima trenutno nedostaju standardizovane procedure o tome kako da ostvare taj cilj, jer se čini da zakonodavstvo stavlja u prvi plan njihovu ulogu u sankcionisanju nedoličnog ponašanja. Projekat je konstatovao da je Sudski savjet preduzeo neke pojedinačne radnje za rješavanje efikasnosti postupka, ali nije usvojio sistemski pristup u identifikovanju i rješavanju tekućih pitanja. Tokom konsultacija i diskusija o Projektu, sudije i javni tužioci su otvoreno izrazili svoje nezadovoljstvo radom Savjeta. Takođe su istakli potrebu za transparentnijim procedurama izbora i unapređenja, sa detaljnijim i sveobuhvatnijim obrazloženjima odluka. Revidiranjem prakse glasanja, Savjeti bi mogli pokušati da obezbijede jednak tretman svim kandidatima, kao i transparentnu primjenu sistema zasnovanog na zaslugama. Što se tiče ishoda disciplinskih postupaka, potrebno je objaviti informacije o prekršaju sa kratkim obrazloženjem odluka bez straha da će se time prekršiti prava na privatnost.

Kao što je navedeno u dokumentu „Procjena rizika od korupcije u pravosuđu u Sjevernoj Makedoniji“, objavljenog uz podršku Misije OEBS-a u Skoplju, „skoro tri četvrtine sudija ne

vjeruje da Sudski savjet uspješno štiti nezavisnost sudija i ne vjeruje da se unapređenje sudija sprovodi prema objektivnim, mjerljivim i pravednim kriterijumima.“

Slično tome, više od polovine javnih tužilaca „ne smatra da Savjet javnih tužilaca samostalno i nezavisno donosi odluke i ne smatra da se unapređenje javnih tužilaca sprovodi prema postojećim zakonskim kriterijumima.<sup>141</sup> Međutim, Sudski savjet je ustanovio neke od ovih nedostataka, pa je u svom Strateškom planu za period 2023-2024, predvidio sprovođenja niza aktivnosti koje treba da dovedu do poboljšane zaštite ugleda sudija i povećane transparentnosti.<sup>142</sup> Isto se navodi i u Programu i Akcionom planu za prevenciju i procjenu korupcije u pravosuđu za period 2022-2025. godine<sup>143</sup> i u Planu rada Sudskog savjeta za 2024. godinu, u kojem se zaštita sudija od nedozvoljenog uticaja postavlja kao jedan od prioriteta.<sup>144</sup> Unapređenje procesa izbora, imenovanja i disciplinskih postupaka, kao i povećanje transparentnosti, ključni su dio Akcionog plana za sprovođenje preporuka Misije EU za stručnu reviziju pri Sudskom savjetu, usvojenog u martu 2024. godine.<sup>145</sup> Step en implementacije ovih dokumenata ostaje da se vidi.

<sup>141</sup> [osce.org/files/f/documents/9/d/545929\\_0.pdf](https://osce.org/files/f/documents/9/d/545929_0.pdf), p.38.

<sup>142</sup> [Y2023-SDN-\(GD\)0455.pdf \(sud.mk\)](#).

<sup>143</sup> [Програма и акционен план за превенција и следење на корупцијата во судството 2022 - 2025 \(sud.mk\)](#).

<sup>144</sup> [Y2024-SDN-\(GD\)2600.pdf \(sud.mk\)](#).

<sup>145</sup> [Y2024-SDN-\(GD\)0545.pdf \(sud.mk\)](#).

**Unaprijediti standarde pravičnosti u presuđivanju u predmetima OKK kako bi se naglasila sudska nepristrasnost zajedno sa jednakošću stranaka.**

- i. Sudije i predsjednici sudova treba u potpunosti da poštuju svoju odgovornost ne samo da budu nepristrasni, već i da tako izgledaju tokom sudskog postupka i primjenjuju najviše standarde na svoje odluke i u procesu donošenja odluka.
- ii. Rukovodioci krivičnih odjeljenja u sudovima treba da omoguće redovne diskusije i razmjenu najboljih praksi među sudijama.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da osigura da pitanja pravičnosti imaju centralno mjesto u nastavnom planu i programu obuke i da prikaže postignute rezultate na mjerljiv način.

U nekoliko slučajeva, Projekat je primijetio pitanja koja se tiču pravičnosti, pri čemu je ponašanje određenih sudija izazvalo zabrinutost u pogledu nepristrasnosti i posvećenosti principu jednakosti stranaka.

Na primjer, u najmanje dva predmeta – i u nekoliko navrata – Projekat je zapazio sljedeće: druge profesionalne sudije kao članovi sudskog vijeća izlazile su iz sudnice dok je ročište bilo u toku a da nijesu dale pauzu; sudije bi preuzele ispitivanje svjedoka od stranaka, pokazale nestrpljenje ili kritikovale svjedoke koji su svjedočili.

Takvo ponašanje treba adresirati i ispraviti kako bi se održalo povjerenje javnosti u sudsku nepristrasnost. Sudije uvijek treba da poštuju svoju odgovornost ne samo da budu nepristrasni, već da tako i izgledaju.

Što se tiče prava na javno suđenje, Projekat je u nekoliko predmeta primijetio da su sudije propustile da javno objave presude, već su samo obavijestile optužene da će biti blagovremeno obaviješteni o presudi, pisanim putem. Javno objavljivanje presuda posebno je važno u slučajevima kada pisano obrazloženje presuda nije blagovremeno javno dostupno.

Što se tiče jednakosti stranaka, Projekat je u nekoliko slučajeva uočio da su sudije ograničile prava stranaka. Konkretno, ograničavaju mogućnost stranaka da ulože prigovor na dokaze suprotne strane; osporavaju svjedoke pozivajući se na prethodno date izjave tokom istrage ili prije nego što je ročište počelo iznova; i iznose sopstvene dokaze, koji su ponekad odbačeni bez dovoljnog opravdanja. Treba naglasiti da se inicijalno uočeni problemi od strane Projekta u vezi sa dijeljenjem dokaza tužilaštva sa odbranom trenutno veoma rijetko pojavljuju u suđenjima OKK. Projekat napominje da bi se ovo pitanje riješilo planiranim izmjenama i dopunama ZKP-a, jer se njima nameće

obavezno i pravovremeno otkrivanje dokaza od strane tužilaštva.

Predsjednici sudova i rukovodioci krivičnih odjeljenja mogu imati ključnu ulogu u organizovanju sastanaka, olakšavanju komunikacije među sudijama i podsticanju sudija da budu samokritični i da dijele najbolje prakse u cilju poboljšanja ukupnog ugleda sudova. Takođe, Akademija za sudije i javne tužioce treba da obradi ova pitanja pravičnosti u početnoj i kontinuiranoj obuci. Takođe treba da vrši evaluaciju postignutih rezultata na osnovu podataka, izvještava o njima i koristi ih kao osnovu za sprovođenje budućih aktivnosti.

## Efikasnost

### 4

#### Preporuka

**Sudski savjet i Državno javno tužilaštvo treba da razlikuju i kategorizuju predmete OKK na visokom nivou u cilju povećanja efikasnosti u njihovom procesuiranju. To treba da urade tako što će:**

- i. Usvojiti metodologije za razlikovanje predmeta OKK u statističke svrhe i u svrhu kreiranja politika, u saradnji sa sudovima i javnim tužilaštvima.
- ii. U iste svrhe, usvojiti dodatne kriterijuma za razlikovanje i kategorizaciju predmeta na visokom nivou od „standardnih“ slučajeva OKK.

## Preporuka

- iii. Pratiti efikasno procesuiranje predmeta OKK na visokom nivou, uključujući usvajanje planova rada i metodologija za njihovo procesuiranje od strane javnih tužilaštava i sudova.
- iv. Mapirati predmete OKK na visokom nivou kako bi se dodijelili adekvatni resursi javnim tužilaštvima i sudovima koji su više uključeni u njihovo procesuiranje.
- v. Osigurati da kriterijumi za procjenu učinka sudija i javnih tužilaca na adekvatan način odražavaju specifične izazove sa kojima se suočavaju u procesuiranju predmeta OKK na visokom nivou.

Da bi se uspostavili snažni rezultati u borbi protiv OKK, neophodno je kreirati prilagođen i pouzdan sistem razlikovanja i kategorizacije. Isti bi pomogao u identifikaciji predmeta OKK i predmeta OKK na visokom nivou. Na taj način, domaće institucije bi mogle da generišu pouzdane statističke podatke o procesuiranju predmeta, čime se olakšava mjerenje napretka ili regresije.

Konkretno, u novembru 2023. godine, Projekat je dobio informaciju od Ministarstva pravde o Metodologiji za relevantni statistički sistem za praćenje antikorupcijske politike koju je Vlada usvojila 2013. godine. Prema podacima Ministarstva, Metodologija je integrisana u Sistem AKstats, u koji se slivaju i obrađuju statistički podaci o sprečavanju i suzbijanju korupcije i pranja novca. AKstats je u funkciji od aprila 2019. godine.

Kriterijume za utvrđivanje predmeta korupcije visokog profila izradila je Radna grupa za kontrolu i ažuriranje navedene Metodologije i prihvatilo ih je Državno tužilaštvo 2015. godine, kako je naglasilo Ministarstvo.

Imajući u vidu navedeno, Projekat smatra da je to solidna osnova za Sudski savjet i Državno tužilaštvo da zajednički razviju sopstvene usklađene kriterijume za identifikaciju i kategorizaciju predmeta OKK za svoje potrebe.

Pored toga, ti kriterijumi, zajedno sa analizom statističkih podataka, mogu poslužiti kao dragocjeni alati za razvoj održivih politika, metodologija i strategija, kao i za određivanje prioriteta u procesuiranju predmeta i planiranju rada. Mogli bi da pomognu u efikasnoj raspodjeli potrebnih resursa.

Pravilno osmišljen, adekvatan sistem kategorizacije za statističke i političke svrhe mogao bi biti ključni alat u oblikovanju i sprovođenju ključnih mjera usmjerenih na poboljšanje pravosudnog odgovora na OKK, posebno u pogledu predmeta visokog nivoa.

Pored stvaranja pouzdanih kvantitativnih podataka o procesuiranju takvih predmeta, ovaj sistem bi se mogao koristiti za određivanje prioriteta u krivičnom gonjenju i suđenju u predmetim OKK na visokom nivou od strane državnih tužilaštava i sudova; naime, specifični ciljevi u vezi sa procesuiranjem tih predmeta mogu se predvidjeti u godišnjim radnim planovima sudova i državnih tužilaštava.

Nadalje, mapiranje trenutnih i predstojećih predmeta na visokom nivou u različitim državnim tužilaštvima i sudovima u domaćem sistemu moglo bi se koristiti za preraspodjelu ljudskih i materijalnih resursa tamo gdje su najpotrebniji.

Konačno, kriterijumi za evaluaciju učinka sudija i državnih tužilaca treba da uzmu o obzir i dodatni rad i izazove koji su potrebni pri obradi predmeta OKK, posebno onih visokog nivoa. Nagrađivanje dodatnim bodovima za evaluaciju sudija i javnih tužilaca koji rade na tim predmetima bilo bi efikasno sredstvo za podsticanje efikasnije reakcije pravosudnog sistema na OKK.

## 5

### Preporuka

**Sudije u Odjeljenju za OKK u Osnovnom krivičnom sudu Skoplja treba da usvoje i dalje razvijaju standarde i tehnike za vođenje suđenja u složenim predmetima, na osnovu dobrih praksi, kako bi se poboljšala efikasnost sudskih postupaka. To treba da urade tako što će:**

- i. Strateški pristupiti svakom konkretnom predmetu izradom plana ročišta, uzimajući u obzir broj optuženih, obim dokaznog materijala, mandat sudija porotnika i rasporede članova vijeća i stranaka.
- ii. Pozvati stranke da konsoliduju svoje liste dokaza i dogovore se o nespornim činjenicama, kao i da zatraže efikasno predstavljanje materijalnih dokaza.

## Preporuka

iii. Zakazivati uzastopna ročišta „dan za danom“, a ako to nije moguće iz tehničkih ili drugih razloga, zakazati najmanje jedno ročište sedmično.

iv. Delegirati – po potrebi – pozivanja svjedoka strankama uz održavanje kontrolnih mehanizama kako bi se osiguralo prisustvo svjedoka.

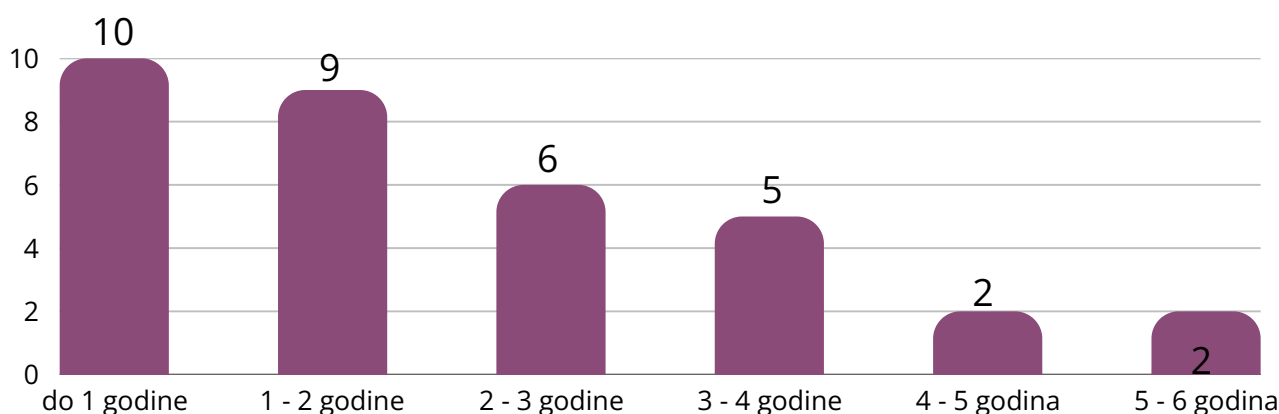
v. Zahtijevati da stranke blagovremeno obavijeste sud o odsustvima iz zdravstvenih razloga i kontinuirano procjenjivati validnost sve dostavljene medicinske dokumentacije.

Najčešći zajednički imenilac u većini praćenih predmeta bila je ukupna dužina suđenja – od 50 predmeta, 18 predmeta je okončano. Međutim, osam od njih je okončano zbog isteka roka zastarjelosti usljed najnovijih izmjena i

dopuna KZ.

Dužina suđenja u prvom stepenu u prosjeku iznosi 2 godine, pri čemu je najduže trajanje suđenja 2127 dana, a najkraće devet dana.

### Prosječna dužina postupka do prvostepene presude



Grafikon br. 26 – Prosječna dužina postupka do prvostepene presude

U nekoliko predmeta gdje je prvostepena presuda donijeta u razumnom roku, sudije su koristile tehnike upravljanja suđenjem koje su doprinijele blagovremenom procesuiranju predmeta. Na primjer, na početku suđenja sudije su unaprijed zakazale značajan broj ročišta, uzimajući u obzir suprotstavljene obaveze stranaka i članova vijeća.

Konkretno, u jednom predmetu korupcije na visokom nivou sa više optuženih, prvostepeno suđenje je završeno za manje od godinu dana jer su ročišta zakazivana redovno, najmanje jednom sedmično. S obzirom na trenutni proaktivni pristup sudija u Odjeljenju za OKK u kojem se ročišta češće zakazuju, uz spremnost sudija da usvoje efikasnije prakse upravljanja suđenjima, Projekat preporučuje zakazivanje svakodnevnih ročišta, kada je to moguće, ili najmanje jednog ročišta sedmično.<sup>146</sup> Poštovanje takozvanog principa koncentracije glavne rasprave u predmetima OKK-a moglo bi doprinijeti efikasnom sprovođenju pravde i posljedično povećanju povjerenja javnosti u pravosuđe.

Pored toga, Projekat je primijetio da su brzina i dinamika ročišta zavisile od obima dokumentovanih dokaza i broja predloženih svjedoka.

Obje strane bi u nekim slučajevima predstavljale repetitivne dokumentarne dokaze ili predlagale brojne svjedoke da svjedoče o istim okolnostima. Međutim, u slučajevima kada su suđenja počinjala iznova ili na početku ponovljenog suđenja, primijećena je praksa ponovne procjene i usaglašavanje liste dokaza obje strane; takva praksa bi trebala i mogla biti usvojena već na samom početku svakog suđenja kako bi se štedilo vrijeme i resursi.<sup>147</sup>

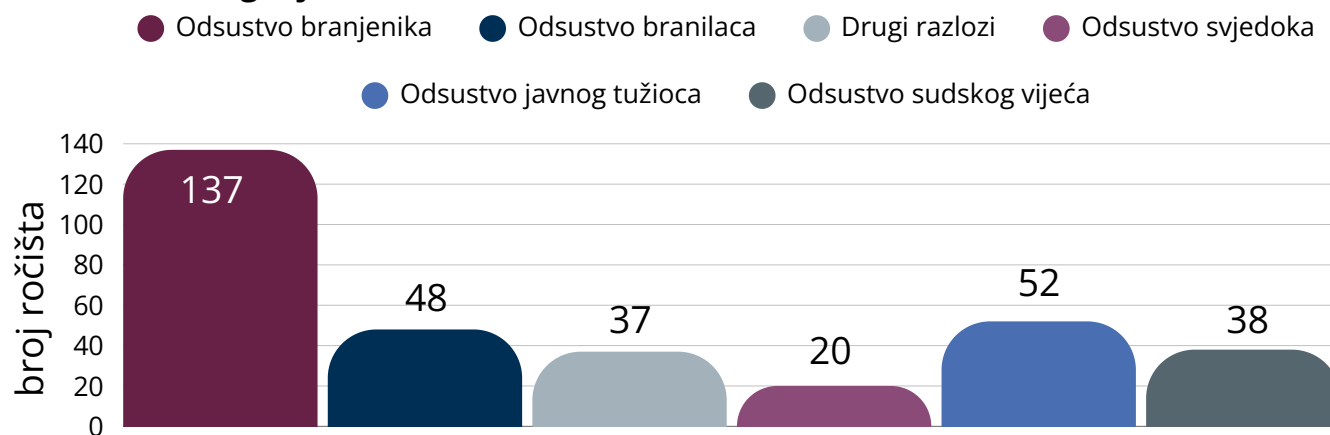
Još jedna dobra praksa koju su sudije uvele bila je delegiranje pozivanja svjedoka stranci koja ih je predložila, u dogovoru sa strankama. Iako nije propisano zakonom, to je značajno doprinijelo izbjegavanju odlaganja zbog odsustva svjedoka.

Projektom je konstatovano da je najčešći razlog za odlaganje ročišta odsustvo optuženih, uglavnom iz zdravstvenih razloga. Dobre prakse su uočene kada su sudije naredile provjeru doznaka o bolovanju i upozorile stranke da su dužne da obavijeste sud da neće biti u mogućnosti da prisustvuju ročištu čim se razlog njihovog odsustva dogodi. Tako bi sud bio u mogućnosti da obavijesti druge stranke i pomjeri ročište umjesto da ga odloži, čime se izbjegavaju nepotrebna odlaganja i troškovi.

<sup>146</sup> Pravni osnov za to je jasno naveden u čl. 359 stav 1 ZKP (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), koji predviđa da se glavna rasprava održava bez prekida, a ako nije moguće završiti glavnu raspravu tokom jedne sjednice, predsjedavajući sudija će odložiti raspravu za naredni radni dan.

<sup>147</sup> Čl. 358. stav 2. ZKP-a (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije No.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18) obavezuje predsjedavajućeg sudiju da eliminiše sve što bi moglo da odloži postupak i ne služi u svrhu razjašnjavanja pitanja.

## Razlozi za odlaganje



Grafikon br. 27 - Razlozi za odlaganje

Projekat je uočio kašnjenja izazvana ponovnim početkom suđenja zbog promjene sastava sudskog vijeća. Naime, odbrana je iskoristila (ili zloupotrijebila) svoje procesno pravo da zatraži ponovno predstavljanje svih prethodno izvedenih dokaza.<sup>148</sup>

Trenutni nacrt izmjena i dopuna ZKP-a će riješiti ovo pitanje tako što će omogućiti novim članovima sudskog vijeća da se upoznaju sa spisom

predmeta umjesto da ponavljaju cijeli postupak od početka.

U budućnosti, izmjenama i dopunama ZKP-a kojima se utvrđuje rok za kontrolu optužnice rješavala bi se pitanja efikasnosti izazvana dugotrajnim postupcima kontrole optužnica, koji su u 13 od praćenih 50 predmeta trajali duže od 90 dana, u tri predmeta duže od 180 dana, a u jednom predmetu skoro godinu dana.

<sup>148</sup> Prema čl. 371 stav 2 ZKP-a (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 150/10, 100/12, 142/16 i 198/18), glavna rasprava počinje iznova ako se promijenio pojedinačni sudija ili sastav sudskog vijeća. Uz saglasnost stranaka, sudsko vijeće može odlučiti da se određeni svjedoci i vještaci ne ispituju ponovo, već da se pročitaju njihove izjave koje su stavljene u zapisnik tokom prethodnog glavnog pretresa.

**Pravosudni organi treba da udvostruče svoje napore za efikasno prcesuiranje i finalizaciju predmeta OKK na visokom nivou u žalbenoj fazi.**

- i. Sudski savjet treba da osigura dovoljan broj sudija i blagovremeno popunjavanje svih budućih upražnjenih pozicija u Apelacionom sudu u Skoplju.
- ii. Sudije Apelacionog suda u Skoplju treba dosljedno da primjenjuju odredbe ZKP-a koje regulišu održavanje ročišta ili ukidanje presuda i odlučuju o meritumu, posebno u predmetima koji se mogu riješiti bez ponovnog suđenja.
- iii. Predsjednik Apelacionog suda u Skoplju, u koordinaciji sa rukovodiocem Krivičnog odjeljenja u tom sudu, treba da omogući diskusiju između drugostepenih i prvostepenih sudija o izazovima sa kojima se suočavaju obje instance, u slučajevima kada se naređuju ponovna suđenja.

Da bi se olakšalo procesuiranje predmeta na visokom nivou, Sudski savjet treba da se postara da se upražnjene pozicije u Apelacionom sudu u Skoplju popune što je prije moguće, u skladu sa unutrašnjom sistematizacijom u sudu, posebno imajući u vidu postojeće opterećenje poslovima. Najnoviji izbori sudija bili su u novembru 2023. godine, nakon što je u julu 2021. godine započet postupak angažovanja četiri sudije krivičnog prava (40% od ukupnog broja).

Na osnovu predvidivih okolnosti, kao što su penzionisanja, treba započeti pokretanje postupka imenovanja prije nego što se mjesta uprazne kako bi se spriječilo da neke pozicije budu upražnjene u produženom trajanju.<sup>149</sup>

Prema nalazima Projekta monitoringa suđenja, Apelacionom sudu u Skoplju je, u prosjeku, bio potreban 101 dan od dana prijema prijedloga Višeg javnog tužilaštva da zakaže javnu raspravu.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Čl. 105 Ustava; čl. 36 i 46 Zakona o sudskom savjetu (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.102/19).

<sup>150</sup> Podaci proizilaze iz odluka Apelacionog suda Skoplje koje su objavljene na internet stranici, u praćenim predmetima u kojima je održana javna rasprava.

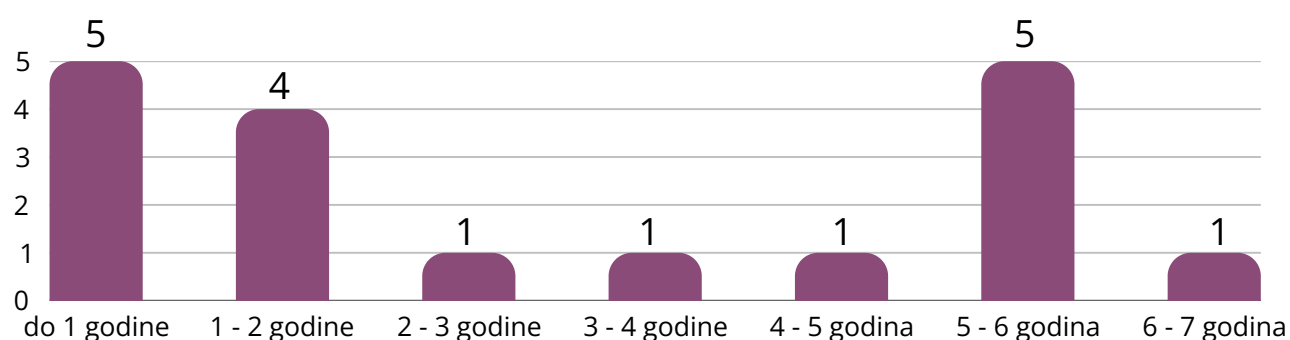
U pet navrata, to je potrajalo preko 150 dana. Drugostepena odluka je u prosjeku donijeta 60 dana nakon održavanja javne rasprave. Međutim, u predmetima na visokom nivou, drugostepena odluka je donijeta u prosjeku 101 dan nakon javnog zasijedanja, pri čemu je u dva od ovih predmeta bilo potrebno više od 210 dana.

Trenutno je za 12 predmeta u toku žalbeni postupak, od kojih je u pet u toku ponovljeno suđenje. Od početka Projekta, Apelacioni sud u Skoplju donio je odluku u 17 praćenih predmeta, od kojih 11 na visokom nivou. U tri od ovih predmeta na visokom nivou donijeta je presuda o odbijanju zbog isteka zastarjelosti uslijed izmjena KZ, a u dodatna tri predmeta Apelacioni sud je preinačio prvostepene presude

u dijelu odluke o krivičnim sankcijama. U preostalih pet prvostepena presuda je poništena i naloženo je ponovno suđenje. U većini predmeta upućenih na ponovno suđenje, Apelacioni sud se pozivao na nejasne i kontradiktorne presude, odnosno presude u kojima nijesu navedeni razlozi za iznesene odlučujuće činjenice ili predstavljene dokaze, koji razlozi su bili osnov za ponovno suđenje.<sup>151</sup>

Važno je napomenuti da ponovljena suđenja doprinose odlaganju postupaka i mogu dovesti do isteka perioda za zastaru. Prate ih i mnogi drugi potencijalni problemi, kao što je neizvjesnost za optužene, žrtve, pa čak i svjedoke, narušavanje prava na suđenje u razumnom roku i pravilo o zabrani dvostrukog kažnjavanja.

### Prosječna dužina postupka do konačne i pravosnažne presude



**Grafikon br. 28** - Prosječna dužina postupka do konačne i pravosnažne odluke

<sup>151</sup> Čl. 415 (1) ZKP (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Stoga, Projekat preporučuje da Apelacioni sud izbjegava uska tumačenja odredaba koje mu omogućavaju da održava ročišta i donosi odluke o meritumu. Umjesto toga, trebalo bi u punoj mjeri da koriste te odredbe u skladu sa zakonom.<sup>152</sup> Konkretno, od početka Projekta nije održano ročište ni u jednom od praćenih predmeta u fazi žalbe. Shodno tome, predsjednik Apelacionog suda, u dogovoru sa rukovodiocem Krivičnog odjeljenja u

ovom sudu – a u okviru svoje nadležnosti – treba da omogući razgovore među sudijama kako bi se osiguralo da se predmeti na visokom nivou procesuiraju u razumnom roku i konačne odluke donose u najkraćem mogućem roku.

Predstojećim izmjenama i dopunama ZKP-a predviđen je rok za zakazivanje javne rasprave. To će značajno doprinijeti ubrzanju drugostepenog postupka.

## 7

### Preporuka

#### **Koristiti procese donošenja odluka zasnovanih na podacima kako bi se obezbijedila efikasna raspodjela resursa za procesuiranje predmeta OKK:**

- i. Predsjednici sudova i rukovodioci javnih tužilaštava treba proaktivno da koriste zvanične godišnje izvještaje institucija za kontinuirane procjene potreba i zalažu se za dodatne resurse na osnovu podataka sadržanih u izvještajima.
- ii. Predsjednici sudova i Sudski savjet treba da omoguće privremene premještaje sudija u skladu sa specifičnim potrebama određenih sudova ili odjeljenja, i razmotre mogućnost imenovanja sudija koje bi odlučivale isključivo u fazi kontrole optužnice.
- iii. Savjet javnih tužilaca treba redovno da popunjava upražnjena radna mjesta u Osnovnom javnom tužilaštvu za OKK.
- iv. Izvršna vlast treba da poštuje predviđena budžetska izdvajanja za sudstvo i omogući zapošljavanje dodatnog administrativnog osoblja za podršku radu sudija i javnih tužilaca.

<sup>152</sup> Čl. 424 (1) ZKP (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br.150/10, 100/12, 142/16 i 198/18).

Na osnovu praćenja suđenja u okviru Projekta i konsultacija sa sudijama i javnim tužiocima, ozbiljan je nedostatak ljudskih resursa u sudovima i u OJTKG OKK.

Iako ukupan broj sudija prati evropske standarde,<sup>153</sup> radno opterećenje u OKK odjeljenju u OKS u Skoplju pokazuje nesrazmjerni broj predmeta u ovom odjeljenju u poređenju sa brojem predmeta koji se procesuiraju na godišnjem nivou. Ovo je potvrđeno tokom konsultacija sa sudijama, koji su rekli da je broj predmeta koji su oni završili više nego dvostruko veći od predviđenog okvirnog broja predmeta. Projekat je primijetio da su sudije iz drugih odjeljenja OSK Skoplje sa manjim radnim opterećenjem povremeno raspoređivane kao druge profesionalne sudije u sudskim vijećima za predmete OKK na visokom nivou. Projekat pohvaljuje ovu praksu, jer bi sistematska preraspodjela sudija na osnovu podataka omogućila efikasnija suđenja.

Moguće rješenje za poboljšanje efikasnosti preraspodjelom resursa moglo bi biti imenovanje konkretnih sudija koji bi odlučivali isključivo u fazi kontrole optužnice, uz postojanje adekvatnog sistema bodovanja kako bi se ocijenili u skladu s tim. Time bi se ojačala ova važna faza krivičnog postupka, koja trenutno nije dovoljno

funkcionalna, prema priznanju sudija ali i Sudskog savjeta. Da bi se ovo postiglo, Sudski savjet, u koordinaciji sa predsjednicima sudova i krivičnim sudijama svih instanci, može da izvrši analizu radi otkrivanja slabosti u fazi kontrole optužnice. Rezultati takve analize trebali bi da ponude praktična rješenja za probleme u krivičnim postupcima izazvane kašnjenjima i lošim kvalitetom odluka u fazi kontrole optužnice.

Na kraju, Sudski savjet treba da podrži zatraženi privremeni premještaj sudija iz manje zauzetih sudova u druge sudove sa većim radnim opterećenjem, kao i da analizira razloge za zaostatke u predmetima. Nakon toga, a na osnovu analize, treba da ponudi održivo sistemsko rješenje. Važno je napomenuti da je ovo pitanje uključeno u Nacionalnu strategiju ljudskih resursa u sudstvu.<sup>154</sup>

Slično tome, Strategija ljudskih resursa u tužilaštvu konstatuje da postojeću mrežu javnih tužilaštava treba izmijeniti prema mjerljivim procjenama i kriterijumima, kao i u skladu sa izmjenama same pravosudne mreže.<sup>155</sup> Prema Godišnjem izvještaju Javnog državnog tužilaštva, ukupan broj tužilaca u OJTKG OKK tokom 2022. godine bio je 11 od 18 predviđenih sistematizacijom, dok jedna trećina predviđenih radnih mjesta u zemlji nije popunjena.<sup>156</sup>

<sup>153</sup> Vidi Evropski pravosudni sistemi Izvještaj o evaluaciji CEPEJ-a za 2022. godinu Ciklus evaluacije (podaci za 2020. godinu): [1680a86279 \(coe.int\).](https://www.coe.int/t/t02/Legal_cooperation/CEPEJ/CEPEJ-2022-EN.pdf)

<sup>154</sup> [Konecen+narativen+del+Strategija+za+covecki+resursi+sud+mreza+za+objava+3.pdf \(vsrm.mk\).](#)

<sup>155</sup> [strategija-na-chovechki-resursi-za-javnoobvinitelskata-mrezha-.pdf \(jorm.gov.mk\).](#)

<sup>156</sup> [izveshtaj-za-rabotata-na-javnite-obvinitelsta 2022 2 mail-2-3.pdf \(jorm.gov.mk\).](#)

Savjet javnih tužilaca je u julu 2023. godine donio odluku o utvrđivanju broja tužilaca u svim javnim tužilaštvima, čime je ponovo utvrđen broj tužilaca u OJTKG OKK na 18. Tužioci u OJTKG OKK se biraju na period od četiri godine, a kašnjenja u njihovom izboru ili reizboru utiču na procesuiranje predmeta OKK, posebno imajući u vidu da su istrage u ovim predmetima složene i da suđenja dugo traju. Projekat je u više navrata konstatovao da su ročišta odložena ili pomjerena zato što je istekao mandat vodećeg tužioca, a postupak izbora nije završen na vrijeme. Državno javno tužilaštvo i Savjet javnih tužilaca treba da uspostave praksu kontinuirane revizije broja tužilaca na osnovu procjena potreba obima posla svih javnih tužilaštava. To bi povećalo efikasnost krivičnog gonjenja u predmetima OKK i ubrzalo tempo suđenja, posebno zato što je Projekat stalno primjećivao poteškoće u zakazivanju ročišta zbog konfliktnih obaveza među tužiocima zaduženim za predmete.

Tokom konsultacija u okviru Projekta, sudije i tužioci su ukazali na potrebu za dodatnim administrativnim osobljem

kao preduslovom za uspješno i pravovremeno okončanje predmeta.

Ovo pitanje je pokrenuto u Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2022. godinu Sudskog savjeta<sup>157</sup> i u gore navedenom Godišnjem izvještaju Državnog tužilaštva za 2022. godinu. Ti izvještaji, međutim, ne sadrže konkretnu analizu stvarnih posljedica nedovoljnog broja zaposlenih na rad institucija. Dalje, potreba za dodatnim ljudskim resursima u pravosuđu istaknuta je u Nacionalnoj strategiji za reformu pravosuđa za period 2017 - 2022. godine.<sup>158</sup> Prema nedavno usvojenoj Strategiji razvoja pravosuđa 2024 - 2028. godine,<sup>159</sup> jedan od glavnih razloga nepotpune realizacije prethodne strategije bio je nedostatak finansijske podrške mjerama koje se odnose na ljudske resurse u pravosuđu i njegova modernizacija. To je posljedica nepoštovanja minimalnog izdvajanja od 0,8% BDP-a za pravosuđe, već je izdvajanje iznosilo između 0,26% i 0,3%. Slično tome, Državno javno tužilaštvo je izvijestilo da je odobreni budžet za 2022. godinu bio upola manji od predviđenih 0,4% iz državnog budžeta.

<sup>157</sup> [Годишен+извештај+за+работата+на+судовите+во+2022+година.pdf \(sud.mk\)](#)

<sup>158</sup> [16808c4384 \(coe.int\)](#)

<sup>159</sup> [Предлог Развојна Секторска Стратегија за Правосудство 2024 - 2027.pdf \(pravda.gov.mk\)](#)

Osim toga, treba naglasiti da bi bilo potrebno unaprijediti odjeljenja za analitiku u pravosudnim institucijama,

kao što se ovdje predlaže, u cilju pružanja dugoročnih rješenja zasnovanih na pouzdanim podacima.

## Kapacitet

8

### Preporuka

#### Jačanje kapaciteta javnih tužilaca za pripremu optužnica i njihov nastup pred sudom:

i. Državno tužilaštvo treba da obezbijedi donošenje i efikasnu implementaciju smjernica za pisanje optužnica koje su trenutno u fazi odobravanja.

ii. Rukovodilac Osnovnog javnog tužilaštva za krivično gonjenje organizovanog kriminala i korupcije treba da:

- Poveća učestalost sastanaka državnih tužilaca kako bi se diskutovalo o temama od značaja za kvalitet njihovog rada, uključujući i zastupanje pred sudom.
- Stvori interne mehanizme za poboljšanje optužnica u predmetima OKK na visokom nivou i od javnog značaja prije finalizacije predmeta.
- Obezbijedi da se procjena kvaliteta optužnica kao kvalitativnog pokazatelja u procjeni učinka tužilaca pravilno sprovodi i pruža konstruktivne povratne informacije.

iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da procijeni potrebe za obukom tužilaca koji se bave predmetima OKK i da u skladu sa tim revidira nastavni plan i program za nastup pred sudom.

Sveobuhvatna analiza dostupnih pravosudnih akata, u skladu sa Metodologijom Projekta, pokazala je optužnice lošeg kvaliteta, što su i sudije i javni tužioci priznali tokom diskusija u okviru Projekta.

Najčešći uočeni problemi bili su nedostatak jasnoće, nejasne definicije

uloge i krivične odgovornosti optuženih, neusklađenost činjeničnog opisa krivičnog djela sa relevantnim odredbama, loše obrazloženje o elementima krivičnog djela i nedovoljno razrađeni prateći dokazi koji nijesu jasno odražavali postupke i krivicu svakog optuženog pojedinačno.

U Procjeni rizika od korupcije u pravosuđu OEBS-a za 2023. godinu, sudije su identifikovale nizak kvalitet optužnica kao značajan rizik od korupcije.<sup>160</sup>

Ovo naglašava činjenicu da nedostaci u kvalitetu pravosudnih akata ne moraju uvijek biti isključivo zbog kapaciteta i mogu predstavljati znakove ometanja.

Projekat smatra da bi smjernice pomogle tužiocima da izrade jasne, sveobuhvatne i ubjedljive optužnice. Misija OEBS-a u Skoplju, u bliskoj saradnji sa Državnim javnim tužilaštvom, podržala je radnu grupu za izradu smjernica koje bi, između ostalog, uključile zbirku praktičnih uputstava sa šablonima koji bi pomogli tužiocima da unaprijede svoje vještine pisanja.

Kada se konačno odobre i usvoje, smjernice i šabloni bi mogli da se prošire u budućnosti kao podrška naporima da se u dogledno vrijeme stvori repozitorijum dobrih praksi.

Pored toga, interni sastanci tužilaca tokom kojih bi mogli da se bave temama od značaja za kvalitet njihovog rada takođe bi doprinijeli u promovisanju kulture samorefleksije i učenja. Tokom tih sastanaka, rukovodilac treba da podstakne otvorenu i samokritičnu razmjenu iskustava i profesionalnih diskusija kako

bi se poboljšao rad i ukupan imidž tužilaštva. S tim u vezi, rukovodioci javnih tužilaštava mogli bi da iskoriste svoje menadžerske kompetencije da preispitaju rad tužilaca i ponude dodatnu podršku u slučaju potrebe. Ovo se može obaviti već u fazi istrage i tokom pripreme optužnice.

Preispitivanje treba da osigura odgovarajuću ravnotežu između autonomije pojedinačnog tužioca i nadležnosti supervizora da procijeni vršenje dužnosti. Mehanizam treba da se osloni na specifičan set smjernica koje precizno definišu proces kontrole kvaliteta za izradu optužnica.

Ovaj pregled bi takođe olakšao proces evaluacije učinka tužilaca supervizorima, jer je kvalitet optužnica i drugih pisanih odluka jedan od najvažnijih parametara koji se ocjenjuju u evaluaciji.

Projekat je takođe ukazao na zabrinutost u pogledu rada tužilaca pred sudom. Tužioci često nijesu uspijevali da objasne kako su određeni dokazi doprinijeli dokazivanju optužbi. Jedno od najupečatljivijih pitanja u tom pogledu bilo je predstavljanje materijalnih dokaza od strane tužilaštva, što se često činilo pretjeranim, dugim i zbunjujućim za javnost.

<sup>160</sup> 545929\_0.pdf (osce.org)

To može ukazivati na odsustvo jasne strategije tužilaštva i naštetiti njihovoj teoriji slučaja. Poboljšanje prezentacije dokumentarnih dokaza dovelo bi do efikasnih i efektivnijih suđenja. Stoga, Akademija za sudije i javne tužioce treba da sprovede procjenu potreba za obukama, revidira i prilagodi

nastavni plan i program i fokusira se na praktičnu stranu obuke za izgradnju kapaciteta za tužioce. Takođe bi mogla pripremiti anketu o potrebama za obukama javnih tužilaca koji se bave predmetima OKK i prilagodi nastavni plan i program rezultatima ankete.

## 9

### Preporuka

#### **Poboljšanje kapaciteta sudija svih instanci u izradi pravnih odluka i presuda, posebno u pravcu postizanja jasnijeg i sveobuhvatnijeg obrazloženja.**

- i. Predsjednik Vrhovnog suda i predsjednici apelacionih sudova treba da se tokom radnih sastanaka pozabave pitanjem unapređenja kvaliteta odluka i presuda.
- ii. Vrhovni sud treba da izda zbornike dobrih primjera odluka i presuda iz sudova svih instanci.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da se pobrine da kontinuirana obuka na adekvatan način odražava potrebu za poboljšanjem vještina pravnog pisanja za sudije svih instanci koje rade na predmetima OKK.

Na osnovu kontinuirane analize dostupnih sudskih odluka, Projekat je konstatovao da su one repetitivnog karaktera, nepotrebno duge i teško razumljive, posebno prvostepene presude. Osim što su nejasne, presude često objašnjavaju dokaze koji sadrže

irelevantne činjenice, dok istovremeno pružaju vrlo uopštena objašnjenja o olakšavajućim i otežavajućim okolnostima. Pored toga, analiza je pokazala da neke presude nijesu uspjele da jasno, tačno i u potpunosti identifikuju i potkrijepe sva činjenična pitanja, odnosno da se na adekvatan

pozabave svim pokrenutim pravnim i procesnim pitanjima. U nekoliko navrata, sud nije pružio dovoljnu razradu nekih kontradiktornih dokaza, niti je objasnio zašto određeni dokazi nijesu posebno razmatrani. To je često služilo kao osnova za poništavanje prvostepene presude i nalaganje ponovnog suđenja, doprinoseći kašnjenju u postupku.

Tokom konsultacija, sudije su se u potpunosti složile sa potrebom da se unaprijedi način pisanja presuda, ali su istakle da je u nekim predmetima bilo pokušaja da se izrade kraće i jasnije presude. Neke od ovih presuda su kasnije ukinuli viši sudovi zbog navodno nedovoljno dobrog obrazloženja.

Postavljanje unapređenja kvaliteta odluka i presuda za prioritet tokom radnih sastanaka Vrhovnog suda i apelacionih sudova, a na osnovu zaključaka sa tih sastanaka, prvostepene sudije dobile bi dragocjene povratne informacije od viših sudova.

To bi im omogućilo da se na sistematičniji način pozabave tim pitanjem. S druge strane, nakon izdavanja zbornika dobrih primjera odluka i presuda od sudova svih instanci, sudije bi mogle poboljšati svoje vještine pisanja i usvojiti nove prakse.

Konačno, Akademija za sudije i javne tužioce treba da zauzme proaktivan pristup kako bi se pozabavila potrebom za kontinuiranom obukom sudija uključenih u predmete OKK-a.

Ova obuka treba da ima za cilj poboljšanje ukupnog kvaliteta njihovih odluka. Pored toga, Akademija treba da obezbijedi učešće sudija iz svih instanci.

Pružajući im mogućnost za samokritičku diskusiju, i zagovarajući promjene u odnosu na postojeće duge i ponavljajuće presude, Akademija bi mogla doprinijeti uspostavljanju novih standarda i poboljšanju presuda.

**Racionalizovati proces vođenja zapisnika na ročištima u prvostepenim sudovima poboljšanjem kvaliteta snimaka u sudnici i obezbjeđivanjem kontinuirane obuke za sudske službenike:**

- i. IKT centar u Vrhovnom sudu i Savjet za IKT u pravosuđu treba zajednički da rade na poboljšanju kvaliteta i pouzdanosti sistema za audio i video snimanje u sudnicama.
- ii. Akademija za sudije i javne tužioce treba da organizuje kontinuiranu obuku za sudske službenike o efikasnom vođenju zapisnika, važnosti tačnog vođenja evidencije i o tome kako najbolje olakšati protok informacija tokom ispitivanja svjedoka.

U svim praćenim predmetima, sudije su naložile sudskim službenicima da vode zapisnik koji se kuca na računaru, često uz audio ili video-audio snimak suđenja.<sup>161</sup>

Naizgled tehnički problem, ova praksa često za rezultat ima promjenu sadržaja svjedočenja i uzrokuje netačnosti u pisanom zapisniku. To nije samo pitanje kapaciteta; takođe dovodi u pitanje integritet procesa s obzirom na to da često izaziva poteškoće tokom ispitivanja svjedoka remeteći prirodni tok informacija. Da bi se prevazišla ova prepreka, IKT centar u Vrhovnom sudu i Savjet za IKT u pravosuđu treba da

osiguraju ispravno funkcionisanje sistema snimanja u svim sudnicama i dostupnost kvalitetnih snimaka, jednostavnih za korišćenje. Tehnički izvodljiva opcija pretvaranja audio zapisa u pisani tekst bila bi još jedno odlično rješenje u tom pogledu.

U međuvremenu, obavezna i kontinuirana obuka sudskih službenika podigla bi njihove profesionalne standarde i osigurala unaprijeđenu tačnost pisanih zapisnika koji koriste sudije, tužioci i branioci, posebno oni koji rade isključivo u Odjeljenju za OKK u OKS Skoplje.

<sup>161</sup> Iako ZKP propisuje audio ili audio-vizuelno snimanje suđenja, ispravnost funkcionisanja opreme je upitno i sudije se oslanjaju na pisane zapisnike, posebno prilikom pripreme pisanih odluka.

**Sudski savjet i državni javni tužilac u bliskoj koordinaciji sa Savjetom javnih tužilaca treba da unaprijede kvalitet procesa evaluacije učinka, uključujući:**

- i. Kontinuirano preispitivanje metoda koje se koriste za evaluaciju sudija i tužilaca.
- ii. Prikupljanje povratnih informacija od sudija i tužilaca o njihovim mišljenjima o procesu evaluacije.

U decembru 2020. godine, nakon usvajanja novog Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o javnom tužilaštvu, Sudski savjet i Državno javno tužilaštvo usvojili su svoje interne akte o ocjenjivanju učinka sudija i javnih tužilaca, uključujući detaljne kvalitativne i kvantitativne kriterijume.<sup>162</sup>

Iako rezultati redovne četvorogodišnje procjene zasnovane na novim internim aktima i/ili metodologijama još nijesu dostupni, neke sudije i javni tužioci su već ocijenjeni na osnovu novih metodologija u okviru vanredne procjene predviđene za napredovanje u službi.

Međutim, prve indikacije iz vanrednih procjena nijesu bile ohrabrujuće; na osnovu konsultacija sa nekoliko sudija i javnih tužilaca, evaluacije se sprovode uglavnom bez objektivne procjene kvalitativnih kriterijuma. To je dovelo do toga da sudije i javni tužioci dobiju najviše moguće ocjene.

Ovo je alarmantno, jer ukazuje na to da čak i sa postojanjem formalnih kvantitativnih i kvalitativnih kriterijuma, ocjenjivačima nedostaje kultura profesionalizma.

Projekat preporučuje da Sudski savjet i Državni javni tužilac, u bliskoj saradnji sa

<sup>162</sup> Prema Zakonu o Sudskom savjetu (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 102/19) i Zakonu o javnom tužilaštvu (Službeni list Republike Sjeverne Makedonije br. 42/20), procjena učinka i sudija i tužilaca zasniva se na zbiru rezultata iz kvalitativnih kriterijuma (60 procenata ocjene) i kvantitativnih kriterijuma (40 procenata ocjene).

Savjetom javnih tužilaca, kontinuirano preispituju metode za evaluaciju sudija i tužilaca, kao i da prikupljaju povratne informacije od njih o ovom pitanju. Moguće rješenje za objektivnu samoevaluaciju Savjeta, kako procesa tako i metoda evaluacije, bilo bi sprovođenje anonimne ankete među sudijama i javnim tužiocima o njihovom zadovoljstvu postupcima ocjenjivanja, ali i među ocjenjivačima.

Rezultati takvog istraživanja omogućili bi Savjetima da dobiju šire i relevantnije informacije, umjesto da se oslanjaju isključivo na pojedinačne prigovore iznijete u toku evaluacije. Utvrđivanjem slabosti i nedostataka u propisima i njihovom praktičnom sprovođenju, Savjeti bi mogli da sprovedu objektivne izbore i unapređenja zasnovano na zaslugama.

## Upotreba pravosudnih alata

12

### Preporuka

#### **Preduzimanje hitnih mjera u okviru postojećeg pravnog okvira kako bi se povećale stope oduzimanja:**

- i. Javni tužioci treba redovno da naređuju finansijske istrage i traže privremeno oduzimanje imovine, kako bi se osiguralo efikasno oduzimanje, u svim predmetima u kojima je stečena nezakonita imovinska korist i/ili je došlo do finansijske štete po državni budžet.
- ii. Sudije treba da osiguraju da izvršni dio presuda adekvatno povezuje mjere oduzimanja i same presude; posebno treba da pruže jasan i detaljan opis imovine koju treba oduzeti.
- iii. Akademija za sudije i javne tužioce treba kontinuirano da uključuje obuku o finansijskim istragama i oduzimanju u svoj nastavni plan i program i da postignute rezultate predstavi na mjerljiv način.
- iv. Ministarstvo pravde, Vrhovni sud i Državno tužilaštvo treba da proaktivno koordiniraju interoperabilnost između nadležnih institucija, radi konfiskacije.

v. Izvršna vlast treba da:

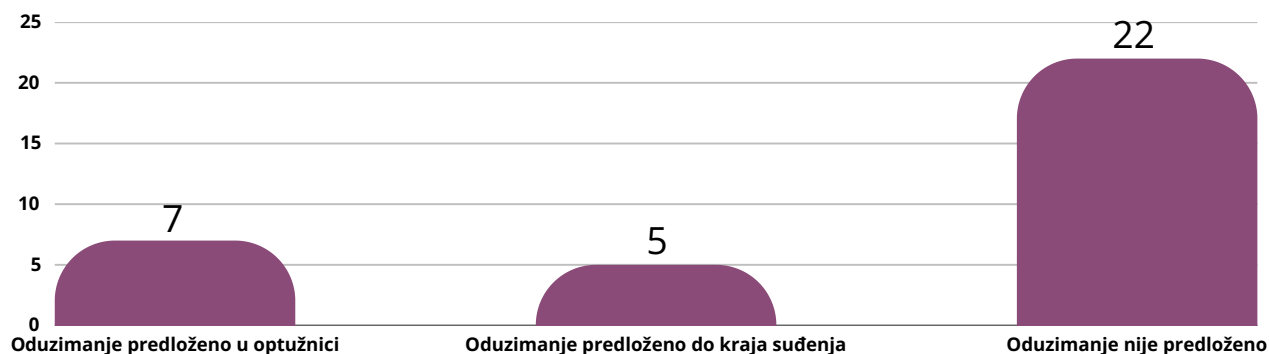
- Omogući redovne sastanke svih relevantnih strana uključenih u postupak oduzimanja, a posebno sudova, javnih tužilaštava, Agencije za upravljanje oduzetom imovinom, Agencije za katastar nepokretnosti i Državnog tužilaštva.
- Dodijeli resurse za zapošljavanje stručnog osoblja koje bi zajedno sa tužiocima radilo na finansijskim istragama.
- Osigura pravilno funkcionisanje baze podataka i elektronskog sistema koji Agencija koristi za upravljanje oduzetom imovinom i pruži podršku za potrebne nadogradnje.
- Procijeni kapacitete Nacionalnog koordinacionog centra za borbu protiv organizovanog kriminala i iznese prijedloge za moguća poboljšanja.

Od početka Projekta, ograničeno oduzimanje imovine i dalje predstavlja razlog za posebnu zabrinutost, posebno zato što se procesuiranje predmeta korupcije ne može smatrati efikasnim bez oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i/ili naknade finansijske štete Državnom budžetu.

Projekat je konstatovao veoma mali broj prijedloga za oduzimanje i malo ili

nimalo indikacija da je sprovedena finansijska istraga. Tužilaštvo je predložilo oduzimanje u samo sedam optužnica od 34 predmeta koje je pratio Projekat u kojima je nezakonita imovinska korist stečena (navodnim) krivičnim djelima. U dodatnih pet ovih predmeta, tužilaštvo je tu mjeru predložilo u izmijenjenoj optužnici i/ili u završnim riječima.

## Mapiranje oduzimanja



Grafikon br. 30 - Mapiranje oduzimanja

U Projektu su uočene nejasnoće u određivanju tačnog iznosa stvarne štete (obično na štetu državnog budžeta) koju su prouzrokovali učinioi. Pored toga, postoje pravne prepreke u sprovođenju mjera oduzimanja kako bi se postigla adekvatna naknada štete.

Sve navedeno ukazuje na nedostatak efikasnih finansijskih istraga kako bi se obezbijedilo privremeno oduzimanje imovine i posljedično oduzimanje nezakonite dobiti nakon pravosnažne presude. Tokom konsultacija potvrđeno je da tužioci nijesu pravilno koristili relevantne zakonske odredbe iz KZ i ZKP-a.

Ovo pitanje dodatno se pogoršava nedostatkom stručnog osoblja sposobnog da podrži rad tužilaca u ovoj fazi postupka. Ovakvo stanje stvari dodatno opterećuje sudije prilikom sastavljanja presuda i uspostavljanja veze između imovinske koristi stečene

krivičnim djelom i krivičnih prijava. Konkretnije, u predmetima sa više optuženih, sudije su ukazale na poteškoće u određivanju tačne vrijednosti imovine koju je potrebno oduzeti zbog loših opisa u optužnicama. Stoga, finansijske istrage i oduzimanje treba da ostanu jedan od glavnih prioriteta u nastavnom planu i programu za početnu i kontinuiranu obuku Akademije za sudije i javne tužioce.

Određena pitanja biće riješena predloženim izmjenama i dopunama ZKP-a. Na primjer, njima je predviđena primjena prijedloga za oduzimanje kao obaveznog elementa optužnice u predmetima kada je stečena protivpravna imovinska korist. Slično tome, izmjene i dopune zahtijevaju detaljan opis oduzete imovine u osuđujućoj presudi. Pored toga, u njima se navode precizna uputstva za privremeno oduzimanje imovine u

svrhu trajnog oduzimanja. U međuvremenu, Projekat smatra da je relevantni pravni okvir dovoljan da obezbijedi efikasno oduzimanje imovine. Međutim, to će zahtijevati veće angažovanje u ulasku u trag nezakonitoj imovini od strane tužilaca i razumijevanje težine koja se pridaje finansijskoj komponenti istrage. Međutim, još jedna prepreka u tom pogledu jeste da javni tužioci rijetko dobiju potrebne podatke na vrijeme. Zaista, u tom pogledu, često su primorani da koriste lične veze u drugim institucijama ili druge neformalne kanale komunikacije, umjesto da se oslanjaju na zvaničnu korespondenciju.

Štaviše, uloga Ministarstva pravde, Vrhovnog suda i Državnog tužilaštva je od suštinskog značaja za omogućavanje interoperabilnosti između različitih aktera uključenih u postupak oduzimanja. Uspostavljanje modela interoperabilnosti među svim zainteresovanim stranama u pravosuđu već je predviđeno kao aktivnost u nedavno usvojenoj Strategiji razvoja pravosuđa 2024 – 2028. U međuvremenu, navedene poteškoće u razmjeni podataka mogu se riješiti organizovanjem mjesečnih sastanaka predstavnika nadležnih institucija, posebno sudova, javnih tužilaštava,

Agencije za upravljanje oduzetom imovinom i Agencije za katastar nepokretnosti.

Još jedno tijelo koje bi bilo korisno za razmjenu podataka i međuinstitucionalnu saradnju je Nacionalni koordinacioni centar za borbu protiv organizovanog kriminala u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Unapređenjem njegovih kapaciteta i omogućavanjem razmjene informacija u realnom vremenu, sve relevantne zainteresovane strane bi bile bolje opremljene za optimizaciju procesa prikupljanja podataka u vezi sa potencijalnim nezakonitim finansijskim tokovima. Time bi se osiguralo da se takve aktivnosti brzo i efikasno rješavaju.

Štaviše, trajno praćenje nezakonite imovine, tokom cijelog krivičnog postupka i nakon pravosnažne presude, ključno je za efikasno oduzimanje. Pravilna baza podataka i elektronski sistem u Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom koji bi imali mogućnost signaliziranja svaki put kada dođe do eventualne promjene u imovini u vlasništvu pojedinaca koji podliježu oduzimanju omogućili bi brzo i uspješno oduzimanje imovine.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are 20 lines in total, evenly spaced from the top to the bottom of the page.



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are 20 lines in total, evenly spaced from the top to the bottom of the page.



**REGIONALNI PROJEKAT PRAĆENJA SUĐENJA**  
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I KORUPCIJE  
NA ZAPADNOM BALKANU



Organizacija za evropsku  
bezbjednost i saradnju



Finansira  
Evropska unija