

Ocena efikasnosti odgovora pravosuđa na teška dela organizovanog
kriminala i korupcije

IZVEŠTAJ O PRAĆENJU SUDSKIH POSTUPAKA NA ZAPADNOM BALKANU

— Sa teorije na praksu 2.0 —



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



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

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

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



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

Napomena: Ovaj dokument sadrži prevedeni odlomak iz izveštaja "Izveštaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: Ocena efikasnosti odgovora pravosuđa na teška dela organizovanog kriminala i korupcije – Sa teorije na praksu 2.0." U slučaju bilo kakvog neslaganja između verzije ovog izveštaja na engleskom jeziku i bilo koje verzije na lokalnom jeziku, merodavna je verzija na engleskom jeziku.

Celokupan izveštaj dostupan je na:
osce.org/westernbalkanstrialmonitoring

Centar za prevenciju konflikata, Sekretarijat OEBS-a
Wallnerstrasse 6
A-1010 Beč, Austria
pm-cpc@osce.org osce.org/cpc

Sadržaj

Uvod

I. Izvršni sažetak	7
II. Zašto sada	8
III. Od preporuka do usvajanja reformi	9
IV. Opseg, baza dokaza i metodološka ograničenja	11
V. Regionalni obrasci u usvajanju reformi	14
VI. Prioritetne reformske akcije širom regiona	20
VII. Kako čitati poglavlja po nadležnostima	22

Jurisdikcije

Kosovo*	23
Aneks	142
Aneks: Statistička detaljna analiza praćenja suđenja o tome kako praćeni slučajevi ozbiljnog organizovanog kriminala i korupcije napreduju od podnošenja optužnice do konačnog ishoda	

*Sve reference na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu treba razumeti u potpunoj saglasnosti sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244.

Skraćenice

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

I. Izvršni sažetak

Borba protiv ozbiljnog organizovanog kriminala i korupcije (OKK) širom Zapadnog Balkana prešla je u novu fazu. Ključno pitanje više nije da li postoje strategije, zakoni, smernice, obuke, digitalni alati ili institucionalni planovi. Pitanje je da li ti alati počinju da menjaju način na koji se ozbiljni slučajevi rešavaju u praksi.

Ovaj izveštaj ispituje to pitanje kroz dokaze Regionalnog Projekta za nadzor nad suđenjima (Projekat) o postupanju u slučajevima ozbiljnog OKK i usvajanju reformi. U više od 350 nadgledanih slučajeva u šest jurisdikcija, Projekat kombinuje posmatranje u sudnici, pregled sudskih akata, analizu toka postupka, strukturirane konsultacije, praćenje preporuka i ciljana detaljna ispitivanja. Ova baza dokaza koristi se za potvrđivanje obrazaca u institucionalnom učinku i za procenu da li reformske mere prevazilaze formalno usvajanje i ulaze u uobičajenu praksu u sektoru pravde.

Ovaj dokument se nadovezuje na javni izveštaj Projekta za 2024. godinu.¹ Taj izveštaj je istakao ponavljajuće systemske izazove u postupku obrade slučajeva OKK i predložio preporuke za njihovo rešavanje. Ovaj trenutni izveštaj procenjuje kako su te preporuke prošli kroz pravosudne institucije.

To omogućava da se prizna ostvareni napredak, kao i da se razlikuju aktivnosti reformisanja od održive prakse koja omogućava efikasnu obradu ozbiljnih i složenih slučajeva OKK.

Izveštaj posmatra efikasnost kroz tri međusobno povezana aspekta: pravednost, efikasnost i kapacitet. Ovaj pristup nam omogućava da procenimo da li reforme poboljšavaju način na koji se ozbiljni slučajevi u praksi pripremaju, upravljaju i pregledaju.

Regionalna analiza identifikuje pet prožimajućih preduslova kroz koje kapacitet, pravednost i efikasnost postaju vidljivi u postupanju po ozbiljnim slučajevima OKK. Ovi preduslovi su: jasno vlasništvo nad reformama, dosledna efikasnost, kapacitet kao operativna arhitektura, sistemi podataka korisni za reforme i smisljena transparentnost.

Jurisdiksijska poglavlja primenjuju istu logiku u svom kontekstu. Svako poglavlje procenjuje razvoj u odnosu na sopstvenu polaznu osnovu, preporuke i dokaze o sprovođenju u okviru te jurisdikcije. Ukratko, oni postavljaju pitanje šta se promenilo, šta i dalje predstavlja prepreku ili je neravnomerno, i šta bi najverovatnije dovelo reformu do sledeće faze.

¹ <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2025/12/570156.pdf>

II. Zašto sada

Ovaj izveštaj se objavljuje u kontekstu reformskih procesa koji se neprestano razvijaju. Širom Zapadnog Balkana, reforma ozbiljnog OKK više nije samo pitanje da li postoje strategije, zakoni, smernice, obuka, digitalni alati ili institucionalni planovi. Mnoge takve mere su već u toku. Ključno pitanje je da li one menjaju rutinsko postupanje u ozbiljnim i složenim slučajevima.

Postupci u vezi sa ozbiljnim organizovanim kriminalom često traju godinama. Presuda doneta u ovom izveštajnom periodu može se odnositi na optužnicu, istragu ili procesnu odluku donetu po ranijim pravnim, institucionalnim ili rukovodećim aranžmanima. Reforme uvedene tokom izveštajnog perioda možda još nisu imale uticaja na konačne ishode, obrasce žalbi ili sudske prakse. Stoga ovaj izveštaj ima za cilj da razlikuje nasleđene obrasce od tekuće prakse, prizna pouzdani rani pomak u reformama bez njegovog preuveličavanja i identifikuje šta treba pratiti u budućnosti.

Izveštaj je struktuiran oko usvajanja reformi, a ne samo nalaza. U tom

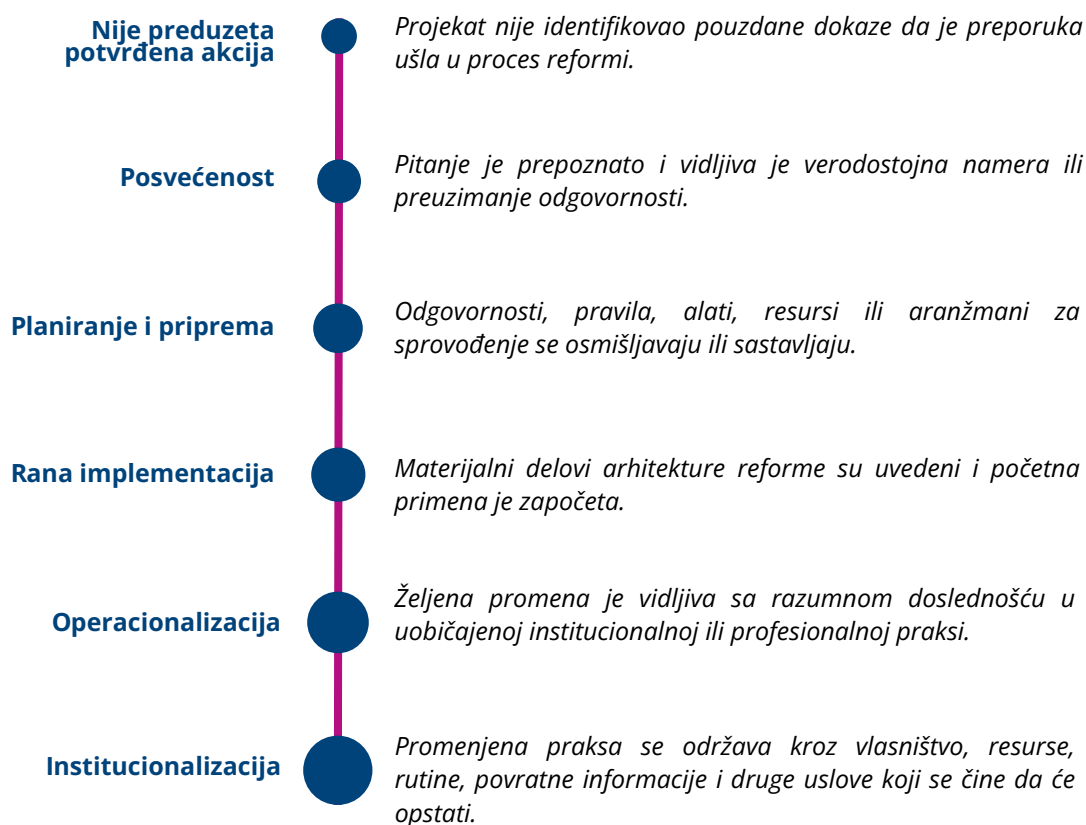
smislu, Projekat prati slučajeve kako bi praksu učinio vidljivom; formuliše preporuke kako bi identifikovani jaz bio primenljiv; i prati sprovođenje kako bi procenio da li odgovor ulazi u uobičajene profesionalne rutine. Fokus je stoga ne samo na onome što su institucije usvojile, već i na onome što je počelo da se primenjuje.

OKK slučajevi težeg oblika su koristan test usvajanja reformi. Pošto su pravno složeni, javno vidljivi i institucionalno zahtevni, oni pokazuju da li reformske mere dosežu delove pravosudnog lanaca a gde su najvažnije, odnosno: koordinaciju, pripremu dokaza, vođenje postupka, obrazloženje, kažnjavanje i, gde je primenljivo, povraćaj imovine. Težak oblik OKK slučajeva takođe čine vidljivom vremensku dimenziju reforme. Stariji slučajevi mogu nositi nasleđene nedostatke, dok noviji slučajevi počinju da pokazuju da li su nedavne reforme imale uticaja. Kredibilnost reforme zavisi od toga da li institucije mogu da prepoznaju, upravljaju i uče iz nasleđenih problema, istovremeno uvodeći nove standarde tamo gde su ulogi najveći i gde je poverenje javnosti najpotrebnije.

III. Od preporuka do usvajanja reformi

Od 2025. godine Projekat je počeo da primenjuje okvir faza sprovođenja, uz podršku merila, kako bi pratio tok preporuka za reforme nakon njihovog donošenja. Koncept se zasniva na jednostavnoj ideji: sprovođenje reforme je put, a ne tvrdnja "da ili ne". Preporuka

može biti prepoznata, planirana, uvedena, nejednako korišćena, dosledno primenjena ili održana kao deo uobičajene institucionalne prakse. Stoga Projekat prati napredak prema šest pokazatelja:



Dva praga su centralna. Prvi je prelaz sa rane implementacije na operacionalizaciju. Smernica, protokol, baza podataka, program obuke ili radna grupa mogu pokazati da je mehanizam reforme kreiran, ali još uvek ne pokazuju da se praksa promenila.

Operacionalizacija zahteva dokaze da se novo pravilo, alat ili rutina primenjuju u stvarnom postupanju slučajeva.

Drugi prag je prelazak sa operacionalizacije na institucionalizaciju. Promenjena praksa može biti vidljiva u

odabranim slučajevima, sudovima, kancelarijama ili periodima, a da još nije održiva. Institucionalizacija zahteva dokaze da je promena podržana uslovima koji joj omogućavaju da opstane: vlasništvo, resursi, profesionalna očekivanja, mehanizmi povratnih informacija i ponavljena primena.

Da bi pratio te tranzicije, Projekat je osmislio pokazatelje u implementaciji koje obuhvataju niz institucionalnih aktivnosti, od omogućavajućih koraka kao što su dodeljivanje odgovornosti, usvajanje smernica ili osnivanje radne grupe - do dokaza o praksi, kao što je upotreba nove procedure u praćenim slučajevima.

Okvir takođe pomaže da se razlikuje značajan napredak od onog koji je samo vidljiv. Pitanje nije samo šta institucije proizvode, već i šta su počele da rade drugačije. Veliki rezultat može imati ograničenu vrednost za reforme ako ne menja relevantnu rutinu. A manji korak može biti značajniji ako podstiče preuzimanje odgovornosti, stvara upotrebljiv tok rada ili omogućava da preporuka uđe u svakodnevni institucionalni rad.

Sledeće poglavlje izlaže obim Projekta, izvore i metodološke ograničenja: šta monitoring može pokazati, kako se on trianguliše i gde dokaze treba čitati sa oprezom.

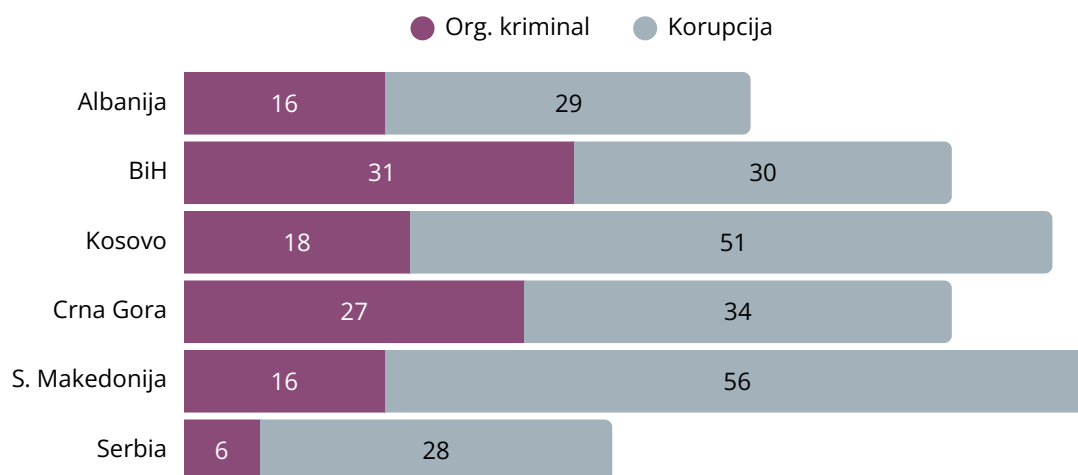
IV. Opseg, baza dokaza i metodološka ograničenja

i. Opseg

Nalazi Projekta i procene implementacije zasnovani su na dokazima iz prakse. Gde god je to moguće, isti tipovi izvora koji se koriste za identifikaciju problema takođe se koriste za procenu da li je preporuka počela da utiče na praksu.

Projekat prati teške oblike OKK slučajeva odabrane prema težini dela, statusu optuženog i profilu javnog

interesa, dajući prednost slučajevima u kojima su ulozi za pravnu sigurnost, institucionalni kredibilitet i javno poverenje najveći. Ovo usmerava pažnju na postupke u kojima se institucionalni kapacitet, pravičnost, efikasnost i javno poverenje najjasnije ispituju. Stoga je praćeni uzorak osmišljen za sistemsku dijagnozu i ne treba ga tumačiti kao slučajan uzorak ili kao osnovu za statističke procene na nivou populacije.



Grafikon 1. Broj praćenih ročišta

U svim slučajevima Projekat tumači sudsku efikasnost kroz tri međusobno povezana ugla posmatranja: kapacitet, shvaćen kao kvalitet, doslednost i uslovi podrške profesionalne i institucionalne prakse; pravičnost, shvaćena kroz garancije pravičnog suđenja, jednakost pred zakonom i obrazloženo odlučivanje; i efikasnost, shvaćena kao

upravljanje složenošću, vremenom i resursima bez žrtvovanja pravičnosti ili kvaliteta. Pravni i proceduralni instrumenti - uključujući međusobnu pravnu pomoć, finansijske dokaze, konfiskaciju i povraćaj imovine - prožimaju se kroz sve ove prizme jer ispituju da li se složeni predmeti grade, upravljaju, obrazložavaju i sprovode kao

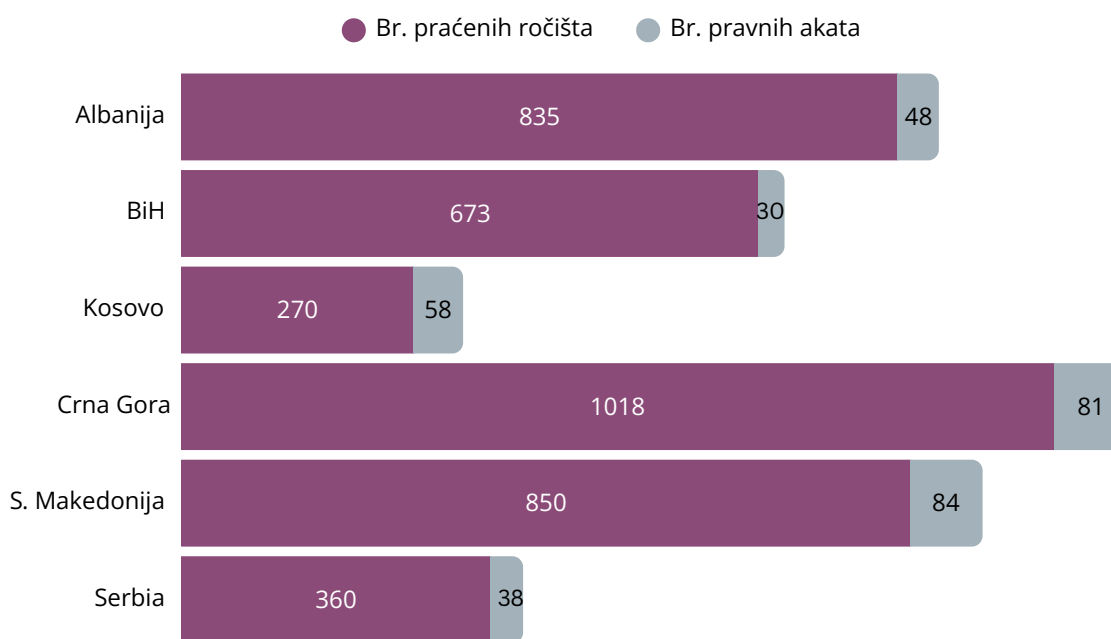
koherentan lanac. Ove prizme su međusobno povezane, a ne odvojene. Na primer, jaz u izgradnji slučaja može se prvo pojaviti kao pitanje dokaza, zatim kao problem upravljanja suđenjem, potom kao pitanje

obrazloženja presude ili žalbe, i na kraju kao pitanje poverenja javnosti. Svrha okvira je da prati takve obrasce kroz čitav lanac slučaja, umesto da ih dodeljuje jednom akteru ili postupnom trenutku.

ii. Dokaznu osnovu

Praksa u sudnici ostaje sidro jer je to mesto gde institucionalni učinak postaje vidljiv u primarnoj formi. Ročišta pokazuju kako se predmeti upravljaju u praksi; sudski akti pokazuju kako se odluke obrazlažu i opravdavaju.

Zajedno, ovi izvori ne pokazuju samo šta se dogodilo u pojedinačnom predmetu, već i gde počinju da se pojavljuju ponavljajući obrasci kroz različite predmete.



Grafikon 2. Broj praćenih sudskih ročišta i broj analiziranih pravnih akata

Međutim, samo praćenje suđenja ne može da odgovori na sva pitanja reforme. Može da pokaže da je ročište odloženo; samo po sebi ne može da objasni da li je razlog bio slaba disciplina u rasporedu, dostupnost svedoka, problemi sa dostavljanjem poziva,

strategija odbrane, loša sudska kontrola, kapacitet sudnice ili nedostaci u prethodnoj istrazi. Može pokazati nedovoljno obrazloženje u presudi; samo po sebi ne može utvrditi da li je uzrok opterećenost poslom, kultura korišćenja šablona, nedovoljna pravna

podrška, slaba povratna informacija iz apelacionog suda, navođenje tužilaštva ili profesionalne norme koje nagrađuju formalnu potpunost umesto analitičke jasnoće.

iii. Metodološka ograničenja

Nalaze Projekta treba čitati u okviru jasnih metodoloških ograničenja. Projekat prati postupke od potvrđivanja optužnice nadalje i ne posmatra direktno faze istrage, donošenja optužnice ili tužilačkog odlučivanja. Kada izveštaj govori o kvalitetu istrage, sastavljanju optužnice, finansijskom praćenju ili međuinstitucionalnoj koordinaciji, on to čini na osnovu onoga što postaje vidljivo kasnije u toku postupka: ročišta, optužnice, presude, odluke apelacionog suda, kao i kroz konsultacije i javno dostupne podatke.

Praćeni uzorak takođe je oblikovan obimom i logikom selekcije Projekta. Slučajevi se biraju zato što su ozbiljni, složeni, javno značajni ili institucionalno zahtevni, a ne zato što predstavljaju ukupnu krivičnu zaostaglu. Uzorak je namerno usmeren ka slučajevima u kojima će se najverovatnije ispitivati pravna sigurnost, pravičnost, efikasnost, kapacitet i javno poverenje. To jača sposobnost Projekta da identifikuje sistemske rizike i obrasce relevantne za reforme, ali takođe znači da nalaze ne

Zato Projekat upotpunjuje praćenje suđenja praćenjem medija, struktuiranim konsultacijama i ciljanim tematskim istraživanjima u detalje.

treba čitati kao procene na nivou celokupne populacije. Razlike u tokovima predmeta, trajanju predmeta, pristupu dokumentima, dostupnosti konačnih odluka i nacionalnim proceduralnim okvirima mogu uticati na ono što se može uočiti.

Analiza odražava prirodu ozbiljnih OKK postupaka kao dugotrajnih predmeta. Projekat stoga može pregledati optužnice, procesne odluke ili odluke o vođenju postupka koje su nastale pre usvajanja nedavnih reformi, smernica ili institucionalnih promena. S druge strane, reforme uvedene tokom izveštajnog perioda možda još nisu vidljive u praksi. To ne čini dokaze nevažnim; to znači da izveštaj treba čitati sa vremenskom disciplinom.

Projekat ne procenjuje zasluge pojedinačnog slučaja i ne zamenjuje svoju analizu sudskom revizijom. Njegovi nalazi identifikuju sistemske obrasce, signale o sprovođenju i rizike relevantne za reforme.

V. Regionalni obrasci u usvajanju reformi

Odsustvo reformi više nije presudni problem regiona. Širom Zapadnog Balkana u toku su strategije, smernice, obuke, baze podataka, digitalni alati i institucionalni planovi. Teže je pitanje da li ove mere postaju deo uobičajene profesionalne prakse. Prihvaćena strategija još uvek nije zajednički

standard; stvorena baza podataka još uvek nije u upotrebi; izdata smernica još uvek nije rutinska primena.

Pet tema navedenih u nastavku ukazuje na faktore koji se ponavljaju i omogućavaju prihvatanje i sprovođenje reformi.

Tema 1 — Vlasništvo i zajednički smer reforme

Vlasništvo nad reformom ostaje jedan od centralnih uslova za njeno efektivno sprovođenje. Prethodni javni izveštaj (2024) ukazao je na nedovoljno vlasništva i koordinisanog sprovođenja kao ponavljajuće prepreke za reformu. Ta zabrinutost i dalje ostaje relevantna, ali pitanje danas nije samo da li se institucije slažu sa ciljevima reforme, već da li se ti ciljevi prevode u dodeljenu odgovornost, unutrašnje procedure, vremenske okvire, kanale za povratne informacije i tačke donošenja odluka.

U celom regionu, institucije pravosudnog sektora su se u različitim stepenima pozabavile preporukama. U nekoliko oblasti, preporuke su razmatrane na institucionalnim sastancima, uključene u radne planove, odražene u nacrtima strategija ili povezane sa tekućim procesima reformi. Ovo predstavlja značajan napredak. To pokazuje da se nalazi ne prihvataju samo kao spoljna kritika, već

da sve više ulaze u domaće političke diskusije.

Istovremeno, primena ostaje nejednaka tamo gde je odgovornost raspoređena na više institucija. Teški slučajevi OKK često se nalaze na preseku sudova, tužilaštva, saveta sudija i tužilaca, ministarstava pravde, parlamentarnih odbora, Finansijskih obaveštajnih jedinica, stručnih institucija, advokatskih komora i sudskih akademija, između ostalih. Kada preporuka zahteva da više aktera deluje istovremeno ili u nizu, sprovođenje može postati praktična odgovornost nikoga. Rezultat je često saglasnost u principu, praćena sporim ili delimičnim izvršavanjem ili čak raspadanjem.

Ovo ukazuje da se vlasništvo treba shvatiti kao operativni uslov. Prihvatanje reforme zavisi manje od toga da li institucije formalno prihvataju preporuku, a više od toga da li preporuka ima jasno mesto u radu institucije.

Tema 2 — Doslednost, jednoobrazna primena zakona i predvidljivost u ozbiljnoj OKK pravnoj praksi

Doslednost je jedan od centralnih načina da reforma postane vidljiva u ozbiljnim slučajevima OKK-a. Pitanje nije da li pojedinačni sudije, tužioci ili institucije primenjuju dobre prakse u pojedinačnim slučajevima. Pitanje je da li se slični pravni i činjenični problemi rešavaju na uporediv, obrazložen i objašnjiv način kroz čitav lanac postupaka.

Ovo počinje pre presude. Odnosi se na to kako su optužbe formulisane, kako se činjenice povezuju sa pravnim elementima, kako se razumeju dokazni pragovi, kako se uloge optuženih individualizuju, kako se koriste finansijski dokazi i kako se opravdavaju proceduralni izbori. To se nastavlja kroz donošenje presude, u kojoj bi trebalo da bude objašnjeno zašto je slučaj rešen na određeni način, kako se tretira relevantna prethodna praksa, zašto se slični slučajevi prate ili razlikuju, i kako sankcionisanje i konfiskacija odgovaraju težini krivičnog dela, ulozi optuženog i dokazima pred sudom.

Prethodna sudska praksa jedan je od važnih ulaza u ovo šire pitanje. Uporedna analiza precedenata, sprovedena u okviru Projekta pokazuje da je sudstvo sve prihvatljivije prema vrednosti prethodnih odluka kao alata za pravno rezonovanje i jednoobraznu primenu zakona. Istovremeno, ovo priznanje još uvek nije dosledno vidljivo u sudskim aktima. Eksplicitni pozivi na

prethodnu sudsku praksu ostaju ograničeni i nejednaki među jurisdikcijama. To ne znači da je citiranje isto što i doslednost. Presuda može dosledno primenjivati zakon bez pozivanja na prethodnu odluku, a pozivanje može biti formalno, a ne analitičko. Poenta je uže, ali važna: vidljivo bavljenje relevantnom prethodnom praksom jedan je od načina na koji institucije čine doslednost, predvidljivost i učenje prava vidljivim.

Šire reformsko impliciranje jeste da institucijama koje se bave ozbiljnim i složenim slučajevima OKK-a treba zajedničke referentne tačke za ponavljajuća pravna i dokazna pitanja, kako bi kvalitet počivao na institucionalnom sećanju, a ne na pojedinačnom stručnom mišljenju.

Ovo utiče na sva tri aspekta efikasnosti. Utiče na pravednost jer bi slični slučajevi trebalo da se tretiraju na isti način, a razlike treba da budu objašnjive u pravno-tehničkom smislu. Utiče na efikasnost jer nejačno obrazloženje može da izazove izbegaljive žalbe, ponovna suđenja i ponovljene parnice po pitanjima iz kojih bi institucije trebalo da uče. Takođe utiče na sposobnost praktičara da razviju doslednu praksu, jer su standardi, povratne informacije i primeri koji su im potrebni rasuti, nedostupni ili se ne koriste rutinski.

Doslednost je takođe tesno povezana sa javnim poverenjem. Ozbiljni slučajevi OKK-a često su visokoprofilni i politički osetljivi. Kada se čini da slični slučajevi imaju različite ishode bez jasnog objašnjenja, javnost može tu razliku doživljavati kao selektivnu pravdu, čak i kada je osnovni problem fragmentirana praksa, slabo obrazloženje, loš pristup prethodnim odlukama ili nedovoljno

učenje institucija. Stoga je predvidljivost važna ne samo za doktrinu, već i za kredibilitet samog procesa reformi.

Ovde se Tema 2 direktno povezuje sa pitanjem kapaciteta koje sledi. Doslednost je standard koji sistemi moraju da obezbede; kapacitet je operativna arhitektura koja omogućava da se taj standard ponavlja.

Tema 3 — Kapacitet, stručnost i kvalitet prakse

U ozbiljnim slučajevima OCC, kapacitet nije samo pitanje broja sudija, tužilaca, pravnih saradnika ili stručnjaka ili broja mogućnosti za obuku. To je takođe pitanje da li institucije imaju alate, rutine i mehanizme kontrole kvaliteta potrebne za doslednu obradu složenih slučajeva.

Prethodni javni izveštaj zabeležio je nedostatke u optužnicama i presudama, uključujući neadekvatno obrazloženje, neusklađenosti između činjeničnih opisa i pravne kvalifikacije i slabosti koje mogu doprineti oslobađajućim presudama, ponovnim suđenjima ili ograničenom povraćaju imovine. Ovi problemi zahtevaju sveobuhvatno rešenje. Obuka bez institucionalnog jačanja često donosi ograničene promene.

U regionu postoje znaci pomeranja. Konstantna teškoća je u tome što dostupni alati ne postaju automatski radne navike. Preporuke se možda ne koriste dovoljno. Sudske baze podataka mogu biti nepotpune, teške za pretragu ili se ne konsultuju dosledno. Obuka

možda nije povezana sa stvarnim nedostacima uočenim u praćenim slučajevima. Ishodi žalbenih postupaka možda se ne pregledaju sistematski kao materijal za učenje za sudove prvostepene instance ili tužilaštva. Pojedinačno iskustvo stoga može ostati pojedinačno, umesto da postane institucionalno znanje.

Ovo je najvažnije u onim delovima toka postupka kroz koje se greške prenose. Na primer, presuda kojom se rešava složen slučaj bez dovoljnog upuštanja u pravne elemente, dokaze, presedan ili proporcionalnost ne utiče samo na taj pojedinačni slučaj. Ona slabi predvidivost za buduće slučajeve i smanjuje sposobnost institucija da uče iz prakse u predmetu.

Stoga naponi da se reše pitanja kapaciteta treba da počinju od uslova koji oblikuju učinak, a ne od pretpostavke da je svaki jaz jaz u obuci. U ozbiljnim slučajevima OKK-a, unapređena praksa postaje izvodljiva, dosledna i ponovljiva samo tamo gde

praktičari imaju jasna očekivanja i povratne informacije, upotrebljive alate i radne tokove, dovoljno vremena i osoblja, specijalizovanu podršku,

pristup relevantnim podacima, podsticaje koji nagrađuju kvalitet kao i kvantitet, i profesionalne rutine koje omogućavaju željenu praksu.

Tema 4 — Dijagnostički podaci i značajan trag rada

Podaci o učinku i način na koji se koriste ostaju jedno od najznačajnijih područja za regionalne reforme. Institucije obično nagrađuju ono što mere. Ono što nagrađuju, profesionalci uče da optimizuju. Ako sistemi učinka i srodni okviri podataka najviše vrednuju količinu, brzinu ili zaključenje predmeta, oni mogu podsticati vidljivu aktivnost bez poboljšanja kvaliteta, održivosti ili pravednosti u obradi ozbiljnih slučajeva OKK.

Prethodni javni izveštaj iz 2024. godine takođe je identifikovao fragmentirano i nedosledno prikupljanje podataka kao prepreku za stvaranje smislenog uvida u institucionalne performanse. Ta zabrinutost i dalje postoji. Mnoge pravosudne institucije i dalje imaju poteškoća u generisanju podataka koji mogu da objasne kako složeni predmeti prolaze kroz sistem: od istrage i optužnice, preko potvrđivanja, suđenja, žalbe, ponovljenog suđenja, konačnog ishoda, sankcije i konfiskacije. Bez takvih podataka, donosioci odluka mogu znati koliko je predmeta obrađeno, ali ne i zašto su postupci odloženi, da li ishodi izdržavaju pregled, da li su sankcije proporcionalne ili da li konfiskacija sledi nakon osude.

Međutim, postoje znaci pomeranja. Nekoliko institucija pokazalo je povećano interesovanje za reforme zasnovane na podacima, sisteme upravljanja predmetima, prakse objavljivanja i pokazatelje učinka. Konstantan izazov je u tome što podaci o krivičnom pravosuđu često ostaju previše agregirani da bi podržali složene političke odluke. Stopa osuda, stopa oslobađanja, stopa rešavanja ili broj zaostalih predmeta mogu biti korisni kao polazna tačka, ali sami po sebi ne mogu da objasne učinak u obradi ozbiljnih predmeta OKK-a.

Dijagnostika Projekta "Od suđenja do ishoda"² ilustruje šta postaje moguće kada se postojeći podaci o predmetima i praćenju strukturišu na načine koji se mogu analizirati sa većom rezolucijom. Ona nije predstavljena kao potpun odgovor na praznine u podacima o učinku u regionu. Naprotiv, to je dokaz koncepta: bez kreiranja potpuno novog sistema podataka, raspoložive informacije mogu se organizovati na način koji složene obrasce ishoda razlaže na upravljiva analitička pitanja. Umesto da se pita samo koliko je slučajeva završeno osudom ili oslobađanjem, dijagnostika ispituje

² Analiza, objavljena u Aneksu 1 ovog izveštaja.

ishode po optuženom, optužbi, težini dela, postupku, rezultatu u prvom stepenu i konačnom ishodu, istoriji žalbi, sankciji, konfiskaciji i trajanju.

Ovo je važno jer ukupni broj osuda tretira različite ishode kao ekvivalentne. Osuda nakon spornog suđenja nije isti signal reforme kao osuda kroz sporazumni postupak. Osuda sporednog optuženog za manje delo nije isto što i osuda glavnog optuženog za najteže delo. Osuda koja ostane na snazi nakon žalbe nije ista kao ona koja je kasnije poništena ili izmenjena. Osuda praćena proporcionalnim kažnjavanjem i konfiskacijom nije ista kao osuda sa ograničenim praktičnim posledicama. Uzeti zajedno, ovi ishodi mogu dati jasnu cifru, ali ne i opipljive o rezultatima.

Ista opreznost važi i za oslobađajuće presude. Oslobađajuća presuda može odražavati pravilno primenjivanje pretpostavke nevinosti i krivičnog standarda dokazivanja. Ona takođe može odražavati nedostatke u dokazima, nejasno

pravno kvalifikovanje, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, odlaganje ili slabosti koje su nastale pre nego što je slučaj stigao do suđenja. Podaci o ishodima predmeta sami po sebi ne mogu da odgovore na ta pitanja.

Međutim, ako su pravilno strukturirani, mogu pokazati gde je potrebno objašnjenje i gde bi sledeći korak u nadzoru suđenja, pregledu sudskih akata i institucionalnoj analizi trebalo da bude usmeren.

Suština reforme nije u tome da svaka institucija mora da razvije složenu novu metodologiju pre nego što može da kreira korisne strukture podataka za reformu. Suština je u tome da postojeći podaci treba da budu struktuirani oko pitanja koja su važna za kvalitet, održivost i odgovornost pojedinačnih slučajeva. Institucijama su potrebne dijagnostičke informacije koje mogu da pokažu kako se ozbiljni slučajevi kreću, gde gube zamah ili održivost, gde finansijska odgovornost nestaje i koje profesionalne prakse zahtevaju ponovno podešavanje.

Tema 5 — Transparentnost, javno poverenje i institucionalna memorija

Transparentnost ostaje i cilj reforme i praktičan uslov za druge reforme. Javni pristup informacijama, objavljivanje sudskih akata, dostupnost rasporeda ročišta, pristup bazama podataka sudske prakse i koherentna institucionalna komunikacija utiču na poverenje javnosti. Ali transparentnost je takođe deo operative infrastrukture pravnog sigurnog stanja, upravljanja učinkom i institucionalnog pamćenja.

Veza sa dvema gore pomenutim tematskim dubinskim analizama je direktna. Jednoliko primenjivanje zakona zavisi od pristupa relevantnim prethodnim odlukama. Analiza ishoda pojedinačnih slučajeva zavisi od pouzdanih podataka o optužbama, optuženima, procedurnim putevima, ishodima, sankcijama, konfiskaciji i istoriji žalbi. Praćenje reformi zavisi od informacija o tome šta je usvojeno, šta se primenjuje i kakav efekat to ima. Bez pristupačnih i pouzdanih informacija, institucije ne mogu lako da uče iz sopstvene prakse, a javnost ne može da razume da li reforme napreduju.

U celom regionu, institucije nastavljaju da balansiraju između transparentnosti i

privatnosti, zaštite podataka i pitanja pravičnog suđenja. Ozbiljni slučajevi OKK mogu da uključuju osetljive dokaze, lične podatke, zaštićene svedoke ili tekuće postupke. Transparentnost i dalje mora da poštuje zahteve za pravično suđenje, privatnost, zaštitu podataka i bezbednost. Ali ova načela treba da dovedu do jasnih pravila i primenljivih zaštitnih mera, a ne do fragmentisanog pristupa kao podrazumevanog.

Znaci pomeranja uključuju napore da se poboljšaju veb-sajtovi sudova, objavljuju odluke, razvijaju strategije komunikacije, jačaju baze podataka ili usavršavaju pravila o pristupu sudskim aktima.

Ovo je važno jer neobjašnjeni ishodi stvaraju prostor za špekulacije. Kada se ozbiljan slučaj OKK raspadne, kada je poznati optuženi opravdan, kada konfiskacija nije naložena, kada se postupci godinama odugovlače ili kada je presuda na žalobi ukinuta, javnosti je potrebno više od gole brojke. Potrebna joj je institucija sposobna da, u okvirima pravednog suđenja, objasni šta se dogodilo i šta je sistem iz toga naučio.

VI. Prioritetne reformske aktivnosti u regionu

Regionalna slika potvrđuje da su aktivnosti reformi vidljive širom Zapadnog Balkana, ali da njihova primena zavisi od toga da li institucije mogu da organizuju reformu oko sprovođenja, promene prakse i učenja. Prioriteti u nastavku pretvaraju pet

regionalnih obrazaca u političke okvire. Oni nisu namenjeni kao uniformne smernice za svaku jurisdikciju. Oni identifikuju regionalne uslove koji bi trebalo da usmere planiranje reformi specifično za pojedinu jurisdikciju, praćenje sprovođenja i dalji dijalog.

1

Preporuka

Uspostaviti upravljanje sprovođenjem reformi za ozbiljne preporuke OKK

Svaka prioritetna preporuka treba da se pretoči u praktičan plan sprovođenja. U njemu treba navesti odgovornu funkciju unutar institucije, potrebne korake, očekivani vremenski okvir, dokaze koji bi pokazali napredak i način za rešavanje kašnjenja ili prepreka. Kada sprovođenje zavisi od više aktera, koordinacija treba da bude organizovana oko lanca slučaja, a ne samo oko institucionalnih mandata. Odgovornost ne treba shvatiti samo kao formalno prihvatanje preporuke. To treba da znači da preporuka ima jasno mesto u okviru oblasti odgovornosti neke institucije.

2

Preporuka

Ojačati doslednost i jednoobraznu primenu zakona

Sudovi, tužilaštva i druge relevantne institucije treba da ojačaju uslove za doslednu i jednoobraznu primenu zakona u ozbiljnim slučajevima OKK. Cilj je da se odlučivanje učini predvidivijim, obrazloženijim i objašnjivijim, posebno u složenim i medijski eksponiranim postupcima u kojima se javna percepcija pravednosti, jednakosti pred zakonom i institucionalne nepristrasnosti najlakše dovode u pitanje.

3

Preporuka

Konceptualizovati izgradnju kapaciteta kao operativnu arhitekturu

Izgradnja kapaciteta za ozbiljne slučajeve OKK treba da bude organizovana kao operativni okvir za vođenje složenih predmeta. Obuka treba da bude povezana sa radnim uslovima koji određuju da li je unapređena praksa izvodljiva, dosledna i ponovljiva. Cilj je da se obezbedi da kvalitet vođenja složenih predmeta ne zavisi uglavnom od pojedinačnog iskustva ili pojedinačnih dobrih praksi, već da bude podržan institucionalnim rutinama.

4

Preporuka

Krijimi i sistemeve diagnostikuese të të dhënave që mbështesin përpjekjet komplekse për reforma

Pravosudne institucije treba da razviju sveobuhvatne sisteme podataka koji omogućavaju razumevanje ozbiljnih slučajeva OKK, pri čemu je korisnost reforme vodeći princip. Podaci treba da pomognu institucijama da odgovore na operativna pitanja: gde nastaju kašnjenja, da li ishod slučajeva opstaje na žalbi, da li se ponovna suđenja ponavljaju, da li su sankcije proporcionalne, da li usleđuje konfiskacija nakon osude, da li se slični slučajevi tretiraju dosledno. Takvi sistemi bi imali efekte i van same prikupljanja podataka. Oni bi podržali upravljanje učinkom na institucionalnom nivou, planiranje resursa, vođenje predmeta, transparentnost, praćenje sprovođenja reformi i politički dijalog. Poenta je da se shvati šta sistem proizvodi, gde nastaju rizici po kvalitet i šta treba promeniti kako bi se ozbiljni slučajevi OKK vodili pošteno, efikasno, kompetentno i na kraju efikasno.

5

Preporuka

Ojačati transparentnost kao infrastrukturu reforme

Transparentnost treba osmisliti kao deo infrastrukture reforme, a ne samo kao javnu komunikaciju. Pravosudne institucije treba da poboljšaju dostupnost, kvalitet, pristupačnost i mogućnost pretrage informacija o ozbiljnim slučajevima OKK, uz poštovanje zahteva za pravično suđenje, privatnost, zaštitu podataka i bezbednost. To obuhvata pristup sudskim aktima, objavljivanje relevantnih odluka, upotrebljive baze podataka sudske prakse, koherentnu statistiku, jasniju komunikaciju o slučajevima od velikog javnog interesa i informacije koje omogućavaju institucijama i javnosti da razumeju šta se promenilo, šta je ostalo nerešeno i šta je sistem naučio. Transparentnost treba da učini reformu vidljivom, institucionalno učenje mogućim i javno poverenje opravdanim.

VII. Kako čitati poglavlja po nadležnostima

Svako poglavlje procenjuje razvoj u odnosu na sopstvene preporuke i polaznu osnovu te jurisdikcije. Poglavlja identifikuju napredak, poteškoće i prioritetne sledeće korake u kontekstu.

Za pet jurisdikcija obuhvaćenih javnim izveštajem za 2024. godinu, poglavlja procenjuju sprovođenje preporuka iz tog izveštaja i unapređenih kroz naknadni poverljivi angažman. Što se tiče Srbije, poglavlje treba čitati drugačije, jer je jurisdikcija pristupila Projektu 2024. godine (kada je objavljen poslednji javni izveštaj) i imala kraći period praćenja i praćenja sprovođenja preporuka. Stoga se njeno poglavlje fokusira na polazne nalaze, rani institucionalni angažman i prve znake usvajanja preporuka.

Akzione tačke u svakom poglavlju treba čitati kao praktična sledeća koraka. One su namenjene da pomognu institucijama da pređu sa formalne reformske aktivnosti na doslednu praksu i da dobru praksu učine manje zavisnom od pojedinačne inicijative, a više ukorenjenom u institucionalnim standardima, rutinama i mehanizmima povratnih informacija.

Sledeća faza reforme zavisiće od ovog preokreta. Regionu ne nedostaju okviri za reformu. On ima strategije, smernice, obaveze i preporuke u izobilju. Odlučujuće pitanje je da li se ti alati mogu operacionalizovati tamo gde se ozbiljni i složeni slučajevi OKK zapravo grade, testiraju i obrazložu. U tome je suština da reforma ili postaje institucionalna praksa ili ostaje *na papiru*.

KOSOVO*

1.) Opšta institucionalna i politička pitanja

Izveštajni period karakterisali su kontinuirani naponi pravosudnih institucija na Kosovu da ojačaju sudske odgovore na organizovani kriminal i korupciju (OKK) kroz strateško planiranje, regulatorne reforme, digitalizaciju i povećanu međuinstitucionalnu saradnju. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodima, institucije su pokazale veće vlasništvo nad procesima reformisanja, pri čemu je razvijeno i sprovedeno nekoliko inicijativa na domaćem nivou. Iako je sprovođenje i dalje neravnomerno i brojne reforme su još uvek u ranoj fazi, širi smer ukazuje na postepeni prelazak od usvajanja mera reformisanja ka njihovoj operacionalizaciji u praksi.

Institucionalni i politički razvoj koji utiče na usvajanje reformi

Značajan razvoj tokom tekućeg izveštajnog perioda bilo je povećano oslanjanje na strateške i političke okvire za vođenje reformi u sektoru pravde. Sprovođenje Strateškog plana za efikasno rešavanje predmeta OKK 2025–2027, komunikacione strategije sudskog

i tužilačkog sistema, Strateški plan za informacione tehnologije Sudskog saveta Kosova (SSK) za period 2024–2029 20 i reforme koje utiču na posebna odeljenja ukazuju na sve veći naglasak na struktuisanom i na rezultate orijentisanom upravljanju. Institucije su takođe pokazale snažniji angažman u primeni nalaza koji proizlaze iz praćenja suđenja i drugih spoljnih procena, uključujući preporuke u strateško planiranje, programe obuke i procese razvoja politika.

Vrhovni sud je dodatno ojačao svoju ulogu u unapređenju doslednosti i predvidivosti sudske prakse kroz pravna mišljenja, preglede sudske prakse, izabrane odluke i povećanu saradnju sa nižim sudovima. Zajedno sa proširenjem obuka koje sprovodi Kosovska akademija pravde (KAP) i inicijativama usmerenim na sprovođenje koje sprovode SSK i Tužilački savet Kosova (TSK), ovi razvoji ukazuju na sve veće institucionalno preuzimanje odgovornosti i veću spremnost da se reše sistemski izazovi koji utiču na OKK postupke.

* "Sve reference na Kosovo, bilo na teritoriju, institucije ili stanovništvo, u ovom tekstu treba razumeti u potpunoj saglasnosti sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244."

Uslovi u celom sistemu koji oblikuju sprovođenje

Kroz čitav pravosudni system uočen je niz promena od međusektorskog značaja. Te promene obuhvataju nastavljenu digitalizaciju sudskih procesa, proširenje platformi za objavljivanje i alata za vođenje predmeta, povećanu upotrebu sistema za audio i video snimanje, jačanje mehanizama transparentnosti i komunikacije i unapređenu saradnju između sudskih i tužilačkih institucija. Pravosudne institucije su takođe pokazale veću spremnost da pregledaju nalaze praćenja sudskih postupaka, procene izazove u sprovođenju i u skladu s tim prilagode politike i prakse.

Istovremeno, nalazi praćenja sudskih postupaka ukazuju da se naponi usmereni na jačanje doslednosti sudske prakse još uvek nisu u potpunosti pretočili u uniformne pristupe u celom pravosudnom sektoru. I dalje se uočavaju različiti pristupi u pogledu: standarda dokazivanja; prakse sastavljanja i pregleda optužnica; izricanja kazni, uključujući primenu sporednih kazni; finansijskih istraga; ponovnih suđenja; i tumačenja pojedinih odredbi Zakonika o krivičnom postupku. Iako su preduzeti važni koraci u pogledu usklađivanja prakse, obezbeđivanje veće doslednosti ostaje ključno za poboljšanje pravne sigurnosti, predvidljivosti i poverenja javnosti u sudski odgovor na organizovani kriminal i korupciju.

Uprkos značajnoj institucionalnoj aktivnosti, ono što se ponovo javlja kao izazov jeste obezbeđivanje da usvojene reforme budu dosledno primenjene. U mnogim slučajevima, pravosudne institucije su usvojile relevantne strategije, propise i operative alate, ali praktična primena i dalje zaostaje preuzetim obavezama u okviru politika samih institucija.. Ovaj obrazac je očigledan u oblastima kao što su transparentnost, dvojezični pristup postupcima i presudama, sastavljanje optužnica, sudska praksa, finansijske istrage, oduzimanje imovine i upravljanje učinkom. Ograničenja u resursima i finansijama, nedostaci u pogledu sudskih veštaka, izazovi u sudskom tumačenju i prevođenju i nejednaka primena tehnoloških alata i dalje utiču na primenu u čitavom pravosudnom sektoru.

Pored izazova u sprovođenju, nekoliko širih strukturnih ograničenja i dalje utiču na sposobnost pravosudnog sistema da uspostavi verodostojan i održiv učinak u rešavanju pitanja organizovanog kriminala i korupcije. To uključuje: dugotrajne sudske postupke, posebno na žalbenom nivou; nejednaku primenu pravnih standarda; zastoje u finansijskim istragama; ograničen pristup finansijskim informacijama; nedoslednosti u praksi izricanja kazni; ograničenu primenu sporednih kazni; i uporne manjkavosti u kvalitetu istraga i optužnica.

Prioriteti za učvršćivanje ostvarenog napretka

Prvo, pravosudne institucije na Kosovu mogle bi imati koristi od davanja većeg značaja na sprovođenje i odgovornost. Iako je većina ključnih reformskih okvira postavljeno, sledeća faza će zahtevati jače mehanizme praćenja, jasnije institucionalno vlasništvo i sistematičnije praćenje rezultata kako bi se obezbedilo da reforme dovedu do merljivih poboljšanja u praksi.

Drugo, možda će biti potrebno uložiti dodatne napore da se ojača kvalitet i doslednost ishoda u pravosuđu. Kontinuirana pažnja posvećena usklađivanju sudske i tužilačke prakse, ubrzanju apelacionog postupka, finansijskim istragama, jezičkim uslugama i međuinstitucionalnoj interoperabilnosti biće važna za poboljšanje pravne sigurnosti, predvidivosti i poverenja javnosti u sprovođenje pravde.

Treće, održivo ulaganje u institucionalne kapacitete ostaće ključno. Povećana budžetska podrška, digitalizacija, sistemi za upravljanje učinkom i mehanizmi institucionalnog učenja mogli bi dodatno da ojačaju transparentnost, odgovornost i operativnu efikasnost. Nadovezujući se na postojeće mehanizme saradnje i nadzora, pravosudne institucije su sve bolje pozicionirane da pretoče institucionalne politike i njihove obaveze u merljiv napredak u efikasnosti, kvalitetu, doslednosti i efikasnosti reagovanja na organizovani kriminal i korupciju.

Sveukupno, pravosudne institucije na Kosovu pokazale su povećanu institucionalnu zrelost, jači osećaj vlasništva nad procesima reformi i veću spremnost da se pozabavesistemskim izazovima koji utiču na predmete OKK-a. Iako i dalje postoje značajna ograničenja u sprovođenju, izveštajni period ukazuje da se temelji za održivije i efikasnije reforme sve više uspostavljaju.

2.) Ažuriranje ključnih nalaza i preporuka

PRAVICNOST

1

Preporuka

Pojačati transparentnost i pristup informacijama u slučajevima OKK:

1.1 Sudski savet Kosova (SSK) treba da obezbedi redovno objavljivanje i ažuriranje tačnih i blagovremenih informacija o predmetima OKK, uključujući sudske rasporede i presude;

1.2 KJS, TSKTSK, sudije i tužioci treba da poboljšaju komunikaciju sa civilnim društvom tako što će blagovremeno, dosledno i sveobuhvatno odgovarati na zahteve za informacijama. To bi trebalo da obuhvati:

- Organizovanje redovnih konferencija za štampu i obrađivanje slučajeva od velikog javnog interesa, posebno onih koji se odnose na slučajeve OKK.
- Praćenje sprovođenja odgovarajućih strategija komunikacije.
- Uspostavljanje obavezujućih uputstava koja utvrđuju minimalne standarde za objavljivanje informacija o slučajevima.

1.3 TSK treba da uspostavi mehanizme koji obezbeđuju dosledan pristup objavljivanju optužnica. Ovi mehanizmi treba da uključuju dovoljne zaštitne mere za očuvanje prava na privatnost i zaštitu osetljivih podataka.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

1.i. Procenat presuda u slučajevima OKK (sa liste slučajeva regionalnog nadzora suđenja (RTM)) objavljenih u roku od 30 dana (60 dana u izuzetnim slučajevima) od zakonski propisanog roka.

1.ii. Broj sastanaka održanih radi razmatranja sprovođenja strategija komunikacije.

1.iii. Broj sudova koji su usvojili i aktivno održavaju javni raspored ročišta za predmete OKK (iz liste predmeta RTM) putem uspostavljenog sistema za upravljanje predmetima (ISUP).

1.iv. Broj saopštenja za javnost i/ili konferencija održanih po pojedinačnom slučaju OKK (iz liste slučajeva RTM) kojima se obaveštava o ključnim procesnim ključna tačkama.

1.v. Uspostavljanje smernice/uputstva za minimalne standarde u objavljivanju informacija o predmetima.

1.vi. Standardizovani protokol za objavljivanje optužnica, sa izrađenim merama zaštite privatnosti.

1.vii. Broj sastanaka radne grupe radi uspostavljanja mehanizma za doslednu objavu optužnica.

Pravosudne i tužilačke institucije Kosova pokazale su konkretne regulatorne, strateške i operativne korake za jačanje transparentnosti i pristupa informacijama u slučajevima OKK, što odražava struktuirani institucionalni angažman u ovom pogledu. Međutim, još uvek se ne može oceniti kao popuno sprovedeno u

praksi zbog uočenih nedostataka u predvidivim rutinama objavljivanja, blagovremenom dostavljanju presudama, pouzdanim rasporedima ročišta, doslednim odgovorima na zahteve za informacijama i standardizovanim kriterijumima za objavljivanje optužnica.

Nalazi:

U prethodnim periodima izveštavanja, Projekat je identifikovao nedostatke u vezi sa nedoslednom objavom sudskih informacija, ograničenim pristupom optužnicama i presudama, nepotpunim saopštenjima o ročištima i nejednakim institucionalnim odgovorima na zahteve za informacijama.³ Tokom tekućeg perioda izveštavanja, pravosudne institucije Kosova preduzele su konkretne regulatorne i institucionalne korake usmerene na jačanje institucionalne transparentnosti, unapređenje komunikacionih praksi i povećanje javnog pristupa sudskim i tužilačkim informacijama.

Objavljivanje sudskih odluka

Skupština predsednika sudova i nadzornih sudija raspravljala je o upornim nedostacima u praksi objavljivanja i predložila izmene. 5. marta 2026. godine, SSK je usvojio Administrativno uputstvo br. 01/2026 kojim se menja prethodno Administrativno uputstvo br. 01/2025 o objavljivanju sudskih odluka,⁴ sa ciljem povećanja odgovornosti sudija i sudskog osoblja u procesu

anonimizacije i objavljivanja (pokazatelj: 1.v).⁵ Ovo je usledilo nakon zabrinutosti koje je identifikovao SSK, kao i nalaza organizacija civilnog društva⁶ i međunarodnih izveštaja⁷ u vezi sa sprovođenjem prethodne Administrativnog uputstva o objavljivanju sudskih odluka.

Javni pristup ročištima

SSK je potvrdio da su rasporedi ročišta objavljivani onlajn i ažurirani u realnom vremenu preko internet stranica sudova, dok sudovi i dalje koriste ISUP za upravljanje predmetima i objavljivanje procesnih informacija (pokazatelj: 1.iii).⁸ Napomene iz praćenja suđenja tokom tekućeg izveštajnog perioda ukazuju da je većina praćenih ročišta u slučajevima OKK ostala otvorena za javnost. Tokom perioda oktobar 2025 – septembar 2026, 105 od 109 praćenih ročišta bila su javna.⁹ Ovo predstavlja pozitivnu osnovu za transparentnu pravdu. Međutim, formalno javno ročište ne može se smatrati praktično pristupačnim. Praktični pristup zavisi od toga da li su informacije o ročištu

³ Javni izveštaj o praćenju suđenja ExB 2024 <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/4/4/570156.pdf> (pristupljeno 17. maja 2026)

⁴ Administrativno uputstvo br. 01/2026 o izmeni i dopuni Administrativnog uputstva br. 01/2025 o objavljivanju sudskih odluka, Priština, 5. mart 2026. godine, dostupno i na: [34233 KGJK Udhezimi Administrativ Nr 01 2026 per Ndryshimin dhe Plotesimin Udhezimit Administrativ Nr 01 2025.pdf](#) (pristupljeno 18. maja 2026. godine godine).

⁵ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine

⁶ FOL, Izveštaj o praćenju objavljivanja sudskih odluka (januar–decembar 2023), str. 71, sa preporukom da SSK izradi novo uputstvo o objavljivanju presuda usklađeno sa novim ZKP, dostupno i na: [57-Monitorimi-i-publikimit-te-vendimeve-gjyqesore-ENG03.pdf](#) (pristupljeno 18. maja 2026. godine godine).

⁷ Evropska komisija, Izveštaj o Kosovu za 2024. godinu, koji navodi potrebu daljeg jačanja sudske digitalizacije i efikasnih sistema upravljanja predmetima, dostupan na: Izveštaj o Kosovu za 2024. godinu (pristupljeno 18. maja 2026. godine godine).

⁸ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

⁹ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

objavljene na vreme, da li su potpune i da li im spoljni korisnici mogu pouzdano pristupiti i pronaći. Objavljivanje rasporeda ročišta preko onlajn platformi doprinosi poboljšanju praktične javne dostupnosti ročišta. Međutim, podaci o praćenju suđenja prikupljeni tokom ročišta tekućeg izveštajnog perioda pokazali su da je samo 149 od ukupno 269 praćenih u okviru Projekta objavljeno na onlajn sudskim platformama, što predstavlja stopu objavljivanja od 56 procenata (pokazatelj: 1.iii).¹⁰

Objavljivanje presuda

Štaviše, SSK je poboljšao pristup presudama, od kojih se mnoge sada mogu pretraživati po ključnim rečima preko svoje onlajn platforme. Pored toga, od marta 2025. godine, prema Administrativnom uputstvu br. 01/2025, uvedeno je značajno poboljšanje koje omogućava pretragu presuda po imenima okrivljenih (pokazatelj 1.i).¹¹ Tokom tekućeg izveštajnog perioda, 36 od 41 presuda u slučajevima visokog nivoa OKK odabranim za praćenje objavljeno je na internet stranicama sudova.¹² Od tih 36 presuda, 16 su

presude prvostepenog suda, od kojih je devet doneto u zakonom propisanom roku od 60 dana (61 procenat). Međutim, u sedam slučajeva, period između dostavljanja pisane opravke presude prvostepenog suda i njihovog objavljivanja na internetu prekoračio je zakonski rok od 60 dana za prosečno 42 dana, krećući se od dva do 122 dana iznad roka.¹³

Ukupno, stopa objavljivanja pokazala je značajno poboljšanje u odnosu na prethodni izveštajni period. Apelacioni sud je objavio svih 20 presuda (100 procenata) od praćenih presuda, dok su sudovi prvog stepena objavili 16 od 21 praćenpresude (76 procenata). [MS1] [MS1]I think that would have more logic if the sentace would say 20 judgements out of followed cases-processes. Instead of 20 judgements out of followed verdicts

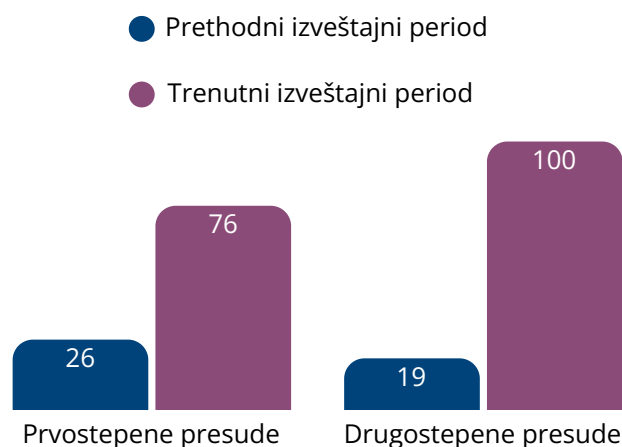
U prethodnom izveštajnom periodu, samo 13 od 54 presuda prvostepenih i drugostepenih sudova bilo je dostupno onlajn. Od toga, 10 od 38 presuda prvostepenih sudova (26 procenata) i tri od 16 presuda Apelacionog suda (19 procenata) bilo je dostupno onlajn.

¹⁰ Veb-sajt suda, sekcija za rasproed ročišta, pristupljeno 18 Septembra 2026.

¹¹ Administrativno uputstvo br. 01/2025 o objavljivanju sudskih odluka, član 5(1), Priština, 28. februar 2025. godine, dostupno i na: [67154 KGJK Udhezimi Administrativ Nr 01 2025 per Publikimin Vendimeve Gjygesore.pdf](#) (pristupljeno 18. maja).

¹² ZKP (2022), član 370(1), „Objavljivanje sudskih odluka“, koji zahteva objavljivanje svih presuda na internetu u roku od 60 dana od izrade.

¹³ Analize pravosudnih akata Projekta.



Grafikon 3. Povećanje procenta objavljenih presuda u prvom i drugom stepenu tokom dva izveštajna perioda

Kao što je prikazano na Slici 1, stopa objavljivanja porasla je za 44 procenat na prvostepenom nivou i za 81 procenat na nivou Apelacionog suda u odnosu na prethodni izveštajni period.

Projekat je takođe uočio neusklađenosti između datuma pisane presude i njenog unosa u ISUP, koraka koji uglavnom prethodi dostavljanju stranaka. U četiri praćena slučaja unos presuda u sistem bio je odložen za čak 46 dana (4, 9, 34 i 46 dana), uglavnom u slučajevima kada presude nisu objavljivane na internet stranicama sudova.

Ova razlika je važna jer objavljivanje u sistemu za upravljanje predmetima, javna dostupnost presude i dostavljanje presude stranama služe različitim proceduralnim ali i funkcima koje se tiču transparentnostii ne treba ih smatrati međusobno zamenljivim. U praksi, vrednost digitalnog objavljivanja zavisi

od toga da li su informacije dovoljno potpune, blagovremene i pretražive za spoljne korisnike.

Primena ISUP i srodnih mera transparentnosti nastavljena je da se razmatra na radionicama i sastancima koje su organizovali SSK i sudovi tokom celog izveštajnog perioda.

Ovo prevazilazi pitanje interne objave presude; predvidljive i dosledne prakse objavljivanja i anonimizacije takođe su važne zaštite za jačanje integriteta, odgovornosti i javnog poverenja u slučajeve OKK-a od velikog javnog interesa. Jasna i pravno dosledna pravila koja regulišu objavljivanje sudskih informacija pomažu u smanjenju rizika od selektivne objave, nedoslednih praksi i percepcije javnosti o nejednakom postupanju u slučajevima. U tom pogledu, nastavljeni napori za uspostavljanje redovnog

kapaciteta za objavljivanje i usklađenih praksi pristupa ostaju važni za obezbeđivanje strateške transparentnosti i jačanje poverenja u sprovođenje pravde pokazatelj: 1.v).

Sudska komunikacija i transparentnost

Pored objavljivanja pojedinačnih sudskih odluka, SSK je tokom 2025. godine pokazao potpuniju realizaciju aktivnosti predviđenih Strategijom komunikacije 2025–2027, uključujući uživo prenos zasedanja SSK i sastanaka Skupštine predsednika sudova i nadzornih sudijainternet stranica sudova i povećanu saradnju sa medijima, civilnim društvom i građanima (pokazatelj: 1.ii).¹⁴ SSK je takođe izvestio o kontinuiranom objavljivanju odluka Panela za uslovni otpust, objavljivanju odluka o nadoknadi štete za nepravедno zadržane osobe i praćenju pokazatelja javne percepcije vezanih za sprovođenje Strategije.¹⁵ Ove aktivnosti ukazuju na širi institucionalni napor da se transparentnost preusmeri sa pasivnog otkrivanja ka redovnijoj javnoj komunikaciji. Međutim, njihova vrednost u reformama zavisiće od toga da li će takva komunikacija postati dosledna i predvidiva i povezana sa merljivim poboljšanjima pristupa javnosti sudskim informacijama.

Komunikacija i transparentnost tužilaštva

Paralelni tok reforme transparentnosti odnosi se na komunikaciju tužilaštva i pristup javnosti informacijama koje poseduje tužilački sistem. Nakon usvajanja Strategije komunikacije tužilačkog sistema za period 2024–2026, TSKje formirao Nadzornu grupu zaduženu za praćenje sprovođenja Akcionog Plana pokazatelj: 1.ii).¹⁶ Prema TSK, od 36 planiranih aktivnosti, 19 je u potpunosti realizovano, osam delimično, a devet nije realizovano do vremena izveštavanja.¹⁷ Tokom celog perioda pod nadzorom, TSKT je pokrenuo novu institucionalni internet portal, prenosio uživo 28 sastanaka TSK-a i intenzivirao saradnju sa predstavnicima medija, organizacijama civilnog društva i međunarodnim partnerima.¹⁸ Pored toga, TSK je prijavio održavanje 47 institucionalnih koordinacionih i monitoring sastanaka u vezi sa komunikacijom i javnim angažovanjem (pokazatelj: 1.vii).¹⁹ Ovi rezultati ukazuju na povećanu institucionalnu aktivnost, ali ih treba shvatiti kao preduslovi, a ne kao dokaz stalnog i blagovremenog pristupa informacijama tužilaštva.

Ova promena je uočena od strane Projekta tokom konsultacija sa SSK, TSK, predsednicima sudova, glavnim

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Analize pravosudnih akata Projekta

¹⁶ Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

tužiocima, predstavnicima Specijalnog tužilaštva i službenicima Ministarstva pravde u periodu od marta do septembra 2026. godine, što je ukazalo da su preporuke vezane za transparentnost sada čvršće integrisane u institucionalni dijalog. Nekoliko sudskih sagovornika i predstavnika civilnog društva priznalo je da su povećana transparentnost i javna komunikacija doprineli jačanju poverenja javnosti u postupke OKK i sudskoj odgovornosti.²⁰

Ipak, uprkos ovim razvojem, i dalje postoje značajni izazovi u sprovođenju. SSK je priznao da potpuna primena obaveza objavljivanja i dalje trpi uticaj ograničenih ljudskih i tehničkih kapaciteta, velikog broja predmeta i izazova u vezi sa anonimizacijom presuda pre objavljivanja.²¹ Nadzorne primedbe dalje ukazuju da prakse transparentnosti i dalje značajno variraju među sudovima i tužilaštima, posebno u pogledu doslednosti i blagovremenosti objavljivanja odluka i odgovora na zahteve za informacijama pokazatelj 1.i i 1.iii).

Iako su oba saveta prijavila povećan broj obrađenih zahteva za pristup javnim dokumentima, podaci koje je dostavio SSK ukazuju da je znatan broj zahteva ostao bez odgovora tokom celog izveštajnog perioda. Od januara 2025. do septembra 2026.

godine, SSK je prijavio 1.048 zahteva za pristup javnim dokumentima, od kojih 400 navodno nisu dobili odgovor tokom odgovarajućih izveštajnih meseci.²² Iako je SSK pojasnio da su neki zahtevi preneti u naredne mesece u skladu sa zakonskim rokovima, brojke ipak ukazuju na kontinuirane operativne izazove u doslednom i blagovremenom odgovaranju na zahteve za informacijama (pokazatelj: 1.ii). Za potrebe procene implementacije, ključno pitanje nije samo broj primljenih ili obrađenih zahteva, već i da li institucije pokazuju pouzdane rutine odgovaranja, jasno praćenje rokova i dosledan pristup u celom pravosudnom sektoru.

Objavljivanje optužnica

U vezi sa objavljivanjem optužnica, TSKTSK je potvrdio da su razgovori o razvoju standardizovanog protokola kojim se reguliše objavljivanje optužnica u toku, ali da do momenta izrade ovog izveštaja još nije usvojen nijedan formalni mehanizam (pokazatelj: 1.vi).²³ Kao rezultat toga, prakse tužilaštva u vezi sa objavljivanjem optužnica i informacija o OKK postupcima i dalje uglavnom zavise od institucionalne diskrecije i operativnih kapaciteta, što stvara nedoslednosti u nivou i obimu informacija dostupnih javnosti u slučajevima od velikog javnog interesa.

²⁰ Videti izjave predstavnika civilnog društva tokom Dana pravosuđa 2025, uključujući Kosovski institut za pravosuđe, BIRN Kosovo i Pokret FOL, koje pohvaljuju napredak SSK u transparentnosti, objavljivanju presuda, saradnji sa civilnim društvom i odgovornosti sudskog sistema, dostupno i na: [Nezavisnost, kvalitet i ujednačavanje prakse u fokusu Dana pravosuđa 2025 — Sudski savet Kosova \(pristupljeno 18. maja 2026. godine\)](#).

²¹ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

²² Ibid.

²³ Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije, 13. jun 2025. i 27. april 2026. godine.

Opšta ocena

Trenutni period izveštavanja pokazuje kontinuirani napredak u jačanju transparentnosti i javnog pristupa informacijama u postupcima OKK. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, naporu u sprovođenju deluju struktuiranije i institucionalno koordinisanije, posebno u pogledu komunikacionih strategija, mehanizama digitalne objave i inicijativa za angažovanje javnosti (pokazatelj: 1.ii, 1.iii, 1.v). Međutim, sprovođenje i dalje ostaje neravnomerno, sa prazninama u doslednosti, blagovremenosti i praćenju praksi objavljivanja i komunikacije u različitim institucijama (pokazatelji: 1.i, 1.iii, 1.vi).

Fokus se sada premešta na to da li ove mere omogućavaju predvidiv, u skladu sa pravima i obuhvatan pristup informacijama u slučajevima OKK-a od velikog javnog interesa. Da bi se prešlo sa rane primene na operacionalizaciju, institucije moraju dosledno primenjivati standarde objavljivanja i komunikacije u svim sudovima i tužilaštvima, uz merljiva poboljšanja u blagovremenom objavljivanju presuda, pouzdanim rasporedima javnih rasprava, brzim odgovorima na zahteve za informacijama i usvajanju i primeni standardizovanog protokola za objavljivanje optužnica sa merama zaštite privatnosti, zaštite podataka i garancijama za pravično suđenje.

Preporuka

Povećati kapacitet sudova da efikasno funkcionišu na oba zvanična jezika.

2.1 SSK i TSK treba da uspostave sistematski pristup za raspoređivanje, zapošljavanje i zadržavanje profesionalnih tumača i prevodilaca, dajući prednost hitnim slučajevima.

2.2 SSK i TSK treba da obezbede da tumači i prevodioci prođu standardizovanu obuku i sertifikaciju radi poboljšanja kvaliteta i doslednosti u sudskim postupcima.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

2.i. Procenat ročišta (iz liste predmeta RTM) održanih uz potpuno dvojezično tumačenje na zahtev.

2.ii. Procenat sudskih odluka i dokumenata predmeta dostupnih na oba zvanična jezika stranaka u zakonskim rokovima (iz liste predmeta RTM).

2.iii. Usvajanje jasnih smernica za identifikaciju hitnih slučajeva radi obezbeđivanja prioritarnog angažovanja tumača (npr. ročišta sa vremenskim ograničenjem, optuženi u pritvoru, slučajevi međunarodne saradnje).

2.iv. Broj obuka za tumače.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, kosovske sudske i tužilačke institucije zabeležile su o konkretne korake za jačanje usluga sudskog tumačenja i prevođenja u OKK postupcima OKK, uključujući zapošljavanje i sertifikaciju tumača, uspostavljanje centralizovanih sistema za upravljanje prevođenjem i proširenje obuka. Međutim, ove mere još nisu pretočene u doslednu primenu u praksi.

Nalazi:

Od objavljivanja Regionalnog javnog izveštaja Projekta u junu 2024. godine, sudske i tužilačke institucije nastavile su napore da ojačaju jednakost u jezičkom smislu u pravosudnom sistemu i poboljšaju usluge tumačenja i prevođenja u OKK postupcima.²⁴ U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucije su pokazale povećanu svest o nedostacima u vezi sa prevodom koji utiču na pravednost, efikasnost i jednakost pred zakonom. Ovo je bilo posebno očigledno u složenim OKK slučajevima koji uključuju više optuženih, obiman dokazni materijal i postupke vođene na više od jednog službenog jezika.

Zapošljavanje tumača i sistema za prevođenje

SSK je dalje razvio mere sprovođenja usmerene na unapređenje zapošljavanja, sertifikacije i rukovođenja tumačima i prevodiocima (pokazatelj: 2.iii).

Dostupnost usluga tumača, blagovremena dostava prevedenih materijala predmeta, dvojezični pristup sudskim postupcima i odlukama i plansko angažovanje tumača u hitnim slučajevima i dalje su nejednaki u celom pravosudnom sektoru, što i dalje utiče na zakazivanje ročišta, pristup odbrane materijalima predmeta i blagovremeno objavljivanje presuda.

Nadovezujući se na reforme pokrenute 2024. i 2025. godine, SSK je potvrdio da su sprovedena tri kruga zapošljavanja i sertifikacije tumača i prevodilaca, uključujući pisane procene i ispite koji obuhvataju 21 jezički par.²⁵ SSK je takođe prijavio uspostavljanje centralizovanog sistema za raspodelu prevodilaca i sertifikaciju 121 prevodioca, uz održavanje registra spoljnih tumača za neslužbene jezike.²⁶ Paralelno, SSK je potvrdio kontinuiranu upotrebu Centralizovanog sistema za prevođenje, operativnog od novembra 2024. godine, za upravljanje zahtevima za sudsko prevođenje i preraspodelu obima posla prevođenja među sudovima.

SSK je takođe obavestio Projekat da rasporedi ročišta i procesne informacije se i dalje vode preko ISUP sistema, dok Strateški IT plan SSK za period 2024–2029. predviđa dalji razvoj centralizovanih digitalnih alata za upravljanje prevodom s ciljem

²⁴Javni izveštaj vanbudžetskog projekta praćenja suđenja, jun 2024. godine.

²⁵Veb-sajt SSK, Odluka br. 160/2024, objavljena 7. juna 2024. godine, dostupna i na: <https://www.gjygesori-rks.org/vendimet-e-keshillit/>

²⁶Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

poboljšanja efikasnosti i smanjenja kašnjenja tog prevođenja i tumačenja (pokazatelj: 2.iii).²⁷ Ove mere ukazuju na porast institucionalne svesti o potrebi za planskom i blagovremenom praksi prevođenja kao i da je ista suštinska garancija jednakosti pred zakonom, procesnu pravičnost i poverenje javnosti u sudske postupke koji se vode na službenim jezicima i jezicima u službenoj upotrebi.

Izgradnja kapaciteta i obuka

Kosovska akademija pravde (KAP) nastavila je sprovođenje specijalizovanih obuka za tumače i prevodioce (pokazatelj: 2.iv). Tokom 2025. godine, prema izveštajima, organizovano je šest obuka sa fokusom na tumačenje u sudnici, opremu za simultano tumačenje, pravnu terminologiju, tehnike prevođenja i korišćenje softvera za prevođenje.²⁸ Pored toga, TKSTSKTSK je potvrdio učešće prevodilaca iz tužilačkog sistema na obukama organizovanim zajedno sa Misijom OEBS na Kosovu i drugim partnerima, uključujući specijalizovane programe albansko-srpskog prevođenja. Ovi naponi predstavljaju napredak u odnosu na prethodni period izveštavanja, tokom kojeg su institucionalizovane mogućnosti za obuku prevodilaca i tumača bile znatno ograničene.

TSK je takođe zabeležio da se tužilaštva i dalje uglavnom oslanjaju na internu administrativnu koordinaciju i resurse tumača kojima upravlja SSK radi obezbeđivanja usluga tumačenja.²⁹ Prema TSK, tužilački sistem trenutno zapošljava 28 prevodilaca, albansko-srpskog prevođenja. Za hitne i predmete na stranim jezicima, tužilaštva i dalje koriste spoljne licencirane sudske tumače iz registra SSK. Međutim, TSKTSKTSK TSK je potvrdio da tužilački sistem i dalje nema posebnu smernicu o raspoređivanju tumača u hitnim predmetima (pokazatelj: 2.iii).³⁰

Nalazi monitoringa i praktični izazovi

Uprkos ovim institucionalnim naporima, zapažanja praćenja suđenja i odgovori institucija pokazuju da značajni praktični izazovi ostaju prisutni. Od početka Projekta u Julu 2021. godine, jezički nedostaci dokumentovani su u 12 od 13 praćenih predmeta OKK u kojima je bilo potrebno usmeno prevođenje. Najmanje 28 kašnjenja ročišta neposredno je pripisano odsustvu tumača, dok je dodatnih 29 kašnjenja ili prekida bilo povezano sa neispravnom opremom ili nedostatkom alata za simultano prevođenje (pokazatelj: 2.i).³¹ Iako su institucije pojačale napore zapošljavanja i sertifikacije, ove brojke ukazuju da dostupnost i raspoređivanje jezičkih usluga ostaju praktičan izazov

²⁷ Strateški plan za informacionu tehnologiju SSK 2024–2029, *Plani Strategjik i Teknologjisë së Informacionit i Këshillit Gjyqësor të Kosovës 2024–2029*, (31. maja 2026. godine godine).

²⁸ KAP, *Program kontinuirane obuke za 2025. godinu*, dostupan i na: PTV 2025ShQ __.pdf, i komunikacija KAP sa Projektom.

²⁹ *Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije od 27. aprila 2026. godine*.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja*.

u postupcima OKK. Tokom perioda jun 2024–september 2026. godine, Projekat je nastavio da uočava jezičke nedostatke, uključujući deset predmeta u kojima su na ročišta uticali problemi prevođenja spisa ili usmenog prevođenja. U tri predmeta ročišta su odložena zbog odsustva tumača, dok je u preostalih sedam došlo do kašnjenja ili prekida postupka usled neadekvatnog usmenog prevođenja ili neblagovremenog dostavljanja prevedenih spisa. Broj ročišta odloženih zbog problema usmenog i pisanog prevođenja smanjen je sa 25 predmeta navedenih u Javnom izveštaju iz 2024. godine na samo tri u tekućem periodu.³² To može ukazivati na poboljšanje dostupnosti usmenog prevođenja i upravljanja jezičkim izazovima u sudskim postupcima.

Uticaj ovih nedostataka ostaje posebno značajan za prava na odbranu i pristup prevedenim spisima predmeta (pokazatelj: 2.ii). U prethodnom izveštajnom periodu, Projekat je uočio izazove u dostavljanju prevedenih optužnica i spisa, koji su prouzrokovali kašnjenja od dva do šest meseci u pet predmeta korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala. Praćenje tokom izveštajnog perioda identifikovalo je pet slučajeva u kojima okrivljenima nisu dostavljene optužnice, zapisnici sa ročišta ili drugi ključni procesni dokumenti na jeziku koji razumeju. U jednom predmetu, okrivljenom je prvobitno naloženo da sam organizuje i finansira prevod, pre nego što je odluka promenjena nakon prigovora branioca. Takve prakse nisu u skladu sa

obavezama iz Zakonika o krivičnom postupku i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP).

U preostala četiri slučaja, nedostavljanje prevedenih materijala dovelo je do odlaganja ročišta i kašnjenja od jednog do dva meseca. U jednom od tih predmeta, sud je nastojao da očuva procesnu efikasnost tako što je nastavio iznošenje odbrane okrivljenih kojima prevod nije bio potreban, dok je odbranu pogođenog okrivljenog odložio do prevođenja relevantnih materijala.

Dvojezično objavljivanje presuda

Kašnjenja u vezi sa prevodom i dalje utiču na objavljivanje presuda i širu transparentnost postupka OKK. Prema podacima praćenja prikupljenim tokom izveštajnog perioda , od ukupno 52 presude prvostepenih i drugostepenih organa, samo jedna je objavljena na oba službena jezika (deset od tih presuda obuhvatalo je optužene koji nisu Albanci), dok su preostale presude ili neobjavljene ili dostupne samo na albanskom jeziku. (pokazatelj: 2.ii).

Iako presude naknadno nisu objavljene na internet stranicama sudova, one su morale biti prevedene u slučajevima koji su uključivali optužene drugih nacionalnosti; međutim, proces prevođenja bio je praćen značajnim kašnjenjima. U dva nadgledana predmeta, pisane presude prvostepenog suda donete su 243 i 312 dana nakon objavljivanja presuda, delimično zbog složenosti predmeta i

³² Javni izveštaj vanbudžetskog projekta praćenja suđenja, jun 2024. godine, str. 74.

prevoda i naknadno nisu objavljene na veb-sajtu suda. Ovi zastoji i dalje potkopavaju blagovremeni javni pristup sudskim informacijama i nepoželjno utiču na transparentnost i odgovornost u postupcima visokog nivoa OKK-a.

Institucionalni odgovori dodatno ukazuju da je sprovođenje reformi vezanih za prevođenje i dalje nejednako među institucijama. Iako je SSK razvio centralizovane sisteme i pojačao napore u sertifikaciji, još uvek nije javno saopšten jasan vremenski okvir za potpunu operativnu implementaciju platforme za centralizovano upravljanje prevodima predviđene u IT strateškom planu SSK-a za period 2024–2029. Istovremeno, TSKTSKTSK je priznao povećano oslanjanje na resurse SSK-a i odsustvo posebnih tužilačkih smernica za hitno angažovanje tumača (pokazatelji 2.iii).³³

Sveukupno, u poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne

institucije na Kosovu pokazale su povećan institucionalni angažman i strukturiranije napore u reformama usmerene na jačanje jednakosti jezika u sudskim postupcima. Inicijative za zapošljavanje i sertifikaciju, uvođenje centralizovanih sistema za prevođenje i proširene obuke predstavljaju važan napredak u poboljšanju usluga tumačenja i prevođenja u slučajevima OKK (pokazatelji: 2.iii, 2.iv). Međutim, nedostaci u praktičnoj primeni i dalje su značajne, posebno u pogledu blagovremene dostave prevedenih materijala, kvaliteta i dostupnosti prevoda u sudnici, hitnog angažovanja tumača i objavljivanja presuda na oba zvanična jezika (pokazatelji: 2.i, 2.ii, 2.iii).

Kao sledeći korak, institucije bi mogle da obezbede punu operacionalizaciju reformi u prevođenju, institucionalizuju kontinuiranu obuku tumača i mehanizme nadzora, i usvoje jasne operativne protokole koji obezbeđuju predvidljiv i jednak pristup jeziku u svim postupcima OKK.

³³ Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije od 27. aprila 2026. godine

Obezbediti efikasnu pravnu pomoć okrivljenima u svim fazama krivičnog postupka.

3.1 SSK, TSK i Advokatska komora Kosova (AKK) treba da sarađuju na uspostavljanju obavezujućih uputstava, uključujući detaljne vremenske rokove, kako bi se obezbedilo da odbrana ima pristup dokazima i materijalu tokom prethodnog postupka u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku.

3.2 Sudovi treba da obezbede prostorije za privatne konsultacije advokata i klijenata pre ročišta i da omoguće dovoljno vremena za takve konsultacije.

3.3 AKK treba da izradi smernice za advokate odbrane koje uključuju minimalne standarde u pripremi predmeta, savetovanju i zastupanju (kao i u slučajevima suđenja u odsustvu).

3.4 AKK treba da uspostavi mehanizam za rešavanje žalbi koje su primljene od sudova u vezi sa ponašanjem članova i da obezbedi da su disciplinski nalazi javno dostupni, uz istovremeno poštovanje prava na privatnost.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

- 3.i. Procenat nadgledanih OKK predmeta u kojima je branilac imao pristup materijalima slučaja.
- 3.ii. Razviti jasan okvir koji definiše uloge i odgovornosti svake strane (SSK, TSK i AKK) u obezbeđivanju uvida u dokaze od strane odbrane.
- 3.iii. Procenat predmeta (sa liste RTM) u kojima je odbrana dobila pun pristup dokazima u propisanim zakonskim rokovima.
- 3.iv. Broj sudskih objekata sa posebnim prostorijama za konsultacije.
- 3.v. Izrada minimalnih standarda za zastupanje odbrane (priprema predmeta, pravni saveti, zastupanje na suđenju).
- 3.vi. Procenat branilaca koji završe obaveznu obuku o standardima odbrane.
- 3.vii. Postojanje i javna dostupnost sažetih izveštaja o žalbama protiv branilaca i preduzetim disciplinskim merama.

Tokom perioda pod nadzorom, pravosudne institucije Kosova i Komora advokata Kosova (KAK) zabeležile su o konkretno usmerene na jačanje prava odbrane i pravne pomoći u OKK postupcima, uključujući proširenje programa obuke, uspostavljanje disciplinskih i mehanizama za žalbe kao i povećani institucionalni dijalog o standardima odbrane. Međutim, sprovođenje još uvek ne može da se oceni kao sprovedeno jer u praksi još uvek nisu obezbeđeni blagovremeni i

predvidivi pristup materijalima predmeta, dosledna primena standarda odbrane, efikasna upotreba poverljivih prostorija za konsultacije i transparentni mehanizmi disciplinskog nadzora. Pored toga, obavezujući okviri koji regulišu uvid odbrane u dokaze i dalje nedostaju, dok se učinak odbrane i ostvarenje procesnih garancija i dalje razlikuje u pojedinim slučajevima i institucijama i još uvek nije obezbeđena ravnopravna i efikasna pravna pomoć u svim fazama krivičnog postupka.

Nalazi:

Od objavljivanja Regionalnog javnog izveštaja Projekta u junu 2024. i Radnog dokumenta 2025, institucije pravosudnog sektora i AKK preduzele su dodatne mere usmerene na poboljšanje pravne pomoći i jačanje standarda odbrane u OKK postupcima. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, čini se da je povećana institucionalna svest o izazovima koji utiču na prava odbrane i načelo ravnopravnosti stranaka u složenim OKK predmetima, posebno u pogledu profesionalne odgovornosti, pravnog obrazovanja i pristupa proceduralnim materijalima.

Institucionalni razvoj u okviru AKK

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, AKK je znatno proširila svoje institucionalne i disciplinske strukture. 18. aprila 2026. godine, AKK je pokrenula stratešku inicijativu "AKK Digital 2030", pozivajući advokate i pripravnike da podnesu predloge usmerene na modernizaciju i jačanje advokatske profesije na Kosovu. Prema saopštenju, inicijativa predstavlja dugoročni strateški okvir usmeren na digitalnu transformaciju, unapređenje profesionalnih standarda, integraciju pravne tehnologije i veštačke inteligencije u pravnu praksu, kao i jačanje institucionalnog upravljanja, transparentnosti, odgovornosti i

disciplinskih mehanizama.³⁴ Paralelno, AKK je najavila planove za razvoj nove zvanične veb-stranice kao deo svojih širih napora u digitalizaciji.³⁵

Štaviše, nastavljajući reforme pokrenute 2024. godine, AKK je osnovala Disciplinsku komisiju i Komisiju za žalbe sa ciljem jačanja profesionalne odgovornosti i nadzora nad ponašanjem advokata odbrane (pokazatelj: 3.vii).³⁶ Istovremeno, 29. avgusta 2024. godine, AKK je javno podržala osnivanje radne grupe zadužene za izradu izmena Zakona br. 04/L-193 o Advokatskoj komoriodražavajući povećano institucionalno angažovanje u vezi sa regulisanjem profesije i standardima odbrane.³⁷

Obuka i profesionalni razvoj

AKK je dodatno proširila mogućnosti za kontinuirano pravno obrazovanje advokata odbrane (pokazatelj: 3.vi). Tokom 2025. godine, Centar za obuku advokata uveo je specijalizovane module usmerene na zastupanje pred sudom, prava odbrane i postupke u odsustvu, uz podršku OEBS-a i Saveta Evrope.³⁸ 22. marta 2025. godine, AKK je dodatno najavila organizovaniji raspored obuka koji obuhvata nedeljne sesije u Prištini i mesečne sesije u regionalnim komorama.³⁹

³⁴ Facebook stranica AKK, 18. april 2026. godine, dostupna i na: [Advokatska komora Kosova | Priština](#) | [Facebook](#) (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

³⁵ AKK na Facebook-u, 14. mart 2026. godine.

³⁶ AKK na Facebook-u, 26. jun 2024. godine (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

³⁷ AKK na Facebook-u, 29. avgust 2024. godine (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

³⁸ AKK na Facebook-u, 22. mart 2025. godine (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

³⁹ AKK na Facebook-u, 22. mart 2025. godine (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

Advokati odbrane su, mogli da izaberu teme u skladu sa svojim oblastima prakse, dok su krediti za kontinuirano pravno obrazovanje dodeljivani po završetku sesija obuke.

Tokom sastanaka koje je Projekat sproveo sa sudskim akterima tokom 2025–2026. godine, predstavnici sudova i pravosudnih institucija prepoznali su značaj jačanja standarda odbrane i potrebu za efikasnijom komunikacijom i koordinacijom između SSK, TSK, sudova i AKK u pogledu prava odbrane i sudske prakse. Posebno je nekoliko sagovornika istaklo značaj poboljšanja praktičnog pristupa materijalima predmeta i jačanja profesionalnih standarda u složenim OKK postupcima. Svi osnovni sudovi i osnovna javna tužilaštva potvrdila su dobru saradnju sa regionalnim kancelarijama AKK i konstruktivan dijalog na različitim regionalnim platformama.

Pristup materijalima predmeta

Uprkos ovim dostignućima, zapažanja sa praćenja suđenja koja je Projekat sproveo tokom tekućeg izveštajnog perioda pokazuju da značajni praktični propusti i dalje utiču na prava odbrane i efikasno pravno zastupanje. Kašnjenje u dostavljanju optužnica i dokaznog materijala ostaje jedna od najtvrdokornijih prepreka koje su zabeležene (pokazatelj: 3.i i 3.iii). Iako ZTSK zahteva obezbedjenje uvida u dokazni materijal najkasnije u trenutku podnošenje optužnice, tužioci nisu ispunili svoju obavezu obelodanjivanja u

19 od ukupno 69 nadgledanih OKK slučajeva (28 procenata).

Kao posledica toga, od ukupno 190 neproaktivnih ročišta k koji su od praćeni u okviru projekta između jula 2021. i septembra 2026. Godine, 22 (12 procenata) direktno su vezana zakašnjenje u obelodanjivanju ili nemanju uvida u dokazni materijal predmeta. Odlaganja uzrokovana nedostacima u vezi sa obelodanjivanjem dokaza trajala su od dve do 24 nedelje, što je negativno uticalo na efikasnost postupka i ravnopravnost stranaka.

Praćenje postupaka od strane Projekta sprovedeno tokom celog izveštajnog perioda od juna 2024. do septembra 2026. pokazuje da još uvek nisu usvojene obavezujuće smernice ili operativni okvir kojim se regulišu odgovornosti SSK, TSK i AKK u pogledu pristupa odbrane dokazima (pokazatelj: 3.ii). Glavni tužioci su izvestili da, iako ZKP pominje dostavljanje spisaspisadvokatu odbrane nakon podnošenja optužnice, postoji potreba za detaljnim uređenjem procesa fizičke predaje. Takođe, su naveli da prenos spisospisa drugačije prirode (na papiru, elektronski, dokazi vezani za SIM kartice) i slučajevi velikog obima izazivaju kašnjenja upravo jer proces nije regulisan.⁴⁰ Kao rezultat toga, uvid odbrane u dokazni materijal u praksi i dalje uglavnom zavisi od pristupa specifičnih za pojedinačne slučajeve i pojedinačnih praksi tužilaštava ili sudova.

⁴⁰ Konsultacije Projekta sa rukovodiocima ST i osnovnih tužilaštava.

Nedostaci u sudskoj infrastrukturi i dalje utiču na kvalitet pravne pomoći i poverljive komunikacije između branioca i optuženih (pokazatelj: 3.iv). Prema zapažanjima monitoringa i institucionalnim odgovorima, specijalne kancelarije za konsultacije i dalje služe kao određeni prostori za konsultacije u pet od sedam osnovnih sudova; međutim, ove prostorijesu i dalje nedovoljno iskorišćene zbog ograničene funkcionalnosti i zastarele infrastrukture. Sa pozitivne strane, tokom tekućeg izveštajnog perioda otvorena je jedna regionalna zgrada suda, a izgradnja nove zgrade za sud koji trenutno posluje u jednom od najstarijih objekata očekuje se da će uskoro početi.⁴¹ Ipak, 6. marta 2025. godine Skupština predsednika sudova i nadzornih sudija ponovo je izrazila svoju posvećenost unapređenju infrastrukture za korisnike sudova, uključujući posebne prostore za konsultacije radi poverljive komunikacije advokat-klijent.

Zastupništvo odbrane i praksa u sudnici

Istovremeno, i dalje postoje značajni jazovi u razvoju obavezujućih profesionalnih standarda za zastupanje odbrane (pokazatelj: 3.v). Iako je AKK proširila mogućnosti za obuku i institucionalno angažovanje, u vreme izrade ovog izveštaja nisu usvojene obavezujuće smernice koje regulišu minimalne standarde u pripremi predmeta, pružanju pravnih saveta, zastupanju u sudnici ili zastupanju na suđenjima u odsustvu. Zapažanja tokom suđenja ukuazuju na određene

nedoslednosti u kvalitetu odbrane u praćenim OKK postupcima. U šest praćenih slučajeva, branioci nisu održali nivo profesionalizma i pristojnog ponašanja u sudnici koji se očekuje od pravnih zastupnika.

U tri nadgledana slučaja branioci su pokazali ponašanje koje nije u skladu sa standardima profesionalizma i dostojanstva u sudnici koje se očekuje od pravnih zastupnika. To je obuhvatalo neopravdana odsustva zbog kojih su ročišta odložena, ponovljena prekidanja toka postupka, neprimerene komentare upućene protivnoj strani i ponašanje koje je doprinosilo nepotrebnim nesuglasticama tokom ročišta. U dva slučaja, sud je izrekao advokatima novčane kazne zbog njihovog ponašanja, dok u drugom slučaju, uprkos ponašanju koje je narušilo tok postupka, sudsko veće nije preduzelo korektivne mere. Takvi incidenti ugrožavaju nesmetano vođenje postupka i negativno utiču na percepciju pravičnosti i profesionalizma u sudnici.

Drugi primeri identifikovani tokom praćenja uključuju slučaj korupcije visokog nivoa u kojem branilac nije obavestio svog klijenta o obavezi prisustva na ročištu, što je rezultiralo ne , neproduktivnom sednicom. U drugom slučaju organizovanog kriminala visokog nivoa, branilac je napustio sudnicu ranije nego što je saopštio, bez obaveštavanja suda. Iako je ročište moglo da se nastavi nakon što je sud obezbedio drugog branioca na licu mesta da zastupa optuženog u

⁴¹ Konsultacije Projekta sa predsednikom Osnovnog suda u Pejë/Peći i zapažanja praćenja suđenja.

preostalim satima, incident je otvorio ozbiljna pitanja u pogledu kvaliteta zastupanja. U drugom slučaju, branilac je obavestio sud da će zbog zdravstvenih problema na ročište doći zamena; međutim, niko se nije pojavio, što je dovelo do odlaganja ročišta.

Odgovornost i disciplinski nadzor

Monitoring takođe ukazuje da su transparentnost i institucionalna odgovornost u pogledu disciplinskog nadzora i dalje ograničeni (pokazatelj: 3.vii). Iako je AKK uspostavila mehanizme za disciplinske postupke i podnošenje žalbi, sažeti izveštaji o žalbama protiv advokata odbrane i disciplinskim odlukama i dalje nisu dostupni javnosti. Do sada su objavljivana samo pojedinačna saopštenja u vezi sa advokatima koji su uklonjeni iz registra advokata i kojima je oduzeto pravo na bavljenje advokaturom.^[1] Ovakav pristup ograničava mogućnosti za institucionalno učenje, doslednost disciplinske prakse i šire javno poverenje u mehanizme profesionalne odgovornosti (pokazatelj 3.ii). Međunarodni standardi koji se odnose na nezavisnost advokata i pravne profesije naglašavaju da transparentni disciplinski mehanizmi ostaju važne

zaštite za integritet, odgovornost i javno poverenje u sisteme pravne zastupljenosti (pokazatelji: 3.ii, 3.iv, 3.vii).

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucije Kosova pokazale su povećan institucionalni angažman u pogledu prava na odbranu, profesionalne odgovornosti i pravnog obučavanja u OKK postupcima. Prošireni programi obuke, uspostavljanje disciplinskih struktura i diskusije o zakonodavnim reformama predstavljaju značajan napredak (pokazatelj: 3.vi, 3.vii). Ipak, sprovođenje je i dalje u ranoj fazi, a značajni propusti i dalje utiču na blagovremeni pristup odbrane dokazima, doslednost pravnog zastupanja, poverljivost komunikacije advokat-klijent i mehanizme institucionalne odgovornosti (pokazatelji: 3.i, 3.iii, 3.iv, 3.v).

Budući naponi mogli bi biti usmereni na usvajanje obavezujućih operativnih okvira koji regulišu pristup odbrane dokaznim materijalima, institucionalizaciju minimalnih standarda odbrane, unapređenje sudske infrastrukture i jačanje mehanizama transparentnosti i nadzora u okviru pravne profesije.

⁴² AKK na Facebook-u, 6. april 2026. godine (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

4.Vrhovni sud treba da obezbedi doslednu i jednoobraznu primenu zakona jačanjem svoje uloge u tom pogledu u skladu sa međunarodnim standardima, naročito onim koje je utvrdilo Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE).

4.1 SSK i Vrhovni sud treba da uspostave strukturirani mehanizam za sudsku koordinaciju u pogledu predmeta OKK, obezbeđujući redovne diskusije o sudskoj praksi između sudija iz različitih instanci i održavanje baze podataka odabranih odluka koje će usmeravati sudije u postupanju po složenim predmetima OKK visokog nivoa.

Pokazatelji implementacije



Faza implementacije:

- 4.i. Postojanje pravno-tumačćih mišljenja/tumačenja Vrhovnog suda u vezi sa odlučivanjem o OKK predmetima, kojima su niži sudovi obavezani.
- 4.ii. Broj dokumentovanih sesija sudske koordinacije održanih po slučajevima OKK (iz liste slučajeva RTM) godišnje.
- 4.iii. Postojanje javno dostupnog i ažurne baze podatakaključnih sudskih slučajeva OKK.

Tokom tekućeg perioda izveštavanja, Vrhovni sud i pravosudne institucije preduzele su aktivnosti usmerene na jačanje doslednosti sudske prakse u široj meri, uključujući izdavanje pravno-tehničkih mišljenja i smernica, objavljivanje rezimea i izabranih odluka, uspostavljanje monitoring struktura i koordinaciju sa nižim sudovima. Ovi mehanizmi su relevantni za izazove u tumačenju u svim oblastima krivičnog pravosuđa, uključujući i slučajeve OKK. Međutim, njihova primena na specifične slučajeve OKK u praksi ostaje ograničena. Iako su razvijena neka

uputstva i sudska praksa relevantna za OKK slučajeve, ove mere nisu bile posebno osmišljene da reše izazove u tumačenju vezane za OKK; samo se ograničen broj odluka odnosi na takve slučajeve; i još uvek nije uspostavljena sveobuhvatna, javno dostupna baza sudske prakse o OKK. Kao rezultat toga, ponavljajući izazovi u tumačenju u postupcima u vezi sa OKK i dalje se pojavljuju, što ukazuje na potrebu za sistematičnijom diseminacijom, konsolidacijom i primenom postojećih sudske-praktičnih uputstava.

Nalazi:

Od objavljivanja regionalnog javnog izveštaja Projekta u junu 2024. godine, Vrhovni sud i druge pravosudne institucije preduzele su dodatne mere usmerene na jačanje doslednosti i ujednačavanja sudske prakse u slučajevima OKK. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucionalni angažman u usaglašavanju sudske interpretacije deluje strukturiranije i operativno koordinisanije, što odražava veće priznanje značaja pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednake primene zakona u složenim krivičnim postupcima.

Publikacije Vrhovnog suda i pravno uputstvo

Vrhovni sud je dodatno ojačao svoju ulogu u koordinaciji i tumačenju kroz

izradu pravnih mišljenja, publikacija o sudskoj praksi i aktivnosti institucionalne koordinacije (pokazatelji: 4.i i 4.iii). U novembru 2024. i decembru 2025. godine Vrhovni sud je izdao dva Sažeta izveštaja o praksi Vrhovnog suda u građanskim i krivičnim predmetima radi podrške ujednačenijoj primeni pravnih načela od strane nižih sudova.⁴³ Redovno objavljivanje i korišćenje takvih sažeta izveštaja i odabranih odluka ostaju važni za ujednačavanje sudske prakse i jačanje oslonjenosti nižih sudova na jurisprudenciju Vrhovnog suda u sličnim slučajevima.

Tokom istog perioda, ovaj sud je takođe objavio dva pregleda izabranih odluka Vrhovnog suda,⁴⁴ uključujući odluke koje se bave važnim pitanjima tumačenja u OKK postupcima, kao što su pravni

⁴³ Zvanični sajt Vrhovnog suda, Sažeci prakse Vrhovnog suda Kosova u građanskim i krivičnim predmetima, novembar 2024. i decembar 2025, takođe dostupno na: [Buletini i Praktikës Juridike – Gjykata Supreme](#) (pristupljeno 14. maja 2026).

⁴⁴ Zvanični veb-sajt Vrhovnog suda, Odabrane odluke Vrhovnog suda Kosova, novembar 2024. i decembar 2025. godine, dostupne i na: [Bilten sudske prakse — Vrhovni sud](#) (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

kriterijumir, uključujući i kriterijume za nameru u krivično-pravno smislu, primenjive u slučajevima korupcije i suđenjima u odsustvu (pokazatelj: 4.i i 4.iii).⁴⁵ Iako ove publikacije pružaju korisne smernice sudijama i praktičarima, konsultacije sa sudskim akterima ukazuju da je njihova praktična primena i dalje nejednaka među sudovima i sudskim instancama. Kontinuirana publikacija i šira primena odabranih odluka ostaju važne za jačanje doslednosti u vođenju složenih OKK predmeta i za podsticanje većeg oslanjanja na praksu Vrhovnog suda.

Vrhovni sud je takođe upoznao Projekat sa namerom da nastavi sa donošenjem pravnih mišljenja, tumačenjem vodećih načela i objavljivanjem rezimea izabranih sudskih odluka sa ciljem jačanja usklađenosti sudske prakse.⁴⁶ Prema Vrhovnom sudu, novoosnovana Kancelarija za istraživanje, objavljivanje i praćenje je operativna radi identifikovanja nedoslednosti u sudskoj interpretaciji, sprovođenja pravnih analiza i podrške razvoju jedinstvene sudske prakse u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava (pokazatelj: 4.i i 4.iii).⁴⁷ Uspostavljanje ove Kancelarije predstavlja značajan institucionalni razvoj u odnosu na prethodni period izveštavanja, tokom kojeg su funkcije praćenja i objavljivanja bile manje sistematizovane.

Vrhovni sud je takođe ojačao svoju tumačeću ulogu tokom jeseni 2025. godine usvajanjem Pravnog mišljenja o odbacivanju optužnica i obustavi krivičnih postupaka, sa ciljem rešavanja različitih primena odredbi novog Zakona o krivičnom postupku (pokazatelj: 4.i).⁴⁸ Tokom istog perioda Vrhovni sud je usvojio Smernice za sudsku praksu u slučajevima koji se odnose na krivično delo pranja novca, pojašnjavajući tumačenje standarda dokaza u vezi sa osnovnim krivičnim delima i nezakonitim poreklom imovine.⁴⁹ Sve ovo predstavlja značajan napredak u jačanju doslednosti u sudskom postupanju po složenim krivičnim delima povezanim sa organizovanim kriminalom i korupcijom.

Institucionalna koordinacija i sudski dijalog

Institucionalna koordinacija u vezi sa sudskom praksom takođe se intenzivirala tokom tekućeg izveštajnog perioda (pokazatelj: 4.ii). 12. decembra 2024. godine, predstavnici SSK, TSK, Vrhovnog suda, predsednici sudova, glavni tužioci i međunarodni partneri učestvovali su u zajedničkoj sednici posvećenoj ponavljajućim proceduralnim i interpretativnim izazovima u OKK postupcima, uključujući efikasnost ročišta, odsustva,

⁴⁵ Ibid., Odabrane odluke Vrhovnog suda Kosova, novembar 2024. godine, Presuda Krivičnog veća Vrhovnog suda Kosova PML.No.253/2024 od 18.06.2024, str. 242–251; Presuda Krivičnog veća Vrhovnog suda Kosova PML.No.179/2024 od 26.03.2024, str. 238–241 (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

⁴⁶ Odgovori Vrhovnog suda na zahtev Projekta za informacije, 23. april 2026. godine.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Pravno mišljenje pojašnjava da optužnice ne treba odbacivati iz isključivo procesnih ili tehničkih razloga, na primer kada je policija ispitala okrivljenog bez pisanog ovlašćenja tužioca, ako su njegova prava poštovana tokom celog postupka

⁴⁹ Zvanični veb-sajt Vrhovnog suda, Smernice, oktobar 2025. godine, dostupne i na: 27217_4. [Udhezues_per_pastrim_te_parave.pdf](#) (pristupljeno 14. maja 2026. godine godine).

sporazume o priznanju krivice, teret dokazivanja i korišćenje zamenskih sudija u suđenjima visokog nivoa.⁵⁰ Štaviše, u martu 2025. godine, visoki predstavnici Vrhovnog suda i Ustavnog suda su učestvovali na okruglom stolu o usagašenosti pravne prakse i uspostavljanju struktura sudskog nadzora. Nadalje, u junu 2026. godine, radionica koju je organizovao Vrhovni sud okupila je glavnog tužioca, sve predsednike osnovnih sudova, sve rukovodioce osnovnih tužilaštava, Apelacioni sud i Apelaciono tužilaštvo kako bi se diskutovalo o institucionalnoj koordinaciji u različitim krivičnim stvarima, uključujući i OKK slučajeve.

Od januara do septembra 2026. godine, SSK, sudovi svih nivoa, uključujući Vrhovni sud, Apelacioni sud i Osnovne sudove, održali su dodatne sastanke i radionice usmerene na nalaze iz izveštaja Projekta o praćenju suđenja, nedoslednosti u sudskoj praksi i sprovođenje predloženih preporuka. Prema informacijama dostavljenim Projektu, Vrhovni sud je održavao redovne sastanke sa osnovnim sudovima, sudijama Apelacionog suda, predsednicima sudova i drugim sudskim akterima tokom 2024–2026. godine a u vezi sa sprovođenjem zakonodavstva, izazovima u sudskoj praksi i usklađivanjem pravnog tumačenja.⁵¹ Samo u 2025. godini Vrhovni sud je, prema izveštajima, organizovao devet sastanaka i radionica sa nižim sudovima i zainteresovanim stranama u pravosuđu u vezi sa

primenom zakona i ujednačavanjem sudske prakse. Pored toga, Vrhovni sud je uputio Projekat u sa tim vezane aktivnosti, naime, u maju i junu 2026. godine, u saradnji sa OEBS-om, održana susedam okruglih stolova i radnih sastanaka sa nižim sudovi o ujednačavanju zakona i prakse(pokazatelj: 4.ii).⁵²

Preostali izazovi u harmonizaciji

Uprkos ovim pozitivnom napredku, zapažanja tokom praćenja suđenja i dalje otkrivaju nedosledno tumačenje i primenu kako procesnog tako i materijalnog krivičnog prava u sudovima u OKK postupcima. I dalje se uočavaju različiti pristupi u pogledu standarda dokaza, obrazloženja presuda, praksi izricanja kazni, procesnih garancija, ponovljenih suđenja i tumačenja odredbi Zakona o krivičnom postupku (više detalja u nalazima drugih preporuka). Monitoring sproveden tokom izveštajnog perioda odjuna 2024 do septembra 2026. godine dodatno ukazuje da se naponi u koordinaciji, iako u porastu, i dalje uglavnom oslanjaju na periodične radionice i inicijative u sastavu projekti, umesto na institucionalizovane trajne mehanizme.

Iako je Vrhovni sud značajno povećao objavljivanje odabranih sudskih odluka i pravnih materijala, institucijama na Kosovu i dalje nedostaje potpuno sveobuhvatno, javno dostupno i redovno ažurirana baza

⁵⁰ SSK, video uživo, Facebook, 12. decembar 2024. godine, dostupan i na: <https://www.facebook.com/share/v/1E2RkyfFMG/?mibextid=wwXlfr> (pristupljeno 14. maja 2026. godine).

⁵¹ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

⁵² Ibid.

podatak posebno namenjeno sudskoj praksi vezanoj za OKK (preostali jaz u okviru pokazatelja: 4.iii). Postojeće publikacije i rezimea i dalje pružaju važne smernice, ali još uvek ne nude sistematski i pretraživi pristup ključnoj sudskoj praksi, posebno u slučajevima OKK, koji bi mogao da podrži doslednu pravnu interpretaciju sudija, tužilaca, advokata odbrane, akademika i javnosti. U tom pogledu, tokom konsultacija sa Projektom, Vrhovni sud je naveo da razmatra sastavljanje rezimea presuda u slučajevima visokog nivoa OKK. Međutim, imajući u vidu ograničen broj slučajeva koji se trenutno smatraju pogodnim za uključivanje i potrebu za procenom kvaliteta i relevantnosti presuda, proces može zahtevati dodatno vreme.⁵³

Konsultacije sa predsednicima i sudijama osnovnih sudova jasno su pokazale neujednačenu primenu zakona i prakse pri odlučivanju o OKK predmetima. Područja koja su najčešće identifikovana obuhvatala su procenu mens rea, upotrebu indirektnih dokaza, odbacivanje optužnica i praksu izricanja kazni. Slične zabrinutosti izrazili su i glavni državni tužioci i drugi tužioci, koji su prijavili neujednačenu primenu Smernica za izricanje kazni iz 2024. godine u svim tužilaštvima.⁵⁴

Istovremeno, Vrhovni sud je potvrdio da još nisu planirane konkretne smernice u vezi sa tumačenjem ponovnih suđenja

po članu 402 ZKP-a, postupka u odsustvu po člana 303 ZKP ili sporednih kazni, uprkos tome što ova pitanja i dalje izazivaju praktične neusklađenosti tokom nadgledanih OKK postupaka.⁵⁵ Ograničena primena sporednih kazni od strane sudija u slučajevima visokog nivoa OKK navedena je od strane svih tužioca sa kojima je Projekat imao konsultacije.⁵⁶ Vrhovni sud je takođe potvrdio da još nije sačinjen nijedna konkretna smernica o priznanju krivice.⁵⁷ Ove oblasti i dalje predstavljaju značajne praznine u tumačenju koje utiču na doslednost i predvidljivost sudske prakse, posebno u OKK slučajevima visokog nivoa.

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne institucije na Kosovu pokazale su značajno jači institucionalni angažman usmeren na usklađivanje sudske prakse i jačanje koordinativne uloge Vrhovnog suda u slučajevima OKK (pokazatelji: 4.i, 4.ii). Razvoj pravno-tehničkih mišljenja, preglede sudske prakse, sudskih radionica i monitoring struktura predstavlja značajan napredak ka postizanju veće pravne sigurnosti i predvidljivosti. Ipak, sprovođenje je delimično, jer se u praksi i dalje uočavaju nedoslednosti u tumačenju i primeni krivičnog i procesnog prava, a institucionalni mehanizmi za stalnu harmonizaciju i objavljivanje sudske prakse u OKK-u ostaju nedovoljno razvijeni (pokazatelj: 4.iii).

⁵³ Beleške Projekta sa sastanka Lokalnog upravnog odbora, izlaganje predsednika Vrhovnog suda, 19. jun 2025. godine

⁵⁴ Zvanični veb-sajt Vrhovnog suda, Smernice, novembar 2024. godine, dostupne i na: [337_Udhezuesi_per_matjen_e_denimit_Nentor_2024.pdf](#) (pristupljeno 14. maja 2026. godine).

⁵⁵ Odgovori Vrhovnog suda na zahtev Projekta za informacije, 23. april 2026. godine.

⁵⁶ Konsultacije Projekta sa glavnim tužiocima, tužiocima ST i osnovnih tužilaštava.

⁵⁷ Ibid.

Kao sledeći korak, pravosudne institucije mogle bi da institucionalizuju trajne mehanizme sudske koordinacije, prošire javno dostupne baze sudske

prakse i razviju autoritetne smernice koje se bave ponavljajućim izazovima u tumačenju u OKK postupcima.

5

Preporuka

SSK, Vrhovni sud i predsednici sudova da obezbede nepristrasnost sudova i percepciju o istoj:

5.1 KAP i SSK da obezbede praktične obuke za sudije o upravljanju sudnicom i vođenju postupka na profesionalan i nepristrasan način u skladu sa međunarodnim standardima.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

5.i. Procenat nadgledanih sudskih postupaka (iz liste predmeta RTM) u kojima nisu uočeni slučajevi sudske pristrasnosti ili nepravilnosti u postupku.

5.ii. Broj godišnjih obuka usmerenih na upravljanje sudnicom u skladu sa međunarodnim standardima.

Tokom izveštajnog perioda, pravosudne institucije preduzele su konkretne korake usmerene na jačanje profesionalizma u sudnici, etičkog ponašanja i mera koje podržavaju percepciju nepristrasnosti, uključujući usvajanje Pravilnika br. 14/2024 o audio i video snimanju ročišta i povećano obezbeđivanje obuke o upravljanju sudnicom i profesionalnoj etici.

Nalazi:

Od objavljivanja regionalnog javnog izveštaja u okviru Projekta u junu 2024. i radnog papira 2025, sudske vlasti na Kosovu su proširile napore usmerene na jačanje profesionalizma u sudnici, sudske etike i percepcije nepristrasnosti u OKK postupcima. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne institucije su pokazale povećanu svest o važnosti upravljanja sudnicama, postupajne pravičnosti i poverenja javnosti u pravosuđe, posebno u složenim i OKK slučajevima visokog nivoa.

Audio i video snimanje ročišta

Jedan od najznačajnijih institucionalnih promena tokom tekućeg izveštajnog perioda bilo je usvajanje Pravilnika br. 14/2024 o audio i video snimanju ročišta od strane SSK 10. oktobra 2024. godine.⁵⁸ Pravilnikom je uvedeno obavezno audio i video snimanje ročišta i integracija snimaka u ISUP sisteme u sudovima na Kosovu. On takođe obavezuje sve korisnike da sve radnje

Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. U praksi još uvek ne postoji dosledna primena audio-video snimanja, naponi u obuci nisu još sistematizovani niti u potpunosti institucionalizovani, a u praćenim postupcima i dalje se pojavljuju sporadične primedbeu pogledu reda sudnici i percepcijom nepristrasnosti

preduzete povodom predmeta obavljaju preko ISUP-a, dok nepoštovanje sistema predstavlja osnov za disciplinsku odgovornost. Iako je u prvom redu namenjena poboljšanju procesne tačnosti i integriteta dokaza, mera takođe predstavlja važnu zaštitu za jačanje transparentnosti, odgovornosti i poverenja javnosti u nepristrasnost sudija i ponašanje u sudnici (pokazatelj: 5.i). Prema informacijama dostavljenim tokom tekućeg izveštajnog perioda, svi sudovi na Kosovu su sada opremljeni sistemima za audio i video snimanje ročišta.

Sudska obuka i profesionalno ponašanje

Takođe, KAP i SSK su pojačali napore da ojačaju sudsku obuku u vezi sa upravljanjem sudnicom, etikom i profesionalnim ponašanjem (pokazatelj: 5.ii). Nakon konsultacija sa OEBS-om i diskusija o sprovođenju preporuka Projekta, KAP je potvrdila uključivanje modula o upravljanju sudnicom i

⁵⁸ Pravilnik br. 25/2024 o izmeni i dopuni Pravilnika br. 11/2023 o korišćenju ISUP (Priština, 27. decembar 2024. godine), dostupan i na: [46013 KGJK Rregullore Nr 14 2024 per Incizimin Audio dhe Incizimin Audio dhe Video Te Seancave Gjygesore.pdf](#) (pristupljeno 18. maja 2026. godine godine).

profesionalnom ponašanju u svoje programe obuke za 2025. i 2026. godinu.⁵⁹ Akademija je dalje iznela podatke o uključivanju posebnih sesija o profesionalnoj etici za sudije i tužioce, sa ciljem jačanja razumevanja Kodeksa etike, rešavanja etičkih dilema i jačanja nepristrasnosti kroz praktične vežbe zasnovane na slučajevima.⁶⁰

Prema informacijama koje je obezbedila KAP, 30 tokom perioda od juna 2024. do septembra 2026. godine održano je obuka u oblasti krivičnog pravosuđa za sudije, tužioce i njihovo administrativno osoblje, od kojih je devet bilo direktno povezano sa preporukama proisteklim iz nalaza monitoringa Projekta (povezana merila: 5.ii).⁶¹ Teme obuke obuhvatale su vođenje sudske sale, smernice za izricanje kazni, ponovna suđenja, suđenja u odsustvu, sastavljanje presuda i optužnica i krivična dela protiv službene dužnosti. Ove inicijative predstavljaju značajan napredak u odnosu na prethodni period izveštavanja, tokom kojeg, prema izveštajima, KAP od 2022. godine nije organizovao posvećenu obuku o vođenju sudske sale ili profesionalnoj etici.⁶²

Pored toga, Vrhovni sud i sudsko rukovodstvo nastavili su da učestvuju u diskusijama i radionicama usmerenim na jačanje doslednosti, profesionalizma i sudskih standarda u sudskim postupcima.⁶³ Tokom 2025. i 2026.

godine, nekoliko radionica i koordinacionih sastanaka u kojima su učestvovali Vrhovni sud, rukovodstvo SSK, predsednici sudova i sudije bavilo se praktičnim izazovima u vezi sa upravljanjem sudnicama, sudskim obrazloženjem, efikasnošću i primenom procesnih standarda u slučajevima OKK. Pored toga, nacrt Pravilnika o ocenjivanju rada sudija, koji je trenutno u pripremi, predviđa uvođenje kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja učinka, uključujući procenu ličnih kompetencija sudija kao što su upravljanje sudnicom, komunikacione veštine i korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija u sudskim postupcima.⁶⁴

Nalazi monitoringa o nepristrasnosti sudija

Napomene iz praćenja suđenja takođe ukazuju na primetan pad zabrinutosti koje utiču na percepciju nepristrasnosti sudstva i jednakog postupanja (pokazatelj: 5.i). Tokom izveštajnog perioda od juna 2024 do septembra 2026. godine, posmatrači projekta su identifikovali tri slučaja u nadgledanim OKK postupcima u kojima su razlike u tonu, angažovanosti ili interakcijama sudija sa stranama potencijalno uticale na percepciju pravičnosti. Ovo je znatno manje u odnosu na 15 slučajeva dokumentovanih tokom prethodnog izveštajnog perioda. Međutim, ova zapažanja su upućena na upravljanje

⁵⁹ Konsultacije Projekta sa KAP, 12. novembar 2024. godine.

⁶⁰ KAP, Program kontinuirane obuke za 2025. i 2026. godinu, dostupan i na: Akademija pravde ([pristupljeno 18. maja 2026. godine](#)).

⁶¹ Ibid.

⁶² Programi obuke KAP za 2018–2024, dostupni na: Akademija pravde ([pristupljeno 31. maja 2026. godine](#)).

⁶³ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

⁶⁴ Ibid.

sudnicom i predstavljala su odgovor na ponašanje stranaka.

Uprkos ovom napretku u infrastrukturi i regulatornom okviru, zapažanja na osnovu praćenja suđenja ukazuju da je operativna upotreba audio i video snimanja nejednaka među sudovima (pokazatelj: 5.i). Monitoring suđenja je takođe pokazao ograničenu upotrebu postojećih audio-video snimaka ročišta, uprkos postojećem Pravilniku br. 14/2024 o audio i video snimanju sudskih ročišta od strane SSK i nizu sastanaka sa sudijama na kojima je rukovodstvo SSK zatražilo obavezno snimanje svih ročišta. SSK je instalirala sisteme za audio snimanje u 27 sudova, koji obuhvataju ukupno 88 uređaja. Pored toga, sedam osnovnih sudova (po jedna sudnica po sudu) opremljeno je sistemima za audio/video snimanje, simultan prevod i video-konferencije, uključujući mogućnost da zaštićeni svedoci svedoče na daljinu tokom ročišta. Takođe, obezbeđena je mobilna oprema za video-konferencije, koja omogućava učešće stranaka koje nisu u mogućnosti da lično prisustvuju postupcima. Štaviše, sudije koje vode krivične predmete opremljene su opremom za transkripciju, uključujući instalaciju 129 uređaja za transkripciju.⁶⁵

U praksi sudovi se i dalje uglavnom oslanjaju na zapisnike sa ročišta koje strane potpisuju nakon svakog ročišta, a koji služe kao glavna osnova za pregled od strane stranaka i Apelacionog suda, umesto samih audio snimaka. Nadzor je

dalje identifikovao slučajeve u kojima sudije nisu eksplicitno obavestile strane da se ročište snima zvučno. To je uprkos važećem Pravilniku kojim je propisano da zvučno snimanje ročišta počinje po nalogu jednog sudije ili predsednika veća tokom ročišta održanog u sudnici.⁶⁶

Postojanje i dosledna primena sistema za audio i video snimanje ročišta predstavlja važnu zaštitu za žalbeni pregled i omogućava stranama i apelacionim sudovima da provere tačnost i potpunost postupka pred prvim stepenom.

Kapacitet za obuku i održivost

Nalazi praćenja sudskih postupaka ukazuju na to da i dalje postoje izazovi u doslednoj primeni standarda sudske etike i mehanizama disciplinske odgovornosti. Iako Kodeksi etike za sudije i tužioce ostaju na snazi, njihova primena i sprovođenje i dalje varira u praksi. Izveštaji EU o Kosovu za 2024. godinu i sastanci sa glavnim akterima dodatno su istakli pitanja u vezi sa efikasnošću disciplinskih postupaka i institucionalnim kapacitetima tela za nadzor nad etikom.⁶⁷ Izveštaj EU o Kosovu za 2025. godinu ukazao je da bi odgovornost sudija i tužilaca trebalo ojačati kroz poštene, transparentne i proporcionalne disciplinske postupke, uspostavljanjem jasnih institucionalnih mehanizama odgovornosti na svim nivoima i izmenom zakonodavnog okvira u skladu sa preporukama Venecijanske komisije za 2025. godinu.⁶⁸

⁶⁵ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 19. maj 2026. godine.

⁶⁶ Propis br. 25/2024 o izmenama i dopunama Propisa br. 11/2023 o korišćenju Informacionog sistema za vođenje predmeta, član 8 (Priština, 27. decembar 2024).

⁶⁷ Izveštaj EU o napretku Kosova za 2024. godinu, str. 28 (pristupljeno 11. maja 2026).

⁶⁸ Izveštaj EU o napretku Kosova za 2025. godinu, str. 26-27 (pristupljeno 11. maja 2026).

Istovremeno, KAP je konstatovala da i dalje postoje izazovi u pogledu kadrova i resursa koji utiču na njenu sposobnost da obezbedi redovne i održive programe obuke u celom pravosuđu. Istu zabrinutost izrazili su neki predsednici sudova i glavni tužioci, koji su ukazali na nekonzistentan kvalitet i neaktivnu prirodu obuke koju obezbeđuje KAP, uz ograničeno znanje i veštine koje stiču sudije i tužioci koji ih pohađaju.⁶⁹ Ova ograničenja i dalje utiču na institucionalni kapacitet da obezbedi redovnu praktičnu obuku o vođenju sudskog postupka, sudskoj etici i komunikacionim veštinama neophodnim za održavanje poverenja javnosti u nepristrasnost i profesionalnost sudskih postupaka.

Uopšte gledano, u poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne institucije na Kosovu pokazale su povećan institucionalni angažman usmeren na jačanje profesionalizma u sudnici, etičkog ponašanja i mera zaštite koje podržavaju percepciju nepristrasnosti

sudstva. Proširenje programa sudske obuke (pokazatelj: 5.ii) i uvođenje obaveze korišćenja sistema za audio i video snimanje (pokazatelj: 5.i) predstavljaju značajan napredak u poboljšanju odgovornosti i integriteta postupka u postupcima OKK. Ipak, sprovođenje je delimično, jer se i dalje pojavljuju pojedinačni problemi u vezi sa redom u sudnici (pokazatelj: 5.i), a institucionalni kapaciteti za održivu obuku i nadzor u oblasti etike ostaju ograničeni (pokazatelj: 5.ii).

Kao sledeći korak, pravosudne institucije mogle bi da osiguraju doslednu primenu audio i video snimanja u sudskim postupcima, dodatno institucionalizuju praktičnu obuku o vođenju sudskih postupaka i sudskoj etici, ojačaju efikasnost i transparentnost disciplinskih mehanizama i otklone ograničenja u kapacitetima koji utiču na sprovođenje kontinuirane stručne obuke, a u skladu sa međunarodnim standardima, uključujući i one Savetodavnog veća evropskih sudija (CCJE).

⁶⁹ Konsultacije Projekta sa pravosudnim akterima.

Preporuka

Poboljšati praćenje predmeta kako bi se identifikovali osnovni uzroci kašnjenja i proaktivno pratilo trajanje sudskog postupka

6.1 SSK treba da uspostavi mehanizam za prijavljivanje predmeta koji se suočavaju sa ozbiljnim kašnjenjima, identifikovanje uzroka kašnjenja i određivanje mera za otklanjanje.

6.2 SSK treba da pregleda unutrašnja pravila i propise koji utiču na tok predmeta. To treba da obuhvati procenu praktične primene pravila o unapređenju, penzionisanju i premeštanju sudija kako bi se obezbedilo da njihva dostupnost ne odlaže postupke.

6.3 SSK, zajedno sa Vrhovnim sudom i Apelacionim sudom, treba da pregleda dugotrajne žalbene postupke u slučajevima OKK i utvrdi uzroke kašnjenja.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

6.i. Procenat nadgledanih predmeta (sa liste predmeta RTM) koji su prekoračili 24 meseca i gde su preduzete naknadne mere.

6.ii. Postojanje formalnog mehanizma za praćenje kašnjenja u predmetima (u SD) sa dokumentovanim i efikasnim naknadnim merama koje promovišu odgovornost sudija i tužilaca koji vode predmete, kao i njihovih nadređenih.

6.iii. Procesne promene radi rešavanja faktora odlaganja predmeta (unapređenje, penzionisanje, preraspoređivanje) su usvojene.

6.iv. Ocena apelacionih postupaka u slučajevima OKK je sprovedena.

Tokom perioda koji je predmet pregleda, pravosudne institucije Kosova preduzele su niz mera usmerenih na poboljšanje praćenja i upravljanja dugotrajnim OKK postupcima, uključujući usvajanje posebne strategije za efikasno rešavanje predmeta, uvođenje praksi izveštavanja o napretku predmeta i regulatorne promene u vezi sa organizacijom i funkcionisanjem Specijalnog Departmana. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi, jer

ove mere još nisu dovele do dosledno primenjenog mehanizma za identifikovanje i rešavanje osnovih uzroka kašnjenja. Štaviše, prateće aktivnosti trebaju biti jasno dokumentovane u svim odloženim predmetima, a u praksi se i dalje primećuju obrasci kao što su niska učestalost ročišta, ponovljena odlaganja, kašnjenje u izradi pisanih presuda i neujednačena praksa zakazivanja uzastopnih ročišta.

Nalazi:

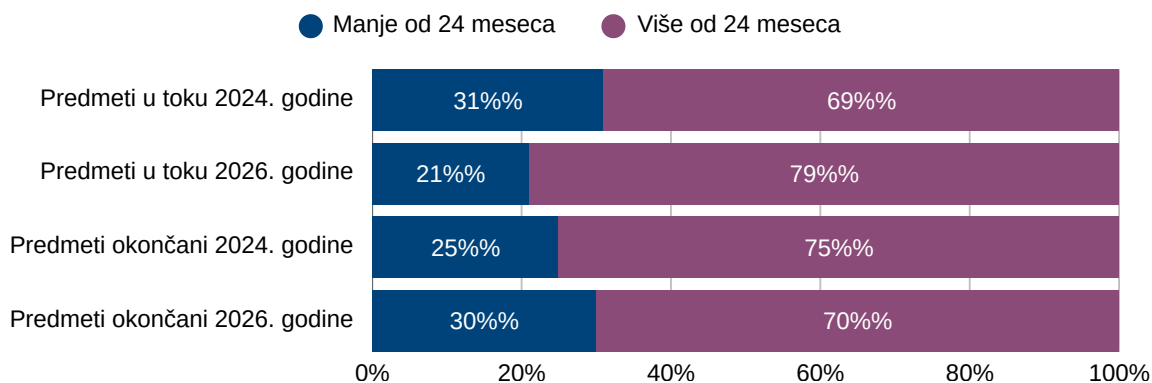
Trajanje postupka u OKK i opšti trendovi

Od objavljivanja regionalnog javnog izveštaja iz juna 2024. Godine u okviru Projekta, pravosudne institucije Kosova preduzele su važne korake usmerene na poboljšanje praćenja, nadzora i blagovremenog rešavanja predmeta OKK. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucionalni angažman na efikasnosti postupaka postao je strukturiraniji, posebno kroz strateško planiranje, obaveze izveštavanja i diskusije o upravljanju predmetima u Specijalnom departmanu i drugim sudovima. Ipak, podaci monitoringa i dalje pokazuju da dugi postupci ostaju karakteristična osobina mnogih slučajeva OKK-a visokog nivoa i da praktičan uticaj nedavnih reformi još uvek nije dosledno vidljiv u napretku postupaka.

Kašnjenja u tekućim predmetima

Osnove utvrđene u javnom izveštaju za 2024. godinu i dalje imaju značaj za procenu napretka. Tokom prethodnog izveštajnog perioda, 25 od 36 tekućih predmeta (69,4 procenata) prešlo je rok od 24 meseca od podnošenja optužnice.

Napomene tokom tekućeg izveštajnog perioda potvrdile su da se ovaj obrazac nastavio i posle juna 2024. Prema listi predmeta Projekta, 34 od 43 tekuća nadgledana slučaja, odnosno 68 procenata, prešla su rok od 24 meseca. Kao što je prikazano na Slici 18, ovi podaci ukazuju da je, uprkos uvođenju institucionalnih mera, udeo dugotrajnih slučajeva OKK uglavnom ostao uporediv sa prethodnim izveštajnim periodom.



Grafikon 4. Trajanje postupka od podnošenja optužnice do prvostepene presude u tekućim i okončanim slučajevima (poređenje 2024. i 2026. godine)

Grafikon 4 pokazuje blagi porast u broju okončanih predmeta koji su dobili konačnu presudu za manje od 24 meseca, međutim razlika od pet procenata između prethodnog i tekućeg izveštajnog perioda obuhvata manje od jednog predmeta ukupno.⁷⁰

Kašnjenja u donošenju prvostepene presude

Detaljne analize zapažanja praćenja suđenja pokazale su da je u prethodnom izveštajnom periodu od 52 slučaja odabrana za praćenje, u 29 slučajeva doneto prvostepeno rešenje, sa prosečnom dužinom trajanja od 45 meseci (u rasponu od jednog do 105 meseci).

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, od 69 slučajeva sa liste predmeta RTM, 21 tekućih slučajeva donelo je presudu prvostepenog suda, sa prosečnom dužinom trajanja od 43 meseca (u

rasponu od 19 do 106 meseci). Ovi podaci ukazuju na blagi pad prosečnog vremena potrebnog za donošenje presude prvostepenog suda, međutim, najniži i najviši rasponi i dalje su visoki. Od njih, 14 slučajeva ima jednu ili više apelacionih odluka.⁷¹

Kašnjenja na apelacionom nivou

Na apelacionom nivou, podaci praćenja ukazuju na nijansiraniju sliku. Od 69 predmeta izabranih za praćenje, 33 predmeta prešla su na apelacioni nivo. Postoje 52 apelacione odluke,⁷² u 37 predmeta, a prosečna dužina postupka pred Apelacionim sudom iznosila je osam meseci, u rasponu od dva do 28 meseci.⁷³

U prethodnom izveštajnom periodu okončano je 15 predmeta pred Apelacionim sudom i Vrhovnim sudom. Apelacioni postupci pred Apelacionim sudom trajali su u proseku šest meseci (u rasponu od dva do 16 meseci).

⁷⁰ Pet procenata od deset okončanih predmeta je 0,5 predmeta

⁷¹ Jedan predmet ima tri apelacione odluke, dva predmeta po dve apelacione odluke, a preostalih devet predmeta po jednu apelacionu odluku.

⁷² Od 67 slučajeva odabranih za praćenje, 37 slučajeva ima apelacione odluke. Devet slučajeva ima po dve apelacione odluke, dok tri slučaja imaju po tri apelacione odluke. Svi ti slučajevi su bili vraćeni na ponovni postupak više od jednom.

⁷³ Projektne posmatračke beleške sa suđenja.

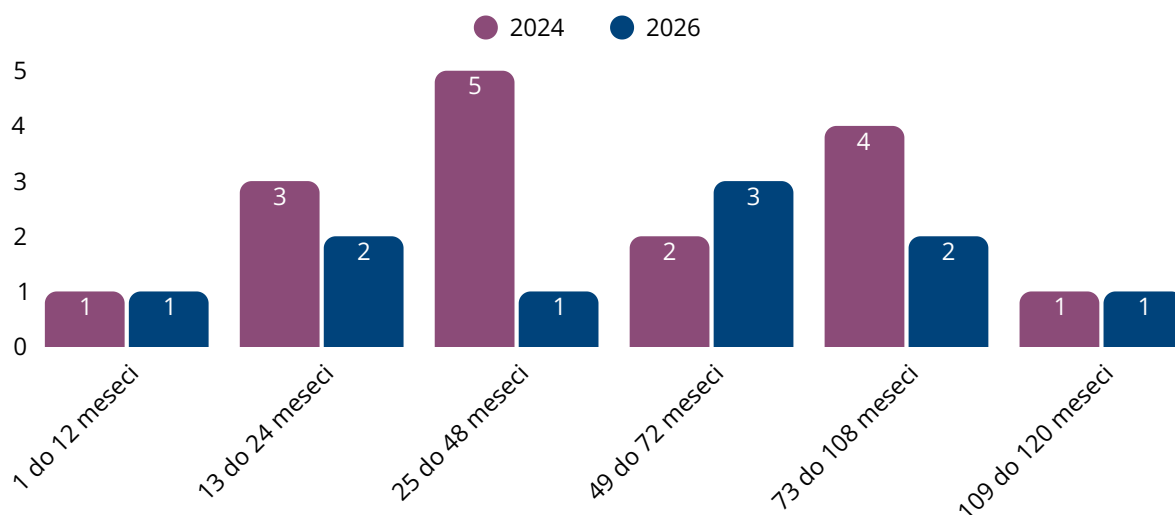
Tokom tekućeg izveštajnog perioda, deset predmeta pred Apelacionim sudom i Vrhovnim sudom je okončano. Apelacioni postupci pred Apelacionim sudom trajali su u proseku sedam meseci (u rasponu od dva do 28 meseci).

Trajanje okončanih predmeta

Projekat je utvrdio da je u svih 26 okončanih predmeta (od ukupno 69 predmeta sa liste slučajeva RTM) prosečno vreme potrebno za donošenje prvostepene presude bilo 39 meseci (u rasponu od jednog do 105 meseci). U celini, prosečno trajanje postupka od

podnošenja optužnice do pravosnažne presude bilo je 51 mesec (u rasponu od jednog do 120 meseci, kao što je prikazano na Slici 19).

U prethodnom izveštajnom periodu, 12 od 16 okončanih monitorisanih predmeta (75 procenata) prekoračilo je rok od 24 meseca od podnošenja optužnice do donošenja pravosnažne presude. Slično tome, među deset predmeta okončanih tokom tekućeg izveštajnog perioda, sedam predmeta (70 procenata) prekoračilo je rok od 24 meseca od podnošenja optužnice do pravosnažne presude (pokazatelj: 6.i).



Grafikon 5. Trajanje postupka od podnošenja optužnice do pravosnažne presude po slučajevima u mesecima

Učestalost ročišta i napredovanje u postupku

Javni izveštaj za 2024. godinu pokazao je da je 29 procenata svih praćenih ročišta bilo neproduktivno ili odloženo, što pokazuje da su kašnjenja bila tesno povezana ne samo sa starošću

predmeta u celini, već i sa ograničenim proceduralnim napretkom ostvarenim tokom ročišta.⁷⁴

Tokom tekućeg perioda izveštavanja, kvartalni podaci praćenja dosledno pokazuju da su dugotrajni postupci OKK tesno povezani sa niskom učestalošću

⁷⁴ OEBS, Izveštaj o monitoringu suđenja na Zapadnom Balkanu, zvanični sajt, 4. jun 2024. Dostupno na: Izveštaj o monitoringu suđenja na Zapadnom Balkanu | Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi

ročišta i ograničenim kontinuitetom ročišta. U predmetima koji su dobili presudu ili ključne procesne odluke između juna 2024. i septembra, prosečan broj ročišta po mesecu često je ostajao ispod jednog (krećući se od 0,1 ročišta mesečno). Ovo obuhvata složene slučajeve korupcije visokog i izuzetno visokog nivoa, na svim nivoima, uključujući prva saslušanja, glavne pretrase, ponovljene postupke i žalbene postupke. Pet od ukupno 25 slučajeva pokazalo je aktivnije

zakazivanje (pokazatelji 1.1, 1.2, 1.2, 1.4, 2), uključujući jedan slučaj korupcije srednjeg nivoa rešen kroz sporazume o priznanju krivice (SPK) sa prosečno dva ročišta mesečno, opšti obrazac ukazuje da su ročišta u mnogim slučajevima OKK i dalje retko zakazivana, što doprinosi produžavanju postupka i potvrđuje potrebu za sistematskim praćenjem kašnjenja, praćenjem vođenja predmeta i doslednom primenom uzastopnih ročišta (više detalja u Slici 20).⁷⁵

#	Prosečan broj ročišta po mesecu	Tip/faza slučaja	Vreme od podizanja optužnice do trenutne presude ili odluke	Ročišta	Tromesečni period
1.	0.1	Korupcija visokog nivoa / SPK na glavnom suđenju	723–988 dana	4–5	Jan–Mar 2026
2.	0.2	Korupcija visokog nivoa / faza potvrđivanja optužnice pred Apelacionim sudom	390 dana	3	Jul–Septembar 2025
3.	0.3	Organizovani kriminal visokog nivoa/ prvi stepen	3,350 dana	34	Okt–Dec 2024
4.	0.3	Korupcija visokog nivoa / faza potvrđivanja optužnice pred Apelacionim sudom	195 dana	2	Jul–Septembar 2025

⁷⁵ Praćenje suđenja i analize pravosudnih akata Projekta.

5	0.35	Visoko-plus korupcija / ponovljeno suđenje	1,826 dana	21	Jan–Mar 2026
6.	0.4	Visoko-plus korupcija / ponovljeno suđenje prvostepeno	2,823 dana	33	Apr–Jun 2026
7.	0.4	Korupcija visokog nivoa / ponovljeno suđenje prvostepenog suda	2,359–2,496 dana	28–30	Jul–septembar 2025
8.	0.4	Korupcija visokog nivoa / SPK na glavnom suđenju	1,178 dana	15	Jan–Mar 2026
9.	0.4	Korupcija srednjeg nivoa / druga instanca	1,943 dana	26	Apr–Jun 2026
10	0.5	Korupcija visokog plus nivoa / prva instanca	658 dana	10	Apr–Jun 2026
11	0.5	Korupcija visokog nivoa / drugo suđenje	1,355 dana	25	Apr–Jun 2025
12	0.5	Korupcija visokog nivoa / presuda prvostepenog suda	1,624 ditë	26	Oct–Dec 2025
13	0.6	Korupcija visokog nivoa / druga instanca	1,180 dana	23	Oct–Dec 2024

#	Prosečan broj ročišta po mesecu	Tip/faza slučaja	Vreme od podizanja optužnice do trenutne presude ili odluke	Ročišta	Tromesečni period
14	0.7	Korupcija visokog nivoa / ponovljeno suđenje prvostepenog suda	1,615 dana	39	Jul–Septembar 2025
15	0.8	Korupcija na visokom nivou / žalba	1,591 dana	34	Apr–Jun 2024
16	0.8	Korupcija visokog nivoa / prvi stepen	1,150 dana	33	Apr–Jun 2024
17	0.8	Visoko-plus korupcija / prva instanca	886 dana	22	Oct–Dec 2024
18	0.8	Korupcija visokog plus nivoa / ponovljeno suđenje	1,665 dana	44	Jul–Septembar 2026
19	0.9	Korupcija visokog nivoa / prvi stepen	960 dana	28	Jan–Mar 2025
20	1	Korupcija visokog i višeg nivoa / druga instanca	796 dana	25	Jul–Septembar 2026

#	Prosečan broj ročišta po mesecu	Tip/faza slučaja	Vreme od podizanja optužnice do trenutne presude ili odluke	Ročišta	Tromesečni period
21	1	Visokorangirani organizovani kriminal i korupcija / prvi stepen	1,179 dana	45	Oct–Dec 2024
22	1	Visokorangirani organizovani kriminal i korupcija / prvi stepen	1,670 dana	63	Apr–Jun 2024
23	1	Slučaj visokog nivoa organizovanog kriminala / prvostepenog postupka	590 dana	24	Apr–Jun 2026
24	1	Visokorangirani organizovani kriminal / prvi stepen	1,219 dana	57	Jan–Mar 2026
25	2	Korupcija srednjeg nivoa / prvo saslušanje / SPK	55 dana	4	Apr–Jun 2024

Grafikon 6. Trajanje predmeta od podnošenja optužnice do presude ili odluke: sve faze

Ovi podaci ukazuju da glavno pitanje u pogledu efikasnosti nije samo dužina postupka u apstraktnom smislu, već i ograničen napredak u postupku ostvaren tokom vremena. U toku uzastopnih kvartala, Projekat je uočio da su čak i složeni i medijski eksponirani slučajevi OKK često napredovali kroz ročišta zakazana sa relativno malom učestalošću. Ovaj obrazac je direktno relevantan za pokazatelj 6.i, jer slučajevi koji prelaze 24 meseca zahtevaju ne samo identifikaciju, već i dokumentovane mere praćenja kako bi se rešili razlozi sporog napretka.

Institucionalni mehanizmi praćenja i praćenja kašnjenja

Ključni institucionalni razvoj tokom tekućeg izveštajnog perioda bilo je usvajanje Strateškog plana SSK za efikasno rešavanje slučajeva korupcije, zloupotrebe službenog položaja i organizovanog kriminala za period 2025–2027.⁷⁶ Strategija identifikuje predmete OKK kao sudski prioritet i predviđa praćenje, evaluaciju, izveštavanje o toku postupaka, unapređeno upravljanje predmetima, blagovremeno zakazivanje, uzastopna ročišta i redovno koordinisanje između SSK, sudova i Komisije za praćenje, evaluaciju i izveštavanje o Strategiji (pokazatelj: 6.ii). Njeno usvajanje predstavlja važan korak ka prelasku od opšteg priznavanja kašnjenja ka strukturiranom okviru za praćenje toka postupaka.

Strategija je upotpunjena internim praksama izveštavanja u Specijalnom departmanu Osnovnog suda u Prištini. Prema radničkim planovima za 2024. i 2025. godinu, sudije u Specijalnom departmanu bile su u obavezi da mesečno izveštavaju o napretku predmeta rukovodiocu odeljenja, uključujući i kašnjenja, a konsolidovani izveštaji su se kvartalno podnosili predsedniku suda. Ranija kvartalna praćenja su takođe pokazala da se ova praksa izveštavanja primenjivala isključivo na Specijalni departman, dok se još nije proširila u istom obliku na sva ostale departmane Osnovnog suda u Prištini ili na druge Osnovne sudove na Kosovu. Ovo predstavlja napredak ka pokazatelju 6.ii, iako je sprovođenje i dalje nejednako u celom sudskom sistemu.

Institucionalni odgovori SSK-a dalje ukazuju da unutar Specijalnog Departmana Osnovnog suda u Prištini postoji strukturiran mehanizam za praćenje kašnjenja, koji sprovode načelnik odeljenja i predsednik suda, a regulisan je planom rada Specijalnog departmana i mesečnim ili godišnjim izveštajima. SSK je takođe prijavio da praćenje kašnjenja postoji i u drugim osnovnim sudovima kroz unutrašnje upravljanje sudom, planove rada i kvartalne izveštaje SSK-u.⁷⁷ Međutim, raspoložive informacije još uvek ne pokazuju da takvo izveštavanje dosledno dovodi do dokumentovanih korektivnih mera za svaki kašnjeni

⁷⁶ Zvanični veb-sajt Sudskog saveta Kosova, [Plani Strategjik per Efikasitetin e Trajtimin te Rasteve te Korrupsionit, Kevqepdorimit te Detyres Zyrtare dhe Krimin te Org anizuar 2025-2027 sq.pdf](#) (pristupljeno 22. maja 2026. godine).

⁷⁷ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

predmet, niti da se prateće aktivnosti primenjuju jednoliko u svim sudovima (pokazatelj: 6.ii).

Regulatorne i strukturne mere koje utiču na kontinuitet predmeta

Regulatorni razvoj takođe je obuhvatio neke strukturne faktore koji mogu uticati na napredovanje predmeta. Nova Uredba o organizaciji i funkcionisanju Specijalnog Departmana Osnovnog suda u Priština i Apelacionog suda stupila je na snagu u februaru 2025. godine.⁷⁸ Uredba predviđa mere kao što su planovi upravljanja predmetima, uzastopna ročišta i mehanizmi za obezbeđivanje kontinuiteta u složenim postupcima. Uredba je takođe uvela mogućnosti za privremeni i obavezni premeštaj sudija u Specialni departman u situacijama nagomilanih nerešenih predmeta ili kada kašnjenja ne mogu biti otklonjena postojećim sudijama u departmanu (pokazatelj: 6.iii).

SSK je takođe uputila Projekat da Uredba br. 17/2024 o organizaciji i unutrašnjem funkcionisanju sudova zahteva od predsednika sudova, nadređenih sudija, sudija i administrativnog osoblja da do kraja januara svake godine izrade godišnje planove rada sudova, uključujući

planove upravljanja predmetima.⁷⁹ Prema SSK, propis takođe omogućava preraspodelu predmeta u određenim okolnostima kako bi se obezbedio kontinuitet i izbegli zastoji, uključujući situacije koje obuhvataju unapređenje, premeštaj ili penzionisanje sudija.⁸⁰ Ovo je relevantno za pokazatelj 6.iii, iako će praktičan efekat ovih odredbi na produžena OKK postupci zahtevati dalje praćenje.

Konsultacije od strane projekta u 2026. godini takođe ukazuju na sve veću pažnju posvećenu ovim pitanjima na upravljačkim nivoima suda. Osnovni sud u Prištini naveo je da kada do kašnjenja dođe iz subjektivnih razloga, odgovorni sudija treba da bude pozvan na odgovornost i da se takvi slučajevi prijavljuju SSK u okviru njihovih menadžerskih odgovornosti. Dalje je istaknuto da će Plan rada Specijalnog departmana za 2026. godinu kategorisati predmete, uključujući prolongirane i složene predmete, sa ciljem identifikovanja uzroka kašnjenja i sprovođenja usmerenih mera. Moguće mere vezane za unapređenja, uključujući odloženo pokretanje novih radnih mesta ili zahtev da sudije završe nerešene predmete pre preuzimanja novih funkcija, takođe su razmatrane u okviru SSK.⁸¹

⁷⁸ Zvanični veb-sajt Sudskog saveta Kosova.

[41770 KGJK Rregullore Nr 01 2025 per Organizimin dhe Funksionimin Departamentit Special ne Gjykatën Themelore ne Prishtinë dhe Gjykatën Apelit.pdf](#) (pristupljeno 15. maja 2026. godine).

⁷⁹ Zvanični veb-sajt Sudskog saveta Kosova,

[7390 KGJK Rregullore Nr 17 2024 per organizimin dhe veprimtarine brendshme te gjykatave te republikes se kosoves.pdf](#) (pristupljeno 22. maja 2026. godine).

⁸⁰ Odgovori SSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

⁸¹ Beleške Projekta.

Kašnjenja u zakazivanju i donošenju presuda

Uprkos ovim razvojem, monitoring suđenja je i nastavio da beleži prakse upravljanja predmetima i rasporeda ročišta koje su uticale na blagovremeni tok postupka. U jednom slučaju korupcije na visokom nivou, optužnica je podneta 13. decembra 2024. godine, dok je prvo ročište zakazano tek za 13. marta 2025. godine, čime je prekoračen 30-dnevni rok predviđen ZKP-om. U drugom slučaju, iako je Apelacioni sud odbio zahtev okrivljenog za odbacivanje optužnice 3. juna 2024. godine, Osnovni sud je prvo glavno ročište zakazao tek za 2. jula 2025. godine, otprilike 13 meseci kasnije. Ovi primeri pokazuju da, iako su uvedeni mehanizmi planiranja i izveštavanja, prakse zakazivanja još uvek nisu dosledno usklađene sa ciljem proaktivnog napredovanja predmeta.

Projekat je takođe nastavio da beleži kašnjenja povezana sa odloženim objavljivanjem presuda i kašnjenju pisanog otpravka presude. Monitoring je zabeležio slučajeve u kojima presude nisu sadržale datum izricanja i u kojima su objavljivanja presuda odložena preko rokova predviđenih ZKP-om. Tokom tekućeg perioda izveštavanja, Projekat je uočio sedam slučajeva u kojima je objavljivanje presude zakazano u roku od šest do 16 dana nakon završnih reči, iako ZKP dozvoljava odlaganje najviše tri dana u slučaju da sud ne može da donese presudu istog dana.

Ovi slučajevi pokazuju da kašnjenja u objavljivanju i izricanju presuda ostaju relevantna za širi cilj identifikovanja uzroka kašnjenja i obezbeđivanja daljih mera.

Projekat je takođe identifikovao kašnjenja u sastavljanju pisanih presuda. U jednom slučaju presuda je objavljena 28. juna 2024. godine, ali je u pisanoj formi izdata više od deset meseci kasnije, čime je prekoračen maksimalni rok produženja po ZKP-u od 60 dana.⁸² Slične kašnjenja zabeležena su i u još tri predmeta prvostepenog suda, sa periodima između objavljivanja i izdavanja presuda u trajanju od dva do devet meseci. Štaviše, u jednom slučaju visokog nivoa organizovanog kriminala i jednom slučaju visokog plus nivoa organizovanog kriminala, sud je objavio presudu 19. marta 2026. odnosno 24. aprila 2026. godine. Oba slučaja čekaju na pismenu presudu. U oba slučaja optuženi su pod merama pritvora. ZKP propisuje da u slučajevima kada su optuženi u pritvoru, pisana presuda mora biti sačinjena u roku od 15 dana od njenog objavljivanja.⁸³ Takva kašnjenja utiču na procesnu izvesnost i blagovremeno ostvarivanje prava na žalbu.⁸⁴

Žalbeni postupci i ponovna suđenja

SSK je izvestio da mere usmerene na sprečavanje zaostataka u OKK predmetima pred Apelacionim sudom obuhvataju davanje prednosti takvim

⁸² ZKP 2023, član 368.1 (Dostavljanje pisane presude)

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

predmetima, kvartalno praćenje i periodičnu analizu, korišćenje grupnih ročišta, poboljšano upravljanje predmetima, smanjenje neproduktivnih ročišta, elektronsku komunikaciju, davanje prednosti starijim predmetima i predmetima u riziku zastarevanja i povećanje broja sudija u relevantnim odeljenjima.⁸⁶ Ove mere su relevantne za pokazatelj 6.iv. Međutim, raspoložive informacije još uvek ne ukazuju da su SSK, Vrhovni sud i Apelacioni sud zajednički završili sveobuhvatnu ocenu dugotrajnih apelacionih postupaka u slučajevima OKK (aktivnosti usmerene ka postizanju pokazatelja 6.iv).

Ponovljena suđenja ostaju dodatni faktor koji utiče na trajanje predmeta. Tokom tekućeg izveštajnog perioda Projekat je pratio deset odluka Apelacionog suda kojima su predmeti vraćeni na ponovno suđenje, uključujući predmete visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala, 12 odluka kojima je potvrđena presuda prvostepenog suda, i dve odluke u kojima je Apelacioni sud izmenio presudu prvostepenog suda. Iako je prosečno vreme postupka pred Apelacionim sudom pre ponovnog suđenja uglavnom bilo u skladu sa opštim trendovima u apelacionim postupcima, ukupni vremenski uticaj ponovnih suđenja nije u potpunosti obuhvaćen ako se trajanje ponovnih suđenja ne prati posebno. Ovo potvrđuje potrebu za detaljnijim mehanizmom praćenja koji razlikuje kašnjenja nastala u fazama suđenja, žalbenog postupka i ponovnih suđenja.

Odlaganja i procesni prekid

Nalazi na osnovu posmatranja suđenja takođe su identifikovali ponavljajuće uzroke odlaganja i prekida u postupku. Tokom tekućeg izveštajnog perioda, Projekat je zabeležio razloge za odlaganje vezane za tužilaštvo, uključujući nesposobnost dostavljanja kompletne dokumentacije odbrani, odsustvo tužilaca, sukobe u rasporedu, godišnji odmor, bolovanje, službene obaveze i druge probleme sa raspoloživošću. Projekat je takođe konstatovao da kašnjenja ili ponovljene procesne radnje, kao što su zahtevi za ponovno saslušanje svedoka koji su već ispitani u prethodnim fazama postupka, mogu uticati na tempo ponovnih suđenja ako nisu jasno povezani sa uputstvima apelacionih sudova.

Uzastopna ročišta i dobre prakse u vođenju predmeta

Istovremeno, monitoring je identifikovao primere dobre prakse koji pokazuju kako struktuiranje upravljanje predmetima može doprineti efikasnosti. Tokom tekućeg izveštajnog perioda, Projekat je uočio slučajeve u kojima su sudije zakazale uzastopna ročišta i obezbedile stranama rasporede koji su sadržali datume ročišta, svedoke koji će biti saslušani kao i druga procesna pitanja. Ova praksa je povezana sa članom 10 stav 3 Uredbe o organizaciji i funkcionisanju Specijalnog departmana, koji zahteva od predsednika veća da pripremi plan upravljanja predmetom i zakaže kontinuirana ročišta kako bi se

⁸⁶ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

obezbedilo efikasno vođenje postupka. Štaviše, tokom tekućeg izveštajnog perioda Projekat je takođe uočio slučaj korupcije

visokog stepena u kojem je sud stranama dostavio složenu stručnu analizu 14 dana pre ročišta, omogućivši im dovoljno vremena za pripremu i smanjujući rizik od nepotrebnih odlaganja.⁸⁷

Ove prakse pokazuju da predvidljivije zakazivanje, unapredno razmenjivanje procesnih materijala i uzastopna ročišta mogu doprineti fokusiranijem napretku postupka. Međutim, Projekat je uočio da se takve prakse još uvek ne primenjuju dosledno u svim praćenim slučajevima OKK. Tokom tekućeg izveštajnog perioda, samo četiri sudije predsednika, sa liste RTM, dosledno su zakazivale uzastopna ročišta, uprkos tome što Strategija i Pravilnik podstiču ili zahtevaju takve prakse.⁸⁸

Faktori međuinstitucionalne i kadrovske promene koji utiču na odlaganja

Međuinstitucionalna koordinacija takođe ostaje relevantna za sprečavanje odlaganja. U jednom slučaju visokog nivoa korupcije postupak je nastavljen nakon desetomesečne pauze, što je delimično bilo posledica složene analize koju je sud naložio. Analiza nije mogla biti završena jer Ministarstvo zdravlja nije dostavilo potrebne dokumente niti prisustvovalo sastanku, iako je bilo poznato sa sudsom odlukom.⁸⁹ Ovaj

primer ilustruje da praćenje kašnjenja ne bi trebalo da se fokusira samo na sudije i strane u postupku, već i na to da li javne institucije blagovremeno odgovaraju na sudske naloge.

Promena sudija takođe se pokazala kao ponavljajući faktor koji utiče na kontinuitet postupka. U sedam praćenih slučajeva visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala, postupci su bili pogođeni unapređenjem, penzionisanjem, premeštanjem ili imenovanjem predsednika veća na drugu poziciju. Nakon ovih promena, ročišta nisu zakazana u periodu od više od šest meseci do 18 meseci. U tri slučaja, predsednik veća je unapređen ili imenovan na drugu poziciju, u tri slučaja predsednik veća je otišao u penziju, a u jednom slučaju predsednik veća je premešten u drugi sud. Svi ovi postupci su već doživeli kašnjenja pre preraspodele slučaja, što je rezultiralo dodatnim prekidima u već ionako dugim postupcima.

Iako su unapređenja, penzionisanja, premeštaji i imenovanja sudija normalna pojava u funkcionisanju pravosuđa, praćeni slučajevi pokazuju da takve promene u zaposlenju mogu doprineti dugim prekidima u tekućem postupku.

Analiza sugerije da će napori usmereni na poboljšanje efikasnosti verovatno imati najveći uticaj kada su usmereni na upravljanje predmetima na prvostepenom nivou, kontinuitet ročišta

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Za potrebe izveštavanja, ročišta se računaju kao uzastopna kada sudije sistematski unapred zakazuju tri ili više ročišta.

⁸⁹ Ibid.

i rano otkrivanje procedurnih zastoja.

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne institucije na Kosovu pokazale su povećan institucionalni angažman u praćenju i rešavanju dugih OKK postupaka. Donošenje Strategije, unutrašnje obaveze izveštavanja, regulatorne izmene i uvođenje alata za upravljanje predmetima predstavljaju važne korake ka sprovođenju preporuka Projekta. Međutim, sprovođenje je i dalje u ranoj fazi, jer dostupni dokazi još uvek ne pokazuju da slučajevi koji traju duže od 24 meseca dosledno pokreću dokumentovane prateće aktivnosti (pokazatelj: 6.i), da se formalni mehanizmi praćenja kašnjenja primenjuju jednoobrazno u svim sudovima uz jasne korektivne mere (pokazatelj: 6.ii), da su procesne promene u vezi sa unapređenjem, penzionisanjem i premeštanjem još uvek dale merljiva poboljšanja u

kontinuitetu postupka (pokazatelj: 6.iii), ili da je izvršena potpuna ocena dugotrajnih žalbenih postupaka u slučajevima OKK (pokazatelj: 6.iv).

Kao sledeći korak, SSK, Vrhovni sud, Apelacioni sud i osnovni sudovi mogli bi da ojačaju institucionalne mehanizme praćenja kašnjenja tako što će obezbediti da predmeti koji prelaze 24 meseca sistematski pokreću dokumentovane mere praćenja i menadžersku reviziju. Posebnu pažnju treba posvetiti proširenju dosledne primene planova vođenja postupka i uzastopnih ročišta, unapređenju praćenja ponovnih suđenja i odlaganja u žalbenom postupku i analiziranju njihovih osnovnih uzroka, obezbeđivanju blagovremenog donošenja pisanih presuda i jačanju međuinstitucionalne koordinacije kada su odlaganja povezana sa spoljnim institucijama ili naknadnim procedurama.

Poboljšati prakse u vezi sa upotrebom redovnih i pregovaranih sporazuma o priznanju krivice.

7.1 Glavni tužilac treba da ažurira Uputstvo o sporazumima o priznanju krivice (SPK) i da prati njegovu primenu.

7.2 Vrhovni sud treba da izradi smernice o priznanju krivice, uključujući i smernice kada sudovi treba da prihvate priznanje krivice i pravilan pristup izricanju kazne.

Pokazatelji implementacije



Faza implementacije:

7.i. Procenat sporazuma o priznanju krivice u slučajevima OKK (iz liste slučajeva RTM) koji uključuju sudsko obrazloženje koje opravdava njihovu prikladnost.

7.ii. Postojanje ažurirane Uputstva o sporazumima o priznanju krivice, sa mehanizmima praćenja.

Tokom perioda pod nadzorom, tužilačke i pravosudne institucije preduzele su prve korake u vezi sa korišćenjem pregovaranih priznanja krivice u OKK slučajevima, uključujući priznavanje sporazuma o priznanju krivice u tužilačkom planiranju, zahteve za izveštavanje o njihovoj upotrebi i ograničenu referencu na priznanja

krivice prama Opštim smernicama Vrhovnog suda za izricanje kazni. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. Tužilačka uputstva o sporazumima o priznanju krivice još nisu ažurirana, a nije izdato ni posebno sudsko uputstvo o prihvatanju sporazuma i izricanju kazni u slučajevima priznanja krivice. Pored

toga, upotreba sporazuma o priznanju krivice u nadziranim slučajevima OKK ostaje ograničena i nejednaka, posebno

u slučajevima koji uključuju javne službenike.

Nalazi:

Tokom tekućeg perioda izveštavanja, sudske i tužilačke institucije su nastavile da priznaju sporazume o priznanju krivice kao sredstvo koje može doprineti efikasnijem rešavanju predmeta u odgovarajućim slučajevima OKK, posebno u složenim postupcima koji uključuju više optuženih i obimnu dokazni materijal. Ovo predstavlja kontinuitet u odnosu na ranije nalaze iz prethodnog perioda, kada je Projekat konstatovao da su redovna i pregovarana priznanja krivice korišćena samo u ograničenoj meri u slučajevima OKK visokog nivoa. To je uprkos njihovom potencijalu da skrate trajanje suđenja, uštede sudsko vreme i izbegnu nepotrebno prisustvo svedoka kada su dokazi dovoljni, a optuženi prihvataju odgovornost.⁹⁰

Tužilački okvir za sporazume o priznanju krivice

Sa strane tužilaštva, okvir planiranja glavnog tužioca i dalje se pozivao na sporazume o priznanju krivice kao deo širih napora za rešavanje slučajeva kroz alternativne i posebne postupke. Kancelarija glavnog tužioca Kosova obavestila je Projekat da je jedan od ciljeva Radnog plana glavnog tužioca za 2026. godinu vođenje predmeta putem

sporazuma o priznanju krivice, i da Plan akcije zahteva izveštavanje o broju sporazuma o priznanju krivice, kao i o izazovima i napretku u primeni ovog pravnog instrumenta (pokazatelj: 7.ii).⁹¹ Ovo je važan početni korak ka praćenju korišćenja sporazuma o priznanju krivice. Međutim, Kancelarija glavnog tužioca Kosova takođe je navela da postojeće uputstvo ostaje u skladu sa važećim zakonskim odredbama i da nisu dostavljene informacije o usvajanju ažuriranog uputstva tokom tekućeg izveštajnog perioda.⁹²

Upotreba sporazuma o priznanju krivice u slučajevima OKK

Podaci monitoringa suđenja ukazuju da je upotreba SPK u praćenim slučajevima OKK ostala relativno ograničena. Pre juna 2024. godine, SPK su zaključeni u pet praćenih slučajeva OKK, u kojima je bilo uključeno 18 okrivljenih. Tokom perioda od juna. 2024. do septembra 2025. godine, u praćenim slučajevima nisu primećeni novi SPK.⁹³ Međutim, novije praćenje je identifikovalo četiri pregovarana priznanja krivice u jednom slučaju korupcije visokog nivoa u periodu januar - mart 2026. godine, u kojem je, nakon postizanja SPK sa Specijalnim tužilaštvom, četiri optužena

⁹⁰ OEBS, Izveštaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu, zvanični veb-sajt, 4. jun 2024. godine. Dostupan na: [Izveštaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu | OEBS](#) (pristupljeno 20. juna 2026. godine).

⁹¹ Odgovori Kancelarije glavnog tužioca na zahtev Projekta za informacije, 23. april 2026. godine.

⁹² Ibid.

⁹³ Analize pravosudnih akata Projekta.

godine, u kojem je, nakon postizanja SPK sa Specijalnim tužilaštvom, četiri optužena proglašeno krivim. Od kojih je jedan optuženi bio javni službenik.⁹⁴ Ovi razvoji pokazuju da se SPK i dalje koriste u određenim OKK postupcima kada ih strane smatraju prikladnim. Istovremeno, uzorak praćenja ukazuje da je njihova upotreba i dalje skoncentrisana na ograničeni broj predmeta i okrivljenih, što odražava specifičnu prirodu pregovaranja o priznanju krivice i dobrovoljno učešće stranaka.

Praktična primena i procedurni izazovi

Konsultacije sa zainteresovanim stranama u tužilaštvu dodatno ukazuju da se sporazumi o krivici smatraju praktičnim alatom za upravljanje velikim brojem predmeta i smanjenje broja punih suđenja. Tokom sastanka sa Projektom, samo jedan glavni tužilac je naveo da se broj sporazuma o priznanju krivice povećao tokom njegovog mandata i da promovisanje njihove primene čini deo njegovog radnog plana.⁹⁵ On je opisao sporazume o priznanju krivice kao sredstvo za smanjenje broja suđenja, upravljanje zahtevnim rasporedom ročišta tužilaca i racionalizaciju postupka. Istovremeno je istakao da njihova primena i dalje može biti povećana i da je trenutni postupak i dalje komplikovan, objašnjavajući da u nekim slučajevima tužiocima može biti lakše da podnesu optužnicu nego da završe sve procesne korake potrebne za sporazum o priznanju krivice.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Beleške Projekta sa konsultacija sa glavnim tužiocima.

⁹⁶ Radio-televizija Kosova, objavljeno 2. decembra 2025, dostupno na: [Broj sporazuma o priznanju krivice značajno je porastao na nivou cele zemlje](#) (pristupljeno 20. maja 2026).

⁹⁷ Ibid.

Šire javno izveštavanje tokom tekućeg izveštajnog perioda takođe je ukazivalo na povećanu primenu sporazuma o priznanju krivice u krivici. Medijski izvori su izvestili da su tužilačke vlasti u nekoliko okruga zabeležile porast broja sporazuma o priznanju krivice u odnosu na prethodne godine, predstavljajući ovaj mehanizam kao sredstvo za ubrzanje postupka i podršku efikasnijem vođenju predmeta.⁹⁶

Konsultacije u okviru projekta takođe ukazuju da se SPK ne koriste podjednako u svim kategorijama optuženih. Sagovornici iz tužilaštva su primetili da se sporazumi o priznanju krivice čini da se češće koriste za privatna lica nego za javne službenike. Jedan glavni tužilac je primetio da javni službenici mogu imati veće resurse i možda su spremniji da nastave dugotrajne postupke, dok su privatna lica sklonija brzom rešavanju slučajeva.⁹⁷ Ova razlika je relevantna za stratešku primenu sporazuma o priznanju krivice u slučajevima OKK, jer mnogi slučajevi korupcije visokog nivoa uključuju i javne službenike i privatna lica, a primena sporazuma o priznanju krivice može uticati i na proceduralnu efikasnost i na doslednost strategija za rešavanje slučajeva.

Sudska uputstva i izricanje kazni

Sa sudske strane, Opšte smernice za izricanje kazni Vrhovnog suda uključuju poziv na priznanje krivice kao olakšavajuću okolnost. Međutim,

raspoložive informacije ukazuju da smernice ne pružaju detaljna uputstva o tome kada bi sudovi trebalo da prihvate priznanje krivice, kakvo obrazloženje treba da sadrži pri odobravanju SPK, ili kako bi sudovi trebalo da pristupe izricanju kazne, sporednim kaznama, konfiskaciji imovine i proporcionalnosti u ishodima zasnovanim na priznanju krivice (pokazatelj: 7.i).⁹⁸ U odsustvu detaljnijih smernica, sudska praksa može i dalje varirati, naročito u pogledu nivoa obrazloženja kojim se opravdava prihvatanje sporazuma o priznanju krivice i adekvatnost sankcija u slučajevima povezanim sa korupcijom. Javno izveštavanje tokom tekućeg izveštajnog perioda odražavalo je zabrinutost zbog nedoslednih sudskih pristupa izricanju kazni u slučajevima zasnovanim na sporazumima o priznanju krivice. Izveštaj medija citira predstavnike tužilaštva za borbu protiv korupcije koji navode da na upotrebu SPK može uticati praksa izricanja kazni sudova, jer optuženi i branioci mogu biti manje skloni zaključivanju sporazuma o priznanju krivice kada smatraju da bi kazne izrečene nakon pune rasprave mogle biti na kraju blaže od onih dogovorenih u sporazumu.⁹⁹ Ovo je potkrepljeno i konsultacijama Projekta; tužioci su izvestili da optuženi, bivši i sadašnji javni službenici, više vole da idu na suđenje nego da zaključuju SPK iz gore navedenih razloga.

Praćenje ishoda zasnovanih na priznanju krivice ukazuje da su u slučajevima SPK koje je Projekat pratio

poštovane procesne zaštite. Nije bilo primedbi u vezi sa dobrovoljnošću priznanja krivice, zaštitom prava na odbranu ili osnovnom pravičnošću postupka. U nekim slučajevima SPK su doprinele bržem rešavanju bez ugrožavanja prava na pravičan postupak.¹⁰⁰ Ovo potvrđuje da SPK, kada se pravilno ispituju i podrže dovoljnim dokazima, mogu doprineti procesnoj efikasnosti uz očuvanje garancija pravičnog suđenja.

Istovremeno, ishodi zasnovani na priznanju zahtevaju pažljivo sudske obrazloženje kako bi se očuvalo poverenje javnosti, posebno u slučajevima OKK-a od velikog javnog interesa. Monitoring Projekta je pokazao da su sudovi ponekad pružali ograničeno obrazloženje u presudama zasnovanim na priznanju krivice, uključujući nedovoljno objašnjenje dokazne osnove koja potkrepljuje priznanje i ograničenu analizu zašto je sporazum bio prikladan. Ovo ostaje relevantno za pokazatelj 7.i, jer odobrenje sudskih sporazuma o priznanju krivice treba da pokaže da je priznanje okrivljenog dobrovoljno, informisano, potkrepljeno dokazima i praćeno sankcijama koje su proporcionalne krivičnom delu i ulozi okrivljenog.

Sankcije i sporedne kazne

Dimenzija kažnjavanja takođe ostaje važna. Podaci praćenja ukazuju da su kazne zatvora u slučajevima SPK često

⁹⁸ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

⁹⁹ Betimi per Drejtësi, objavljeno 10. januara 2026. godine, dostupno na: [Blaga kaznena politika pravosuđa onemogućava sporazume o priznanju krivice sa tužilaštvom — Betimi për Drejtësi](#) (pristupljeno 20. maja 2026. godine godine).

¹⁰⁰ Ibid.

bile relativno kratke, dok su finansijske kazne, konfiskacija ili mere nadoknade ponekad korišćene za jačanje odvraćanja. Međutim, kazne za saučesništvo, uključujući zabranu obavljanja javnih funkcija, retko su primenjivane u slučajevima korupcije zasnovanim na priznanju krivice, uprkos njihovoj relevantnosti za dela koja uključuju zloupotrebu službenog položaja.¹⁰¹ Ovo ukazuje da bi dodatne smernice bile korisne kako bi se osiguralo da SPK ne samo brzo rešavaju slučajeve, već i podržavaju odgovornost, proporcionalnost i sprečavanje budućeg nepravilnog ponašanja.

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, tužilačke institucije na Kosovu pokazale su veće prepoznavanje sporazuma o priznanju krivice kao sredstva za upravljanje složenim postupcima i skraćivanje trajanja suđenja. Zahtevi za izveštavanje u okviru tužilačkog planiranja, nedavne

konsultacije o proceduralnim preprekama i uočena primena sporazuma o priznanju krivice u jednom praćenom slučaju korupcije visokog nivoa predstavljaju početne korake u sprovođenju (pokazatelj 7.i). Međutim, sprovođenje je i dalje u ranoj fazi, jer tužilačka Uputstva o sporazumima o priznanju krivice još uvek nisu ažurirana, posvećena sudska uputstva i dalje nedostaju, a praćena upotreba SPK ostaje ograničena u slučajevima OKK (pokazatelj: 7.ii).

Kao sledeći korak, Kancelarija glavnog tužioca i Vrhovni sud mogli bi da pregledaju i ažuriraju Uputstvo o sporazumima o priznanju krivice, ojačaju praćenje ishoda zasnovanih na priznanju krivice i razviju sudske smernice o prihvatanju, obrazloženju, izricanju kazne, sporednim kaznama i zaštitnim merama u OKK slučajevima zasnovanim na priznanju krivice.

¹⁰¹ Analize pravosudnih akata Projekta.

Obezbediti efikasno upravljanje predmetima u OKK slučajevima.

8.1 SSK i Vrhovni sud treba da razviju i sprovode smernice za vođenje postupka, uključujući pripremu predmeta, prethodna saslušanja i mere za obezbeđivanje blagovremenog otkrivanja dokaza i učešća stranaka kako bi se omogućilo:

- Izrada realnog rasporeda za postupak.
- Identifikaciju saglasnih i spornih činjenica i pravnih pitanja.
- Identifikacija saglasnih i spornih dokaza.
- Uputstva o otkrivanju dokaza.
- Utvrđivanje potrebe za veštačkim dokazima.

8.2 SSK treba da razvije i dalje promoviše upotrebu e-poziva i onlajn obaveštenja kako bi obavestio strane o datumima ročišta.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

8.i. Procenat ročišta u slučajevima OKK (iz liste slučajeva RTM) u kojima su uočenja proceduralna kašnjenja zbog lošeg vođenja suđenja (npr. odsustvo stranaka, kašnjenja u otkrivanju dokaza, nestrukturisano raspoređivanje).

8.ii. Razvoj i usvajanje smernica za vođenje suđenja, uključujući pripremu predmeta i preprocedure.

8.iii. Procenat složenih OKK slučajeva (iz RTM liste slučajeva) sa ročištima za upravljanje slučajem.

8.iv. Postojanje procenta e-povika i onlajn obaveštenja.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije su uvele mere relevantne za upravljanje predmetima u OKK slučajevima, uključujući usvajanje strateškog okvira za efikasno rešavanje predmeta, regulatorne obaveze za planiranje predmeta u Specijalnim departmanima i povećan naglasak na uzastopnim ročištima i struktuiranom rasporedu. Međutim, implementacija je

i dalje u ranoj fazi, jer obavezne smernice za upravljanje suđenjem još nisu usvojene; struktuirana praksa upravljanja predmetima se ne primenjuje dosledno u svim slučajevima; te se i dalje primećuju proceduralna kašnjenja povezana sa rasporedom, učešćem stranaka i mehanizmima komunikacije.

Nalazi:

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije Kosova povećale su fokus na jačanje upravljanja predmetima u slučajevima OKK kroz strateško planiranje i regulatorne mere. Ovo se nadovezuje na nalaze iz prethodnog perioda, u kojem su kašnjenja često bila povezana sa proceduralnim faktorima kao što su praznine u rasporedu ročišta, kašnjenje u pripremi i odsustvo stranaka, a ne samo sa složenošću slučaja.

Ključni događaj bilo je usvajanje Strateškog plana za efikasno rešavanje slučajeva korupcije, zloupotrebe službenog položaja i organizovanog kriminala (2025–2027), koji naglašava

poboljšanu pripremu predmeta, uzastopna ročišta i koordinaciju zainteresovanih strana.¹⁰² Paralelno, Uredba o Specijalnim departmanima uvela je obavezu sudija da pripremaju strukturirane planove upravljanja predmetima, uključujući rokove i izvođenje dokaza.¹⁰³ Ove mere odražavaju napredak u okviru pokazatelja 8.ii i 8.iii, iako je njihova primena u praksi i dalje nejednaka.

Procesna kašnjenja i neproduktivna ročišta

Podaci monitoringa pokazuju da proceduralna kašnjenja povezana sa vođenjem predmeta i dalje utiču na

¹⁰² Strateški plan SSK za efikasno rešavanje predmeta korupcije, zloupotrebe službenog položaja i organizovanog kriminala (2025–2027), Plani Strategjik per Efikasitetin e Trajtimit te Rasteve te Korrupsionit Këqperdorimit te Detyres Zyrtare dhe Krimin te Organizuar 2025-2027 sq.pdf (pristupljeno 31. maja 2026. godine).

¹⁰³ Zvanični veb-sajt Sudskog saveta Kosova.

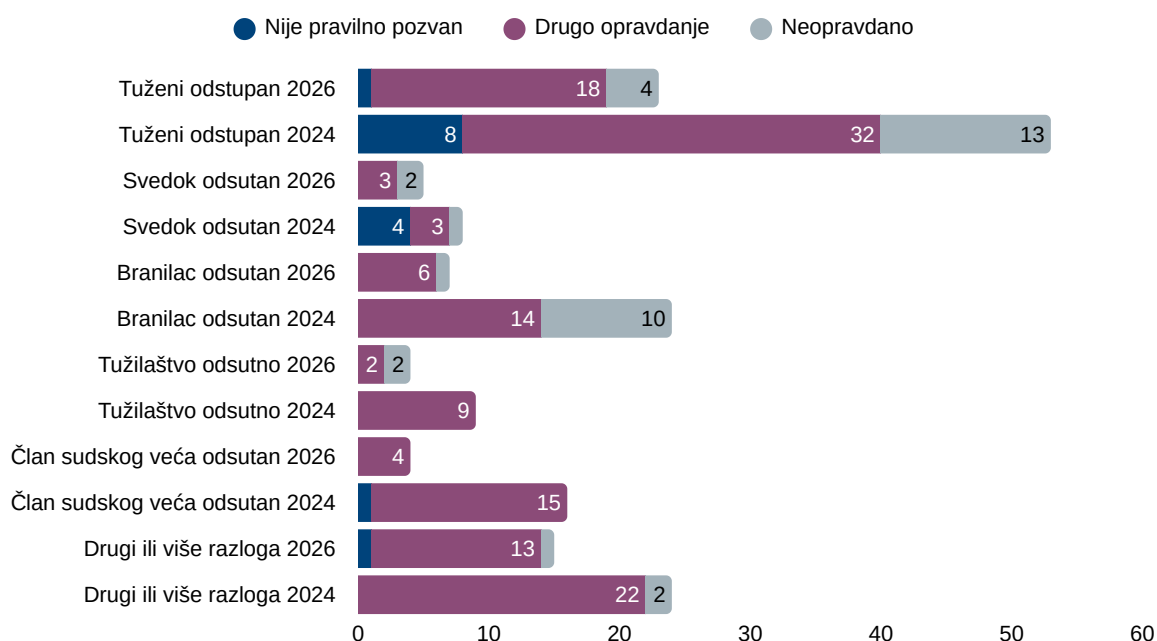
41770 KGJK Rregullore Nr 01 2025 per Organizimin dhe Funksionimin Departamentit Special ne Gjykatën Themelore ne Prishtinë dhe Gjykatën Apelit.pdf (Pravilnik o specijalnim departmanima, član 10, stav 2 (Efikasno i delotvorno postupanje u predmetima u Specijalnom Departmanu Osnovnog suda u Prištini). (pristupljeno 17. maja 2026. godine).

znatan broj ročišta. Tokom prethodnog izveštajnog perioda, jul 2021–maj 2024, najčešći uzrok neproduktivnih ročišta bio je odsustvo jedne ili više stranaka, uključujući tužene, svedoke, braniocce ili tužioce. Ovaj razlog je bio uzrok u 94 od ukupno 134 neproduktivna ročišta, što predstavlja 70 procenat.

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, najnoviji izveštajni period potvrđuje upornost ovih problema. Odsustvo jedne ili više strana bilo je

uzrok 38 od ukupno 56 neproduktivnih ročišta, što predstavlja 67,2 procenata svih neproduktivnih ročišta.¹⁰⁴

Upornost ovog trenda u oba izveštajna perioda ukazuje da su proceduralna kašnjenja često povezana sa organizacionim i komunikacionim faktorima, a ne samo sa složenošću slučajeveva OKK. Grafikon prikazan na Slici 21 pokazuje sve uzroke neproduktivnih saslušanja za oba izveštajna perioda.



Grafikon 7. Razlozi za neproduktivna ročišta tokom oba izveštajna perioda (jul 2021–maj 2024 i jun 2024–septembar 2026)

¹⁰⁴ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

Naknadni monitoring projekta za period jun 2024. – mart 2026. potvrđuje upornost ovih obrazaca. Ročišta su i dalje bila pogođena prekidima povezanim sa rasporedom, dostupnošću stranaka i pripremom, iako su neki slučajevi pokazali strukturiranije planiranje i uzastopna ročišta.¹⁰⁵

Ova zapažanja ukazuju da značajan deo kašnjenja i dalje ostaje povezan sa načinom na koji se ročišta planiraju i sprovode. Ograničena primena struktuiranog presudskog planiranja, ročišta za upravljanje postupkom i koordinacije između stranaka i dalje doprinosi fragmentisanom toku postupka i ponovljenim odlaganjima (pokazatelji 8.i i 8.iii). Doslednost ovih nalaza u oba izveštajna perioda ukazuje da će poboljšanja u praksi upravljanja predmetima verovatno imati direktan uticaj na ukupnu efikasnost i kontinuitet postupka OKK.

Komunikacija i obaveštavanje strana

Komunikacija sa stranama i dalje predstavlja faktor koji doprinosi. Uprkos korišćenju elektronskih administrativnih sistema, tokom tekućeg izveštajnog perioda nije bio operativan nijedan namenski sistem za elektronsko pozivanje ili automatsko obaveštavanje o ročištima.¹⁰⁶ Ovo utiče na pokazatelj 8.iv i doprinosi neefikasnosti u zakazivanju, posebno u slučajevima sa više tuženih. Podaci praćenja dosledno pokazuju da je određeni broj ročišta bio

pogođen odsustvom stranaka ili nedostatkom pripremljenosti, što ukazuje da postojeće prakse obaveštavanja i koordinacije još uvek ne obezbeđuju predvidivo učešće na zakazanim ročištima.

KSS je obavestio Projekat da se elektronski pozivi šalju tužiocima u realnom vremenu preko ISUP-a, dok ova funkcionalnost još nije implementirana za druge strane. KSS je takođe izvestio da je zaključio Memorandume o saradnji sa Advokatskom kancelarijom i Opštinom Priština za slanje poziva putem elektronske pošte i da trenutno sarađuje sa KAD i KTS na sporazumu o saradnji radi omogućavanja elektronskog obaveštavanja putem elektronske pošte.¹⁰⁷ Ovi razvoji predstavljaju delimičan napredak u okviru pokazatelja 8.iv, iako sveobuhvatan sistem elektronskog obaveštavanja koji obuhvata sve strane još uvek nije operativan.

Istovremeno, monitoring je identifikovao primere strukturiranih praksi. U nekoliko slučajeva sudije su zakazale uzastopna ročišta, pripremile planove vođenja postupka i unapred obavestile strane o procesnim koracima i dokazima. Ove prakse bile su povezane sa fokusiranim ročištima i manje izbegljivih prekida.¹⁰⁸ Međutim, takvi pristupi nisu bili dosledno primenjivani u svim praćenim slučajevima, iako su bili podstaknuti Strategijom i regulatornim okvirom. Ovi

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Odgovori KST na zahtev Projekta za informacije, 18. septembra 2026.

¹⁰⁸ Ibid.

primeri pokazuju da postojeći procesni alati mogu podržati efikasniji tok postupka kada se primenjuju dosledno i u kombinaciji sa planiranja unapred i merama komunikacije.

Upravljanje suđenjem i planiranje predmeta

Odsustvo obavezujućih smernica za vođenje suđenja ostaje ključni propust. Iako je Vrhovni sud u oktobru 2024. godine pokrenuo izradu smernica za vođenje krivičnih predmeta, one nisu usvojene do kraja izveštajnog perioda. To utiče na pokazatelj 8.ii i ograničava doslednost u primeni postojećih procesnih alata.

Praćenje i konsultacije ukazuju da se sudije pri upravljanju predmetima oslanjaju na postojeće odredbe Zakona o krivičnom postupku i različite unutrašnje prakse osnovnih sudova. Iako ove odredbe pružaju osnovu za planiranje i organizaciju dokaza, njihova primena varira, posebno u složenim OKK postupcima, što dovodi do razlika u zakazivanju, pripremi i vođenju ročišta.

Konsultacije sa rukovodstvom suda i podaci iz praćenja suđenja ukazuju da strukturisana upravljanja predmetima ili statusne konferencije još nisu deo redovne prakse, pri čemu sudije uglavnom koordinišu datume budućih ročišta na kraju svakog ročišta, umesto

kroz posebne sesije za planiranje pre suđenja.¹⁰⁹ Iako ovaj pristup može funkcionisati u manje složenim slučajevima, sudije su priznale da u postupcima koji uključuju više optuženih ili obimne dokaze, odsustvo takvih ročišta ograničava mogućnost planiranja toka postupka unapred, uključujući redosled izvođenja dokaza i dugoročno raspoređivanje ročišta.¹¹⁰ Tokom konsultativnih sastanaka je konstatovano da, iako se to formalno ne naziva statusnom konferencijom, rukovodstvo suda je preporučilo da se prvo glavno ročište nakon potvrđivanja optužnice iskoristi za planiranje uzastopnih ročišta.¹¹¹ Ove konstatacije ukazuju da bi ročišta za upravljanje predmetom, uzastopno zakazivanje i blagovremena komunikacija sa stranama trebalo posmatrati kao komplementarne alate. Efikasnost jedne verovatno će zavisiti od dosledne primene ostalih mera.

Istovremeno, sudovi su izveštavali o korišćenju uzastopnih ročišta kao alata za upravljanje predmetima, naročito u složenim slučajevima, a praćenje potvrđuje da takve prakse mogu podržati kontinuiraniji tok postupka. Međutim, njihova primena ostaje nekonzistentna, a sudije su istakle praktična ograničenja, napominjući da kada se jedno ročište u uzastopnom rasporedu odloži, često se odlažu i brojna planirana ročišta, što utiče na kapacitet suda i ukupni tok predmeta.¹¹²

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Konsultacije Projekta sa predsednicima sudova.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

Obezbediti sprovođenje odredbi novog GPK-a usmerenih na smanjenje odlaganja i ponovnih suđenja i izdati smernice o novelama u odsustvu.

9.1 Vrhovni sud treba da izda smernice za tumačenje izmena odredbi o ponovljenim suđenjima u članu 402 ZKP.

9.2 SSK treba da analizira nastavak primene ponovnih suđenja u slučajevima OKK.

9.3 Vrhovni sud treba da izda nova uputstva o odredbama o suđenju u odsustvu iz člana 303 ZKP.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

9.i. Procenat odluka o ponovljenom suđenju koje se pozivaju na i primenjuju smernice Vrhovnog suda o članu 402 ZKP i izmene politike koje je usvojio SSK na osnovu izveštaja o analizi ponovljenih suđenja.

9.ii. Uputstvo sačinjeno i razmotreno do kraja 2026. godine.

9.iii. Izveštaji o analizi objavljeni o trendovima ponovnih suđenja.

9.iv. Uputstvo izdato i primenjeno u sudskim predmetima

Tokom izveštajnog perioda, pravosudne institucije su pokazale povećanu pažnju posvećenu primeni izmenjenih odredbi Zakona o krivičnom postupku koje se odnose na ponovna suđenja i postupke u odsustvu, uključujući međuinstitucionalne diskusije,

Nalazi:

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije su povećale pažnju na primenu izmena ZKP-a usmerenih na smanjenje zaostataka u postupcima pred OKS-om, posebno onih koji se odnose na ponovna suđenja i postupke u odsustvu. Ovo odražava poboljšanje nakon izveštaja iz prethodnog perioda, u kojem su ponovna suđenja i ponovna pokretanja postupka identifikovani kao ključni faktori koji doprinose produžavanju trajanja predmeta.

Institucionalni razvoj

Brojne institucionalne diskusije i radionice u kojima su učestvovali SSK, TSK, predsednici sudova, glavni tužioci i sudije različitih sudskih nivoa bavile su se izazovima u primeni izmenjenih odredbi ZKP-a koje se odnose na ponovna suđenja i postupke u odsustvu. Ovi razgovori ukazuju na rastuću institucionalnu svest o potrebi za jasnijom interpretacijom čl. 402 i 303 i široj primeni u sudovima, doprinoseći napretku u okviru pokazatelja 9.ii i 9.iv.¹¹⁶ Međutim, oni još uvek nisu

radionice i razmene sudija sa različitih sudskih nivoa. Međutim, sprovođenje i dalje je u fazi početnog opredeljenja, jer ovi napori još nisu doveli do izrade formalnih smernica, analitičkih rezultata ili strukturiranih procesa planiranja koji bi podržali doslednu interpretaciju i primenu u praksi.

doveli do formalnih smernica, analitičkih rezultata ili strukturiranih mehanizama praćenja.

Uprkos ovom povećanom angažovanju, formalni rezultati su i dalje ograničeni. Do kraja trenutnog perioda izveštavanja nije usvojeno nijedno autoritativno uputstvo Vrhovnog suda o tumačenju člana 402 o ponovnim suđenjima ili člana 303 o postupcima u odsustvu, a SSK nije objavio analitičke izveštaje o praksi ponovnih suđenja (pokazatelji 9.i, 9.iii i 9.iv).

Trendovi ponovnih suđenja u slučajevima OKK

Podaci monitoringa potvrđuju da ponovna suđenja i dalje utiču na trajanje i tok predmeta OKK. Analiza praćenih predmeta pokazuje da ponovna suđenja ostaju ponavljajuća pojava, pri čemu je određen broj predmeta prošao kroz više ciklusa poništenja i ponovnog razmatranja. U jednom slučaju korupcije visokog nivoa, presude prvostepenog suda su dva puta poništene od strane Apelacionog suda i

¹¹⁶ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

vraćene na ponovljeno suđenje, pri čemu je treća presuda na ponovnom suđenju doneta više od šest i po godina nakon podnošenja optužnice, dok je u drugom slučaju korupcije visokog nivoa presude prvostepenog suda poništene od strane Apelacionog suda tri puta, i svaki put je slučaj vraćan na ponovno suđenje. Od podnošenja optužnice prošlo je četiri godine i devet meseci, a predmet je trenutno na ponovnom suđenju po četvrti put. Ostala praćena ponovna suđenja imala su različite ishode, uključujući skraćene kazne i oslobađajuće presude, što pokazuje značajan uticaj intervencije apelacionog suda na konačne ishode predmeta.¹¹⁷

Do kraja izveštajnog perioda, devet tekućih OKK predmeta ostalo je u fazi ponovnog suđenja, što ukazuje da ponovna suđenja i dalje doprinose ukupnom trajanju postupaka. Ovi nalazi su u skladu sa ranijim zapažanjima iz prethodnog izveštajnog perioda, kada su ponovna suđenja identifikovana kao strukturni faktor koji utiče na efikasnost i konačnost postupaka.

Kvantitativna analiza na uzorku praćenih predmeta potvrđuje značajnu ulogu intervencije apelacionog suda i ponovnih suđenja u potkopavanju konačnosti postupka. Podaci pokazuju da je od optužbi za koje je prvostepena sudska instanca donela presudu o krivičnoj odgovornosti, jedna od pet (18.2 procenata) na apelaciji preinačena u oslobađajuću presudu,

dok nijedna oslobađajuća presuda prvostepene instance nije preinačena u presudu o krivičnoj odgovornosti. Ovaj jednosmerni proces znači da apelaciona revizija dosledno umanjuje broj osuda i pokreće ciklus ponovnih suđenja, koji je, kao što je gore opisano, osnovni faktor produžavanja trajanja postupaka. Ovaj nalaz direktno naglašava hitnost da Vrhovni sud izda interpretativna uputstva o članu 402 ZPK-a kako bi se obezbedilo da se ponovna suđenja nalažu samo kada su apsolutno neophodna i da se ne koriste za otklanjanje nedostataka koji bi trebalo da se otklone na apelacionom nivou ili kroz kontrolu kvaliteta gonjenja.

Pravno gledano, član 402 ZKP utvrđuje okvir za ponovna suđenja, uključujući okolnosti pod kojima Apelacioni sud može poništiti presudu prvostepenog suda i vratiti slučaj na prvi stepen radi ponovnog odlučivanja. Međutim, praćenje i konsultacije ukazuju da se primena ovih odredbi i dalje razlikuje, posebno u vezi sa tumačenjem suštinskih procesnih povreda i praga za nalažanje ponovnih suđenja. Pozivanje na član 384, koji omogućava poništenje zbog povreda procesnog prava, primenjuju se nekonzistentno u pojedinačnim slučajevima, doprinoseći razlikama u obrazloženjima apelacionih odluka.

Konsultacije sa sudijama Apelacionog suda ukazuju da se ponovna suđenja često nalažu u predmetima OKK, uključujući i u situacijama u kojima bi se određena činjenična ili dokazna

¹¹⁷ Analize pravosudnih akata i zapažanja praćenja suđenja Projekta.

pitanja potencijalno mogla rešiti na žalbenom nivou. Sudije su takođe navele da sprovođenje ročišta u žalbenoj fazi zahteva dodatno vreme i resurse, i da postojeći pritisak usled opterećenosti poslom utiče na to kako se raspoložive procesne opcije u praksi koriste kako bi se smanjio broj predmeta koji se vraćaju na ponovna suđenja.¹¹⁸

Sudske konsultacije takođe ukazuju da se ponovna suđenja ponekad nalažu u situacijama koje uključuju procesne propuste koji bi se potencijalno mogli otkloniti bez vraćanja predmeta na potpuno ponovno odlučivanje. Sudije koje su učestvovale u diskusijama koje je vodio Vrhovni sud istakle su potrebu za jasnijim tumačenjem kako bi se podržala doslednija apelaciona praksa i obezbedilo da se ponovna suđenja koriste na način proporcionalan prirodi procesnih povreda.

Postupci u odsustvu

U vezi sa postupcima u odsustvu po članu 303 ZKP-a, uočeni su slični izazovi u primeni. Iako zakonski okvir dozvoljava suđenje u odsustvu pod specifičnim uslovima, praćenje pokazuje da je njegova primena u slučajevima OKK i dalje ograničena i da nedostaje jasno institucionalno uputstvo. U jednom praćenom slučaju, predsednik veća zatražio je pojašnjenje od Vrhovnog suda u vezi sa primenjivošću člana 303, ali nije dato nikakvo tumačenje, što odražava trenutnu praksu nemešanja u tekućim slučajevima.

Iako je Vrhovni sud u svojim objavljenim "Izabranim odlukama" uključio slučaj koji se poziva na član 303, to još uvek nije dovelo do šireg uputstva ili dosledne primene u OKK postupcima. Istovremeno, suđenje u odsustvu je primenjivano u određenim kategorijama slučajeva, kao što su ratni zločini, što ukazuje da je pravni mehanizam operativan, ali još uvek nije sistematski primenjen u kontekstu OKK. Ovo sugerise da je sam pravni mehanizam operativan, dok pitanja u vezi sa njegovom interpretacijom i primenjivošću u OKK postupcima još uvek nisu razrađena.

Institucionalne diskusije o ponovljenim suđenjima i postupcima u odsustvu su u toku. Izjave sudskog rukovodstva ukazuju da su ova pitanja i dalje predmet razmatranja i da se očekuje dalji rad na razjašnjavanju tumačenja i primene. Međutim, u vreme izveštavanja, ove diskusije još nisu proizvele formalne smernice ili analitičke rezultate koji bi podržali doslednu praksu u svim sudovima.

Institucionalno praćenje

U poređenju sa prethodnim periodom, pravosudne institucije su pokazale povećanu svest o uticaju ponovnih suđenja i procesne neizvesnosti na trajanje predmeta. Međutim, sprovođenje je i dalje u fazi preuzete obaveze. Dostupni podaci još uvek ne pokazuju usvajanje formalnih tumačaćkih smernica (pokazatelji: 9.ii i 9.iv), objavljivanje analitičkih izveštaja o praksi ponovnog suđenja (pokazatelji:

¹¹⁸ Konsultacije Projekta sa sudijama Apelacionog suda.

9.iii) ili doslednu primenu razjašnjenih standarda u sudskim odlukama (pokazatelj: 9.i). Kao rezultat toga, ponovna suđenja i dalje doprinose produžavanju postupaka, dok neizvesnost u vezi sa tumačenjem izmenjenih odredbi ZKP-a ostaje očigledna u praksi.

Kao sledeći korak, Vrhovni sud i SSK mogli bi da daju prioritet razvoju

tumačenja čl. 402 i 303 ZKP, dopunjujući ovaj rad analizom trendova ponovnih suđenja i njihovih osnovnih uzroka. Posebna pažnja mogla bi biti posvećena identifikovanju okolnosti u kojima se procesne nedostatke mogu otkloniti bez potpunog ponovnog suđenja i promovisanju doslednije primene odredbi o suđenju u odsustvu u postupcima OKK.

KAPACITET

10

Preporuka

Poboljšati tačnost optužbi i pravnu preciznost optužnica i drugih pravnih akata.

10.1 Glavni tužilac treba da unapredi interne mehanizme za pregled optužnica pre njihovog konačnog usvajanja, uz obezbeđivanje ravnoteže između autonomije pojedinačnih tužilaca i ovlašćenja nadređenih da daju uputstva u pojedinačnim slučajevima.

10.2 Glavni tužilac treba da razvije mehanizam kojim će obezbediti unutrašnju reviziju slučajeva OKK visokog nivoa koji su završili oslobađajućim presudama ili u kojima su optužnice odbačene/odbijene.

10.3 KAP treba da ojača ciljne aktivnosti izgradnje kapaciteta za tužioce u vezi sa sastavljanjem, struktuiranjem i dokazivanjem optužnica u slučajevima OKK.

10.4 Glavno tužilaštvo, SSK, TSK i KAP treba da organizuju zajedničke radionice sa sudijama i tužiocima radi diskutovanja izazova u vezi sa elementima krivičnih dela OKK, uključujući krivičnu nameru i činjenična utvrđenja.

Pokazatelji implementacije



Faza implementacije:

- 10.i. Broj okončanih slučajeva oslobađanja od krivice (iz liste slučajeva RTM) u kojima su sudovi utvrdili ograničenja u dokazivanju ili pravnom obrazloženju.
- 10.ii. Uspostavljen mehanizam pregleda optužnica.
- 10.iii. Uspostavljen mehanizam (u slučajevima oslobađanja).
- 10.iv. Broj održanih obuka o sastavljanju optužnica za složene slučajeve OKK.
- 10.v. Broj zajedničkih radionica sudija i tužilaca radi razmatranja nalaza dokaza i elemenata krivičnih dela OKK.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, kosovske tužilačke institucije i KAP preduzele su početne korake usmerene na jačanje tužilačke prakse u slučajevima OKK, uključujući intenzivirane institucionalne diskusije o sastavljanju optužnica, nove prakse unutrašnje konsultacije i recenzije, kao i ciljane obuke. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi jer ti naponi još nisu pretočeni u formalizovane i dosledno primenjivane

mehanizme revizije. Pored toga, strukturirani pristupi analizi ishoda oslobađajućih presuda još nisu uspostavljeni, a prakse u vezi sa dokazivanjem, pravnim obrazloženjem i pristupima sastavljanju pisanih akata i dalje se razlikuju među tužilaštima. Kao rezultat toga, trenutne mere još ne obezbeđuju doslednu i predvidivu primenu standarda u složenim OKK slučajevima.

Nalazi:

Od objavljivanja regionalnog javnog izveštaja Projekta iz juna 2024. godine, tužilačke institucije na Kosovu i KAP preduzele su ograničene, ali važne korake usmerene na poboljšanje standarda optužnica i jačanje efikasnosti tužilaštva u slučajevima OKK. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, čini se da je institucionalna svest o strukturnim ograničenjima koja utiču na standard optužnica i dokazivanje porasla, posebno u pogledu stope oslobađanja od krivice, slabosti dokaza i potrebe za većom unutrašnjom revizijom od strane tužilaštva u složenim OKK postupcima.

Unutrašnja revizija optužnica

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, predstavnici tužilaštva i institucionalni akteri sve više su priznavali potrebu za strukturiranim mehanizmima nadzora i kontrole kvaliteta u pogledu sastavljanja optužnica i donošenja odluka od strane tužilaštva (pokazatelji: 10.ii i 10.iii).¹¹⁹ Prema informacijama prikupljenim u okviru Projekta, diskusije o uspostavljanju strukturisanih mehanizama za preliminarnu reviziju optužnica pre podnošenja intenzivirale su se tokom kraja 2024. i 2025. godine, uključujući konsultacije sa glavnim tužiocima, tužilačkim forumima i institucionalnim sastancima posvećenim sprovođenju preporuka Projekta.¹²⁰ Učesnici su naglasili da svaki naredni mehanizam revizije treba

da održi adekvatan balans između tužilačke autonomije i institucionalne odgovornosti, uključujući nadzor u složenim i slučajevima OKK visokog nivoa.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, predstavnici tužilaštva i institucionalni akteri sve više su priznavali potrebu za strukturiranim mehanizmima nadzora i kontrole kvaliteta u pogledu izrade optužnica i postupanja tužilaštva (pokazatelji: 10.ii2 i 10.iii3).¹²¹ Prema informacijama prikupljenim u okviru Projekta, diskusije o uspostavljanju strukturiranih mehanizama za preliminarnu reviziju optužnica pre podnošenja intenzivirale su se tokom kasne 2024. i 2025. i 2026. godine, uključujući konsultacije sa glavnim tužiocima, tužilačkim forumima i institucionalnim sastancima posvećenim sprovođenju preporuka Projekta.¹²² Učesnici su naglasili da svaki budući mehanizam pregleda treba da održi odgovarajuću ravnotežu između tužilačke autonomije i institucionalne odgovornosti, uključujući nadzor u složenim i slučajevima visokog nivoa OKK.

Kao dodatni korak, Glavna tužilačka kancelarija obavestila je Projekat da namerava da uspostavi mehanizam sastavljen od svojih tužilaca koji će, na zahtev, pružati stručne smernice pri sastavljanju optužnica i procenjivati kvalitet optužnica koje se odbacuju ili

¹¹⁹ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

¹²⁰ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

¹²¹ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

¹²² Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

odbijaju (pokazatelji: 10.ii i 10.iii).¹²³ Međutim, u Kancelarija specijalnog tužilaštva Kosova (KST) obavestila je Projekat da uvođenje obaveznih procedura pregleda optužnica može dovesti u pitanje nezavisnost tužilaštva i unutrašnje hijerarhije, naglašavajući potrebu za očuvanjem autonomije tužilaca po pojedinačnim predmetima.¹²⁴ Štaviše, Glavni tužilac za Kosovo zatražio je da se uz krivične istrage u slučajevima OKK sprovede i finansijske istrage, kako bi se ojačao kvalitet i suština optužnica.¹²⁵ Pored toga, 7. oktobra 2026. godine, glavni državni tužilac Kosova doneo je odluku o uspostavljanju mehanizma u okviru Kancelarije glavnog državnog tužioca Kosova: Nadzornog mehanizma za rad tužilaca. Mehanizam je zadužen za analizu kvaliteta optužnica koje su rezultirale pravosnažnim presudama, uključujući oslobađajuće i odbijajuće presude, sa fokusom na prioritetne predmete, naročito na predmete visoke korupcije.

Istovremeno, KST je naveo da se niz unutrašnjih praksi pregleda već primenjuje u složenim slučajevima OKK. Glavni tužilac navodno pregleda sve slučajeve koji su predmet istrage na mesečnom, kvartalnom i polugodišnjem nivou. Pored toga, svaka optužnica visokog nivoa razmatra se sa specijalnim tužiocima u okviru međusobne revizije.¹²⁶ STK je dalje naveo da se lekcije naučene iz odbačenih optužnica uzimaju u obzir

prilikom pripreme budućih optužnica, uključujući format, pravno obrazloženje, opravdanje optužbi, artikulaciju krivičnih elemenata, finansijsku istragu i analize, kao i upotrebu specijalnih istražnih mera (SIM) u svrhu istrage.

Sastanci koje je Projekat sproveo sa glavnim tužiocima osnovnih tužilaštava pokazali su značajne razlike u unutrašnjim praksama u vezi sa pregledom i nadzorom optužnica (pokazatelji: 10.ii i 10.iii). Dok su neki glavni tužioci naglašavali autonomiju tužilaca u pojedinačnim predmetima i izveštavali da optužnice uglavnom nisu predmet formalne nadzorne provere pre podnošenja, drugi su opisivali proaktivnije pristupe koji uključuju diskusije sa tužiocima o izazovima u pogledu dokaza, pravnoj kvalifikaciji krivičnih dela i pregled nacрта optužnica u slučajevima korupcije pre njihovog podnošenja sudu.¹²⁷

U jednom tužilaštvu, glavni tužilac je izvestio da sistematski pregleda odbačene optužnice i presude o oslobađanju radi analize sudskog obrazloženja i identifikovanja ponavljajućih nedostataka u dokazima ili pravnom kvalifikaciji koji su relevantni za buduće optužnice. U drugom tužilaštvu, glavni tužilac je izvestio da lično vodi odabrane istrage korupcije i optužnice u složenim slučajevima.¹²⁸ Tužioci su takođe napomenuli da ne postoji jedinstveni obrazac za sastavljanje optužnica i da svaki tužilac ima i koristi

¹²³ Odgovori Glavnog tužilaštva na Projekat, 18. septembra 2026.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Odgovori Glavnog tužilaštva na Projekat, 18. septembra 2026.

¹²⁶ Beleške iz konsultacija sa Specijalnim Tužilaštvom

¹²⁷ Beleške sa konsultacija sa Osnovnim tužilaštvima.

¹²⁸ Ibid.

svoje formate, što dovodi do nejednakih rezultata, nedoslednih obrazloženja i promenljive primene iste procedure sastavljanja.

Nekoliko sagovornika je dalje naglasilo da bi trebalo razviti jasnije institucionalne smernice u pogledu procedura pregleda optužnica na nivou Kancelarije glavnog tužioca ili TSK. Prema rečima zainteresovanih strana, odsustvo standardizovanih smernica doprinosi nedoslednim nadzornim praksama i nejednakim pristupima među tužilačkim kancelarijama širom Kosova.¹²⁹ Svi su se složili da je potrebna doslednija profesionalna praksa u izradi optužnica za slučajeve OKK u okviru, uključujući kroz jasnije standarde prakse, strukturisanu razmenu iskustava među kolegama i specijalizovane alate za podršku.

Kao rezultat toga, postojeće prakse u vezi sa pregledom optužnica i tužilačkih odluka i dalje se uglavnom oslanjaju na neformalne konsultacije i diskrecione nadzorne diskusije, umesto na standardizovane institucionalne procedure i mehanizme za učenje iz ishoda slučajeva.

TSK je izvestio da je njegov Strateški plan Tužilačkog sistema 2025–2027¹³⁰ predvideo strategiju za unapređenje kvaliteta i odbrane optužnica, međutim, on ne obuhvata konkretno proces pregleda optužnica. U tom pogledu, u okviru stuba II, Strategija I –

Suzbijanje krivičnih dela, predviđen je niz aktivnosti u vezi sa ovim pitanjem, uključujući primenu naprednih alata i tehnika za prikupljanje dokaza, uspostavljanje standarda za sastavljanje jasnih i dobro obrazloženih optužnica, unapređenje obuke tužilaca i redovne procene.¹³¹ Ova strategija je trenutno u procesu praćenja sprovođenja u prvoj godini, a izveštaj o sprovođenju do ove faze očekuje se da će uskoro biti dostupan.¹³²

Pregled oslobođenja i odbačenih optužnica

Slično tome, trenutno ne postoji formalni mehanizam za sistematsko preispitivanje slučajeva oslobađanja ili odbačenih optužnica u postupcima visokog nivoa OKK (pokazatelj: 10.iii). Praćenje i institucionalne konsultacije ukazuju da se diskusije nakon oslobađajućih presuda i dalje vode uglavnom neformalno između tužilaca i nadređenih, bez obavezujućih postupaka pregleda, strukturiranih analiza naučenih lekcija ili sprovodljivih institucionalnih mera praćenja. Iako tužilaštva mogu u pojedinim slučajevima tražiti vanredna pravna sredstva pred Vrhovnim sudom, takvi pregledi ostaju specifični za pojedinačne slučajeve i ne predstavljaju širi institucionalni mehanizam kontrole kvaliteta.

Nalazi monitoringa u vezi sa optužnicama i njihovoj potkrepljenosti dokazima

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Zvanični veb-sajt TSK, Strateški plan tužilačkog sistema 2025–2027, dostupno na: https://prokuroria-rks.org/uploads/2025/05/e2e22cb5-7799-4e26-a089-b8bcb8522786_Plani-Strategijk-i-Sistemit-Prokurorial-2025-2027.pdf (pristupljeno 13. maja 2026. godine).

¹³¹ Ibid. Str.12

¹³² Odgovori TSK na zahtev Projekta za informacije, 27. april 2026. godine.

Nadzor nad suđenjem koji sprovodi Projekat i dalje uočava oblasti koje zahtevaju doslednost, robusnost i dodatno jačanje u optužnicama i dokazivanju u postupcima OKK (pokazatelj: 10.i). Prema podacima monitoringa Projekta, optužnice su pokazale značajna suštinska i proceduralna ograničenja u svih 18 slučajeva oslobađanja od optužbi u ukupno 26 okončanih predmeta OKK.¹³³ Teškoće su obuhvatale nejasne veze između dokaza i pravnih optužbi, ograničeno potkrepljenje krivične namere (*mens rea*) i neadekvatno pravno obrazloženje koje povezuje nalaze iz dokaza sa elementima krivičnih dela.¹³⁴

Štaviše, sagovornici u okviru Projekta izvestili su o povećanoj pažnji pravosuđa slučajevima koji se odnose na korupciju, bez obzira na status optuženih ili ozbiljnost optužbi. Tužioci su naveli da se u slučajevima korupcije često oslanjaju na indirektne dokaze, uz ograničenu dostupnost direktnih dokaza, dok sudovi često zahtevaju viši stepen direktne dokazne potkrepljenosti kako bi utvrdili sve sastavne elemente krivičnog dela u skladu sa ZKP. Tužioci su opisali svoj pristup kao predstavljanje sudu sveobuhvatnog korpusa međusobno povezanih dokaza, dok su sudije naglasile da u nekim slučajevima i dalje postoje razumne sumnje u pogledu krivične odgovornosti optuženih, što zahteva oslobađanje u skladu sa principima sukobljenog sistema i garancijama pravednog suđenja.¹³⁵

I sudije i tužioci nisu uočili poteškoće u dokazivanju činjeničnih okolnosti, ali su i dalje postojali izazovi u vezi sa utvrđivanjem subjektivnih elemenata krivičnih dela korupcije, naročito krivične namere (*mens rea*). Sagovornici iz tužilaštva su istakli da, iako formalni standardi za sastavljanje optužnica ostaju isti za sve krivične predmete, sudovi imaju tendenciju da primenjuju viši nivo preispitivanja u OKK postupcima, naročito u slučajevima korupcije koji uključuju složenu ocenu dokaza.

Istovremeno, nekoliko sagovornika je uočilo različita mišljenja u pogledu obima uloge suda u razjašnjavanju pitanja u vezi sa dokazima tokom postupka. ZKP sudijama daje procesne nadležnosti da traže dodatna pojašnjenja kada je to neophodno, uključujući imenovanje veštaka, nalaganje finansijske ekspertize, traženje međunarodne pravne pomoći, ponovno pozivanje svedoka ili traženje pojašnjenja finansijske dokumentacije. Međutim, neki sudije su izrazili stav da takvi koraci u prvom redu treba da spadaju u odgovornost tužilaštva u okviru istražne faze, a ne u ulogu suda tokom suđenja. Drugi sagovornici su smatrali da bi proaktivnija upotreba raspoloživih procesnih mehanizama od strane sudova, sa ciljem razjašnjavanja otvorenih pitanja u vezi sa dokazima relevantnim za presuđivanje, mogla doprineti većoj pravnoj sigurnosti i sveobuhvatnijoj sudskoj proceni, bez uticaja na sporni karakter postupka.¹³⁶

¹³³ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja i analize pravosudnih akata.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Konsultacije Projekta sa sagovornicima.

¹³⁶ Ibid.

Projekat je takođe uočio da su prigovori na optužnice i izazovi dokaza izneti od strane odbrane u svih 69 monitorisanih slučajeva OKK tokom početnih faza ročišta; međutim, samo su tri optužnice odbačene u fazi potvrđivanja.¹³⁷ Od 26 okončanih slučajeva koje je Projekat pratio od 2021. godine, u 18 slučajeva došlo je do oslobađajućih. Od tih 18 oslobađajućih, u 14 je do toga došlo zbog nedostatka dokaza; u dva slučaja optužnice su odbačene u fazi početnog saslušanja iz istog razloga – nedostatka dokaza; u još jednom slučaju optužnica je odbačena jer je podneta nakon zakonskog roka; dok je još jedna optužnica odbačena zbog isteka zakonskog roka za gonjenje.

Razdvajajući po periodima izveštavanja, u periodu od jula 2021. godine do maja 2024. godine, devet od deset slučajeva oslobađanja od krivice otkrilo je ograničenja usled nedovoljnih dokaza. Nasuprot tome, u periodu od juna 2024–2026. do septembra. godine, u osam slučajeva oslobađanja od krivice postojala su ograničenja u optužnicama, dok je u sedam slučajeva nedostajao dovoljan dokaz, pri čemu su i Apelacioni sud i Vrhovni sud naveli oba ova problema. U oba izveštajna perioda, nedostaci u optužnicama uglavnom su obuhvatali nejasna činjenična opisivanja, neosnovane optužbe i ograničenu demonstraciju krivične namere (*mens rea*).

Nalazi monitoringa ukazuju da su optužnice često potvrđivane uprkos

ograničenjima u dokazima koja su kasnije identifikovana tokom sudskih postupaka, uključujući ograničene finansijske dokaze, nedovoljne dokaze o kriminalnoj nameri, izazove u vezi sa ocenjivanjem iskaza svedoka i procesne propuste koji utiču na dopuštenost dokaza.

U vezi s tim, neki sudije iz specijalizovanih jedinica OKK-a su navele da se, uprkos rezervama u pogledu dokazne potkrepljenosti koju je tužilaštvo iznelo u fazi podnošenja optužnice, optužnice ipak mogu potvrditi kako bi se omogućilo da se dokazi u potpunosti ispituju tokom glavnog pretresa, što se može smatrati validnim, imajući u vidu da su standardi dokaza za potvrđivanje optužnica i za osudu različiti. Prema ovim sagovornicima, na ovaj pristup takođe utiče značaj obezbeđivanja javnog suđenja i transparentnosti u slučajevima visokog nivoa OKK, uključujući i u pogledu njihovog konačnog ishoda.¹³⁸

Detaljna analiza Projekta o zakonitosti dokaza dalje je pokazala da su slabosti u dokazima često ostajale nerešene tokom početnih faza pregleda, što je omogućavalo da slučajevi sa ograničenom potvrđenošću napreduju kroz dugotrajne i resursno intenzivne postupke.¹³⁹ U nekoliko nadgledanih slučajeva ponovljena su suđenja koristeći u suštini isti dokazni materijal, uprkos ranijim nalazima o nedovoljnosti dokaza. Sudovi su često zaključivali da tužioci nisu uspjeli da utvrde krivičnu

¹³⁷ Zapažanje Projekta iz praćenja suđenja.

¹³⁸ Konsultacije Projekta sa sagovornicima.

¹³⁹ Analize sudskih akta projekta.

nameru po standardu koji zahteva sud, nezakonitu korist ili direktne dokazne veze između optuženih i navodnog krivičnog ponašanja.

Još jedna detaljna analiza ishoda nadgledanih slučajeva OKK potvrdila je gorepomenutu zapažanje i pružila kvantitativne nalaze o mestu nepoštovanja propisa. Sistemska analiza uzorka praćenih slučajeva kvantifikuje kvalitativne zapažaje, pokazujući da nesavesnost leži skoro isključivo u fazi pripreme slučaja pre suđenja. U oslobađajućim presudama u završnoj fazi, dva osnova – "nedovoljni dokazi" i "elementi dela nisu dokazani ili su pogrešno okarakterisani" – čine skoro celu sliku, dok proceduralni i osnovi zasnovani na pravima ostaju marginalni. Ovaj statistički obrazac potvrđuje da je, u slučajevima jedan za drugim, tužilaštvo utvrdilo činjenice, ali nije utvrdilo konstitutivne elemente – subjektivni element (krivičnu nameru), pojedinačnu krivičnu odgovornost, uzročnu vezu sa štetom ili nezakonitu korist – koji te činjenice pretvaraju u krivično delo.

Ovaj problem je koncentrisan upravo u onim kategorijama optužbi koje bi trebalo da nose antikorupcijski i organizovani kriminalni dosije. Stope osuda za osnovne optužbe su:

- Zloupotreba službenog položaja: 3.2 procenat
- Organizovani kriminal: 13.1 procenat

- Pranje novca: 11.1 procenat

Analiza identifikuje dve institucionalne karakteristike koje omogućavaju da ova slabost opstane: (1) faza potvrđivanja koja funkcioniše na nižem pragu i ima tendenciju da odobri optužnice čiji se temelji testiraju – i pokazuju se neispravnim – tek na suđenju; i (2) odsustvo bilo kakvog povratnog mehanizma. Bez sistematske prethodne provere optužnica i strukturirane analize oslobađajućih presuda, razlozi zbog kojih slučajevi ne uspevaju na sudu nikada se ne vraćaju onima koji ih sastavljaju. Ovi podaci pružaju ubedljivu empirijsku osnovu za potrebu formalnih mehanizama pregleda optužnica (ka pokazatelju 10.ii) i sistema analize nakon oslobađanja (ka pokazatelju 10.iii), čineći ih prelaskom iz poželjnih reformi u kritične potrebe.

Obuka i profesionalni razvoj

Istovremeno, KAP je preduzela određene korake usmerene na jačanje kapaciteta tužilaštva u vezi sa optužnicama za OKK i standardima dokaza. U skladu sa Strategijom vladavine prava 2021–2026 i nakon prijema preporuka Projekta, KAP je ažurirala svoje Planove rada za 2025. i 2026. godinu kako bi uključila dodatne programe vezane za OKK za sudije i tužioce.¹⁴⁰ Slično tome, KAP je trenutno u procesu pripreme svog Radnog plana za 2027. godinu, koji se očekuje da će obuhvatiti dodatnu obuku vezanu za OKK za sudije i tužioce, u skladu sa

¹⁴⁰ Zvanični veb-sajt KAP, Program kontinuirane obuke za 2025. godinu dostupno na: https://ad.rks.gov.net/media/PTV/PTV_2025ShQ_.pdf; Program kontinuirane obuke za 2026. godinu, dostupno na: https://ad.rks.gov.net/media/PTV2026_shqip.pdf (pristupljeno 13. maja 2026. godine).

preporukama Projekta.¹⁴¹ Između juna 2024. i septembra 2026. godine, KAP je navodno organizovao 45¹⁴² obuka vezanih za OKK postupke; međutim, samo tri obuke za tužioce posebno su se bavile sastavljanjem optužnicaobrazloženjem optužnica, dok, dokazivanjem i jeobuhvatilo srodne teme osam obuka za administrativno osoblje.¹⁴³

Povratne informacije koje je Projekat prikupio od tužilaca i sudskih aktera dodatno ukazuju na kontinuiranu potražnju za praktičnom i specijalizovanom obukom usmerenom na analizu dokaza, pravnu argumentaciju, sastavljanje optužnica, finansijske kriminalne dela i formulisanje *mens rea* u složenim OKK slučajevima. Nekoliko sudskih sagovornika dodatno je naglasilo potrebu za praktičnijim i interaktivnijim metodologijama obuke, uključujući veću upotrebu studija slučaja, simulacionih vežbi i diskusiju o praktičnim izazovima u sudnici.¹⁴⁴

Prema tužiocima, sudijama i rukovodiocima sudova sa kojima je Projekat razgovarao, neki programi obuke i dalje se uglavnom oslanjaju na formate zasnovane na predajama i ponavljajuće tematske pristupe, uz ograničenu adaptaciju na izazove koji

se pojavljuju u sudskoj praksi. Zainteresovane strane su navele da sudije i tužioci obično moraju da pohađaju nekoliko obaveznih obuka godišnje; međutim, neki sagovornici iz sudstva osporili su praktični uticaj i operativnu korist određenih sesija obuke, naročito u pogledu njihovog doprinosa unapređenju pravnog rezonovanja, analize dokaza i praksi sastavljanja dokumenata u složenim OKK postupcima.¹⁴⁵

Nekoliko nadređenih, glavni tužioci i predsednici sudova dodatno su naglasili važnost obezbeđivanja da programi sudske obuke budu usko usklađeni sa praktičnim izazovima uočenim u sudskim postupcima i tužilačkoj praksi. U tom pogledu, jačanje praktične primenljivosti, inovacija i odzivnosti metodologija obuke doprinelo bi efikasnijem korišćenju institucionalnih resursa, unapređenju profesionalnih kapaciteta i većoj doslednosti i efikasnosti u vođenju postupka po predmetima OKK.¹⁴⁶

Istovremeno, KAP je konstatovao budžetska i kadrovska ograničenja koja utiču na proširenje programa usmerenih na OKK i specijalizovane tužilačke obuke, zabrinutost koja je takođe istaknuta u procenama EU o pravosudnom sektoru Kosova.¹⁴⁷

¹⁴¹ Zvanični sajt KAP, Vesti i aktivnosti, dostupan na: [Akademia e Drejtësisë](#) (pristupljeno 18. septembra 2026).

¹⁴² Uključuje šire teme, kao što su konfiskacija, posebne istražne mere, ispitivanje svedoka i druga srodna pitanja.

¹⁴³ Zvanični veb-sajt KAP, Vesti i aktivnosti, januar 2024–13. maj 2026. godine, <https://ad.rks.gov.net/sq/aktivitetet-dhe-lajmet?year=2024> (pristupljeno 13. maja 2026. godine).

¹⁴⁴ Konsultacije Projekta sa sagovornicima.

¹⁴⁵ Konsultacije Projekta sa sagovornicima.

¹⁴⁶ Konsultacije Projekta sa sagovornicima.

¹⁴⁷ Izveštaj EU o Kosovu za 2025. godinu str. 28, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/127563ea-4c03-44a4-b56c-2d569afd86a5_en?filename=kosovo-report-2025.pdf (pristupljeno 13. maja 2026. godine).

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, kosovske tužilačke institucije pokazale su veću institucionalnu svest o izazovima u vezi sa dokazivanjem, obrazloženjem krivične namere, trendovima oslobađanja odgovornosti i potrebom za jačim mehanizmima interne revizije u OKK postupcima. Povećane institucionalne diskusije, inicijative za strateško planiranje i ciljane aktivnosti obuke predstavljaju važne početne korake ka jačanju tužilačke prakse (pokazatelj: 10.iv). Istovremeno, nalazi monitoringa i konsultacije sa sudskim akterima i dalje otkrivaju značajne nedoslednosti u praksi sastavljanja optužnica, ocene dokaza, pravnih obrazloženja i nadzornih pristupa među tužilačkim kancelarijama (pokazatelj: 10.i i 10.ii). Stoga je implementacija i dalje u ranoj fazi, jer

formalizovani mehanizmi za pregled optužnica i strukturirani sistemi za analizu nakon oslobađanja još uvek nisu uspostavljeni (pokazatelji: 10.ii i 10.iii), dok ponavljajući strukturni izazovi u dokazivanju i pravnom obrazloženju i dalje utiču na postupke OKK u praksi (pokazatelj: 10.i).

Kao sledeći korak, tužilačke institucije mogle bi da uspostave transparentne i standardizovane mehanizme za pregled optužnica pre podnošenja (pokazatelj: 10.ii), da institucionalizuju sistematsku analizu slučajeva oslobađanja od krivice (pokazatelj: 10.iii), razviti jasnije pristupe proceni dokaza u fazama potvrđivanja optužnice i proširiti praktičnu, na slučajeve usmerenu obuku tužilaca fokusiranu na složene OKK sporove, pravno rezonovanje i analizu dokaza (pokazatelj: 10.iv).

SSK i TSK treba da obezbede da kriterijumi za procenu učinka i očekivanja u pogledu obima posla za sudije i tužioce tačno odražavaju nivo napora potreban za vođenje OKK predmeta.

11.1 Dva saveta treba da razmotre značaj koji se pridaje kvalitativnim pokazateljima u ocenjivanju učinka sudija i tužilaca.

11.2 I kvantitativni i kvalitativni elementi ocenjivanja učinka treba da adekvatno uzmu u obzir složenost i uloženi napor u vođenju OKK slučajeva visokog nivoa.

11.3 Saveti treba da kontinuirano pregledaju kriterijume za procenu učinka u slučajevima OKK kako bi osigurali da podstiču dobre prakse i adekvatnu prioritizaciju slučajeva.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

11.i. Postojanje javno dostupnih političkih dokumenata koji navode da procene učinka i kriterijumi raspodele opterećenja za sudije i tužioce uzimaju u obzir složenost OKK predmeta.

11.ii. Postojanje kvalitativnih pokazatelja u propisima o ocenjivanju učinka.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije Kosova preduzele su niz aktivnosti usmerenih na jačanje okvira za procenu učinka, uključujući zakonodavne izmene, razvoj novih propisa i povećan fokus na integrisanje kvalitativnih kriterijuma u sisteme ocenjivanja. Međutim, implementacija je i dalje u fazi rane

primene, jer ovi razvoji još nisu dosledno pretočeni u praksu; pristupi ocenjivanju i dalje se uglavnom oslanjaju na kvantitativne pokazatelje; i mehanizmi za sistematsko odražavanje složenosti i obima posla u slučajevima OKK u ocenjivanju učinka još nisu u potpunosti operativni u celom pravosudnom sektoru.

Nalazi:

Od objavljivanja regionalnog javnog izveštaja Projekta iz juna 2024. godine, pravosudne institucije na Kosovu pokrenule su nekoliko zakonodavnih i institucionalnih reformskih napora usmerenih na unapređenje okvira za procenu učinka i mehanizama odgovornosti za sudije i tužioce. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucionalne diskusije o proceni učinka, sudskoj odgovornosti i kvalitativnim kriterijumima za procenu postale su strukturiranije i operativno usmerenije, posebno u kontekstu vođenja složenih postupaka u OKK.

Zakonodavni i regulatorni razvoj

U okviru Zajedničke inicijative za reformu pravosuđa predložene su i revidirane izmene nekoliko zakona iz pravosudnog sektora, uključujući izmene Zakona o Kosovskom tužilačkom savetu koje uzimaju u obzir preporuke Venecijanske komisije, a koje su stupile na snagu u junu 2025. godine.

Prema brojnim sagovornicima i institucionalnim odgovorima, proces reforme je imao za cilj jačanje transparentnosti, nadzora, disciplinskih zaštitnih mera i mehanizama za procenu učinka u okviru pravosuđa i tužilaštva (pokazatelj: 11.i). Dalji zakonodavni koraci u okviru inicijative su u toku.

KJK je takođe obavestila Projekat da je u procesu izrade novog Pravilnika o ocenjivanju rada sudija, zajedno sa pratećim smernicama. Ovaj pravilnik, u skladu sa nacrtom Zakona o prijemu, ocenjivanju rada, kontroli integriteta i statusu sudija i tužilaca, predviđa i kvalitativne i kvantitativne kriterijume, uz uzimanje u obzir postupanja u slučajevima korupcije i njihovih specifičnosti. Što se tiče TSK, ona još uvek nije pokrenula izmenu svog pravilnika, čekajući usvajanje odgovarajućeg zakona, dok nastavlja da učestvuje u relevantnim radnim grupama i iznosi svoja mišljenja i stavove o predloženoj legislativi.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Odgovori TSK na Projekat, 17. septembra 2026.

Institucionalni akteri su naveli da revidirani okvir ima za cilj da ojača razmatranje kvalitativnih kriterijuma za procenu, uključujući pravnu argumentaciju, složenost predmeta, profesionalno ponašanje i primenu standarda ljudskih prava u sudskim postupcima (pokazatelj: 11.i).

Mišljenja Venecijanske komisije objavljena tokom tekućeg izveštajnog perioda dodatno su naglasila značaj jačanja sudskih zaštitnih mera, transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i nezavisnosti u okviru sistema ocenjivanja učinka i disciplinskih sistema. Preporuke su podržale veću jasnoću u disciplinskim postupcima, jače zaštitne mere u mehanizmima ocenjivanja, povećanu transparentnost disciplinskih procesa i povećanu institucionalnu nezavisnost Kosovske akademije pravde.¹⁴⁹ Ove preporuke su generalno dobro prihvaćene od strane institucija i uključene u šire diskusije o institucionalnoj reformi.

Institucionalne konsultacije i praćenje tokom celog izveštajnog perioda koje je sproveo Projekat ukazuju da aktuelna regulativa koju su usvojili SSK i TSK formalno obuhvata i kvalitativne i kvantitativne kriterijume za evaluaciju, uključujući spremnost za vođenje i rešavanje složenih predmeta

(pokazatelj: 11.i). Međutim, Izveštaj EU o Kosovu 2025 istakao je određeni napredak u sistemu ocenjivanja učinka sudija usmerenom na poboljšanje objektivnosti i efikasnosti procena.¹⁵⁰

Međutim, i institucionalni akteri i spoljne procene, uključujući EU i izveštaje aktera civilnog društva, i dalje ukazuju na potrebu za efikasnijom primenom kvalitativnih pokazatelja u praksi ocenjivanja, posebno u pogledu pravnog rezonovanja, upravljanja složenim postupcima OKK i zaštite garantovanih procesnih i ljudskih prava.¹⁵¹

Kvalitativni pokazatelji i složenost predmeta OKK

Tokom radionica i institucionalnih konsultacija sprovedenih tokom 2025. i 2026. godine, predstavnici pravosudnog sektora razmatrali su potrebu za metodologijama evaluacije koje preciznije odražavaju složenost i obim posla povezanog sa postupcima OKK na visokom nivou. Poseban naglasak je stavljen na faktore kao što su vođenje postupaka sa više optuženih i više jurisdikcija, efikasnost u vođenju složenih predmeta, sprečavanje zloupotrebe procesa i odlaganja, pravno obrazloženje u slučajevima finansijskih kriminalnih dela i korupcije, korišćenje alata za finansijsku istragu i platformi za digitalne dokaze, kao i primena sporednih kazni (pokazatelj: 11.i).¹⁵²

¹⁴⁹ Mišljenje br. 1220/2024, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)010-e) (pristupljeno 12. maja 2025) (pristupljeno 15. maja 2026).

¹⁵⁰ Izveštaj EU o Kosovu za 2025. godinu, str. 28, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/127563ea-4c03-44a4-b56c-2d569afd86a5_en?filename=kosovo-report-2025.pdf (pristupljeno 13. maja 2026. godine).

¹⁵¹ Izveštaj EU o Kosovu za 2024. godinu, str. 28, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Kosovo%20Report%202024.pdf, https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2024/07/ENG_Integrity-of-Judges-and-Prosecutors-The-Constitutional-and-Legal-Issues-of-the-Current-Draft-Law-1.pdf (pristupljeno 18. maja 2026. godine).

¹⁵² Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja i konsultacija sa sagovornicima.

Komisija za procenu sudske efikasnosti SSK dodatno je sproveda radionice posvećene operativnim izazovima i metodologijama ocenjivanja primenjivim na složene sudske postupke, uključujući procenu pravnog rezonovanja, praktično upravljanje sudnicama, profesionalno iskustvo i poštovanje standarda ljudskih prava u složenim slučajevima. Ove aktivnosti predstavljaju određeni napredak u odnosu na prethodni izveštajni period, tokom kojeg su diskusije o kvalitativnim pokazateljima ocenjivanja i raspodeli poslova osetljivoj na složenost bile manje razvijene.

Preostali izazovi u ocenjivanju učinka

Nekoliko sagovornika je navelo da postojeći okviri za procenu učinka i dalje stavljaju primarni naglasak na kvantitativna merenja, uz relativno manji značaj aspekata vezanih za profesionalni učinak, doslednost prakse, obrazloženje iskazano u sudskim aktima i profesionalne kompetencije sudija i sudija-istražitelja. Nekoliko sagovornika je takođe primetilo da su ocene koje sprovode rukovodici regionalnih sudova i tužilaštva često ocenjivane pozitivno, uz ograničeno prateće analitičko objašnjenje ili individualizovanu procenu. Neki glavni tužioci su dodatno naveli da trenutni okvir evaluacije, uključujući ograničen broj pitanja za procenu na raspolaganju nadređenima prvog nivoa, može pružiti ograničen prostor za sveobuhvatniju procenu rada tužilaštva.

Neki sagovornici su takođe izrazili zabrinutost u vezi sa trenutnim okvirom za godišnje planiranje i procenu učinka tužilaca, napominjući da on možda ne odražava dovoljno složenost i obim različitih kategorija predmeta. Svi sudski sagovornici su primetili da se slična očekivanja u pogledu učinka primenjuju u svim tužilaštvima uprkos značajnim regionalnim razlikama u broju predmeta i istražnih zahteva.

Posebno, specijalizovana tužilaštva koja se bave slučajevima organizovanog kriminala i korupcije opisana su kao ona koja vode znatno složenije istrage u poređenju sa kancelarijama koje upravljaju manje složenim portfolijima predmeta.

Sudije i tužioci su istakli da sistemi za ocenu učinka i očekivanja u pogledu obima posla treba da budu bolje usklađeni sa stvarnim institucionalnim kapacitetima i raspoloživim resursima sudova i tužilaštava. U tom pogledu, strateška prioritizacija instituiconalnih potreba,, uključujući raspodelu ljudskih i finansijskih resursa za složene slučajeve organizovanog kriminala i korupcije, prepoznato je kao važno za poboljšanje sudske učinka, efikasnosti i pristupa pravdi. Zainteresovane strane su takođe istakle važnost održivog političkog dijaloga između pravosudnih institucija, Vlade i Skupštine Kosova radi podrške dugoročnom budžetiranju, planiranju i sprovođenju reformi pravosudnog sektora koje utiču na procenu učinka i upravljanje radnikom opterećenjem.

Ipak, zapažanja iz monitoringa i institucionalne konsultacije ukazuju da praktična primena kvalitativne procene učinka i dalje ostaje u ranoj fazi razvoja. Iako formalni okviri za procenu sve više uzimaju u obzir kvalitativne kriterijume, očekivanja u pogledu obima posla i prakse procene i dalje se uglavnom oslanjaju na kvantitativne pokazatelje, uključujući statistiku rešavanja predmeta i mere produktivnosti. Zainteresovane strane sa kojima je Projekat sproveo konsultacije naglasile su da postojeće metodologije procene još uvek ne odražavaju dosledno značajno vreme, analizu dokaza, napore u koordinaciji i upravljanje postupkom koji su potrebni u složenim OKK postupcima.

Ovi izazovi su se takođe ogledali u nadgledanim postupcima OKK. Monitoring suđenja je identifikovao brojne slučajeve koji su zahtevali obimno izvođenje dokaza, analizu finansijskih i digitalnih dokaza, rukovođenje slučaja sa više optuženih, koordinaciju sa veštacima i međunarodnu pravnu saradnju. Nekoliko postupaka obuhvatalo je produžena ročišta, ponovljene procesne radnje i složena pravna pitanja koja su zahtevala značajno angažovanje sudstva i tužilaštva tokom dužih perioda. Iako su takvi naponi od centralnog značaja za efikasno vođenje složenih predmeta OKK, nalazi monitoringa ukazuju da oni nisu uvek lako obuhvaćeni postojećim okvirima za ocenu produktivnosti, koji i dalje stavljaju značajan naglasak na kvantitativne rezultate.

Projekat je takođe konstatovao da produženi i resursno intenzivni OKK postupci i dalje stvaraju tenzije između kvantitativnih očekivanja u pogledu obima posla i praktičnih realnosti u rešavanju složenih predmeta. Nekoliko sagovornika je istaklo da se sudije i tužioci koji vode slučajeve visokog nivoa OKK često suočavaju sa povećanim proceduralnim opterećenjima u vezi sa obimom predloženih dokaza, finansijskim istragama, zahtevima za međunarodnu pravnu saradnju i ponovljenim provesnim radnjama, koji se ne odražavaju adekvatno u postojećim sistemima za ocenu učinka. Ovo se takođe ogledalo u praćenim slučajevima OKK, gde je značajan napor sudskih i tužilačkih organa često bio posvećen upravljanju složenim proceduralnim i dokaznim pitanjima, a koja su daleko prevazilazila ono što se može izmeriti samo statistikom o okončanju predmeta.

Sistemske podatke dobijeni analizom sudskih akata i praćenjem suđenja pružaju snažan argument za reformu sistema ocenjivanja učinka. Ključni uočeni obrasci: dominacija oslobađajućih presuda zbog nedovoljnih dokaza, visoka stopa ukidanja presuda prvostepenih sudova u oslobađajuće presude (18.2 procenat) i oslanjanje na SPK kako bi se povećao broj osuđujućih presuda, ukazuju na to da sistem koji uglavnom nagrađuje količinu podnetih i rešenih predmeta može nenamerno podstaći tužioce da potvrđuju i podnose optužnice na osnovu nižeg praga dokaza, umesto da ulažu neophodan napor u izgradnju dokazivog slučaja.

Ovaj obrazac se razlikuje od obrade predmeta putem SPK, koji su efikasniji, ali služe drugoj svrsi. Ocenjivanje učinka ne bi trebalo da nagrađuje samo količinu, brzinu ili zaključenje predmeta. Da bi se rešili sistemski nedostaci koje su otkrili podaci praćenja, ono mora da uključi pokazatelje kvaliteta rezultata koji su povezani sa konačnim ishodima i žalbenim ispravkama. Ovo potvrđuje potrebu za operacionalizacijom kvalitativnih kriterijuma učinka i obezbeđivanjem da očekivanja u pogledu obima posla odražavaju složenost predmeta OKK.

Istovremeno, sam proces reforme i dalje se suočava sa operativnim i institucionalnim izazovima. Zainteresovane strane su navele kašnjenja u zakonodavnim reformskim procesima, ograničenu uključenost tokom određenih faza konsultacija i odsustvo potpuno funkcionalne Skupštine tokom dela izveštajnog perioda, što je uticalo na usvajanje i sprovođenje nekoliko zakonodavnih inicijativa.¹⁵³

U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, pravosudne institucije na Kosovu pokazale su povećano institucionalno angažovanje u pogledu reforme sistema za procenu

učinka sudija i tužilaca i veće priznavanje potrebe za integrisanjem kvalitativnih pokazatelja osetljivih na složenost u metodologije procene za OKK postupke. Napori na zakonodavnim reformama, institucionalne konsultacije i tehničke radionice predstavljaju važan napredak u jačanju odgovornosti i unapređenju praksi procene (pokazatelj: 11.i). Međutim, sprovođenje je i dalje u ranoj fazi, jer se praktični sistemi ocenjivanja uglavnom i dalje oslanjaju na kvantitativne pokazatelje, dok složenost, obim posla i procesne zahteve povezane sa postupcima visokog nivoa u OKK-u još uvek nisu dosledno ili sistematski odraženi u procenama učinka (pokazatelji: 11.i i 11.ii).

Kao sledeći korak, sudske i tužilačke institucije mogle bi u praksi operacionalizovati kvalitativne kriterijume za procenu učinka, obezbediti da očekivanja u pogledu obima posla odražavaju složenost slučajeva OKK, ojačati transparentnost i doslednost metodologija ocenjivanja i nastaviti da usavršavaju institucionalne okvire kako bi sistemi za procenu učinka bili usklađeni sa realnošću vođenja postupka i gonjenja u složenim slučajevima organizovanog kriminala i korupcije.

¹⁵³ Ibid.

SSK, Vrhovni sud, TSK i Glavni tužilac za Kosovo treba da bolje koordinišu aktivnosti među zainteresovanim stranama i donatorima kako bi izbegli dupliranje i maksimizovali sinergije.

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

12.2 Institucije treba da sprovode periodične vežbe "mapiranja" kako bi održavale ažurnu evidenciju aktivnosti koje se mogu koristiti za podršku koordinaciji i procenu implementacije i uticaja.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

12.i. Postojanje akcionih planova ili izveštaja o praćenju sa koordinacionih sastanaka dostupnih javnosti.

12.ii. Broj koordinacionih sastanaka održanih godišnje.

Tokom tekućeg perioda izveštavanja, sudske i tužilačke institucije održavale su aktivnu saradnju sa međunarodnim partnerima kroz događaje na visokom nivou, tematske diskusije i bilateralne razmene. Međutim, sprovođenje i dalje je u fazi početne posvećenosti, jer ove

aktivnosti još nisu pretočene u strukturirani i periodičan mehanizam koordinacije, niti su podržane sistematskim planiranjem, mapiranjem ili dokumentovanim procesima praćenja koji bi omogućili usklađivanje i praćenje zajedničkih napora.

Nalazi:

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, sudske i tužilačke institucije nastavile su da sarađuju sa međunarodnim partnerima kroz niz događaja na visokom nivou i tematskih diskusija koje se bave prioritetima reforme u sektoru pravde. Ove aktivnosti pružile su priliku za predstavljanje institucionalnih strategija i razmenu mišljenja sa međunarodnim zainteresovanim stranama o tekućim i planiranim inicijativama.

Institucionalna koordinacija sa međunarodnim partnerima

Značajni primeri uključuju koordinacione razgovore koje je vodio SSK i događaje organizovane u okviru Dana pravosuđa u decembru 2024. i 2025. godine, koji su okupili predstavnike institucija i međunarodne partnere da predstave i razgovaraju o strateškim prioritetima za naredne godine. Ove aktivnosti doprinose pokazatelju 12.ii, što odražava kontinuiranu interakciju između institucija i spoljnih zainteresovanih strana.

Tužilaštva su se takođe bavila tematskim dijalogom i bilateralnom razmenu sa međunarodnim

partnerima. Glavni tužilac i TKS su tokom tekućeg izveštajnog perioda organizovali konferencije i radionice uz učešće tužilaca, sudija i spoljnih partnera, i nastavili su da sarađuju sa donatorima na aktivnostima vezanim za reforme u okviru svog mandata. Ove interakcije pokazuju aktivan nivo angažovanja i doprinose ukupnom broju događaja vezanih za koordinaciju (pokazatelj: 12.ii).

Još jedna inicijativa, pokrenuta početkom 2026. godine u okviru Projekta zajedno sa Kancelarijom Evropske unije na Kosovu i EULEKS-om, bila je usmerena na unapređenje sprovođenja odabranih preporuka koje ne zahtevaju dodatnu finansijsku ili podršku u izgradnji kapaciteta. Ona je obuhvatala sastanke sa KSS, TSK, glavnim tužiocima i predsednicima sudova, kao i fokus-grupe sa sudijama i tužiocima, identifikujući konkretne kratkoročne akcije i omogućavajući praćenje obaveza.

Međutim, inicijativu su vodili i olakšavali međunarodni partneri, uz institucionalno učešće sudskih i tužilačkih aktera. Ovo ukazuje da koordinacioni naponi još nisu ugrađeni u institucionalno vođen, stalni

mehanizam sa jasno definisanim vlasništvom. Kao rezultat toga, praćenje obaveza i usklađivanje aktivnosti i dalje zavise od spolja pokrenutih procesa, što ograničava razvoj održivog institucionalnog vlasništva i strukturisanog, sektorski vođenog pristupa.

Iako saradnja sa međunarodnim partnerima ostaje aktivna, raspoložive informacije ne ukazuju na postojanje strukturiranog i periodičnog mehanizma koordinacije podržanog sistematskim planiranjem, mapiranjem ili dokumentovanim praćenjem. Nije identifikovan nijedan konsolidovani akcioni plan ili javno dostupni sažetak rezultata nakon koordinacionih aktivnosti (pokazatelj: 12.i), što ograničava mogućnost procene usklađenosti, praćenja implementacije ili identifikovanja preklapanja između inicijativa. Kao rezultat toga, koordinacija se i dalje uglavnom odvija kroz pojedinačne inicijative i angažovanje zasnovano na projektima, što ograničava strateško opredeljivanje prioriteta i smanjuje uvid u širi obim i uticaj spoljne podrške.

Mehanizmi koordinacije

Nalazi monitoringa ukazuju da ova ograničenja imaju i praktične implikacije za postupanje u slučajevima OKK. U okviru nekoliko preporuka obuhvaćenih Projektom, uključujući upravljanje slučajevima, procenu

učinka, finansijske istrage, pristup finansijskim informacijama i međunarodnu pravnu saradnju, različiti organi su identifikovali slične izazove i rešavali ih kroz odvojene inicijative koje podržavaju donatori. U odsustvu strukturiranog mehanizma za koordinaciju i praćenje, mogućnosti za konsolidovanje naučenih lekcija, usklađivanje napora za reforme i promovisanje dosledne primene u svim institucijama mogu biti smanjene. To može doprineti nejednakom napretku u rešavanju sistemskih pitanja koja utiču na efikasnost i efektivnost postupka OKK.

Međunarodni standardi, uključujući UN indikatore vladavine prava i Kijevske preporuke OEBS/ODIHR, naglašavaju da strukturirana koordinacija sa spoljnim akterima doprinosi boljoj usklađenosti, smanjuje dupliranje i jača odgovornost.¹⁵⁴ Redovne platforme za koordinaciju i mapiranje spoljne podrške strateški nadgledaju i jačaju institucionalno vođstvo u upravljanju procesima reformi.

U celini, u poređenju sa prethodnim periodom, institucionalni angažman sa međunarodnim partnerima ostaje aktivan, ali njegova struktura se suštinski nije promenila. Stoga implementacija i dalje ostaje na nivou početne posvećenosti. Provođenje ove preporuke zahteva uspostavljanje formalne i redovne platforme za koordinaciju, uz mapiranje spoljne

¹⁵⁴ Ujedinjene nacije, Indikatori vladavine prava: Vodič za sprovođenje i projektne alate, 2011, dostupno na https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf; OEBS/ODIHR, Kijevske preporuke o sudskoj nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji, 2010, stav 27, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf> (pristupljeno 17. maja 2026).

podrške i jasne mehanizme za praćenje, uključujući akcione planove i javno dostupne rezimee rezultata (pokazatelj: 12.i). Kao sledeći korak, institucije bi mogle da formalizuju

kalendar koordinacije, imenovale kontakt-lica za angažovanje i obezbedile da svaki sastanak koordinacije dovodi do dokumentovanih akcionih koraka za praćenje.

13

Preporuka

Ojačati i redovno ocenjivati efikasnost specijalizovanih jedinica OKK.

13.1 SSK i TSK treba da uspostave jasno definisane pokazatelje učinka i kontinuirano nadgledaju, procenjuju i unapređuju učinak i efikasnost specijalnih departmana zaduženih za slučajeve OKK visokog nivoa.

13.2 TSK i Glavni tužilac Kosova treba da poboljšaju učešće apelacionih tužilaca na ročištima pred Apelacionim sudom i da razmotre uspostavljanje specijalizovane jedinice OKK u okviru Apelacionog tužilaštva.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

13.i. Postojanje javno dostupnih izveštaja koji procenjuju kapacitet, potrebe i efikasnost specijalizovanih jedinica OKK.

13.ii. Godišnji izveštaji o ocenjivanju učinka specijalnih departmana.

13.iii. Procenat žalbenih ročišta u vezi sa OKK kojima prisustvuju apelacioni tužioci.

Tokom izveštajnog perioda, sudske i tužilačke institucije uvele su mere usmerene na jačanje praćenja, izveštavanja i nadzora nad specijalizovanim jedinicama OKK, uključujući nove regulatorne okvire, prošireno izveštavanje o učinku i prilagođavanja kadrovskih struktura.

Nalazi:

Tokom izveštajnog perioda, kosovske sudske i tužilačke institucije pojačale su fokus na praćenje i nadzor specijalizovanih jedinica OKK. U poređenju sa prethodnim periodom, ovo odražava strukturiraniji institucionalni pristup, sa većom upotrebom izveštavanja i unutrašnjeg praćenja toka predmeta u Specijalnim departmanima koja se bave slučajevima visokog organizovanog kriminala i korupcije.

Praćenje učinka specijalizovanih jedinica za organizovani kriminal

Izveštaji o učinku ukazuju na kontinuiranu aktivnost u okviru specijalizovanih jedinica. Godišnji izveštaji pokazuju da su specijalizovana sudska odeljenja i tužilaštva održala

Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi, jer se prakse ocenjivanja učinka još uvek ne primenjuju na doslednom i uporedivom nivou u svim institucijama, objavljivanje podataka o učinku ostaje ograničeno, a ključni operativni aspekti, posebno učešće tužilaca na apelacionom nivou, još uvek nisu sistematski rešeni.

protok predmeta, uključujući rešavanje predmeta koji premašuju planirane ciljeve i povećano izveštavanje o rezultatima rada tužilaštva.¹⁵⁵ Pored toga, objavljivanje informacija o učinku na nivou apelacionih sudija i pojedinačnih tužilaca predstavlja korak ka većoj institucionalnoj transparentnosti i odgovornosti (pokazatelj 13.ii).¹⁵⁶

Ključni razvoj bio je usvajanje regulatornog okvira kojim se uređuje funkcionisanje specijalnih departmana u Osnovnom sudu i Apelacionom sudu, uz podršku godišnjih radnih planova. Ove mere uvode zahteve za planiranje vođenja predmeta, uloge unutrašnjeg nadzora i odgovornosti rukovodstva suda za nadzor.¹⁵⁷ Ovo pruža osnovu za strukturiraniji monitoring učinka i

¹⁵⁵ Zvanični sajt KJC, Statistički izveštaj sudova za 2025. godinu, str. 9, dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/99300_KGJK_Raporti_Statistikor_Gjykatave_Vjetori_2025.pdf; Statistički izveštaj sudova za 2024. godinu, str. 9, dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/59474_KGJK_RAPORTI_PERGJITHSHEM_VJETOR_2024.pdf ; Zvanični sajt tužilačkog sistema, Izveštaj Specijalnog tužilaštva za 2024. godinu, dostupan na: https://prokuroria-rks.org/uploads/2025/05/1c80171b-6b7e-467f-9951-9f5b27fc1981_44.pdf (pristupljeno 22. maja 2026.); Izveštaji za 2025. godinu o odeljenjima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, dostavljeni Projektu od strane Specijalnog tužilaštva 21. aprila 2026.

¹⁵⁶ Zvanični sajt tužilačkog sistema, Izveštaj Specijalnog tužilaštva za 2024. godinu, dostupan na: https://prokuroria-rks.org/uploads/2025/05/1c80171b-6b7e-467f-9951-9f5b27fc1981_44.pdf (pristupljeno 22. maja 2026.)

¹⁵⁷ Zvanični sajt KJC, Pravilnik o organizaciji i funkcionisanju Specijalnog Departmana u okviru Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda, dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/igs/41770_KGJK_Rregullore_Nr_01_2025_per_Organizimin_dhe_Funksionimin_Departamentit_Special_ne_Gjykatene_Themelore_ne_Prishtine_dhe_Gjykatene_Apelit.pdf; Okružni sud u Prištini, Plan rada Posebnog odeljenja za 2024. godinu, dostupan na: https://prishtine.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/37300_GJTh_Prishtine_Plani_veprimit_per_Departamentin_Special.pdf; i Radni plan za 2025. godinu, dostupan na: https://prishtine.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/66284_GJTh_Prishtine_Plani_Punes_per_vitin_2025.pdf (pristupljeno 22. maja 2026).

doprinosi pokazatelju 13.ii.

Konsultacije sa predsednicima sudova i glavnim tužiocima ukazuju da se unutrašnje prakse nadzora sve više koriste za praćenje toka predmeta i obima posla u specijalizovanim jedinicama. Međutim, takav nadzor ostaje uglavnom usmeren na pojedinačne predmete, a ne na sistematsku procenu institucionalnih rezultata.¹⁵⁸ Uporedivi pokazatelji učinka među institucijama još nisu u potpunosti uspostavljeni, a rezultati nadzora se ne preobražavaju dosledno u javno dostupne procene ili se ne koriste za donošenje odluka o raspodeli resursa (pokazatelji 13.i i 13.ii).

Ovo je posebno relevantno u kontekstu nadziranih OKK postupaka, koji često obuhvataju više optuženih, obiman dokazni materijal, finansijske istrage, zahteve za međunarodnu pravnu saradnju i produžene rasporede suđenja. Efikasnost specijalizovanih jedinica direktno utiče na njihovu sposobnost da upravljaju ovim proceduralnim i dokazivim zahtevima, adekvatno raspoređuju resurse i obezbede blagovremeni tok složenih predmeta. U odsustvu sistematske procene učinka i pregleda kapaciteta, institucije mogu imati poteškoće u identifikovanju operativnih čvornih tačaka, potreba za osobljem i praksi koje utiču na efikasnost i kvalitet vođenja predmeta OKK.

Dostupnost detaljnih podataka o učinku i dalje je ograničena. Iako

godišnji izveštaji pružaju agregirane brojke, redovno objavljivanje uporedivih informacija o kapacitetu, obimu posla i rezultatima u okviru specijalizovanih jedinica OKK još uvek nije uspostavljeno, što ograničava transparentnost i analizu trendova.

Kapacitet i održivost

Kapacitet osoblja i dalje utiče na funkcionisanje specijalizovanih jedinica. Razlike u broju tužilaca i sudija raspoređenih na slučajeve OKK i dalje su očigledne na svim nivoima. Na centralnom nivou broj tužilaca u SKT premašuje broj sudija u Specijalnim odeljenjima, dok je na regionalnom nivou situacija obrnuta, sa više sudija nego tužilaca.¹⁵⁹ Nedavne mere za zapošljavanje i unapređenje, uključujući dodatna sudijska radna mesta i unapređenja u tužilačkim strukturama, predstavljaju korake ka otklanjanju ovih razlika, iako će njihov uticaj na raspodelu obima posla i napredovanje predmeta zahtevati dalje praćenje.

Konsultacije sa institucionalnim rukovodstvom dodatno ukazuju da se izazovi u vezi sa kadrovskim sastavom odnose ne samo na broj zaposlenih, već i na održivost i podsticaje. Specijalizovane uloge u OKK zahtevaju kontinuirani angažman na složenim i resursno intenzivnim predmetima, što utiče i na zapošljavanje i na zadržavanje kadrova. Iako su uvedeni finansijski podsticaji za sudije u specijalizovanim odeljenjima, zainteresovane strane su istakle da održavanje adekvatnog i stabilnog nivoa kadrova ostaje stalna

¹⁵⁷ Projektne konsultacije sa glavnim tužiocima i predsednicima sudova

¹⁵⁹ Projektna posmatranja praćenja suđenja i konsultacije sa sagovornicima..

briga.

Koordinacija između sudskih i tužilačkih institucija u vezi sa specijalizovanim OKK jedinicama i dalje se oblikuje kroz angažovanje usmereno na pojedinačna pitanja. Sastanci rukovodilaca institucija bavili su se praktičnim pitanjima kao što su rasporedi, radno opterećenje i primena pravnih standarda. Međutim, konsultacije ukazuju da takav angažman ne dovodi dosledno do strukturisanih pratećih aktivnosti ili praćenja dogovorenih mera, čime se ograničava značajan doprinos održivim poboljšanjima u funkcionisanju specijalizovanih jedinica.

Učešće apelacionih tužilaca

Značajan operativni nedostatak i dalje postoji na nivou apelacionom. Podaci praćenja pokazuju da je učešće apelacionih tužilaca na ročištima Apelacionog suda ograničeno. Od 41 predmeta koje je Apelacioni sud pregledao jednom ili više puta, ročišta su održana u 32 od njih. Apelacioni tužilac je učestvovao samo na tri od ovih sednica, uključujući i predmete u kojima je tužilaštvo podnelo žalbu (faza 13.iii). Tokom konsultacija u okviru Projekta i radionica koje je vodio Vrhovni sud, a u kojima su učestvovali sudije Vrhovnog suda i Apelacionog suda, kao i tužioci iz Glavnog tužilaštva, učesnici su istakli značaj prisustva apelacionih tužilaca na ročištima po žalbama. Sudije su istakle da bi direktno učešće pružilo veće

mogućnosti za razjašnjavanje tužilačkih argumenata, omogućilo efikasnije angažovanje po pitanjima pokrenutim tokom žalbenog postupka, reagovanje na probleme koji se pojave tokom žalbene revizije i doprinelo efikasnom rešavanju složenih slučajeva OKK. Učesnici su takođe naglasili da prisustvo žalbenog tužioca ima važnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti i preuzimanju vlasništva nad predmetom, pokazujući aktivno angažovanje u žalbenom postupku i poznavanje slučaja, umesto oslanjanja isključivo na pisane podneske koji potvrđuju stav izložen u prvom stepenu. Glavni tužioci su takođe predložili da u slučajevima u kojima su optuženi opravdani u prvom stepenu, tužilac prvostepenog suda treba da prisustvuje žalbenim ročištima zajedno sa apelacionim tužiocem. Ovaj pristup se takođe odražava u viziji koju je predstavio novi glavni tužilac Kosova pred TSK, a koja predviđa veće učešće apelacionih tužilaca na žalbenim ročištima, posebno u slučajevima od posebnog značaja.¹⁶⁰

Konsultacije sa Apelacionim tužilaštvom ukazuju da je ova situacija povezana sa opterećenjem poslom, brojem zaposlenih i unutrašnjom raspodelom odgovornosti. Iako se pisani podnesci sistematski pripremaju, učešće na ročištima nije obezbeđeno na redovnoj osnovi. S obzirom na sve veći broj apelacionih ročišta, raspoloživi kadar ne dozvoljava dosledno prisustvo. 2026. godine TSK je doneo odluku da u Apelacionom tužilaštvu imenuje dva

¹⁶⁰ Odgovori TSK na Projekat za informacije od 17. septembra 2026.

apelaciona tužioca za vođenje predmeta koji potiču iz Specijalnog tužilaštva. Kasnije, u septembru, TSK je poništio prethodnu odluku, navodeći da takav aranžman nije predviđen zakonskim okvirom i da se od apelacionih tužilaca, kao tužilaca druge instance, očekuje da imaju profesionalnu kompetenciju za vođenje svih vrsta krivičnih predmeta.¹⁶¹

Traju diskusije o ciljanim treninzima za apelacione tužioce, dok trenutni pravni okvir podržava opšti pristup zasnovan na opštoj nadležnosti, umesto da predviđa posebnu specijalizaciju unutar apelacionog tužilaštva.¹⁶² Ovo ostaje praznina u okviru pokazatelja 13.iii i 13.iv.

Ograničena prisutnost apelacionih tužilaca na ročištima utiče na vođenje apelacionih postupaka, posebno u složenim OKK slučajevima gde lično razjašnjavanje pravnih i činjeničnih pitanja može doprineti fokusiranjem odlučivanju. Ograničena prisutnost apelacionih tužilaca na ročištima takođe se odrazila na nadgledane žalbe OKK. U slučajevima koji uključuju složene dokazne zapise ili oslobađajuće presude, odsustvo tužilačkog zastupanja smanjilo je mogućnosti žalbenog veća da traži pojašnjenje argumenata iznetih u pismenim podnescima ili da se direktno bavi pitanjima koja su se pojavila tokom ročišta. Učesnici u konsultacijama o projektu smatrali su da je ovo posebno

relevantno u slučajevima OKK visokog nivoa, gde apelaciona revizija često obuhvata složena činjenična i pravna pitanja.

Međutim, poboljšano učešće apelacionih tužilaca na ročištima Apelacionog suda treba da bude praćeno suštinskim i proaktivnijim angažovanjem tokom apelacionog postupka. Samo prisustvo verovatno neće rešiti šire izazove identifikovane u žalbenom pregledu, uključujući ponovna suđenja i ograničen broj prvostepenih odluka izmenjenih u drugostepenom postupku. Posebno, žalbeni tužioci treba da budu spremni da se aktivno uključe u činjenična i pravna pitanja koja se razmatraju, naročito u žalbama koje se odnose na oslobađajuće presude i druge složene ili važne slučajeve OKK. Prethodna konsultacija sa tužiocem koji je vodio slučaj u prvom stepenu mogla bi dodatno da ojača razumevanje tužioca apelacionog tužilaštva u pogledu dokazane građe i pravnog stava tužilaštva. Pored toga, Apelaciono tužilaštvo moglo bi sistematski da identifikuje i pregleda slučajeve u kojima je suštinsko angažovanje tužilaštva u drugom stepenu doprinelo efikasnom vođenju postupka u složenim slučajevima, sa ciljem razvoja i širenja dobrih praksi među tužiocima apelacionog tužilaštva.

U poređenju sa prethodnim periodom, institucije na Kosovu preduzele su

¹⁶¹ Zvanični sajt KPC, https://prokuroria-rks.org/uploads/2026/09/c6fddaad-8699-4c75-8c4e-784e1bb70665_Vendim-Shfuqizohet%20Vendimi%20KPK.br.538.2025,%20od%2017%20jula%202025%20-br.%201441.2026.pdf (pristupljeno 25. septembra 2026).

¹⁶² Odgovori TSK na Projekat za informacije od 17. septembra 2026.

korake da ojačaju praćenje, izveštavanje i nadzor nad specijalizovanim jedinicama OKK. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. Dostupni dokazi još uvek ne pokazuju sistematsko objavljivanje procena učinka (pokazatelj 13.i), doslednu primenu okvira za procenu učinka (pokazatelj 13.ii) ili redovno učešće apelacionih tužilaca na ročištima (pokazatelj 13.iii). Promocija ove preporuke zahtevaće jačanje

korišćenja podataka o učinku, obezbeđivanje održivog kadrovskog sastava i unapređenje usklađenosti između praćenja, operativnih praksi i učešća na svim nivoima postupka. Kao sledeći korak, institucije bi mogle da uspostave jedinstven okvir za praćenje učinka, usklade raspodelu kadrova sa potrebama predmeta i obezbede redovno i suštinsko učešće apelacionih tužilaca kroz jasno definisane odgovornosti i mehanizme izveštavanja.

14

Preporuka

Poboljšati doslednost izricanja kazni, obrazloženja i preventivnog uticaja presuda u slučajevima visokog nivoa OKK.

14.1 Vrhovni sud treba da unapredi ažurirane smernice za izricanje kazni kako bi bile usklađene sa novim ZKP-om i kako bi obuhvatale složene OKK predmete koji uključuju više optuženih i sankcija. Vrhovni sud - takođe treba da razvije sudsku praksu, pravna mišljenja ili druge smernice radi postavljanja standarda i razjašnjavanja procesnih praksi i očekivanja u pogledu izricanja kazni, uključujući doslednu primenu sporednih kazni.

14.2 Sudije i tužioci treba da obezbede da odluke o izricanju kazne i sporazumi o priznanju krivice sadrže jasno, individualizovano obrazloženje i da se sporedne kazne razmatraju i izričito navode gde je to zakonski primenljivo. U svim presudama i ishodima zasnovanim na sporazumu o priznanju krivice treba izneti obrazloženje za izricanje ili izuzeće takvih sankcija.

14.3 SSK, Savet tužilaca i Glavni tužilac treba da koordinišu napore za praćenje, unapređenje i nadgledanje jednoobraznih praksi u primeni smernica za izricanje kazni i sporednih kazni, da utvrde standarde za obrazloženje i sastavljanje presuda i da podrže veće pozivanje na međunarodne standarde, uključujući praksu Evropskog Suda za ljudska prava.

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

- 14.i. Objavljivanje i sprovođenje ažuriranih smernica za izricanje kazni i pravnih mišljenja o pratećim kaznama.
- 14.ii. Procenat nadgledanih presuda OKK (uključujući SPK) koje (a) sadrže detaljno obrazloženje, uključujući za oslobođenja i izricanje kazni, i (b) uključuju sporedne kazne kada su zakonski primenjive, sa odgovarajućim obrazloženjem.
- 14.iii. Korišćenje prakse ESLJP u presudama OKK na visokom nivou.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije preduzele su prve korake u jačanju doslednosti izricanja kazni i obrazloženja presuda, uključujući usvajanje i diskusiju revidiranog Smernica o izricanju kazni, sudske radionice o obrazloženju i praksi izricanja kazni, i planiranu obuku o primeni smernica za izricanje kazni, praksi ESLJP-a i obrazloženju sudskih

odluka. Međutim, sprovođenje je i dalje u ranoj fazi, jer primena Smernica za izricanje kazni još uvek nije dosledna, nisu izdate konkretne smernice ili pravno mišljenje o sporednim kaznama, a praćene presude i dalje pokazuju varijacije u individualizovanom obrazloženju, upotrebi sporednih kazni i pozivanju na međunarodne standarde.

Nalazi:

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, pravosudne institucije na Kosovu povećale su pažnju na doslednost izricanja kazni, obrazloženje presuda i preventivnu funkciju sankcija u slučajevima visokog nivoa OKK-a. U poređenju sa prethodnim periodom, postoji jači institucionalni angažman

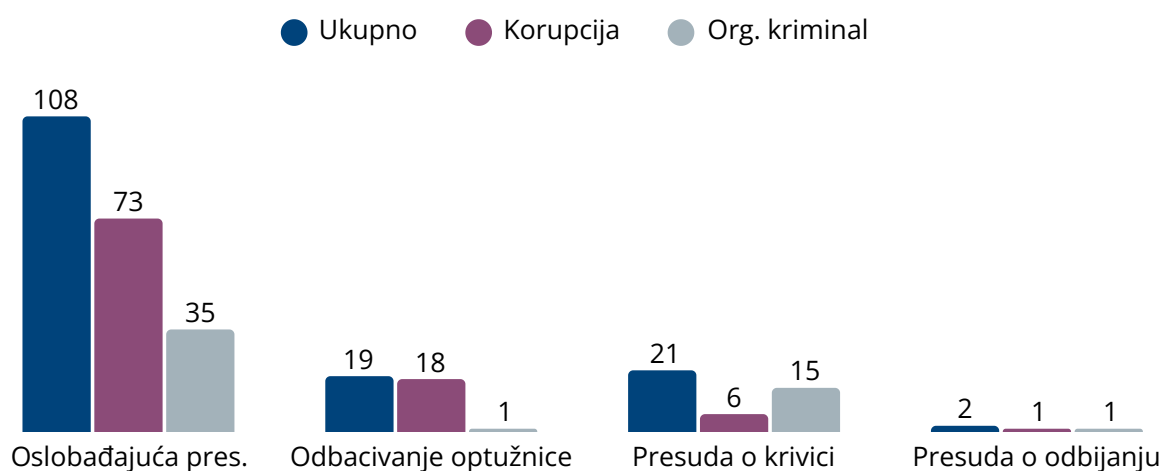
kroz sudske diskusije, obuke i aktivnosti koje predvodi Vrhovni sud. Međutim, monitoring i konsultacije i dalje ukazuju da obrazloženja u presudama, primena sporednih kazni i pozivanje na praksu ESLJP nisu još uvek dosledno ugrađeni u praksu.

Sudski ishodi i trendovi u izricanju kazni

Institucionalni statistički podaci koje su dostavili SSK i TSK uglavnom potvrđuju nalaze monitoringa Projekta, a istovremeno odražavaju i šire trendove izvan uzorka praćenih slučajeva visokog nivoa OKK. Tokom prethodnog izveštajnog perioda, monitoring Projekta je identifikovao oslobađajuće presude kao dominantan ishod u okončanim slučajevima OKK, sa opštom stopom oslobađanja od oko 76 procenata.

Ažurirani podaci monitoringa koji obuhvataju okončane predmete zaključno saseptembrom 2026. godine i dalje pokazuju visoke stope oslobodjenja od krivice, iako sa blagim smanjenjem u odnosu na prethodni izveštajni period, pri čemu je 108 od 150 optuženih (72 procenata) oslobođeno, a 21 optuženi (14 procenata) osuđen u okončanim OKK predmetima koji su praćeni u ovom periodu.¹⁶³

Rezultati za 150 optuženih sa konačnim presudama



Grafikon 8. Ishodi za 150 optuženih sa pravnosnažnim presudama

Šire institucionalne statistike pokazuju mešovitu sliku. Podaci SSK za 2024, 2025 i januar–avgust 2026 u vezi sa slučajevima organizovanog kriminala i zloupotrebe službenog položaja ukazuju na značajan broj i osuda i oslobodjenja.

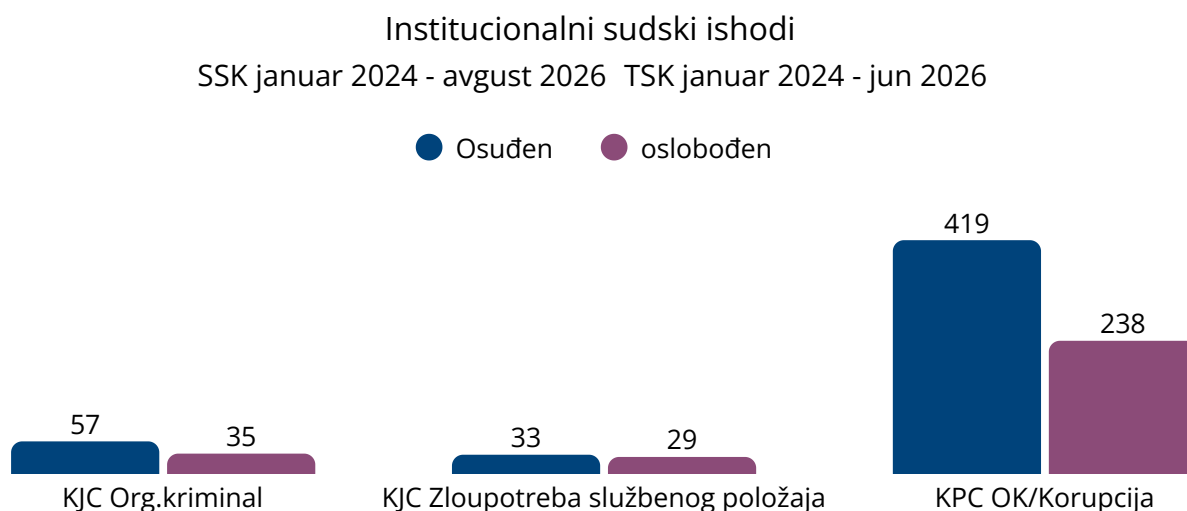
U slučajevima organizovanog kriminala, statistika SSK zabeležila je 57 osuđenih i 35 oslobođenih optuženih tokom navedenog perioda, dok su u slučajevima zloupotrebe službenog položaja zabeleženi 33 osuđeni i 29 oslobođenih optuženih u istom periodu.¹⁶⁴

¹⁶³ Analize pravosudnih akata Projekta.

¹⁶⁴ Zvanična statistika SSK za 2024–prvo tromesečje 2026. godine od 22. maja 2026. Godine i od 1. aprila - 31. avgusta 2026 (odgovor od 18. septembra 2026)

Slično tome, statistički podaci TSK za šire postupke u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom evidentirali su presude o osudi protiv 419

optuženih i oslobađajuće presude za 238 optuženih tokom 2024, 2025. i prve polovine 2026. godine (videti Grafikon 9).¹⁶⁵



Grafikon 9. Institucionalni sudski ishodi (SSK januar 2024 – avgust 2026, TSK januar 2024 – jun 2026)

Iako ovi skupovi podataka nisu direktno uporedivi zbog metodoloških razlika i fokusa Projekta na složene OKK slučajeve) visokog nivoa, oni zajedno ukazuju na kontinuirane izazove u vezi sa dokazivanjem, pravnim kvalifikacijama krivičnih dela i doslednošću sudskih ishoda. Monitoring Projekta i statistike SSK takođe su identifikovali slučajeve u kojima su optužbe za organizovani kriminal rekvafikovane u sekundarna krivična dela, što potvrđuje nalaze da sudovi i dalje prave razliku između strukturisane organizovane kriminalne aktivnosti i suučesništva ili pojedinačnog krivičnog ponašanja kada hijerarhija, kontinuitet ili definisane

organizacione uloge nisu dovoljno utvrđeni. Sve u svemu, podaci iz praćenja i institucionalni podaci ukazuju da, uprkos određenim varijacijama u stopama osuda u okviru širih sudskih statistika, oslobađanja, prekvalifikacije krivičnih dela i varijacije u sudskim ishodima i dalje karakterišu značajan deo OKK postupaka. Iako šire institucionalne statistike odražavaju uravnoteženiju raspodelu osuda i oslobađajućih presuda, praćeni slučajeve visokog nivoa OKK u okviru Projekta i dalje pokazuju znatno veće stope oslobađajućih presuda, što verovatno odražava dokazni, proceduralni i pravni nivo složenosti slučajeva odabranih za praćenje.

¹⁶⁵ Zvanična statistika osnovnih tužilaštava i Specijalnog tužilaštva za period 2024–prvo tromesečje 2026. godine od 18. maja 2026. Godine i za drugo tromesečje 2026 (od 17 Septembra 2026)

Smernice za izricanje kazni i institucionalna praksa

Revidirane Smerniceo izricanju kazni

Vrhovnog suda predstavlja značajan razvoj u vezi sa međaka 14.1. Sudsko rukovodstvo je javno navelo da neki sudije primenjuju Pravilnik, dok drugi to ne čine, i da Vrhovni sud nastavlja da prati njegovu primenu. U kasnijem intervjuu, predsednik Vrhovnog suda je takođe naveo da je primena revidiranih smernica za izricanje kazni i dalje ograničena.¹⁶⁶ Ovo ukazuje da, iako okvir postoji, njegova praktična primena se i dalje razvija. Tokom izveštajnog perioda, Vrhovni sud je takođe održao nekoliko sastanaka sa nižim sudovima i tužilaštvima kako bi podržao ujednačavanje sudske prakse.¹⁶⁷ Ovi sastanci su pružili priliku za razgovor o doslednom primeni pravnih standarda i doprineli daljoj primeni revidiranih smernica za izricanje kazni.

Pored napora Vrhovnog suda, Apelacioni sud se takođe bavio diskusijama o doslednosti izricanja kazni. Predsednik Apelacionog suda je naveo da se politika izricanja kazni razmatra na kolegijumima i radionicama, i da se, kada sudije imaju poteškoća u odlučivanju o predmetima, pitanja mogu uputiti šefu odeljenja na razgovor sa drugim sudijama.¹⁶⁸ Ove prakse ukazuju na povećanu institucionalnu pažnju

posvećenu usaglašavanju, ali još uvek ne predstavljaju sistematske smernice koje se konkretno bave izricanjem kazni u složenim OKK slučajevima, uključujući sporedne kazne.

Vrhovni sud nije planirao specifične smernice o sporednim kaznama. U svom odgovoru na Projekat, Vrhovni sud je potvrdio da nisu planirane specifične smernice o ponovnim suđenjima, suđenjima u odsustvu ili dodatnim kaznama, objašnjavajući da se ova pitanja rešavaju kroz sudsku praksu u pojedinačnim slučajevima.¹⁶⁹ Ovo ostaje ključni jaz u okviru pokazatelja 14.i, posebno zato što praćeni OKK slučajevi i dalje pokazuju različite pristupe upotrebi i obrazloženju sporednih kazna.

Sporedne kazne i mere oduzimanja imovine

Praćenje projekta ukazuje na određeni napredak u primeni sporednih kazni u prvom stepenu. U tekućim praćenim predmetima sa prvostepenim presudama, sporedne kazne su izrečene značajnom broju odgovarajućih optuženih u slučajevima korupcije. U 12 tekućih slučajeva korupcije, u 5 slučajeva 3 optužena su proglašena krivim: među njima – 47 bivših službenika; 30 od 47 je dobilo sporedne kazne kojima im se zabranjuje obavljanje funkcija u javnoj upravi ili javnoj službi u periodu od jedne

¹⁶⁶ Betimi per Drejtesi, Intervju sa predsednikom Vrhovnog suda (29. decembar 2025), min 12–14, dostupno na <https://www.youtube.com/watch?v=nFEnbmeUExE> (pristupljeno 20. maja 2026).

¹⁶⁷ Odgovori Vrhovnog suda na Projekat, 9. septembra 2026.

¹⁶⁸ Betimi per Drejtesi, Intervju sa predsednikom Apelacionog suda (10 marta 2026), min. 16–18, dostupno na: <https://betimiperdrejtesi.com/betimi-per-drejtesi-interviste-valon-totaj-kryetar-i-gjykates-se-apelit/> (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

¹⁶⁹ Odgovori Vrhovnog suda na zahtev Projekta, 22. april 2026. godine.

do četiri godine.¹⁷⁰ Od tih 30, sporedne kazne za 12 optuženih izrečene su u periodu jun 2024 – septembar 2026, dok su još četvorica ponovo podvrgnuta sporednim kaznama nakon ponovljenog suđenja u navedenom periodu. Ovo ukazuje na povećano priznavanje preventivne funkcije sporednih kazni u slučajevima korupcije koji uključuju zloupotrebu javne vlasti. Istovremeno, nalazi monitoringa ukazuju da napredak u primeni sporednih kazni još uvek nije praćen podjednako doslednim obrazloženjem koje objašnjava zašto se takve sankcije izriču u nekim slučajevima, a u drugim preskaču.

Praćenje projekta dalje ukazuje da su mere konfiskacije redovno primenjivane u slučajevima organizovanog kriminala koji uključuju prihod ili sredstva kriminala. Međutim, praćene presude i konsultacije ukazuju da sudovi i praktičari ne uvek jasno razlikuju mere konfiskacije i sporedne kazne u obrazloženju izricanja kazne. Iako konfiskacija doprinosi preventivnim ciljevima i restaurativnoj funkciji u postupcima po OKK, ona ostaje zasebna pravna mera prema Krivičnom zakoniku i treba je jasno razlikovati od sporednih kazni u sudskom obrazloženju i praksi izricanja kazne. U četiri presude, konfiskacija je navedena kao posebna mera, dok su u četiri slučaja sudovi konfiskaciju označili kao sporednu kaznu. Podaci monitoringa takođe otkrivaju varijacije u primeni sporednih kazni u zavisnosti od vrste krivičnog dela i

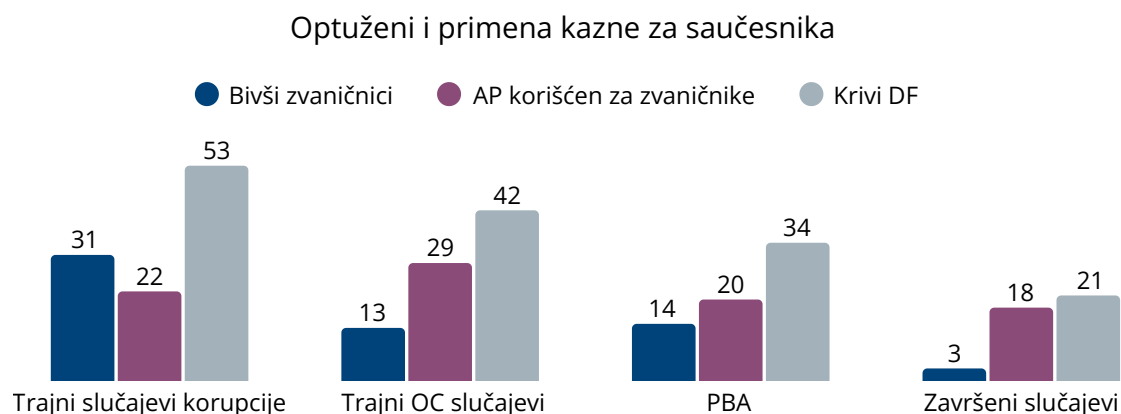
ishoda postupka. Pored nedoslednosti u terminologiji, uočene su razlike u praksi izricanja kazni. U jednom slučaju organizovanog kriminala, trojica osuđenih optuženih nisu dobili sporedne kazne. U slučajevima sporazuma o priznanju krivice, sporedne kazne su izrečene u 21 procenat slučajeva okrivljenih koji su ih mogli dobiti prema Krivičnom zakoniku. Među 32 okrivljena za korupciju koji su zaključili sporazume o priznanju krivice ili su priznali krivicu, 14 je dobilo sporedne kazne (Slika 24). One su obuhvatale zabranu obavljanja javnih funkcija i naknadu štete. Nasuprot tome, nijedna sporedna kazna nije izrečena u slučaju organizovanog kriminala rešenom po postupku SPK-a.¹⁷¹ Ishodi izricanja kazni u okončanim nadziranim slučajevima takođe su raznovrsni. Od 26 okončanih nadziranih slučajeva, osam je završeno osudama (četiri za korupciju i četiri za organizovani kriminal). U tim slučajevima, približno 14 procenata optuženih koji su mogli dobiti sporednu kaznu zaista ju je i dobili.

Sporedne kazne su izrečene u dva od četiri okončana slučaja korupcije, dok neki optuženi nisu dobili takve sankcije čak i kada su dela obuhvatala zloupotrebu javnih sredstava ili nepravilnu upotrebu službenih informacija.¹⁷² Konfiskacija predmeta korišćenih za izvršenje krivičnih dela i prihoda ostvarenih tim povodom izrečena je u sva četiri okončana slučaja organizovanog kriminala. Ovi nalazi su direktno relevantni za merilo 14.ii.

¹⁷⁰ Analize sudskih akata Projekta.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.



Grafikon 10. Optuženi i izrečene sporedne kazne

Obrazloženja presuda

Ograničeno obrazloženje u vezi sa izricanjem ili izostavljanjem sporednih kazni ostaje relevantno. Podaci monitoringa ukazuju da, gde je primenjivo, optuženi nisu dobili sporedne kazne, a presude nisu uvek objašnjavale razloge za njihovo izostavljanje.¹⁷³ U devet tekućih i okončanih slučajeva osuđujućom presudom, sud nije izrekao sporedne kazne optuženima i nije naveo obrazloženje za njihovo izostavljanje. Ovo utiče i na preventivni uticaj sankcija i na mogućnost procene da li su ishodi izricanja kazni proporcionalni, dosledni i odgovarajući ulozi optuženog.

Praktika tužilaštva pokazuje neke pozitivne pomere. Ukupno, od 69 optužnica analiziranih u okviru

Projekta, u 21 optužnici za korupciju visokog nivoa tužilaštvo je izričito zatražilo sporedne kazne, uključujući zabranu obavljanja javnih funkcija, zabranu obavljanja profesije ili delatnosti i naknadu štete u skladu sa članom 59 Krivičnog zakonika.¹⁷⁴ Slično tome, u 21 optužnici su uključeni zahtevi za konfiskaciju i navedeni su relevantni zakonski i podzakonski akti na način koji je podržao jasnoću teorije slučaja tužilaštva.¹⁷⁵ Ova praksa je značajna jer dosledni zahtevi tužilaštva mogu pomoći sudovima da eksplicitno u presudama i sporazumima o priznanju krivice odrede sporedne kazne i konfiskaciju.

Obrazloženje presuda ostaje centralno pitanje. Tokom sudskih konsultacija i radionica koje je organizovala Misija OEBS na Kosovu i Vrhovni sud, sudije iz različitih instanci priznale su da

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Krivični zakonik Kosova 06/L-074, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18413> (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

¹⁷⁵ Analize pravosudnih akata Projekta.

značajan deo presuda zahteva jače obrazloženje.¹⁷⁶ Diskusije su identifikovale ponavljajuće probleme, uključujući presude koje navode olakšavajuće i otežavajuće okolnosti bez jasnog objašnjenja njihovog uticaja na izricanje kazne, ograničenu individualizaciju u slučajevima sa više optuženih, čitanje iz zapisnika iskaza svedoka i obrazloženje koje se više oslanja na opisne rezime nego na pravno-analitički pristup.

Praćenje projekta u periodu od jula 2021. do septembra 2026. takođe je identifikovalo varijacije u stepenu individualizacije primenjene u obrazloženju kaznenih odluka pred svim sudovima prvog stepena. Ukupno, od 21 presude za osudu u slučajevima sa više optuženih, u deset presuda sud je za sve optužene zajednički procenjivao olakšavajuće i otežavajuće okolnosti. U osam presuda, iako je obrazloženje obuhvatalo relevantne faktore, ocena je bila samo delimično individualizovana, pri čemu su neke okolnosti razmatrane odvojeno za određene optužene, dok su druge bile razmatrane zajednički. Samo u šest presuda procena je u potpunosti individualizovana za svakog optuženog. Ovo pokazuje da sudovi pristupaju relevantnim faktorima za izricanje kazne sa različitim nivoima detaljnosti. Pojedinačno izricanje kazne je posebno važno u slučajevima OKK sa više optuženih, jer optuženi često imaju različite uloge, nivo odgovornosti, kriminalne istorije i lične okolnosti.

Kada se faktori za izricanje kazne procenjuju zajednički, može biti manje jasno kako je sud odredio vrstu i ozbiljnost kazne izrečene svakom optuženom. Pojedinačno razložno obrazloženje još uvek nije dosledno u svim praćenim presudama. Sudske konsultacije su dodatno potvrdile potrebu za obrazloženjem specifičnim za pojedinačni slučaj, naročito u presudama koje uključuju oslobađajuće presude, više optuženih i odluke o izricanju kazne. Sudije su se složile da presude treba da budu u skladu sa zahtevima ZKP i da sadrže obrazloženje koje odražava okolnosti svakog optuženog i osnovu za konačan ishod.¹⁷⁷ Ovo je direktno relevantno za pokazatelj 14.ii i podržava potrebu za jasnijim institucionalnim očekivanjima u pogledu sastavljanja presuda i obrazloženja izricanja kazne.

Korišćenje prakse ESLJP

Upotreba prakse ESLJP ostaje ograničena u nadgledanim presudama OKK. Ranija praćenja su pokazala da je eksplicitno pozivanje na praksu ESLJP u presudama OKK i dalje ograničeno.¹⁷⁸ Novija istraživanja civilnog društva pokazala su da je praksa ESLJP citirana u 13 procenata svih presuda i 8,7 procenta krivičnih predmeta,¹⁷⁹ dok je monitoring Projekta od sredine 2021. identifikovao samo sedam presuda, četiri prvostepenih presuda, dve presude Apelacionog suda i jednu presudu Vrhovnog suda koje se pozivaju na praksu ESLJP. Ovo ukazuje

¹⁷⁶ Projekat konsultacije sa sagovornicima

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Analize pravosudnih akata Projekta.

¹⁷⁹ Kosovski institut za pravosuđe, „Primena sudske prakse ESLJP na Kosovu“, maj 2025. godine, str. 13, <https://klics.org/aplikimi-i-jurisprudences-se-gjednj-se-ne-kosove/> (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

da, uprkos sve većoj institucionalnoj pažnji posvećenoj međunarodnim standardima, eksplicitno korišćenje prakse ESLJP još uvek nije postalo rutinska karakteristika sudskog rezonovanja u OKK slučajevima visokog nivoa.

Predsednik Vrhovnog suda je izjavio da nedostatak direktnog poziva na praksu ESLJP i samog suda ne znači nužno da se ona ne primenjuje, uz napomenu da se praksa Suda može koristiti tamo gde postoje pravni propusti.¹⁸⁰ Predsednik Vrhovnog suda je takođe naveo da se u okviru Vrhovnog suda osniva Kancelarija za praćenje i objavljivanje, sa ciljem podrške ujednačavanju sudske prakse i usklađivanju sa praksom Suda.¹⁸¹

Predsednik Vrhovnog suda je izjavio da se obrazloženja presuda redovno razmatraju na sastancima i radionicama sa sudijama različitih nivoa pravosuđa.¹⁸² Ove aktivnosti su značajne, ali njihov uticaj će zavisi od toga da li će se pretočiti u dosledne prakse obrazloženja u nadgledanim presudama OKK. Institucionalni odgovori i javne izjave ukazuju da se preduzimaju određene mere kako bi se rešilo ograničeno korišćenje prakse ESLJP. Program kontinuirane obuke

KAP 2026 predviđa obuke o primeni Smerinica za izricanje kazni, prakse ESLJP i obrazloženju sudskih odluka.¹⁸³ Aktivnosti obuke su se takođe povećale tokom tekućeg izveštajnog perioda. U februaru i martu 2026. godine održane su obuke o primeni prakse ESLJP u domaćim predmetima i o zaštiti ljudskih prava u krivičnim postupcima.¹⁸⁴ Ovi razvoji su relevantni za pokazatelj 14.iii, ali praćene presude još uvek ne pokazuju redovno i eksplicitno korišćenje prakse ESLJP u predmetima višeg nivoa OKK.

U poređenju sa prethodnim periodom, pravosudne institucije na Kosovu preduzele su vidljivije korake za jačanje doslednosti izricanja kazni, sudskog obrazloženja i angažovanja sa međunarodnim standardima. Revidirani Smernice o izricanju kazni, sudske diskusije, obuke i planirani Kancelarija za praćenje i objavljivanje predstavljaju značajne inovacije relevantne za pokazatelj 14.i i 14.iii. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. Dostupni dokazi još uvek ne pokazuju doslednu primenu smernica za izricanje kazni ili izdavanje konkretnih smernica o sporednim kaznama (pokazatelj 14.i), doslednu individualizovanu obrazloženost, uključujući jasno

¹⁸⁰ Betimi per Drejtesi, Intervju sa predsednikom Vrhovnog suda (29. decembar 2025), min. 24–25, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=nFEnbmeUExE> (pristupljeno 20. maja 2026).

¹⁸¹ Betimi per Drejtesi, Intervju sa predsednikom Vrhovnog suda (7. mart 2026), min 11–12, dostupno na: <https://betimiperdrejtesi.com/interviste-fejzullah-rexhepi-kryetar-i-gjykates-supreme-te-kosoves/> (pristupljeno 20. maja 2026).

¹⁸² Betimi per Drejtesi, Intervju sa predsednikom Vrhovnog suda (7. marta 2026), min. 9–10, dostupno na: <https://betimiperdrejtesi.com/interviste-fejzullah-rexhepi-kryetar-i-gjykates-supreme-te-kosoves/> (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

¹⁸³ Program kontinuirane obuke KAP za 2026. godinu, str. 41, 59–60, 134–135, dostupno na: https://ad.rks-gov.net/media/PTV2026_shqip.pdf (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

¹⁸⁴ Kancelarija Saveta Evrope u Prištini, dostupno na: <https://www.facebook.com/share/p/19Tz1tDqLq/> (pristupljeno 20. maja 2026. godine); Zvanični veb-sajt KAP, <https://ad.rks-gov.net/te-drejtat-e-njeriut-dhe-mbrojtja-efektive-ne-procedurat-penale> (pristupljeno 20. maja 2026. godine).

objašnjenje otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i izricanja ili neizricanja sporednih kazni u nadgledanim presudama OKK i SPK (pokazatelj 14.ii), ili redovno korišćenje prakse ESLJP u presudama OKK na visokom nivou (pokazatelj 14.iii).

Gledajući unapred, Vrhovni sud, SSK, TSK i Glavni tužilac za Kosovo mogli bi preduzeti korake da ojačaju usklađivanje praksi izricanja kazni i obrazloženja presuda u slučajevima pred OKS kroz praktična uputstva,

preglede sudske prakse i institucionalno praćenje presuda i ishoda zasnovanih na priznanju krivice, uključujući trendove u vezi sa oslobađanjem od krivice, rekvalifikacijom krivičnih dela i primenom praksi izricanja kazni i pratećih kazni. Posebna pažnja mogla bi biti posvećena unapređenju individualizovanog obrazloženja izricanja kazni, razjašnjavanju primene sporednih kazni i mera konfiskacije, kao i podržavanju sistematičnijeg pozivanja na standarde ESLJP-a kroz obuku i diskusije o sudskoj praksi.



Detaljne analize: Izvan statistike – Sudski ishodi u slučajevima OKK visokog nivoa na Kosovu (2021–2026)¹⁸⁵

Ova analiza predstavlja rezultate Projekta specifične za Kosovo, koji ima za cilj da proceni efikasnost sudskih odgovora na složene slučajeve OKK. Tradicionalno oslanjanje na stopu osuda kao primarnu meru uspeha često ne uspeva da obuhvati celokupnu sliku, prikrivajući obrasce rekvalifikovanih optužbi, blagih kazni i strukturne slabosti u tužilačkim strategijama. Da bi se to prevazišlo, Projekat primenjuje multidimenzionalni okvir koji analizira ključne promenljive kao što su ozbiljnost optužbi, status optuženih, ishodi u vezi sa izricanjem kazne i proceduralni integritet.

Opseg analiziranih podataka: Zaključci iz 32 slučaja, 183 upisa optuženih i 212 tačaka optužbi koji su dobili konačnu i obavezujuću presudu u periodu od juna 2021. do maja 2026. godine, naglašavaju uporne izazove u gonjenju struktura organizovanog kriminala i obezbeđivanju osuda po pravno-tehničkim standardima visokog praga. Analiza otkriva važne uvide u pogledu nedostataka u dokazima, stepenovanja težine krivičnog dela, dva različita puta do osude i sistemskih procesnih propusta.

¹⁸⁵ Statistička metodologija zasnovana je na razdvajanju po optužbi (a ne po predmetu ili po optuženom), što omogućava detaljno mapiranje ishoda kao što su osude, oslobođenja, sporazumi o priznanju krivice i strogost kazne za svako konkretno krivično delo. Ovaj pristup priznaje da se ishodi mogu značajno razlikovati u okviru jednog predmeta i omogućava preciznije identifikovanje sudskih trendova i potencijalnih sistemskih problema. Ovo je posebno važno u kontekstu praćenja stope osuda/oslobođenja, kao ključnog pokazatelja za procenu "rekorda" pravosuđa u efikasnom postupanju po ozbiljnim i složenim OKK slučajevima. Samo analiziranje procenta osuda po pojedinačnom slučaju rizikuje da se zanemare ključne nijanse – optuženi mogu biti osuđeni samo po blažim optužbama, dok se ozbiljniji zločini ne rešavaju; kazne mogu biti neopravdano blage i ne služe kao značajan odvraćач; ili se prema poznatim ličnostima može postupati blaže u poređenju sa drugim počiniocima. Metodologija ima za cilj da identifikuje obrasce i odnose – iako ne nužno i uzročnost.

a) Jaz između činjenica i elemenata

Najvažniji obrazac ne odnosi se na to koliko često sistem osuđuje, već na to zašto to ne čini. Kada optužbe u praćenom uzorku završe oslobađajućom presudom, to se dešava zbog izuzetno dosledne razloge. U slučajevima oslobađajućih presuda u završnoj fazi, "nedovoljni dokazi" i "obiležja krivičnog dela koja nisu dokazana ili su pogrešno okarakterisana" čine skoro celu sliku, dok su proceduralni razlozi i razlozi zasnovani na pravima marginalni.

Ovaj statistički obrazac potvrđuje ključnu kvalitativnu analizu praćenja suđenja. U slučaju za slučaj, tužilaštvo je utvrdilo činjenice – da je javni novac potrošen, da je nabavka bila nepravilna, da je imovina promenila vlasnika, da su optuženi bili u kontaktu – ali nije utvrdilo konstitutivne elemente koji te činjenice pretvaraju u krivično delo. Ponavljajući propusti su subjektivni element, odnosno namera u krivično-pravnom smislu, a posebno svrha sticanja nezakonite koristi; pojedinačna krivična odgovornost i osnova za zajedničko izvršenje; uzročna veza između ponašanja optuženog i navodne štete; postojanje nezakonite materijalne koristi; organizacioni element koji razlikuje strukturisano kriminalnu organizaciju od običnog zločinačkog udruživanja; i, u optužbama za pranje novca, pravno održivo prethodno krivično delo. Suočeni sa ovim jazom, sudovi su primenjivali načelo in dubio pro reo i uspostavili razliku koja probija kroz sudsku praksu, između krivičnog ponašanja s jedne strane i upravnih, ugovornih, regulatornih ili građanskih pitanja s druge strane (Grafikon 11).

Dve institucionalne karakteristike omogućavaju da ova slabost opstane: faza potvrđivanja koja funkcioniše na nižem pragu od osude i ima tendenciju da usvoji optužnice čiji se temelji tek na suđenju ispituju i pokazuju neispravnim; i odsustvo bilo kakvog povratnog mehanizma, bez sistematske prethodne provere optužnica i bez strukturirane analize oslobađajućih presuda, tako da razlozi neuspeha slučajeva nikada ne stižu do onih koji ih grade. Ocenjivanje učinka koje favorizuje količinu predmeta u odnosu na njihov kvalitet upotpunjuje sliku, nagrađujući podnošenje optužnica umesto izgradnje dokazljivih optužbi.

<u>Tip optužbe</u>	<u>Konačana stopa osuda</u>	<u>Šta to znači</u>
Zloupotreba službenog položaja	2/62 = 3.2%	Osnovne optužbe za korupciju u javnim službama snažno podbacuju
Organizovani kriminal	11/84 = 13.1%	Teške optužbe za organizovani kriminal pokazuju slabu konačnu efikasnost
Pranje novca	2/18 = 11.1%	Lanac dokaza u finansijskom kriminalu i dalje je slab
Prevara na radu i slični zločini	10/12 = 83.3%	Neke ekonomske optužbe u vezi sa službenim dužnostima su izvodljivije za gonjenje

Grafikon 11. Zašto optužbe ne opstaju – razlozi za konačnu oslobađajuću presudu u praćenom uzorku

b) Gradijent ozbiljnosti: osuda, težina i efikasnost

Kada se utvrdi u kojim segmentima dolazi do nepoštovanja propisanih standarda, postaje jasniji centralni paradoks sistema. Donošenje osuđujućih presuda nije podjednako otežano u svim kategorijama predmeta; naprotiv, verovatnoća donošenja osuđujuće presude progresivno opada sa porastom težine krivičnog dela. U posmatranom uzorku, stopa osuđujućih presuda za tačke optužnice za koje je bio dostupan konačan ishod postupka opada sa približno tri četvrtine (74,4 procenata) kod krivičnih dela srednjeg stepena težine, na približno jednu šestinu (16,7 procenata) kod krivičnih dela visokog stepena težine, dok kod krivičnih dela veoma visokog stepena težine iznosi 0 procenata (Grafikon 12). Povezanost sa položajem optuženih dodatno naglašava ovaj nalaz: optuženi srednjeg statusnog nivoa kojima se na teret stavljaju krivična dela srednjeg stepena težine osuđeni su u četiri od pet slučajeva. Međutim, kada se status optuženih zadrži kao nepromenljiva kategorija, a težina krivičnog dela poveća na visok stepen, stopa osuđujućih presuda opada na približno jedan od osam slučajeva. Posmatrano u apsolutnim brojevima, među najtežim predmetima preovlađuju oslobađajuće presude: kod krivičnih dela visokog stepena težine zabeleženo je 100 oslobađajućih naspram 22 osuđujuće presude, dok kod krivičnih dela veoma visokog stepena težine nije zabeležena nijedna osuđujuća presuda.

Posmatrano u odnosu na definiciju delotvornosti – odnosno da li institucije ostvaruju ciljeve koje je društvo pred njih postavilo – ovakav trend predstavlja gotovo problem koji proizlazi iz same definicije, jer je cilj koji opravdava davanje prioriteta predmetima organizovanog kriminala i korupcije (OKK) upravo utvrđivanje odgovornosti za najteža krivična dela, a to je kategorija u kojoj stopa osuđujućih presuda pada na nulu. To takođe dovodi u pitanje logiku odvrćanja od vršenja krivičnih dela, koja zavisi od očekivane sankcije, odnosno proizvoda verovatnoće kažnjavanja i težine kazne; tamo gde verovatnoća donošenja osuđujuće presude opada sa porastom stepena krivice, odvrćajući efekat je najslabiji upravo tamo gde su krivična dela najteža. Međutim, ovaj trend nije pojava odvojena od prethodno opisanog nedostatka; on je njegova posledica. Najteži predmeti su ujedno i najzahtevniji u dokaznom smislu – zavise od dokazivanja namere, organizacione strukture, složenih finansijskih tokova i uzročno-posledičnih veza koje obuhvataju veliki broj optuženih – a istovremeno su i predmeti u kojima se optužbe najodlučnije osporavaju. Nedostaci u sastavljanju optužnica stoga imaju najteže posledice upravo tamo gde je predmete najteže dokazno potkrepiti.



Grafikon 12. Stopa osuda po težini dela, po poslednjim raspoloživim optužbama

Razvrstavanje ishoda postupaka prema vrsti krivičnog dela otkriva dva pravosudna sistema koja funkcionišu pod istim krovom. Optužbe koje dospevaju do suđenja na kojima se osporava krivica u velikoj meri ne dovode do osuđujućih presuda: kod zloupotrebe službenog položaja zabeležene su dve osuđujuće presude naspram 39 oslobađajućih presuda i 18 obustava postupka; kod organizovanog kriminala jedanaest osuđujućih presuda naspram 71 oslobađajuće presude; a kod pranja novca dve naspram šesnaest. Nasuprot tome, kod optužbi za korupciju koje se rešavaju sporazumom o priznanju krivice – pasivna korupcija, aktivna korupcija, trgovina uticajem i korupcija u vezi sa javnim nabavkama – beleže se osuđujuće presude uz praktično odsustvo oslobađajućih presuda, jer sporazum o priznanju krivice ne dovodi do oslobađajuće presude.

Iz institucionalne perspektive, to znači da se prividni učinak sistema u pogledu osuđujućih presuda u velikoj meri ostvaruje kroz jedan pravac postupanja – sporazume o priznanju krivice, pretežno u predmetima korupcije – dok drugi pravac, odnosno sudski postupci u kojima se utvrđuje osporavana krivica za najteža krivična dela, rezultira oslobađajućim presudama. To je pokazatelj na nivou pojedinačnih optužbi koji potvrđuje nalaz ovog poglavlja o institucionalnim kapacitetima (Preporuka 10): optužnice koje ne mogu da opstanu kada se njihova dokazna osnova ispita tokom suđenja. To takođe objašnjava zašto se ukupan broj osuđujućih presuda može menjati nezavisno od toga da li sistem, u smislu delotvornosti, ostvaruje cilj društva da počinioce teških krivičnih dela pozove na odgovornost.

c) Status, jednakost i pitanje nezavisnosti

Verovatnoća osude takođe opada kako rastu starešinstvo i javni ugled optuženog, sa otprilike jedne trećine optužbi protiv optuženih srednjeg statusa na oko jednu od sedam protiv optuženih visokog statusa, i još manje protiv najviših. Podaci o izrečenim kaznama ukazuju u istom pravcu: kazne zatvora koncentrišu se među optuženima srednjeg statusa, dok je najviši nivo statusa skoro odsutan iz kategorije zatvorskih kazni, a jedina evidentirana osuda na tom nivou rezultirala je novčanom kaznom umesto zatvorom.

Ovaj obrazac navodi na zaključke i mora se sa njima postupati oprezno. Višerangirani optuženi koji osporava optužbu kroz potpuno suđenje i raspoložive žalbe koristi svoja prava, a takvi optuženi obično imaju bolje resurse i spremniji su da vode spor do kraja; stoga stepen statusa sam po sebi nije dokaz o nejednakom postupanju sudova. Ono što dalje utvrđuje tu analizu jeste činjenica da se razlozi zbog kojih optužbe ne uspevaju ne menjaju u zavisnosti od statusa: nedovoljni dokazi i nepotvrđeni elementi dominiraju oslobađajućim presudama i za optužene visokog i niskog statusa. Sistem ne propada u slučajevima sa višim statusom iz različitih razloga; on propada zbog istih nedostataka u pogledu dokaza i utvrđivanja činjenica, koje optuženi sa boljim resursima jednostavno bolje mogu da otkriju.

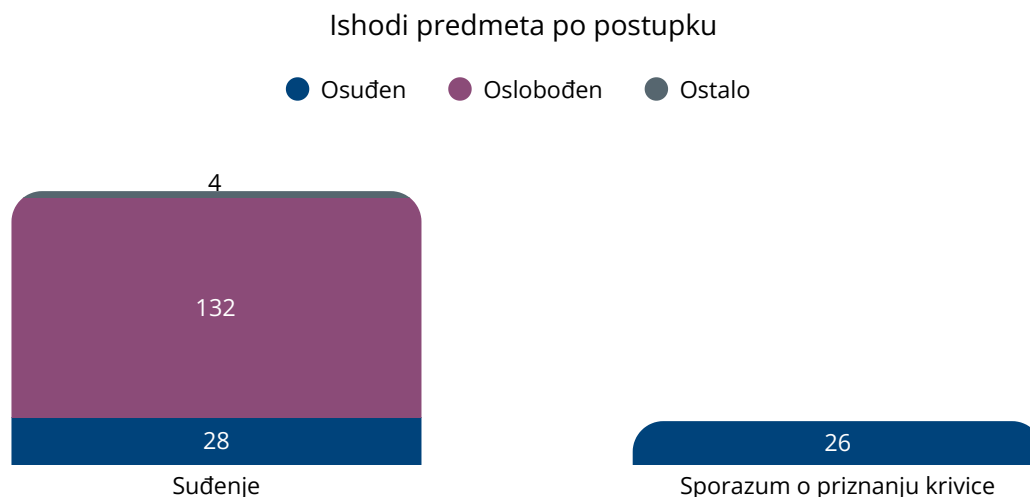
Upoređivanje podataka o statusu i težini pokazuje da se optuženi srednjeg statusa optuženi za dela srednje težine osuđuju u 81 procenata slučajeva; ali kod optuženih srednjeg statusa optuženih za dela velike težine, stopa pada na 12 procenta. Sposobnost sistema da osuđuje koncentrisana je u slučajevima srednje težine i srednjeg statusa i opada kako jedna ili druga dimenzija raste. Sa stanovišta institucionalnog uređenja, ovo je najkorisnija podela od svih, jer reformatorima pokazuje da obavezujuće ograničenje nije opšta nesposobnost, već specifična nesposobnost da ozbiljni, visoko-statusni slučajevi pređu pravni dokazni prag.

Praćenje medija u okviru Projekta otkriva da su stope osuda iznenađujuće konstantne u različitim nivoima medijske pažnje: oko 27 procenata u optužbama prosečne značajnosti, 21 procenta u optužbama visoke značajnosti i 24 procenata u slučajevima intenzivne značajnosti. Vidljivost slučaja u ovom uzorku ne utiče na verovatnoću osude. To je koristan nalaz: pruža malo podrške intuiciji da javni ili medijski pritisak utiču na ishode i usmerava objašnjenje za nizak učinak sistema u pogledu osuda ka strukturnim i dokazima faktorima, a ne ka spoljnom okruženju. Hipoteza o "suđenju putem medija", u bilo kom smeru, ovde ne nalazi uporište. Za narativ o pravednosti je ovo ohrabrujuće; međutim, za narativ o efikasnosti je opomena, jer znači da teškoće sistema da obezbedi osude za teška krivična dela u ozbiljnim slučajevima nisu posledica samo nekoliko slučajeva visokog nivoa, već opšta karakteristika načina na koji se ti slučajevi grade i proveravaju.

d) Dva puta do osude

Osude koje sistem ipak obezbedi postižu se na dva veoma različita puta, i ta razlika objašnjava veliki deo naizgled zabeleženih rezultata. Do osuda za organizovani kriminal dolazi se isključivo kroz suđenja, gde je stopa osuda jedna na šest predmeta; do osude za korupciju dolazi se egotovo isključivo kroz pregovar o priznanje krivice, gde osuda po definiciji usledi. Ishodi na nivou optuženja prate istu podelu: krivična dela u sudskom postupku (zloupotreba službenog položaja, organizovani kriminal, pranje novca) beleže veliki broj oslobođenja, dok krivična dela korupcije rešena sporazumom o priznanju krivice beleže osude sa praktično nikakvim oslobođenjima. Otprilike polovina svih osuda u uzorku je sporazum o priznanju krivice, i kao što potvrđuje praćenje, oni se postižu lakše sa privatnim licima nego sa javnim službenicima, koji imaju tendenciju da se brane na sudu.

Karakter tih osuda je podjednako važan kao i njihov broj. Među konačnim osudama, jasna većina zatvorskih kazni spada u najnižu kategoriju težine, 12 meseci ili manje, a srednja kazna je tačno na toj granici. Konfiskacija, mera kojom se oduzima nezakonita dobit, najređe se primenjuje tamo gde su prihodi u pitanju navodno najveći, primenjuje se sve ređe kako raste ozbiljnost dela i odnosi se samo na mali deo osnovnih optužbi za korupciju u javnom sektoru; u pogledu statusa optuženih, ona je, ako već, zanemarivo češća protiv optuženih nižeg statusa nego protiv najviših. Procene na kraju postupka pokazuju da ovo nije isključivo sudsko pitanje: u nekoliko slučajeva tužilaštvo uopšte nije zatražilo konfiskaciju ili sporednu kaznu zabrane obavljanja javne funkcije. Stoga uspešan gonilački postupak za korupciju može ostaviti i prihod i funkciju netaknute, tako da presuda, kada se donese, ne ispunjava u potpunosti popravne i preventivne svrhe koje joj daju smisao. Ovde se statistika ukršta sa agendom tekuće reforme, predloženim "Biroom za verifikaciju i konfiskaciju neopravdane imovine" i novim sporazumom tužilaštva o razmeni podataka sa Poreskom upravom, koji se oba bave finansijskom kičkom slučaja, a koju nadzor u više navrata utvrđuje kao izostavljenu ili uvedenu prekasno.



Grafikon 13. Kako se donosi presuda – ishodi po postupku

e) Održivost: žalbe, ponovna suđenja i vreme

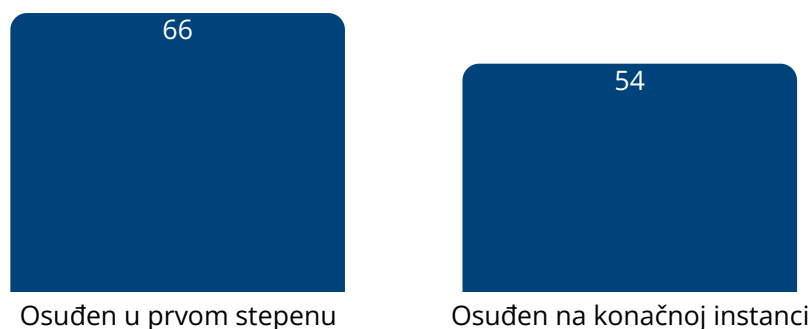
Učinak se meri ne samo brojem izrečenih osuda, već i brojem osuda koje ostaju na snazi. Ovde ispitivan uzorak otkriva jednosmerno kretanje: od optužbi za koje je prvostepena sudska instances donela osuđujuću presudu, otprilike jedna od pet (18,2 procenata) je po žalbi ukinuta i zamenjena oslobađajućom presudom, dok nijedna oslobađajuća presuda prvostepene instance nije poništena i pretvorena u osudu. Žalbeno odlučivanje umanjuje evidenciju osuda, a nikada je ne povećava.

Žalbeni i Vrhovni sud su dosledno sprovodili ispitivanje objektivnih i subjektivnih elemenata koje prvostepeno obrazloženje nije – razlikujući krivičnu odgovornost od upravnih ili ugovornih pitanja, i poništavajući presude čije obrazloženje nije povezovalo utvrđene činjenice sa svakim elementom krivičnog dela. Viši sudovi su, u suštini, mehanizam kontrole kvaliteta koji sistemu nedostaje na početku, primenjen kasno i sa destruktivnim efektom: isti jaz između činjenica i elemenata koji dovodi do oslobađanja na suđenju dovodi i do poništavanja presuda na žalbi. Održivost podleže istom problemu kao i obim.

Ciklus ponovnih suđenja dodatno pogoršava oba problema. Predmeti se vraćaju na ponovno suđenje na osnovu suštinski istog dokaznog materijala i o njima se ponovo odlučuje, ponekad i više puta – praćenjem suđenja zabeleženi su predmeti korupcije i organizovanog kriminala u kojima su presude ukidane, a suđenja ponavljana dva, tri i četiri puta tokom šest, devet i gotovo deset godina – ali ponovljena suđenja ne mogu otkloniti nedostatak koji leži u samoj optužnici i povezivanju dokaza sa elementima krivičnog dela; ona dovode do ponavljanja prvobitnog ishoda uz gubitak više godina, pri čemu su takve poteškoće, očekivano, najizraženije u predmetima protiv optuženih na najvišim položajima, u kojima se optužbe najviše osporavaju. Uz to postoji i širi problem efikasnosti, koji je detaljno dokumentovan praćenjem suđenja: ročišta koja se zakazuju u razmacima od više meseci, glavni pretresi koji su u zastoju duže od godinu dana i žalbeni postupci koji ostaju nerešeni znatno duže od 18 meseci, što dodatno pogoršavaju unapređenja i premeštaji sudija tokom postupka, kao i dugi vremenski razmaci između većanja i donošenja pisanih presuda.

Efikasnost, kapaciteti i delotvornost svode se na jednu zajedničku tačku: predmet zasnovan na elementima krivičnog dela koji se ne mogu dokazati ne samo da ima veću verovatnoću da se završi neuspešno, već je veća verovatnoća i da će do takvog ishoda doći sporo, i to više puta.

Osude pre i posle žalbe

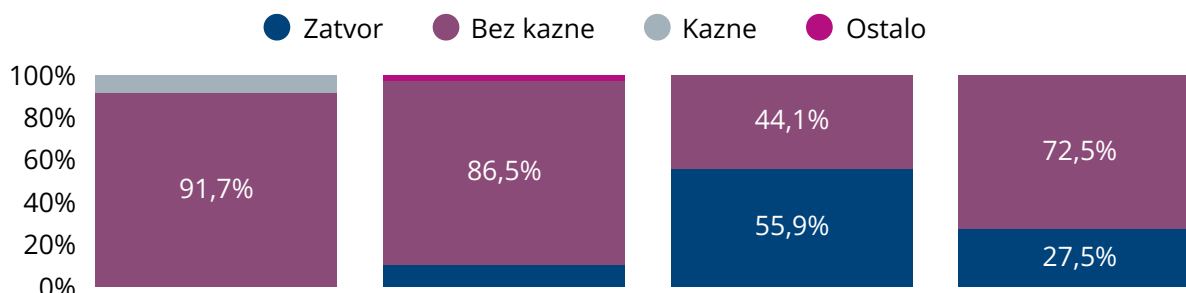


Grafikon 14. Održivost presuda prvostepenog suda kroz žalbeni postupak

f) Izricanje kazne i konfiskacija

U slučajevima kada se sankcija izriče, sistem se oslanja na kazne zatvora koje se neposredno izvršavaju, umesto na uslovne osude ili alternativne sankcije – što znači da se blagost u ukupnoj slici ogleda u malom broju osuđujućih presuda, a ne u blagoj prirodi vrste kazne koja se izriče nakon što se utvrdi krivica. Od 54 pravosnažne osuđujuće presude, u 50 slučajeva izrečene su kazne zatvora, a u četiri novčane kazne. Raspodela izrečenih kazni prema stepenu njihove težine, po tačkama optužnice za koje je doneta osuđujuća presuda, pokazuje sledeće: 34 kazne niskog, devet srednjeg, pet visokog i šest veoma visokog stepena težine (Grafikon 15). Prosečno trajanje pravosnažno izrečenih kazni zatvora po tačkama optužnice za koje je doneta osuđujuća presuda iznosilo je 24,8 meseci, dok je medijana iznosila svega 12 meseci.

Tipovi presuda prema statusu optuženog (100%)



Grafikon 15: Oštrina kazne prema statusu optuženog

Težina kazni prema vrsti krivičnog dela potvrđuje da se čak i za krivična dela za koja sistem uspeva da obezbedi osuđujuće presude izriču blage sankcije. Kod različitih vrsta krivičnih dela, kazne zatvora uglavnom su koncentrisane u kategoriji najnižeg stepena težine; osuđujuće presude za organizovani kriminal, koje su najbrojnije među osuđujućim presudama donetim nakon suđenja, raspoređene su duž čitave skale, ali preovlađuju u nižim kategorijama, dok se za krivična dela korupcije za koja su osuđujuće presude donete na osnovu sporazuma o priznanju krivice izriču najblaže sankcije. Kazne izrečene na osnovu sporazuma o priznanju krivice znatno su blaže od kazni izrečenih nakon sudskog postupka, sa medijanom trajanja kazne zatvora od šest meseci naspram 24 meseca. To dodatno potvrđuje nalaz o oduzimanju imovine: mali broj osuđujućih presuda koje sistem uspeva da obezbedi uglavnom je praćen blagim kaznama zatvora i ograničenim oduzimanjem imovine, tako da ukupno izrečene sankcije ne ostvaruju u dovoljnoj meri ciljeve osude kriminalnog ponašanja i prevencije koji definišu delotvornost u ovoj oblasti.

Oduzimanje imovine naloženo je u 23 od 209 tačaka optužnice za koje je bio dostupan konačan ishod postupka (11,0 procenata). Iako je ova stopa viša među osuđujućim presudama ($22/54 = 40,7$ procenata), samo su za tri tačke optužnice zabeleženi pozitivni novčani iznosi oduzete imovine, u ukupnoj vrednosti od svega 53.300 evra. Stopa oduzimanja imovine opada sa porastom težine krivičnog dela: 16,3 procenta kod krivičnih dela srednjeg stepena težine, 11,4 procenata kod krivičnih dela visokog stepena težine i 3,0 procenta kod krivičnih dela veoma visokog stepena težine (Grafikon 16).



Grafikon 16. Naložena konfiskacija među poslednjim raspoloživim optužbama, prema težini dela

g) Razlozi za oslobođenje u odnosu na težinu dela

Kada optužbe ne dovedu do osuđujućih presuda, to se dešava iz jedne grupe razloga. Među oslobađajućim presudama donetim u završnoj fazi postupka, „nedovoljno dokaza” (118 optuženih) i „nedokazani elementi krivičnog dela/nepravilna pravna kvalifikacija” (113 optuženih) daleko nadmašuju sve ostale kategorije; procesni razlozi i razlozi zasnovani na povredama prava marginalni su. Neuspešni ishodi koncentrisani su na vrhu skale težine krivičnih dela: od oslobađajućih presuda donetih zbog nedovoljno dokaza, 88 se odnosi na

optužbe za krivična dela visokog stepena težine, a 23 na optužbe za krivična dela veoma visokog stepena težine.

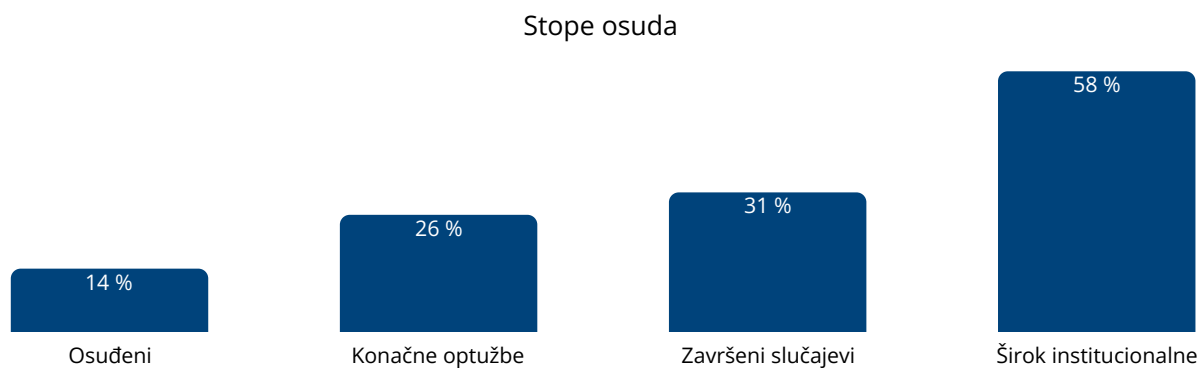
Ovo predstavlja suštinu dijagnostičke analize i jasno ukazuje na kapacitete u smislu koji je definisan Projektom – profesionalnost, savesnost i stručnost potrebne za krivično gonjenje u skladu sa zahtevanim standardom. Sistem ne gubi predmete koji se odnose na teška krivična dela zbog procesnih formalnosti ili povreda prava; gubi ih zato što dokazi i pravna kvalifikacija optužbe ne mogu da izdrže proveru. To je isti nalaz koji je u ovom poglavlju kvalitativno zabeležen u okviru Preporuke 10 – optužnice potvrđene uprkos ograničenjima u dokazima, nedovoljno potkrepljena krivična namera u predmetima korupcije zasnovanim na posrednim dokazima – sada kvantifikovan i lociran.

Analiza dosadašnjih rezultata

Logika funkcionisanja sistema izgleda ovako: slaba početna finansijska/dokazna strategija → slaba koncepcija optužnice → nedostaci u dokazima tokom suđenja → oslobađajuća presuda ili ukidanje presude → opterećenje žalbenim postupcima/ponovnim suđenjima → kašnjenja → smanjenje poverenja javnosti → veći pritisak za formalne reforme → više strategija/obuka bez sistematskog praćenja povratnih informacija.

Dva završna zaključka štite od pogrešnog tumačenja. Prvi se odnosi na vidljivost. Stope osuđujućih presuda ostaju u suštini nepromenjene bez obzira na nivo medijske pažnje, a binarno poređenje optužbi koje privlače intenzivnu medijsku pažnju sa svim ostalim optužbama ne pokazuje značajnu razliku. Šta god se drugo moglo reći o okruženju u kojem se sudi u ovim predmetima, podaci ne pružaju osnov za tvrdnju da pažnja javnosti ili medija utiče na ishode u pogledu osuđujućih presuda i usmeravaju objašnjenje nazad na strukturne i dokazne faktore izložene iznad.

Drugi se odnosi na samu glavnu statističku vrednost. Stopa osuđujućih presuda koja se obično traži u okviru dijaloga o pristupanju nije jedinstven podatak, već skup pokazatelja koji se menjaju u zavisnosti od jedinice analize i odabranog dela ukupnog broja predmeta: u ovoj jurisdikciji, tokom jednog perioda, isti sistem beleži približno jednu osuđujuću presudu na svakih sedam optuženih obuhvaćenih praćenjem čiji su postupci okončani, približno jednu na svake četiri tačke optužnice za koje je dostupan konačan ishod, približno jednu na svaka tri okončana predmeta i većinu kada se objedine širi institucionalni statistički podaci (Grafikon 17). Taj raspon predstavlja najvažnije upozorenje koje pruža analiza sankcionisanja. Ukupan broj osuđujućih presuda predstavlja rezultat načina objedinjavanja podataka, pri čemu je njegova vrednost određena izborima u pogledu agregiranja koji imaju malo veze sa učinkom u oblasti vladavine prava – što upravo objašnjava zašto se taj pokazatelj istovremeno može lako zadovoljiti i lako pogrešno protumačiti.



Grafikon 17. Stope osuda u različitim jedinicama analize

Zaključak

Posmatrani zajedno, ovi podaci opisuju jedinstven lanac, a ne skup nezavisnih nalaza. Nedostatak kapaciteta u fazi podizanja optužnice prenosi se na naredne faze postupka kroz oslobađajuće presude koncentrisane u najtežim predmetima i predmetima protiv optuženih na najvišim položajima; kroz rezultate u pogledu osuđujućih presuda koji se u velikoj meri održavaju zahvaljujući sporazumima o priznanju krivice, bez oduzimanja imovine i zabrane obavljanja određenih funkcija; i kroz ukidanja presuda i ponovna suđenja koja traju godinama, dok odsustvo bilo kakvog mehanizma za izvlačenje pouka iz ovih neuspeha omogućava ponavljanje ciklusa. Intervencija sa najvećim potencijalom za ostvarivanje uticaja stoga nije u sudnici, već na dva kraja ovog ciklusa: strukturisana provera optužnica pre njihovog podnošenja i sistematska analiza oslobađajućih presuda, obustava postupaka i ukidanja presuda nakon toga, uz uključivanje pokazatelja kvaliteta predmeta u ocenjivanje učinka tužilaca i sudija. Nekoliko reformi koje se trenutno razmatraju, nacrti zakona o ocenjivanju učinka i integritetu u okviru Zajedničke inicijative za reformu pravosuđa, Biro za proveru imovine i unapređen pristup finansijskim podacima, odnose se na pojedine delove ovog ciklusa; njihova vrednost zavisice od toga da li će biti povezane u jedinstvenu celinu.

SUDSKI INSTRUMENTI

15

Preporuka

Obezbediti efikasnu primenu naprednih istražnih alata i alata za zaplenu imovine u slučajevima finansijskih krivičnih dela.

15.1 15.1TSK treba da obezbedi da procene učinka i radno opterećenje tužilaca odražavaju primenu smernica o konfiskaciji iz 2023. godine i efikasnu primenu naprednih istražnih tehnika.

15.2 KAP treba da obezbedi da jačanje kapaciteta za finansijske istrage i oduzimanje imovine bude dovoljno, efikasno i usmereno na one na koje se najviše odnosi.

Pokazatelji implementacije



Faza implementacije:

15.i. Procenat slučajeva OKK (sa liste slučajeva RTM) u kojima su finansijske istrage dovele do zaplene imovine.

15.ii. Procenat slučajeva OKK (sa liste slučajeva RTM) u kojima su finansijske istrage sprovedene u skladu sa smernicama i kao takve navedene u optužnicama.

15.iii. Okviri za ocenjivanje tužilaštva koji uključuju kriterijume za finansijsku istragu i konfiskaciju.

15.iv. Broj sprovedenih specijalizovanih programa obuke.

Tokom tekućeg izveštajnog perioda, sudske i tužilačke institucije posvetile su povećanu pažnju finansijskim istragama i oduzimanju imovine kroz obuke, institucionalne diskusije i poboljšan pristup finansijskoj ekspertizi.

Nalazi:

Institucije Kosova su tokom tekućeg izveštajnog perioda nastavile svoje napore da ojačaju upotrebu finansijskih istraga i instrumenata zaplene imovine u OKK slučajevima visokog nivoa. U poređenju sa prethodnim periodom, postoji povećana institucionalna pažnja kroz obuke, koordinacione sastanke i poboljšan pristup finansijskoj ekspertizi. Međutim, praćenje i konsultacije ukazuju da ovi instrumenti još uvek nisu dosledno ugrađeni u tužilačku i sudsku praksu.

Korišćenje finansijske ekspertize u slučajevima OKK

Praćenje u okviru projekta pokazuje da se finansijska istraga i dalje koristi u ograničenom broju slučajeva. 40 od 69 analiziranih slučajeva OKK obuhvatili su finansijsku ekspertizu i/ili izveštaje (bankarske izvode, poreske izveštaje itd.), uglavnom u slučajevima korupcije, uključujući pet sprovedenih u okviru SIM-a.¹⁸⁷ Iako finansijska ekspertiza nije neophodna u svim slučajevima, ovo ukazuje da značajan deo OKK slučajeva napreduje bez strukturirane finansijske analize (pokazatelji: 15.i i 15.ii).

Međutim, implementacija i dalje je u fazi planiranja, jer finansijske istrage još nisu sistematski integrisane u strategije pojedinačnih slučajeva, njihovo vremensko trajanje ostaje nedosledno, a okviri za praćenje učinka još ne odražavaju njihovu primenu u praksi.

Kada se koristi finansijska ekspertiza, njeno vreme korišćenja ostaje ključni faktor koji utiče na tok postupka i ishod slučaja. U većini slučajeva finansijski izveštaji su predstavljeni u fazi podnošenja optužnice, dok su u nekim slučajevima naloženi tokom suđenja. Praćenje i konsultacije ukazuju da finansijska analiza nije dosledno pokretana u ranim fazama pripreme slučaja. Tužioci su primetili da se stručna pomoć ponekad traži nakon što se tokom postupka pojave praznine u dokazima, umesto da bude ugrađena u istražnu strategiju od samog početka.¹⁸⁶ Ovo utiče na kontinuitet postupka i sposobnost da se u optužnicama predstave strukturisani finansijski dokazi (pokazatelj: 15.ii).

Konsultacije sa sudijama i tužiocima, u kombinaciji sa podacima iz praćenja suđenja, ukazuju da su se oslanjanje na spoljne finansijske stručnjake i kašnjenja u pribavljanju finansijskih podataka odrazili na tok postupaka u oba izveštajna perioda, iako se obrazac vremenom menjao. Tokom prethodnog perioda, izazovi su bili najistaknutiji tamo gde je finansijska ekspertiza bila odsutna, uvedena kasno ili nije potkrepila navođene štete ili nezakonitu

¹⁸⁶ Analize pravosudnih akata Projekta i zapažanja sa praćenja suđenja.

¹⁸⁷ Projektne konsultacije sa tužiocima.

korist. U nekoliko monitorisanih slučajeva visokog nivoa, finansijska ekspertiza zatražena tokom glavnog suđenja ili neposredno pre izricanja presude dovela je do ponovnog otvaranja postupka ili je razjasnila da je navodna finansijska šteta ili dobit bila ograničena ili nepotkrepljena, doprinoseći oslobađajućim presudama.

Vremenski okvir i uticaj finansijske ekspertize

Tokom izveštajnog perioda od juna 2024 do septembra 2026. godine, finansijska ekspertiza se češće pojavljivala u praćenim slučajevima, ali su njeno vreme, potpunost i doslednost i dalje uticali na postupak. Do septembra 2026. godine, finansijska ekspertiza je identifikovana u 30 od 69 praćenih slučajeva, pri čemu je većina izveštaja podneta u fazi optužnice; 26 procena finansijskih stručnjaka je podneto u fazi optužnice, dok su četiri procene finansijskih veštaka naložene tokom suđenja. Tokom konsultacija u okviru Projekta sprovedenih u periodu 2025–2026. godine, sagovornici iz SPO-a su naglasili da se u praksi u slučajevima visokog nivoa, posebno onim koji uključuju visoke zvaničnike poput ministara, generalno očekuje da obuhvate finansijsku ekspertizu pre podnošenja optužnice.¹⁸⁸

U tekućem periodu izveštavanja, monitoring je identifikovao nekoliko slučajeva u kojima su vreme i potpunost finansijske ekspertize direktno uticali na postupak.

U jednom slučaju korupcije visokog nivoa, finansijska ekspertiza je značajno smanjila procenjenu štetu neposredno pre zaključenja postupka, što je dovelo do oslobađajuće presude. U drugom slučaju, potreba za finansijskom ekspertizom neposredno pre izricanja presude dovela je do ponovnog otvaranja suđenja i dodatnih odlaganja. Monitoring je takođe identifikovao slučajeve u kojima su suprotstavljeni ili dodatni stručni izveštaji zahtevali ponovno otvaranje ročišta ili imenovanje novih veštaka, produžavajući trajanje postupka. U jednom slučaju korupcije visokog nivoa, naredno ročište zakazano je 477 dana nakon prethodnog zbog kašnjenja u obezbeđivanju učešća veštaka putem međusobne pravne pomoći. U drugom slučaju korupcije visokog nivoa, produktivna rasprava nije održana 589 dana iz istog razloga. Tokom konsultacija, sudski sagovornici su naveli da mnoga kašnjenja nastaju zbog zahteva odbrane za dodatnom ekspertizom, koju sudovi često odobravaju kako bi izbegli rizik da Apelacioni sud vrati slučaj na ponovljeno suđenje iz procesnih razloga.¹⁸⁹

Ova zapažanja ukazuju da, iako je finansijska ekspertiza u slučajevima OKK sve prisutnija, njena blagovremena integracija, pouzdanost i koordinacija sa institucionalnim akterima ostaju kritične za obezbeđivanje kontinuiteta postupka i efikasno predstavljanje finansijskih dokaza (pokazatelj: 15.ii).

¹⁸⁸ Projektne konsultacije sa Specijalnim tužilaštvom.

¹⁸⁹ Projektne konsultacije sa sagovornicima.

Institucionalni okvir i izgradnja kapaciteta

Preduzeti su institucionalni koraci za unapređenje okvira za finansijsku ekspertizu. Uvođenje onlajn liste sertifikovanih finansijskih stručnjaka povećalo je transparentnost u izboru stručnjaka.¹⁹⁰ Međutim, njena efikasnost zavisi od dosledne primene i provere kvalifikacija stručnjaka u praksi.

Napori za jačanje kapaciteta su se povećali tokom tekućeg perioda izveštavanja. Kosovska akademija pravde sprovela je sedam obuka o finansijskim istragama, povraćaju imovine i srodnim oblastima (pokazatelj: 15.4).¹⁹¹ Iako ovi napori odražavaju povećanu institucionalnu pažnju, konsultacije ukazuju da obuka još uvek nije dosledno pretočena u praksu, posebno u ranoj fazi pripreme slučaja.

Uputstva za konfiskaciju i okviri za ocenjivanje učinka

Smernice o konfiskaciji iz 2023. godine predstavljaju važan razvoj u jačanju primene finansijskih istraga i alata za povraćaj imovine. Konsultacije sa glavnim tužiocima ukazuju da se Smernice smatraju korisnim za strukturiranje finansijskih istraga i povezivanje sa merama konfiskacije. Istovremeno, njihova primena u praksi ostaje ograničena. Uprkos naporima Kancelarije glavnog tužioca da promoviše smernice kroz sastanke,

radionice i interne diskusije, njihova upotreba se još uvek ne odražava dosledno u pripremi predmeta, optužnicama ili sudskoj praksi. Ovo ukazuje da, iako su okvir i institucionalna svest uspostavljeni, potrebni su dodatni naponi da se smernice operacionalizuju u svakodnevnom tužilačkom radu, uključujući njihovu sistematsku primenu u pripremi predmeta, integraciju u optužnice i uključivanje u okvire za ocenu učinka (kako bi se došlo pokazatelja 15.ii i 15.iii sproveli).

Institucionalne diskusije takođe su se bavile koordinacijom u upravljanju zaplenjenom i konfiskovanim imovinom. Iako ovi razgovori ukazuju na napredak u međuinstitucionalnom dijalogu, konsultacije ukazuju da se alati finansijske istrage i dalje primenjuju fragmentarno u svakodnevnoj praksi, umesto kao standardna komponenta strategije krivičnog gonjenja.

Podaci monitoringa dalje ukazuju da upotreba finansijskih istraga ne dovodi dosledno do jačih tužilačkih rezultata. Od slučajeva koji su zahtevali finansijsku ekspertizu, samo jedan okončani slučaj i pet tekućih slučajeva završili su se osudom, dok značajan broj slučajeva još uvek nije okončan ili je završen oslobađajućom presudom. Važno je napomenuti da su u samo dva od ovih slučajeva osudom dodeljene nadoknade štete u okviru krivičnog postupka, dok su u drugim slučajevima oštećene strane upućene na građanske postupke radi potraživanja nadoknade

¹⁹⁰ Veb-sajt KJC, Lista sudskih stručnjaka i sudskih tumača, maj 2026, takođe dostupno na:

[KGJK Regijstri eksperteve gjyqesor te Republikës së Kosovës 13 05 2026.pdf](#) (pristupljeno 25.05.2026)

¹⁹¹ Odgovor KAP na zahtev Projekta od 18. Spetembra 2026

štete, što ukazuje da je jedan od razloga to što kvalitet i efikasnost finansijske ekspertize nisu uvek u potpunosti zadovoljavajući. Iako ishodi zavise od više faktora, kvalitet, vremensko određivanje i integracija finansijske analize i dalje utiču na jačinu dokaza i njihovu integraciju u ukupnu strategiju gonjenja (pokazatelj: 15.i i 15.ii).

Na institucionalnom nivou, okviri za ocenu učinka još uvek ne odražavaju sistematski upotrebu finansijskih istraga i alata za zaplenu imovine. Konsultacije sa glavnim tužiocima ukazuju da, iako se ovi alati priznaju kao važni, njihova primena nije dosledno integrisana u planiranje obima posla ili procenu učinka (pokazatelj: 15.iii). Sveukupno, u poređenju sa prethodnim periodom,

institucije na Kosovu su ojačale okvir za finansijske istrage kroz obuku, poboljšanu dostupnost stručnjaka i povećan institucionalni dijalog. Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. Dostupni dokazi još uvek ne pokazuju doslednu integraciju finansijskih istraga u pripremu predmeta (pokazatelj: 15.ii), doslednu vezu sa ishodima zaplene imovine (pokazatelj: 15.i), ili uključivanje u okvire za procenu učinka (pokazatelj: 15.iii).

Kao sledeći korak, institucije bi mogle da obezbede da se finansijske istrage pokreću u najranijim fazama pripreme slučajeva OKK-a, da ojačaju nadzor nad angažovanjem stručnjaka i rokovima izveštavanja i da integrišu kriterijume za finansijske istrage i konfiskaciju u okvire sistema ocenjivanja učinka tužilaštva i prakse upravljanja slučajevima.

TSK i Glavni tužilac za Kosovo treba da poboljšaju pristup finansijskim informacijama za organe za sprovođenje zakona i tužioce, uz poštovanje prava na privatnost.

16.1 Obezbediti SKT pristup podacima iz zvaničnih izvora (npr. policijskih baza podataka, katastra i poreske uprave).

Pokazatelji implementacije



Rana implementacija

Faza implementacije:

16.i. Postojanje sporazuma o razmeni podataka između tužilaštva i drugih institucija.

16.ii. Postoje sporazumi ili protokoli koji omogućavaju tužiocu pristup finansijskim bazama podataka ili finansijskim evidencijama privatnog sektora.

Tokom poslednjeg izveštajnog perioda, tužilaštva su prijavila prve korake ka poboljšanju pristupa finansijskim informacijama, uključujući memorandume sa javnim institucijama, razvoj inicijativa za pristup podacima i jačanje okvira vezanih za privatnost. Međutim,

implementacija je i dalje u ranoj fazi, jer tužioci još uvek nemaju direktan pristup ključnim institucionalnim bazama podataka, a strukturisani protokoli za blagovremeni i dosledan pristup finansijskim informacijama, posebno od privatnog sektora, još nisu operativni.

Nalazi:

Tokom prethodnog perioda utvrđeno je da je ograničen pristup finansijskim informacijama strukturna prepreka koja utiče na efikasnost finansijskih istraga u slučajevima OKK. Tužioci, posebno u okviru SKT, oslanjali su se na zahteve pojedinačnih slučajeva i posredničke institucije kako bi dobili finansijske podatke, uključujući preko Jedinice za finansijsku obaveštajnost (FOJ). Ovaj pristup uticao je na sekvenu i vremensko određivanje istraga i ograničio mogućnost integrisanja finansijske analize u ranim fazama pripreme slučaja.¹⁹² Istovremeno, odsustvo strukturisanih aranžmana za razmenu podataka i jasnih protokola o saradnji doprinelo je kašnjenjima i razlikama u praksi.

Pristup javnim institucionalnim bazama podataka

Tokom izveštajnog perioda od juna 2024 do septembra 2026. godine, ova strukturna ograničenja uglavnom ostaju, iako se beleže određeni institucionalni razvoji. Institucionalni odgovori potvrđuju da tužioci nemaju direktan pristup ključnim zvaničnim bazama podataka, uključujući evidenciju poreske uprave, podatke o katastru i policijske sisteme. Umesto toga, pristup i dalje zavisi od pisanih zahteva, koji često zahtevaju sudsko ovlašćenje prema Krivičnom postupku. Istovremeno, 22. aprila 2026. godine,

Kancelarija glavnog tužioca i Poreska uprava Kosova potpisali su Memorandum o saradnji sa ciljem omogućavanja direktne, kontinuirane i neprekidne komunikacije i razmene podataka u podršci krivičnih istraga o korupciji, organizovanom kriminalu i pranju novca. Memorandum stoga predstavlja razvoj ka direktnijem pristupu podacima poreske uprave, dok njegova implementacija i u kojoj meri je u praksi omogućio takav pristup ostaju da se razjasne.¹⁹³ U celini, ovo ukazuje da direktni i strukturirani pristup institucionalnim podacima, kako je predviđeno pokazateljem 16.i, još uvek nije uspostavljen.¹⁹⁴

Istovremeno, trenutni period izveštavanja pokazuje povećano institucionalno angažovanje u odnosu na prethodni period. Kancelarija glavnog tužioca izvestilo je o zaključivanju memoranduma sa nekoliko javnih institucija, uključujući Agenciju za matičnu evidenciju i Policiju Kosova, uz tekući rad na uredbi o zaštiti ličnih podataka i privatnosti.¹⁹⁵ Ovi razvoji su relevantni za uspostavljanje pravnog osnova za razmenu podataka, naročito u obezbeđivanju poštovanja mera zaštite privatnosti. Međutim, raspoložive informacije ne ukazuju da ovi aranžmani omogućavaju operativni ili u realnom vremenu pristup finansijskim podacima ili podacima o imovini tužiocima.

¹⁹² Javni izveštaj Projekta o praćenju suđenja za 2024. godinu. (pristupljeno 18. Maja 2026.)

¹⁹³ Institucionalni odgovor Glavnog državnog tužioca na zahteve Projekta, 18. septembra 2026; dostupan na veb-sajtu Kancelarije Glavnog državnog tužioca: <https://zkpsh.prokuroria-rks.org/artikulli/13590>, pristupljeno 18. septembra 2026.

¹⁹⁴ Odgovor TSK na zahtev Projekta, od 18. Septembra; konsultacije sa tužiocima STK-a

¹⁹⁵ Odgovor TSK na zahtev Projekta, od 18. Septembra

Još jedan razvoj događaja odnosi se na napore da se poboljša pristup poreskim i finansijskim podacima. Institucionalni odgovori ukazuju da se u saradnji sa Poreskom upravom Kosova razvija program koji će olakšati pristup podacima relevantnim za krivične istrage.¹⁹⁶ Iako ovo predstavlja konkretan korak napred, program je još u fazi razvoja i njegova praktična primena u tekućim istragama još nije demonstrirana.

Konsultacije sa tužiocima potvrđuju da se oslanjanje na indirektno mehanizme pristupa i dalje odražava na istražnu praksu. Tužioci su naveli da potreba za ponovljenim zahtevima za finansijske informacije usporava istražne korake i ograničava mogućnost sprovođenja paralelne finansijske analize uz druge istražne radnje.¹⁹⁷ Istovremeno, saradnja sa FOJ ostaje efikasna, sa blagovremenim odgovorima koji se često daju u kratkim rokovima. Međutim, oslanjanje na pristup posredovan preko FOJ ne rešava širu potrebu za direktnim i strukturiranim pristupom finansijskim informacijama u različitim institucijama.¹⁹⁸ Kao rezultat toga, poboljšanja u mehanizmima saradnje još nisu pretočena u direktni i sistematski pristup finansijskim informacijama za tužioce.

Kašnjenja u pribavljanju finansijskih informacija i dalje utiču na tok postupaka. U nadgledanim slučajevima

OKK, zahtevi za finansijske podatke od javnih institucija i privatnih entiteta doprineli su prekidima u postupku i odlaganju dokaznih koraka, posebno u složenim slučajevima koji uključuju više finansijskih transakcija ili međuinstitucionalne podatke.¹⁹⁹ Ovo pokazuje da je pristup finansijskim informacijama i dalje tesno povezan sa vremenom i efikasnošću finansijskih istraga, kao što je takođe navedeno u Preporuci 15.

Pristup finansijskim informacijama privatnog sektora

Pristup finansijskim informacijama iz privatnog sektora ostaje manje razvijen u poređenju sa javnim podacima. Ne postoje standardizovani protokoli koji definišu rokove, formate, mere zaštite poverljivosti ili kanale komunikacije za odgovaranje na zahteve tužilaca. Kao rezultat toga, saradnja sa bankama i drugim finansijskim institucijama i dalje varira u praksi.²⁰⁰ Iako tužioci mogu dobiti finansijsku dokumentaciju kroz formalne pravne postupke, uključujući sudske naloge, odsustvo strukturiranih protokola ograničava predvidivost i efikasnost pri prikupljanju podataka od drugih privatnih institucija (pokazatelj: 16.ii).

Odsustvo strukturiranih mehanizama pristupa takođe utiče na upotrebljivost finansijskih podataka. Konsultacije i nalazi praćenja ukazuju da tužioci mogu imati poteškoća u tumačenju

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Konsultacije Projekta sa tužiocima.

¹⁹⁸ Konsultacije Projekta sa tužiocima.

¹⁹⁹ Zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

²⁰⁰ Konsultacije Projekta sa tužiocima

finansijskih informacija dobijenih kroz fragmentisane kanale, naročito kada su informacije nepotpune ili zakasnele. Ovo doprinosi nedoslednostima u finansijskoj analizi i može uticati na jačinu dokaza u slučajevima OKK.²⁰¹

Institucionalna saradnja u pitanjima vezanim za imovinu pokazuje neke pozitivne elemente. Saradnja sa Agencijom za upravljanje zaplenjenom i konfiskovanim imovinom (AUZKI) nastavlja se u vezi sa upravljanjem imovinom i mehanizmima rane prodaje. Ovu saradnju podržava direktiva Glavnog tužioca iz 2014. godine i ima za cilj očuvanje vrednosti imovine i izbegavanje prekomernih javnih troškova.²⁰² Međutim, i dalje postoje određene prepreke: neki tužioci su nevoljni da pokrenu prodaju imovine zbog potencijalne odgovornosti, a sudije povremeno odbijaju te zahteve.²⁰³ Sama AUZKI suočava se sa prenatrpanim skladištima i nedavnim smanjenjem kapaciteta za skladištenje, kao i sa širim problemima kapaciteta navedenim u Izveštaju EU o Kosovu za 2024. godinu.²⁰⁴ Štaviše, ova saradnja se uglavnom sprovodi u fazi upravljanja imovinom i ne rešava osnovni problem sistemskog pristupa finansijskim podacima tokom istražne faze.

Pouzdanost finansijske ekspertize

Još jedan uporan problem odnosi se na pouzdanost i doslednost izveštaja finansijskih veštaka. Uprkos ranijim preporukama za uspostavljanje mehanizma za ocenu sudskih finansijskih veštaka, uključujući kriterijume za izbor zasnovane na etici, iskustvu i nadzoru, takav mehanizam još uvek nije sproveden.²⁰⁵ 2024. godine odgovornost za licenciranje sudskih veštaka prešla je sa SSK na Ministarstvo pravde. Relevantna Komisija licencira veštake na osnovu kriterijuma propisanih u članu 10 Zakona br. 08/L-191 o sudskim veštacima, a licence važe pet godina. Tokom konsultacija sa Projektom, članovi Komisije izrazili su zabrinutost zbog nedostatka mehanizma za procenu učinka licenciranih stručnjaka. Naveli su da, iako mnogi stručni izveštaji ispunjavaju formalne zahteve, razlike u analitičkoj dubini i pouzdanosti mogu uticati na rad tužilaštva i tok postupaka.²⁰⁶ Ovo dovodi do protivrečnih izveštaja, odlaganja postupaka i poteškoća u jasnom predstavljanju finansijskih dokaza na sudu.²⁰⁷

Iz šire perspektive, usklađivanje institucija Kosova sa standardima EU i međunarodnim standardima u istrazi finansijskog kriminala, sprečavanju pranja novca i povraćaju imovine još

²⁰¹ Konsultacije i zapažanja Projekta iz praćenja suđenja.

²⁰² Odluka glavnog tužioca (2014) i smernica od 15. januara 2024. (pristupljeno 27. maja 2024).

²⁰³ Projektna konsultacije sa AUOKI i sudskim akterima, 2025.

²⁰⁴ Izveštaj EU Kosovo 2024, str. 39, takođe dostupan na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Kosovo+Report+2024.pdf (pristupljeno 27. maja 2025.)

²⁰⁵ Podaci praćenja Projekta, 2024–2025; beleške praćenja suđenja

²⁰⁶ Konsultacije Projekta sa Komisijom, 2025.

²⁰⁷ ZKP 2022, član 140; odsustvo obavezujućih rokova.

uvek je u razvoju. Iako institucionalni naponi traju, strukturni jazovi u pristupu podacima i međuagencijskoj saradnji i dalje ograničavaju efikasnost finansijskih istraga. Ipak, Evropska komisija je priznala neke institucionalne napore, ali je naglasila da institucije Kosova još nisu sprovele Direktivu o platnim uslugama 2, niti uskladile Zakon o sprečavanju pranja novca sa standardima EU.²⁰⁸ Institucionalna saradnja u oblasti ekonomskog kriminala ostaje fragmentirana, a nedostatak posebnog fonda za konfiskaciju ili sistematskih alata za povraćaj imovine dodatno umanjuje uticaj finansijskih istraga.²⁰⁹

U poređenju sa prethodnim periodom, institucije Kosova preduzele su prve korake ka poboljšanju pristupa finansijskim informacijama, uključujući memorandume sa javnim institucijama, razvoj inicijativa za pristup podacima i povećanu institucionalnu svest o tom pitanju.

Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi. Dostupni dokazi ne pokazuju da tužioci imaju direktan i sistematski pristup ključnim institucionalnim bazama podataka (pokazatelj: 16.i), niti da su uspostavljeni i funkcionalni u praksi strukturirani protokoli za pristup finansijskim podacima privatnog sektora (pokazatelj: 16.ii). Napredak će zahtevati obavezujuće sporazume o razmeni podataka sa relevantnim javnim institucijama, operativne protokole za privatne finansijske aktere i jače nadzor nad forenzičkom finansijskom ekspertizom.

Kao sledeći korak, TSK i Glavni tužilac mogli bi da operacionalizuju mehanizme sigurnog pristupa ključnim javnim registrima, realizuju sporazume o razmeni podataka sa relevantnim institucijama, uspostave standardne protokole za saradnju sa privatnim finansijskim akterima i uvedu jasne mehanizme za pregled pouzdanosti i rokova finansijskih stručnih izveštaja.

²⁰⁸ Izveštaj EU o Kosovu 2024, Poglavlje 4 - Slobodno kretanje kapitala: [c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en](https://ec.europa.eu/euipo/euipo-portal/en/2024/05/27/eu-report-on-kosovo-2024) (pristupljeno 27. maja 2024).

²⁰⁹ Ibid., zapažanja o pravnom usklađivanju u oblasti sprečavanja pranja novca i finansijskog terorizma.

Ojačati regionalnu saradnju u obradi slučajeva OKK.

17.1 Kreirati interni protokol za korišćenje neformalnih mreža za razmenu informacija.

17.2 Ministarstvo pravde da obezbedi brze odgovore na zahteve za međusobnu pravnu pomoć, uključujući:

- Jasne smernice i standardne operativne procedure za blagovremeno i efikasno postupanje institucija po zahtevima za međusobnu pravnu pomoć.
- Imenovati kontakt-lica u pravosudnom sistemu radi ubrzanja obrade zahteva.

Pokazatelji implementacije



Faza implementacije:

17.1 Procenat prekograničnih slučajeva OKK (sa liste slučajeva RTM) u kojima je korišćena mreža EUROJUST, uključujući uspostavljanje zajedničkih bilateralnih i multilateralnih inicijativa.

17.ii. Broj slučajeva (sa liste slučajeva RTM) u kojima je korišćena mreža EUROJUST.

17.iii. Broj slučajeva razmene informacija putem EUROJUST-a.

17.iv. Postojanje izvora podataka ili sistema za vođenje predmeta koji prati zahteve i odgovore u okviru pravne pomoći.

17.v. Objavljivanje standardnih operativnih procedura za MPP.

17.vi. Uspostavljena lista imenovanih kontakt-tačaka.

Tokom izveštajnog perioda, institucije Kosova preduzele su konkretne korake za jačanje regionalne i međunarodne saradnje u slučajevima OKK, uključujući povećanu upotrebu neformalnih mreža za saradnju, angažovanje sa EUROJUST-om preko kontakt tačaka, učešće u regionalnim i multilateralnim platformama, zaključivanje sporazuma o saradnji i institucionalne diskusije o izazovima u oblasti MPP. Međutim,

Nalazi:

Tokom prethodnog izveštajnog perioda, monitoring je identifikovao međunarodnu i regionalnu saradnju kao važan faktor koji utiče na napredovanje slučajeva visokog nivoa OKK sa prekograničnim elementima. Projekat je uočio da se u složenim slučajevima koji uključuju strane dokaze, osumnjičene, imovinu ili transakcije često oslanjao na formalne mehanizme međusobne pravne pomoći. Međutim, kašnjenja u prijemu odgovora na MPP zahteve uticala su na tok suđenja, pripremu dokaza i zakazivanje ročišta.²¹¹ Štaviše, institucionalna komunikacija i proceduralni praćenje i dalje predstavljaju izazov. Konsultacije su pokazale da sudije i tužioci ne prate redovno svoje zahteve za MPP, očekujući da Ministarstvo pravde deluje automatski, dok ono nema kapacitet da proaktivno prati i odgovara na svaki zahtev.

spровоđenje je i dalje u ranoj fazi, jer formalne procedure za MPP i dalje trpe kašnjenja; još uvek nije uspostavljen poseban sistem za praćenje slučajeva MPP zahteva; standardne operative procedure nisu usvojene; Istovremeno, u sistemu tužilaštva uspostavljene su određene kontakt tačke za slučajeve MPP, uključujući Kancelariju specijalnog tužilaštva, dok u sudskom sistemu tu ulogu obavljaju predsednici sudova.²¹⁰

MPP i njihov uticaj na postupke OKK

Tokom izveštajnog perioda od juna 2024–do septembra 2026. godine, institucije Kosova pokazale su povećan angažman u regionalnoj i međunarodnoj saradnji. Ovi naponi su obuhvatali učešće u zajedničkim istragama, korišćenje neformalnih i višestranih mreža, angažovanje sa EUROJUST-om preko kontakt tačaka i vođenje pregovora ili zaključivanje bilateralnih i međunarodnih sporazuma o saradnji. Ovi razvoji događaja ukazuju na povećanu institucionalnu svest o značaju prekogranične saradnje u slučajevima OKK i doprinose sprovođenju pokazatelja 17.i i 17.ii.²¹²

Istovremeno, kašnjenja u formalnim procedurama za međusobnu pravnu pomoć i dalje su uticala na praćene postupke. Praćenje u okviru projekta je identifikovalo pet praćenih slučajeva

²¹⁰ Institucionalni odgovor Ministarstva pravde na zahteve Projekta, 18. septembra 2026.

²¹¹ Javni izveštaj o praćenju suđenja Projekta 2024.

²¹² Radni dokument iz 2025. godine; konsultacije Projekta i ažurirane institucionalne informacije o regionalnoj saradnji, kontakt osobama EUROJUST-a i neformalnim mrežama.

OKK u kojima su sudski postupci odloženi zbog kašnjenja u odgovorima na zahteve za međunarodnu pravnu pomoć, sa kašnjenjima u periodu od dva do 36 meseci. Konsultacije sa pravnim stručnjacima dodatno su pokazale da neki zahtevi za MPP mogu potrajati i do tri godine ili ostati bez odgovora, uprkos tome što su podneti zvaničnim kanalima. Ovi nalazi su direktno relevantni za pokazatelje 17.iii i 17.iv, jer pokazuju potrebu za jačom praćenjem, nastavkom postupka i standardizacijom procedura.²¹³

Operativna zavisnost od formalnih kanala međunarodne pravne pomoći (MPP) ostaje velika, posebno u složenim slučajevima organizovanog kriminala (OKK) koji uključuju prekogranične dokaze, finansijske transakcije, strane optužene ili imovinu koja se nalazi u inostranstvu. MPP je korišćen u sedam slučajeva sa liste RTM za prekogranične dokaze, u dva slučaja za strane optužene i u pojedinačnim slučajevima za strane oštećene strane, zaplenju finansijske imovine u inostranstvu i finansijsku analizu. Međutim, efikasnost ovih mehanizama i dalje je pod uticajem jurisdikcijskih, procesnih i logističkih ograničenja. Saradnja sa određenim jurisdikcijama na Zapadnom Balkanu i u Latinskoj Americi pokazala se kao posebno izazovna. Ekstradicija je primenjena u samo jednom praćenom slučaju korupcije, uprkos prisustvu optuženih sa dvojnim ili stranim ličnim dokumentima.²¹⁴

Neformalne mreže i saradnja sa EUROJUST-om

Paralelno, neformalni i multilateralni alati za saradnju postali su vidljiviji. Tužioci su izvestili o uspešnim zajedničkim istragama sa regionalnim kolegama, a upotreba specijalizovanih neformalnih platformi je porasla tokom tekućeg izveštajnog perioda. Iako Kosovo nije član EUROJUST-a, učestvuje u aktivnostima vezanim za EUROJUST preko Mreže kontakt tačaka. Od 2020. godine, Ministarstvo pravde i STK su imenovali kontakt tačke za komunikaciju sa strukturom EUROJUST-a. Tokom početnog četvorogodišnjeg perioda (2020–2023), kontakt tačke nisu bile aktivne, vodeći računa o ne više od 20 komunikacija godišnje. Već u 2024. i 2025. godini, oba kontakt tačke i iz Ministarstva pravde i STK angažovana su u više od 200 komunikacija godišnje. Pored toga, pomenute kontakt tačke prisustvuju koordinacionim sastancima EUROJUST-a najmanje 12 puta godišnje.²¹⁵ Ovopredstavlja značajan napredak ka pokazateljima 17.i i 17.ii.

Međutim, konsultacije ukazuju da je upotreba neformalnih mreža uglavnom zasnovana na praksi i zavisi od pojedinačne inicijative, umesto da bude vođena unutrašnjim protokolom. Tužioci i institucionalni akteri prepoznali su korisnost neformalnih kanala za prikupljanje informacija, olakšavanje komunikacije ili ubrzavanje pripremnih koraka pre podnošenja formalnih zahteva za međunarodnu pravnu

²¹³ Podaci Projekta o četiri predmeta sa kašnjenjima zbog odgovora MPP.

²¹⁴ Konsultacije Projekta sa pravnim stručnjacima i tužilačkim akterima.

²¹⁵ Konsultacije sa odgovarajućim odeljenjima Ministarstva pravde.

pomoć. Ipak, još uvek nije usvojen unutrašnji protokol koji bi razjasnio kada i kako treba koristiti takve neformalne mreže, kako dokumentovati informacije dobijene preko njih i kako neformalne razmene povezati sa formalnim zahtevima za dokaz u krivičnom postupku. Ovo ostaje praznina u okviru pokazatelja 17.i.

Institucionalna komunikacija i praćenje takođe i dalje utiču na efikasnost procesa uzajamne pravne pomoći. Konsultacije su pokazale da sudije i tužioci ne prate uvek rutinski podnete zahteve za uzajamnu pravnu pomoć, često očekujući automatsku obradu preko Ministarstva pravde. Istovremeno, Ministarstvo se suočava sa ograničenjima u kapacitetu za praćenje i proaktivno praćenje velikog obima prepiske o sudskoj saradnji. U periodu od 2024. do 2025. godine, Ministarstvo pravde je obradilo ukupno 10.140 zahteva/odgovora za međunarodnu pravnu pomoć, od kojih se 4.095 odnosilo na građanske poslove, a 6.045 na krivične poslove.²¹⁶

Odsustvo zasebnog sistema za praćenje i dalje predstavlja centralnu operativnu prazninu. Iako se zahtevi za MPP obrađuju kroz formalne kanale, još uvek nije uspostavljen zaseban izvor podataka ili sistem za vođenje predmeta koji bi pratio zahteve, odgovore, rokove, neizvršene radnje i institucionalnu odgovornost za

praćenje (pokazatelj: 17.iii). Ovo ograničava sposobnost sudova, tužilaštava i Ministarstva pravde da rano identifikuju kašnjenja, razlikuju domaće i strane uzroke kašnjenja i daju prioritet hitnim zahtevima u slučajevima OKK visokog nivoa.

Slično tome, još uvek nisu usvojeni javno dostupni standardni operativni postupci za obradu zahteva za MPP (pokazatelji: 17.iv). Konsultacije ukazuju da praktična obrada zahteva za MPP i dalje zavisi od postojećih pravnih procedura, institucionalne prakse i pojedinačne komunikacije između sudova, tužilaca i Ministarstva pravde. Iako ovi aranžmani omogućavaju obradu zahteva, oni još uvek ne pružaju jasne i predvidive smernice o rokovima, odgovornostima, mehanizmima eskalacije, prioritetizaciji hitnih slučajeva OKK ili obavezama praćenja.

Okviri za međunarodnu saradnju

Na institucionalnom nivou, Ministarstvo pravde nastavilo je da predvodi napore za jačanje međunarodne sudske saradnje i usklađivanja sa EU standardima pravosuđa. U periodu od juna 2024. do avgusta 2026, Ministarstvo pravde zaključilo je ukupno osam bilateralnih sporazuma o međunarodnoj pravnoj saradnji sa državama članicama EU.²¹⁷ Pored toga, pokrenuti su sporazumi o međusobnoj pravnoj pomoći u krivičnim predmetima i prenosu osuđenih lica sa Sjedinjenim

²¹⁶ Institucionalni odgovor Ministarstva pravde na zahteve Projekta, 18. septembra 2026.

²¹⁷ Institucionalni odgovor Ministarstva pravde na zahteve Projekta, 18. septembra 2026.

Američkim Državama, Ujedinjenim Kraljevstvom i Holandijom. Inicirani su sporazumi o ekstradiciji sa Ujedinjenim Kraljevstvom i Holandijom. Ovi razvoji doprinose širem okviru za međunarodnu saradnju i podržavaju sprovođenje pokazatelja 17.i. Međutim, sami sporazumi ne rešavaju operativna kašnjenja osim ako nisu podržani sistemima za praćenje, standardnim procedurama i jasno definisanim odgovornostima među institucijama Kosova.

Štaviše, u poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, institucije Kosova pokazale su povećan angažman u regionalnoj i međunarodnoj saradnji relevantnoj za slučajeve OKK.

Povećana upotreba neformalnih mreža, učešće u aktivnostima vezanim za EUROJUST putem kontakt-tačaka, zajedničke istrage i nastavljeni razvoj

multilateralnih okvira za saradnju predstavljaju važan napredak (pokazatelji: 17.i i 17.ii). Međutim, implementacija je i dalje u ranoj fazi, jer formalne MPP procedure i dalje trpe kašnjenja, još uvek nije uspostavljen poseban sistem za praćenje predmeta (pokazatelji: 17.3), još uvek nisu usvojene standardne operativne procedure (pokazatelji: 17.iv) i imenovane sudske kontakt-tačke još uvek nisu sistematski operativne (pokazatelji: 17.v).

Kao sledeći korak, Ministarstvo pravde, SSK, TSK, sudovi i tužilaštva mogli bi da uspostave poseban mehanizam za praćenje MPP, usvoje standardne operativne procedure za obradu i praćenje zahteva, i razviju unutrašnji protokol kojim se pojašnjava kada i kako neformalne mreže treba koristiti u podršci formalnoj međunarodnoj saradnji.

Zaključak

Ovaj izveštajni period pokazuje da napredak u sprovođenju reformi u odgovoru Kosova na organizovani kriminal i korupciju nastavlja da se beleži, iako neravnomerno među institucijama i oblastima reformi. U poređenju sa prethodnim izveštajnim periodima, pravosudne institucije pokazale su veće preuzimanje odgovornosti za procese reformi, povećan angažman u vezi sa nalazima monitoringa i jaču posvećenost strateškom planiranju, digitalizaciji, transparentnosti i međuinstitucionalnoj saradnji. Nekoliko reformi koje su ranije

bile na nivou političkih obaveza prešle su u fazu implementacije, dok institucije sve više pokazuju spremnost da identifikuju izazove i razviju korektivne mere.

Istovremeno, nalazi ukazuju da napredak i dalje više odgovara razvoju okvira, strategija, smernica i institucionalnih mehanizama nego njihovoj doslednoj primeni u praksi. Iako su pozitivni razvoji sve vidljiviji u oblastima kao što su transparentnost, koordinacija pravosuđa, obuka, digitalizacija i vođenje predmeta, nalazi monitoringa i dalje otkrivaju značajne

razlike u primeni među institucijama i pojedinačnim slučajevima. Uporni izazovi u vezi sa dugim postupcima, doslednošću istraga i optužnica, finansijskim istragama, jezičkim uslugama, doslednošću sudske prakse, izricanjem kazni i primenom sporednih kazni i dalje utiču na efikasnost sudskog odgovora na organizovani kriminal i korupciju.

Odlučujući izazov sa kojim se suočava pravosudni sektor Kosova stoga više

nije usvajanje novih reformi, već obezbeđivanje dosledne primene postojećih reformi, njihovog efikasnog praćenja i pretvaranja u merljiva poboljšanja u praksi. Ojačavanje odgovornosti za sprovođenje, promovisanje veće doslednosti u sudskoj i tužilačkoj praksi i rešavanje sistemskih operativnih čvornih tačaka biće ključno za konsolidovanje napretka i uspostavljanje verodostojnijeg, predvidljivijeg i efikasnijeg učinka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

ANEKSI

Prilog I: Statistička analiza praćenja suđenja o tome kako praćeni teški slučajevi organizovanog kriminala i korupcije napreduju od podnošenja optužnice do konačnog ishoda.

Deo I — Od brojčanih podataka o ishodima postupaka do dijagnostičkih pokazatelja

Dijagnostička analiza "Od suđenja do ishoda" počinje sa poznatim reformskim problemom. Od pravosudnih institucija se često traži da pokažu rezultate u slučajevima teškog organizovanog kriminala i korupcije (OKK). Najvidljiviji pokazatelj je obično stopa osuda. Lako se komunicira, lako se upoređuje i intuitivno je moćan. Ali je takođe previše grub da odgovori na pitanje na koje se obično traži da odgovori.

Stopa osuda može pokazati da je ishod evidentiran. Ona ne može pokazati da li je slučaj tužilaštva bio dobro zasnovan, da li su najteže optužbe potvrđene, da li je osuda usledila nakon sporne presude ili sporazumnog postupka, da li je sankcija imala značajne posledice, da li je konfiskacija obuhvatila nezakonitu dobit, ili da li je ishod opstao na žalbi. Stopa oslobođenja od krivične odgovornosti je podjednako nepotpuna. Ona ne može pokazati da li je sud ispravno primenio standarde dokazivanja, da li je slučaj trebalo voditi drugačije, da li je odlaganje uticalo na konačnost, ili da li zapisnik o postupku otkriva praznine u dokazima, pravnoj kvalifikaciji ili individualizovanoj odgovornosti.

Dijagnostika je razvijena jer su te razlike važne. Teški OKK slučajevi nisu jednostavne procesne jedinice. Jedan slučaj može da sadrži više optuženih, više optužbi, različite teorije odgovornosti, mešovite ishode, sporazume o priznanju krivice, oslobođenja, osude, odluke o konfiskaciji i žalbe. Ako se sve to svede na jednu oznaku slučaja, brojka postaje čitljiva, ali obmanjujuća. Može se računati osuda sporednog optuženog za manje delo na isti način kao i osuda glavnog optuženog za najteže zločine, uz proporcionalnu sankciju i oduzimanje nezakonito stečene imovine. Takođe, oslobođenje zasnovano na pravilnoj sudskoj kontroli može se tretirati kao da ima isti reformski značaj kao oslobođenje izazvano nedostacima u dokazima, nejasnom pravnim kvalifikacijom ili sprečivim odlaganjem.

Metodološki potez nije bio da se stvori novi fond dokaza. Bio je da se preurede informacije koje je Projekat već imao. Kako su praćeni slučajevi stizali do konačnih ili

drugih značajnih ishoda, timovi su već posedovali zapažanja sa ročišta, izveštaje o slučajevima, procene na kraju slučaja, sudske akte, procesne istorije i informacije o ishodu. Detaljna analiza uzela je u obzir odabrane karakteristike iz tog registra praćenja i smestio ih u zajedničku strukturu kako bi se mogli upoređivati kroz završene slučajeve.

U praktičnom smislu, dijagnostika je funkcionisala kao disciplinovan registar. Svako polje je predstavljalo standardno pitanje: težina dela, status optuženog, procesna staza, ishod u prvom stepenu, konačan ishod, kazna, konfiskacija, žalba, razlog oslobođenja, trajanje, medijska pažnja. Svaki red je predstavljao jednog optuženog u odnosu na jednu optužnicu. Taj izbor je važan jer je krivična odgovornost lična i specifična za pojedinu optužnicu. Krivica se pripisuje optuženom i proverava se u odnosu na određenu optužbu. Jedan red na nivou pojedinačnog slučaja bi izjednačio upravo one razlike koje je analiza morala da sačuva. Stoga je registar omogućio da se isto pitanje postavi za svaki okončan slučaj, a da se pri tom ne izgubi put nazad do originalnog materijala za praćenje.

Dubinsku analizu najbolje je razumeti kao povećanje nivoa analitičke preciznosti, uz namerno uzdržan statistički pristup. Dijagnostička analiza koristi deskriptivnu statistiku i unakrsne tabelarne prikaze. Ovi alati mogu pokazati kako su ishodi raspoređeni unutar praćenog uzorka i da li se određene karakteristike pojavljuju zajedno češće ili ređe. Oni ne dokazuju uzročnost. Ako se optuženi višeg statusa češće pojavljuju u određenoj kategoriji ishoda postupka, tabela ne dokazuje povlašćan tretman ili nepravilan uticaj. Ako slučajevi koji su bili u centru pažnje pokazuju drugačiju raspodelu ishoda, tabela ne dokazuje da je medijska pažnja uticala na ishod. Ona identifikuje vezu koja zahteva objašnjenje.

Zato je sledeći korak uvek povratak na zapise o slučajevima. Statistički signal pokreće objašnjavajuće istraživanje; on ga ne završava. Kada dubinska analiza učini vezu vidljivom, analiza se vraća na izveštaje o slučajevima, ročišta, optužnice, presude, odluke apelacionih sudova i procene na kraju slučaja koje stoje iza tabele. Postavlja se pitanje: koji slučajevi proizvode obrazac, šta se dogodilo u tim slučajevima, koja objašnjenja podržavaju zapisi, i koja alternativna objašnjenja moraju ostati otvorena?

Ovo dvosmerno kretanje je glavna vrednost dijagnostike. Šema bez zapisa slučaja je samo asocijacija u potrazi za objašnjenjem. Ubedljivo objašnjenje u jednom slučaju je samo primer, osim ako se ne može testirati na širem praćenom uzorku. Detaljna analiza omogućava Projektu da se kreće između ova dva: od spisa slučaja do strukturirane šeme, i od šeme nazad do spisa slučaja.

Deo II — Šta pokazuje analiza

Šeme u nastavku ne treba čitati kao nalaze koji se podjednako odnose na sve jurisdikcije. To su analitički signali izvedeni iz praćenih, konačnih uzoraka ozbiljnih slučajeva OKK-a širom regiona. Njihova svrha je da pokažu ono što agregatne brojke same po sebi ne mogu da objasne, i gde je potrebno detaljnije ispitati dokaze iz praćenja suđenja, pregled sudskih akata, analizu procesne istorije, institucionalne podatke i konsultacije.

Kada je dijagnostika proizvela proverene i triangulisane nalaze specifične za pojedinu jurisdikciju, ti nalazi su odraženi u odgovarajućim poglavljima po jurisdikcijama. Ovaj odeljak radi nešto drugačije. On postavlja pitanje šta postaje vidljivo kada se konačni ishodi razlože na karakteristike koje agregatna statistika obično sakriva. On izdvaja šire regionalne signale koji su se pojavili kada su praćeni ishodi razloženi po optuženom, optužbi, težini dela, postupku, istoriji žalbi, sankciji, konfiskaciji i trajanju. Ovo zauzvrat identifikuje pitanja reforme koja zahtevaju precizniji odgovor.

1. Ukupne stope osuda mogu prikriti suprotne stvarnosti

Prvi signal je metodološki, ali osnovni: stopa osuda nije pokazatelj učinka. To je polazna tačka. Sam po sebi, on ne može pokazati o kakvoj je osudi reč, protiv koga, po kojoj optužbi, kroz koji postupak, nakon koje pregledne procedure, sa kojom sankcijom i kakve finansijske posledice.

U praćenim uzorcima, naizgled slične objedinjene brojke mogu odražavati veoma različite stvarnosti. Visoka stopa osuda može ukazivati na dobru efikasnost sistema, ali može zahtevati i detaljnija pitanja o tome kako su te osude proizvedene: da li su usledile nakon spornih suđenja ili pogodbenih postupaka, da li se odnosile na glavne ili sporedne optužene, da li su obuhvatale teška krivična dela, da li je obrazloženje bilo dovoljno, da li su sankcije bile proporcionalne i da li je usledilo oduzimanje imovine gde je to bilo relevantno.

Suprotno je takođe tačno. Niža stopa osuda, posebno u spornim suđenjima, ne pokazuje automatski neželjenost sudija ili institucionalnu slabost. Ona može odražavati pravilno primenjivanje krivičnog standarda dokazivanja. Takođe može ukazivati na nedostatke u dokazima, nestabilnu pravnu kvalifikaciju, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, odlaganje ili nedostatke koji su nastali pre suđenja.

Dijagnostika stoga menja pitanje. Ona ne postavlja pitanje da li je stopa osuda visoka ili niska kao cilj sam po sebi. Ona postavlja pitanje šta taj broj sadrži. Kada se osude, oslobođenja i drugi ishodi razdvoje, isti ukupni broj može otkriti pregovaračku pravdu, osporene dokaze, ispravku na žalbi, ponovljeno suđenje, pritisak zastarenja,

ograničene posledice sankcionisanja ili izostanak finansijske realizacije. Zajedno izbrojani, oni mogu da proizvedu čitljivu statistiku; odvojeno, postaju informacije relevantne za reformu.

2. Suštinski problem koji se ponavlja jeste usklađenost između činjenica, dokaza i zakonskih obeležja krivičnog dela.

Najvažniji supstancijalni signal nije u tome što "sudovi ne osuđuju" ili što "tužioci ne gone". Ponavljajući problem je usklađenost. Ozbiljni slučajevi OKK često postaju krhki u trenutku kada se činjenični narativ, dokazi, pravna kvalifikacija, pojedinačna odgovornost i sudsko rezonovanje moraju uskladiti.

U posmatranom podskupu okončanih predmeta u kojima je sproveden sudski postupak uz osporavanje optužbi, ishodi koji nisu doveli do osuđujućih presuda bili su najviše povezani sa problemima u pogledu dokaza i pravnog uobličavanja optužbi. Razlozi vidljivi u spisu predmeta obično pripadaju istoj grupi: nedovoljni dokazi, nepotvrđeni pravni elementi, netačna ili nestabilna pravna kvalifikacija, nejasan opis činjenica, nedostaci u optužnici ili slaba veza između ponašanja optuženog i optuženog krivičnog dela. Ovo nisu samo tehnička pitanja. U ozbiljnim slučajevima OKK oni određuju da li slučaj može izdržati suprotstavljeno ispitivanje, da li se presuda može dosledno obrazložiti, da li može izdržati žalbu i da li javnost može razumeti pravni osnov ishoda.

Zato je usklađenost važnija od pravca ishoda postupka. Osuda nije značajan signal u pogledu prakse ako se odnosi na manju optužnicu, sporednog optuženog, ograničeno obrazloženje ili bez finansijskih posledica. Oslobođanje od krivice nije institucionalni neuspeh ako dokazi nisu potvrdili optužbu. Pitanje reforme je da li se ozbiljni slučajevi biraju, optužuju, podržavaju, ispituju i obrazlažu na način koji povezuje činjenice sa pravnim elementima, a pravne elemente sa pojedinačnom odgovornošću.

3. Težina dela, status optuženog i izloženost pažnji javnosti predstavljaju pokazatelje čije tumačenje zahteva dodatno objašnjenje.

Najvažniji supstancijalni signal nije u tome što "sudovi ne osuđuju" ili što "tužioci ne gone". Ponavljajući problem je usklađenost. Ozbiljni slučajevi OKK često postaju krhki u trenutku kada se činjenični narativ, dokazi, pravna kvalifikacija, pojedinačna odgovornost i sudsko rezonovanje moraju uskladiti.

Istovremeno, takvi obrasci ne mogu se odbaciti kao puko tehnički. U ozbiljnim OKK slučajevima, razlike povezane sa težinom, statusom ili vidljivošću su posebno osetljive jer se odnose na slučajeve u kojima se jednakost pred zakonom, institucionalna otpornost i javno poverenje najvidljivije ispituju.

Postoje legitimna objašnjenja. Teži slučajevi i slučajevi koji uključuju optužene višeg statusa mogu biti pravno i dokazno složeniji. Oni mogu da obuhvate složenije činjenične konstrukcije, bolje finansirane odbrambene strategije, veću teškoću u dokazivanju namere, hijerarhije, koristi ili pojedinačnog doprinosa, kao i veću verovatnoću žalbe ili procesne rasprave. Stoga, niža stopa osuda ili složeniji nivo ishoda u takvim slučajevima može da odražava veći teret dokazivanja i pravilno funkcionisanje krivičnog standarda dokazivanja.

Međutim, isti obrazac može da pokrene i pitanja na koja sistem mora da bude u stanju da odgovori. Kada slučajevi velike težine ili visokog statusa rezultiraju oslobađanjem od krivice, smanjenjem optužbi, ograničenim sankcijama, odlaganjem konačne odluke ili nedostatkom vidljive finansijske posledice, javnost može da se muči da razlikuje složenost dokaza od nejednake sposobnosti, institucionalne opreznosti, nedosledne prakse ili mogućih efekata usled pritiska. Dijagnostika ne može na osnovu samih podataka o ishodima da odluči između tih objašnjenja. Njena vrednost je u tome što identifikuje slučajeve u kojima institucijama treba posebno jasno obrazloženje, jači podaci, transparentna komunikacija u okvirima fer suđenja i mehanizmi povratnih informacija koji mogu da pokažu da li ishodi odražavaju pravno relevantne faktore, a ne neobjašnjeno odstupanje.

4. Pravnosnažnost ne znači nužno i delotvornost

Konačan i obavezujući ishod je neophodan za pravnu sigurnost, ali sam po sebi nije dokaz efikasnosti. Konačnost pokazuje da je slučaj dostigao krajnju tačku. Ona ne pokazuje da li je put do te krajnje tačke bio blagovremeno, proporcionalno, efikasno u pogledu resursa ili sposoban da omogući institucionalno učenje.

Dijagnostika pokazuje zašto je put do konačnosti važan. Kao ilustrativan primer, u jednom praćenom podskupu uzoraka, 21 procenat ishoda optužbi koji su okončani promenilo se između prvostepenog i konačnog stadijuma. To znači da jedan od pet ishoda nije ostao isti nakon pregleda. Isti uzorak je zabeležio ponovljeno suđenje u 28,4 procenta okončanih predmeta, što znači da je više od jednog od četiri slučaja zahtevalo da predmet prođe nazad kroz sistem pre pravnosnažne presude. Pored toga, problemi sa rokom zastarenja bili su povezani sa oko 37 procenata konačnih oslobađajućih presuda u tom uzorku.

Ovi brojevi ne znače da je žalba problem. Žalba je zaštita. Takođe, ne znače da svaki promenjeni ishod ukazuje na loš rad u prvom stepenu. Oni pokazuju da konačnost ima svoju istoriju i da je ta istorija važna za reformu. Ponavljeno ispravljanje, ponovni suđenje, ponovna obrada ili pritisak roka zastarevanja troše institucionalne resurse, ugrožavaju rešavanje slučajeva zbog zakona o zastarevanju, produžavaju neizvesnost za optužene i oštećene strane i izlažu značajne slučajeve jasnoj sumnji.

Za kreatore politika, put do konačnosti može pokazati da li sistem postiže trajne ishode ili ponovo troši javna sredstva na ispravljanje, preradu ili zaključivanje ozbiljnih predmeta nakon neizbežnog odlaganja i ukaže na to gde u lancu pravde možda nedostaju bolja priprema predmeta, jasnija pravna kvalifikacija, bolje planiranje suđenja, poboljšano obrazloženje, doslednije uputstvo apelacionih sudova i bliža kontrola odlaganja.

5. Odgovornost zahteva sankcionisanje i finansijsko praćenje

Konačan signal je da presuda nije isto što i potpuna odgovornost. U ozbiljnim slučajevima OKK, ishod je važan ne samo zato što se može utvrditi odgovornost, već i zato što pravna posledica treba da odgovara težini krivičnog dela, ulozi optuženog i, gde je to relevantno, ekonomskoj logici ponašanja.

U praćenim pravnosnažnim presudama u finalizovanim uzorcima, oduzimanje je naloženo u oko 31 procenata slučajeva. Drugim rečima, u oko sedam od deset konačnih presuda, u praćenom konačnom ishodu nije bilo vidljivog naloga za oduzimanje. Ovaj podatak treba pažljivo tumačiti. Ne svaka presuda nužno podrazumeva identifikovanu nezakonitu dobit ili pravni osnov za oduzimanje. Međutim, u slučajevima OKK, finansijsko praćenje je toliko važno da njegovo odsustvo iz vidljivog ishoda zahteva pažnju.

Sistem može da osudi i ne oduzme ništa. Može da osudi i izrekne sankciju koja je odložena, pretvorena ili na drugi način ograničena u praktičnim posledicama. Može da osudi javnog službenika, a posledice vezane za funkciju ili ekonomske posledice da ostanu nerešene. Statistika osuda tretira ove ishode kao ekvivalentne oblike odgovornosti, iako u stvarnosti to nisu.

Pitanje reforme je stoga da li ozbiljni ishodi u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije nose značajne pravne, kaznene, preventivne, restitutivne i finansijske posledice tamo gde zakon i činjenice to dopuštaju. Konfiskacija i povraćaj imovine nisu prateći elementi osude. Oni su jedan od ključnih načina na koje krivično suđenje odgovara na ekonomske podsticaje koji stoje iza organizovanog kriminala i korupcije.

III deo — Šta znače nalazi analize

Dijagnostiku ne treba tumačiti kao stvaranje potpuno novog seta nalaza koji su odvojeni od redovnog posla praćenja u okviru Projekta ili od onoga što se sada može smatrati opštepoznatim pitanjima. Mnoga od pitanja koja ona pokreće — praznine u dokazima, nestabilna pravna kvalifikacija, razlike između dogovorenih i osporavanih ishoda, ispravka u žalbenom postupku, odložena konačnost, ograničena konfiskacija i nejednake posledice sankcionisanja — već su se pojavila kroz posmatranje ročišta,

pregled sudskih akata, analizu na kraju postupka i angažovanje u kreiranju politika. Doprinos dijagnostike je drugačiji. Ona ovim pitanjima pruža disciplinovaniju dokazni osnov. Pokazuje da li se pojavljuju kao pojedinačni primeri ili kao ponavljajući obrasci; da li su rasprostranjeni u praćenom uzorku ili koncentrovani u određenim podskupovima; da li ih vodeće statistike prikrivaju; i gde zapise o postupku treba pažljivije pročitati pre nego što se može odgovorno ponuditi objašnjenje.

Ovo je posebno važno jer isti problem može imati nekoliko verodostojnih objašnjenja. Nizak procenat osuđujućih presuda na suđenjima sa spornim postupkom može se tumačiti kao oklevanje sudija, slabost tužilaštva, pravilna primena standarda dokazivanja, nedovoljnost dokaza, složenost predmeta, odlaganje ili neka kombinacija ovih faktora. Visok procenat osuđujućih presuda može se tumačiti kao efikasnost, ali može u velikoj meri da zavisi i od sporazumnih postupaka, blažih optužbi, sporednih optuženih ili ograničenih posledica sankcionisanja. Uzorak povezan sa statusom optuženog ili stepenom ozbiljnosti može izazvati zabrinutost zbog jednakosti pred zakonom, ali može takođe odražavati veći teret dokazivanja, bolje opremljenu odbranu ili složenost dokazivanja hijerarhije, namere i koristi. Dijagnostika ne bira između ovih objašnjenja statističkom tvrdnjom. Ona čini suprotstavljena objašnjenja vidljivim i pokazuje koji su dodatni dokazi potrebni da bi se razlikovala među njima. Na primer:

- Ukupne stope osuda često deluju kao da prebrzo odgovaraju na pitanje o učinku. Mogu da ukažu da osuda znači uspeh, oslobođenje znači neuspeh, konačnost znači završetak, a konfiskacija znači finansijsku odgovornost. Dijagnostika usporava taj refleks. Ona pretvara previše grubo pitanje " : koliko osuda?" u niz pitanja na koja institucije zapravo mogu da odgovore.
- Kada su ukupne stope osuda visoke, sledeće pitanje nije da li je sistem efikasan samo zato što osuđuje. Pitanje je da li su te osude potkrepljene poštenim postupkom, efikasnom odbranom, obrazloženim presudama, proporcionalnim sankcijama, održivošću žalbenog postupka i finansijskom realizacijom.
- Kada stope osuda pri suđenju u redovnom postupku izgledaju niske, sledeće pitanje nije da li su sudovi nevoljni da osude. Pitanje je da li zapisnik o slučaju ukazuje na nedostatak dokaza, probleme u pravnoj kvalifikaciji, nejasnu pojedinačnu odgovornost, konstrukciju optužnice, vođenje suđenja, odlaganje ili adekvatnu sudsku kontrolu.
- Kada ugovorni ishodi čine većinu evidencije o osudama, sledeće pitanje nije da li su postupci zasnovani na priznanju krivice ili skraćeni postupci dobri ili loši u apstraktnom smislu. Pitanje je da li se oni primenjuju uz zaštitne mehanizme: činjeničnu osnovu, proporcionalnost, sudsko obrazloženje, popust na kaznu, ulogu optuženog, vrednost saradnje i konfiskaciju.

- Kada se ishodi razlikuju u zavisnosti od težine dela, statusa optuženog ili pažnje javnosti, sledeće pitanje nije da li obrazac dokazuje uticaj. Ne dokazuje. Pitanje je da li sistem može da objasni taj obrazac kroz pravno relevantne faktore: složenost slučaja, teret dokazivanja, strategiju odbrane, hijerarhiju, nameru, korist, istoriju žalbi, obrazloženje, kažnjavanje ili druge karakteristike vidljive u evidenciji.
- Kada konačnost usledi nakon žalbe, ponovljenog suđenja ili pritiska roka zastarelosti, sledeće pitanje nije da li je žalba problem. Pitanje je da li ponovljeno ispravljanje ili ponovno obrađivanje ukazuje na probleme u pripremi predmeta, planiranju suđenja, obrazloženju presude, procesnoj kontinuitetu, povratnim informacijama iz žalbenog postupka ili upravljanju odlaganjem.
- Kada osude ne nose konfiskaciju ili značajnu kaznenу posledicu, sledeće pitanje nije samo da li je optuženi proglašen krivim. Pitanje je da li je osuda uklonila nezakonitu dobit, nametnula proporcionalnu sankciju, rešila posledice u vezi sa službenim položajem gde je to bilo relevantno i da li je obezbedila sprovodivu odgovornost.

Ova pitanja se ne svode jedno na drugo. Neki se mogu rešiti boljim podacima i disciplinovanijim institucionalnim izveštavanjem: da li se ishodi razlikuju u zavisnosti od pitanja, da li konfiskacija sledi posle presude, da li žalba menja ishode prvostepenog postupka, da li se ponavljaju suđenja, da li zastarevanje utiče na konačnost. Druga pitanja zahtevaju ciljane reforme pre nego što se mogu pravilno izmeriti. Ako institucije ne evidentiraju ishode po pojedinačnim optužbama, razloge za ispravku presude po žalbi, sprovođenje konfiskacije, pretvaranje kazne ili trajanje postupka na uporedive načine, sistem još uvek ne može da zna šta njegov sopstveni učinak znači.

Još jedan skup pitanja nalazi se potpuno izvan podataka o ishodima pojedinačnih slučajeva. Na njih ne mogu odgovoriti samo statistike, niti samo rutinsko praćenje suđenja, koliko god bilo pažljivo sprovedeno. Razlog je u tome što predmet ispitivanja više nije samo slučaj, ročište ili presuda, već profesionalna rutina kroz koju se slučaj priprema. Praćenje suđenja može pokazati šta postaje vidljivo na sudu: odlaganja, sporovi oko dokaza, praznine u obrazloženju, odlaganje, izborni postupak, ishodi žalbi, izricanje sankcija i konfiskacija. Pregled sudskih akata može pokazati kako se odluke sastavljaju i obrazložu. Dijagnostika može pokazati gde se rezultatski obrasci grupišu. Međutim, ovi instrumenti ne mogu u potpunosti pokazati kako se predmet sastavlja pre nego što stigne na sud; gde se odgovornost prenosi između policije, tužilaštva, stručnjaka, sudova i administratora; koji se izbori donose namerno, a koji po podrazumevanom postupku; kako profesionalci razumeju svoje uloge; ili koji podsticaji čine da se određene prakse ponavljaju čak i kada se reforme formalno menjaju.

To je granica onoga što ovaj instrument može da objasni, ali je to ujedno i most ka sledećem nivou istrage. Kada dijagnostika identifikuje gde obrasci ishoda zahtevaju objašnjenje, postavlja se pitanje kako relevantna profesionalna rutina zapravo funkcioniše. Kako se bira ozbiljan slučaj? Kako se pravno kvalifikovanje testira pre podizanja optužnice? Ko proverava da li dokazi dokazuju svaki element? Kako se planiraju finansijski dokazi? Kako se razmatraju i prihvataju presude po žalbama? Koja se formalna pravila poštuju u praksi, koja se zaobilaze, a koja se smatraju tuđom odgovornošću?

To su pitanja za sprovođenje reforme; postavlja se pitanje da li je promena dosegla radne navike, podsticaje i očekivanja kroz koje se ozbiljni slučajevi zapravo obrađuju. Preporuka može biti usvojena na papiru, može biti izdata smernica ili može biti kreirana baza podataka; ali odlučujuće pitanje je da li ljudi koji vode slučaj kroz sistem koriste te alate u trenucima kada se primenjuje stručna procena.

I upravo to je ključni doprinos dijagnostike. Ona pruža kvalitativnom sudu čvršću činjeničnu osnovu, čini statistiku prikladnijom za tumačenje i ukazuje na to gde je potrebno proveriti uzročne pretpostavke pre nego što se može utvrditi odgovornost, dati prioritet reformama ili omogućiti institucionalno učenje.



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



**Funded by
the European Union**