



IZVEŠTAJ O PROCENI PRAVOSUDNOG SISTEMA

Januar 2018.

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe



Jačanje kvaliteta i efikasnosti pravosuđa na Kosovu* (Projekat KoSEJ)

IZVEŠTAJ O PROCENI PRAVOSUDNOG SISTEMA NA KOSOVU

Januar 2018.

* Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i usklađena je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

Ovaj dokument je sačinjen uz pomoć sredstava Zajedničkog programa između Evropske unije i Saveta Evrope. Stanovišta izražena u dokumentu ni na koji način ne predstavljaju zvanična mišljenja Evropske unije i Saveta Evrope.

Svi zahtevi u pogledu reprodukcije ili prevođenja celog ili nekog dela ovog dokumenta upućuju se Direkciji za komunikacije (F-67075 Strazbur Cedeks ili publishing@coe.int). Sva ostala korespondencija koja se tiče ovog dokumenta treba da se adresira na CEPEJ (CEPEJ@coe.int).

© Savet Evrope, Januar 2018 godine.
Štampano u Savetu Evrope

Pregled sadržaja

ZAHVALNOST	6
PRVI DEO: OPŠTE INFORMACIJE	8
POGLAVLJE 1: PREZENTOVANJE PRIMENJENE METODOLOGIJE CEPEJ	8
1.1 <i>Evropska komisija za efikasnost pravosuđa</i>	8
1.2 <i>Proces evaluacije CEPEJ</i>	8
1.3 <i>Prikupljanje i analiza podataka za Kosovo i obim studije</i>	9
1.4 <i>Grupisanje (klaster)</i>	10
1.5 <i>Predstavljanje podataka</i>	11
POGLAVLJE 2: EKONOMSKI I DEMOGRAFSKI PODACI	14
2.1 <i>Opšti pregled</i>	14
DRUGI DEO: BUDŽETSKI RESURSI	16
POGLAVLJE 3: BUDŽET PRAVOSUDNOG SISTEMA	16
3.1 <i>Ukupni budžet pravosudnog sistema</i>	17
3.2 <i>Preporuke</i>	18
POGLAVLJE 4: BUDŽET ZA SUDOVE	10
4.1 <i>Budžetski proces i uključene institucije</i>	11
4.2 <i>Budžetski resursi</i>	6
4.3 <i>Preporuke</i>	10
POGLAVLJE 5: BUDŽET ZA USLUGE JAVNOG TUŽILAŠTVA	12
5.1 <i>Budžetski resursi</i>	12
5.2 <i>Preporuke</i>	14
POGLAVLJE 6: BUDŽET ZA PRAVNU POMOĆ	16
6.1 <i>Obim pravne pomoći</i>	16
6.2 <i>Uključeni nadležni organi i njihova podobnost</i>	18
6.3 <i>Budžet za pravnu pomoć</i>	20
6.4 <i>Preporuke</i>	25
TREĆI DEO: STRUČNA LICA	28
POGLAVLJE 7: SUDIJE I NESUDIJSKO OSOBLJE	29
7.1 <i>Vrsta i broj sudija</i>	29
7.2 <i>Plate sudija</i>	36
7.3 <i>Nesudijsko osoblje</i>	39
7.4 <i>Preporuke</i>	42
POGLAVLJE 8: JAVNI TUŽIOCI I NETUŽILAČKO OSOBLJE	44
8.1 <i>Status, uloga i broj javnih tužilaca</i>	44
8.2 <i>Plate javnih tužilaca</i>	52
8.3 <i>Netužilačko osoblje</i>	54
8.4 <i>Preporuke</i>	55
POGLAVLJE 9: ADVOKATI	58
9.1 <i>Broj advokata, njihova organizacija i obuka</i>	58
9.2 <i>Preporuke</i>	61
ČETVRTI DEO: EFIKASNOST AKTIVNOSTI SUDOVA I JAVNIH TUŽILACA	63
POGLAVLJE 10: ORGANIZACIJA SUDOVA	63
<i>Organizacija i distribucija sudova</i>	64

POGLAVLJE 11: EFIKASNOST	69
<i>11.1 Građanski i privredni sudski postupci</i>	71
11.1.1 Indikatori broja predmeta i rezultata	72
<i>11.2 Upravni predmeti</i>	77
11.2.1 Indikatori broju predmeta i rezultata	78
<i>11.3 Krivični predmeti</i>	84
11.3.1 Predmeti koje rešavaju državni tužioci	84
11.3.2 Indikatori rezultata rada sudova	86
<i>11.4 Preporuke</i>	92
PETI DEO: PREPORUKE	95

ZAHVALNOST

Izveštaj je izrađen na osnovu pregleda i kritičke analize podataka, dokumenata i intervjua eksperata CEPEJ uz podršku Sekretarijata CEPEJ, tima KoSEJ u Prištini, kao i lokalnih savetnika.

Izveštaj je omogućen kroz participativni pristup koji je angažovao kolege u Sudskom savetu Kosova (SSK), Tužilačkom savetu Kosova (TSK), Kancelariji za besplatnu pravnu pomoć (BPP), Advokatskoj komori Kosova (AKK) i sudovima u prikupljanju podataka i dokumenata. Autori i tim KoSEJ su zahvalni Besniku Ramosaju, direktoru Odeljenja za statistiku u Sekretarijatu SSK, Naseru Hasani, direktoru Odeljenja za statistiku u Sekretarijatu TSK, Fluturi Zeni, zameniku šefa BPP i Yil Zekaj, izvršnom direktoru AKK, za njihovu saradnju i razmenu zvaničnih izveštaja i dokumenata tokom faze istraživanja u ovoj studiji. Ova studija ne bi bila moguća bez aktivnog učešća i podrške ovih institucionalnih partnera.

PRVI DEO: OPŠTE INFORMACIJE

Poglavlje 1: Prezentovanje primenjene metodologije CEPEJ

1.1 Evropska komisija za efikasnost pravosuđa

Ovaj izveštaj se prvenstveno odnosi na pitanje efikasnosti pravosudnog sistema na Kosovu i fokusira se na elemente kao što su sredstva namenjena pravosuđu, organizovanje pravosudnog sistema i radno opterećenje sudova – zaprimljeni i rešeni predmeti u sudovima. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) je telo Saveta Evrope, koje teži da poboljša efikasnost i funkcionisanja pravosuđa u državama članicama i razvija i primenjuje praktična sredstva koje je Savet Evrope usvojio u tu svrhu.

Filozofija CEPEJ za efikasnost i delotvornost pravosudnog sistema uključuje:

- prvo sudovi ili tužilaštva moraju poboljšati svoje funkcionisanje (čak i bez dodatnih sredstava);
- kada se njihovo funkcionisanje optimizuje, druge mere se mogu preduzeti na višem nivou (obično bez dodatnih sredstava za sudove ili tužilaštva) kao što je promena raspodele postojećih sredstava, uvođenje novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT), modifikacija pravosudne organizacije ili procesnih zakona, poboljšanje obuke i slično,
- konačno, ako obe kategorije mera nisu dovoljne za rešavanje problema, možda će biti potrebno povećati sredstva (broj sudija, pomoćnog osoblja i sudskih službenika, infrastrukture itd.).

CEPEJ je danas jedinstveno telo koje države članice koriste za procenu efikasnosti pravosudnih sistema i ono predlaže praktične alate i mere za rad da bi se javnosti pružile što delotvornije usluge.

U skladu sa svojim statusom, CEPEJ mora "(a) ispitati rezultate koje ostvare različiti pravosudni sistemi (...) koristeći, između ostalog, zajedničke statističke kriterijume i sredstva za procenu; (b) definisati probleme i područja za moguće poboljšanja i razmenu mišljenja o funkcionisanju pravosudnih sistema; (c) utvrditi konkretne načine za poboljšanje merenja i funkcionisanja pravosudnih sistema država članica u vezi sa njihovim specifičnim potrebama." CEPEJ će ispuniti ove zadatke, na primer, putem: (a) identifikacije i razvoja indikatora, prikupljanja i analize kvantitativnih i kvalitativnih podataka i definisanja mera i sredstava procene i (b) izrade izveštaja, statističkih podataka, smernica, planova delovanja, mišljenja i opštih komentara".

Ovaj status naglašava poređenje pravosudnih sistema i razmenu znanja o tome kako oni funkcionišu. Obim ovog poređenja ne odnosi se „samo“ na efikasnost u užem smislu te reči: on naglašava kvalitet i efikasnost pravosuđa.

1.2 Proces evaluacije CEPEJ

Da bi ispunili svoje osnovno zaduženje za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta pravosudnih sistema Evrope, putem njihovog poređenja i razmene znanja o tome kako oni funkcionišu, CEPEJ od 2004. godine, svake dve godine sprovodi proces evaluacije pravosudnih sistema država članica Saveta Evrope, na osnovu **Plana procene** sa ciljem razumevanja pravosudnih sistema država članica i procene njihovog funkcionisanja.¹ Plan procene CEPEJ je postepeno poboljšavan godinama i prate ga detaljna obrazloženja, čiji je cilj da olakšaju razumevanje pitanja i samim time promovišu i garantuju jedinstvenost podataka u svrhe poređenja.² **Najnoviji izveštaj o proceni CEPEJ objavljen je u novembru 2016. godine.**³ U njemu su analizirani podaci iz 2014. godine. Po prvi put, rezultatima najnovijeg kruga evaluacije u 2016. godini (podaci iz 2014.

¹ Plan procene CEPEJ dostupan je na adresi:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2015\)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2015)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

² Eksplanatorna napomena CEPEJ dostupna je na adresi:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2015\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2015)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

³ Izveštaj ("Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu") dostupan je na adresi:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>

godine) moguće je pristupiti iz **dinamičke baze podataka** sa sistemom za obradu podataka, koja je dostupna javnosti putem Interneta, što omogućava opštu i specifično prilagođenu analizu sveobuhvatne količine podataka.⁴

1.3 Prikupljanje i analiza podataka za Kosovo i obim studije

Uz mogućnost postojanja KoSEJ, prema metodologiji i pristupu CEPEJ, jedan od prvih prioritarnih ciljeva za Kosovo je bio da po prvi put svim relevantnim zainteresovanim stranama pruži uopšteno, ali i temeljno razumevanje funkcionisanja pravosudnog sistema, sa **ad hoc vežbom procene** koja se zasniva na gore navedenom procesu procene CEPEJ za prikupljanje i obradu podataka i informacija u vezi sa pravosudnim sistemom na **Kosovu**. Krajnji cilj ove vežbe bio je izrada preporuka i uspostavljanje konkretnih alata za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pravosudnog sistema. Kvantitativne i kvalitativne informacije o **Kosovu** kojima se izveštava i koje se analiziraju u ovoj studiji uglavnom se odnose na **2014. godinu**, kako bi bile usaglašene sa najnovijim skupom dostupnih podataka u bazi podataka CEPEJ i kako bi se omogućila korisna upoređivanja sa drugim zemljama/entitetima.

Metodološki, za ovu prvu vežbu procene, tim KoSEJ u Prištini pomagao je nadležnim organima **Kosova** u procesu prikupljanja podataka, uz obezbeđivanje da su informacije koje su date u različitim oblastima obuhvaćenim upitnikom tačne i u skladu sa definicijama CEPEJ. Obiman rad i česte razmene sa ključnim sagovornicima na **Kosovu** sprovedili su tim KoSEJ i stručnjaci CEPEJ kako bi potvrdili kvalitet podataka i razjasnili dostavljene informacije.

Međutim, u budućnosti, da bi se redovno procenjivao pravosudni sistem na **Kosovu** i da bi se procenile moguće evolucije i trendovi, neophodno je sprovesti održiv proces prikupljanja podataka na osnovu lokalnih kadrovskih resursa na **Kosovu**. Za to će biti potrebno imenovanje jedinstvenog koordinatora, edukovanog o CEPEJ metodologiji i definicijama, koji će biti zadužen za prikupljanje podataka i preliminarnu potvrdu njihove tačnosti.

Kao što je već objašnjeno, vežba procene je zasnovana na podacima iz 2014. godine. Na sastancima sa lokalnim zainteresovanim stranama naglašeno je da je u 2015. godini izvršeno nekoliko pravnih i institucionalnih reformi. Međutim, prepoznato je da kreiranje skupa podataka za 2014. godinu predstavlja veoma korisnu bazu koja će se koristiti kao referentna godina za merenje trendova, razvoja i strukturalnih pitanja u narednim godinama.

Prva vežba prikupljanja podataka je sprovedena pomoću plana procene CEPEJ koji je prilagođen Kosovu i stoga skraćen, sa fokusom na 74 od ukupno 208 pitanja i komentara, i koji se uglavnom bavio temama o kojima su nadležni organi **Kosova** već imali podatke i informacije, odnosno koji su im bili lako dostupni.⁵ Prilagođen plan i obrazloženje su preneti ključnim sagovornicima, uključujući predstavnike Ministarstva pravde Kosova, Sudskog saveta Kosova, Tužilačkog saveta Kosova, Kancelariji za besplatnu pravnu pomoć i Advokatskoj komori početkom decembra 2016. godine da bi se dobili podaci i informacije pre i tokom prve misije prikupljanja podataka CEPEJ, koja je sprovedena u Prištini 12. i 14. decembra 2016. godine.

Sekretarijat CEPEJ je na osnovu prikupljenih podataka izradio tabele i grafikone. Tokom ovog procesa verifikovan je kvalitet podataka koje su dostavili nadležni organi **Kosova**. Održavani su česti kontakti sa predstavnicima Ministarstva pravde Kosova, Sudskog saveta Kosova, Tužilačkog saveta Kosova, Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć i Advokatske komore, kao i sa timom KoSEJ radi razjašnjenja, objašnjenja ili izmena i dopuna dostavljenih podataka. Izostavljeni su podaci koji nisu bili dovoljno tačni za potrebe objavljivanja.

Druga misija održana je od 22. do 24. maja 2017. godine radi utvrđivanja i usaglašavanja prikupljanja i analize podataka. Ove misije su predstavljale suštinske korake u predstavljanju korisnosti indikatora CEPEJ koji su korišćeni u planu za prikupljanje i analizu kvalitativnih informacija, i u pribavljanju ovih informacija u saradnji sa zainteresovanim stranama i radu na analizi za potrebe ove studije. Ovi sastanci bili su izuzetno

⁴ Internet bazi podataka CEPEJ-STAT može se pristupiti na adresi:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/02.asp>

⁵ Misija se odvijala od 22. do 24. novembra 2016. godine, u okviru koje su se članovi Sekretarijata CEPEJ i tima KoSEJ susreli sa lokalnim zainteresovanim stranama kako bi unapred procenili kvalitet i metodologiju za prikupljanje pravosudne statistike. Kao rezultat ove misije, izvršeno je prilagođavanje i skraćivanje plana procene CEPEJ.

korisni za sticanje punog razumevanja i tačnog tumačenja podataka koje je iznedrila bliska saradnja svih uključenih strana na Kosovu.

1.4 Grupisanje (klaster)

Da bi se izvršilo smisleno poređenje sa drugim evropskim državama/entitetima, veoma je važno izgraditi relevantnu grupu od nekoliko država/entiteta u skladu sa nekoliko kriterijuma, kao što su geografija (tj. zemlje/entiteti iz većeg dela Evrope), pravna tradicija, ekonomija (tj. bogatstvo prema BDP po glavi stanovnika), stanovništvo itd.

Grupisanje (klaster) za ovu studiju definisano je na osnovu četiri kriterijuma:

- organizacija pravosudnog sistema;
- stanovništvo;
- iznos bruto društvenog proizvoda (BDP); i
- interes koji su izrazili sagovornici na **Kosovu** tokom različitih sastanaka.

Identifikovano je četrnaest zemalja: sastoje se od sedam susednih zemalja (**Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora, Srbija**,⁶ „**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“ i **Slovenija**), nekih dobro-funkcionalnih zemalja, kao što su **Austrija, Norveška, Holandija i Švajcarska**, i baltičkih zemalja (**Estonija, Letonija i Litvanija**) kao zemalja čija je veličina slična veličini **Kosova**.⁷

Ovo grupisanje obuhvata primere zemalja/entiteta sa geografskim, ekonomskim i sudskim karakteristikama koje omogućavaju značajna poređenja sa **Kosovom**. Uključuje zemlje/entitete unutar i izvan evro zone; dobro funkcionalne sisteme i zemlje/entitete u kojima su izvršena poboljšanja; i zemlje/entitete sa BDP, stanovništvom i/ili prosečnom bruto godišnjom platom koji su slični onima na **Kosovu**. Zbog doslednosti, isti skup zemalja iskorišćen je i za upoređivanje sa pravosudnim sistemom **Kosova** u celokupnoj studiji.

Pored toga, kao referenca za tumačenje rezultata u okviru ovog grupisanja, tabele u ovoj studiji takođe sadrže odeljak koji prikazuje prosečne i srednje vrednosti svih članica Saveta Evrope (bez detalja o pojedinačnim zemljama/entitetima). Ovi podaci su preuzeti iz studije CEPEJ iz 2016. godine (podaci za 2014. godinu) i ne uključuju podatke o **Kosovu**.⁸

Studiju treba posmatrati kao sredstvo za konstruktivno upoređivanje i razvoj, a ne rangiranje učinka. Takođe, ne postoji namera da se stvori utisak da postoje različita očekivanja u odnosu na zemlje/entitete sa nedovoljno razvijenim pravosudnim sistemima u poređenju sa naprednijim zemljama/entitetima u Evropi. Ni stepen bogatstva - meren kroz BDP - ne bi trebalo koristiti kao glavni indikator onoga što se može očekivati. Svaka osoba ima pravo na isti nivo zaštite ljudskih prava prilikom pristupa sudu. Kada su u pitanju prava koja premašuju minimalne standarde ljudskih prava, onda države imaju slobodu da daju prioritete prema nivou svog bogatstva.

Imajući u vidu gore navedeno, postoje neke glavne tačke koje zahtevaju pažnju, budući da predstavljaju okvir za mišljenja i preporuke koji su izraženi u ovoj studiji (videti u nastavku).

Upoređivanje podataka i koncepta

1. Uprkos naporima da se identifikuje odgovarajuća grupa za upoređivanje **Kosova** sa drugim zemljama/entitetima, upoređivanje kvantitativnih podataka iz različitih država ili entiteta sa različitim geografskim, ekonomskim ili sudskim kontekstom predstavlja težak zadatak i treba ga pažljivo razmatrati. Prilikom upoređivanja, posebno je važno istaknuti specifičnosti koje objašnjavaju varijacije od jedne zemlje/entiteta do druge, kao što su nivo bogatstva, različite pravosudne strukture, metodologija prikupljanja

⁶ Podaci ne uključuju podatke sa Kosova.

⁷ Druge zemlje koje bi takođe bile odgovarajuće za upoređivanje - u skladu sa gore navedenim kriterijima - na kraju su isključene, ili zbog delimične dostupnosti podataka u bazi podataka CEPEJ (npr. **Jermenija, Belgija, Gruzija i Nemačka**), ili zato što je uzorak već uključivao primere zemalja/entiteta sa sličnim karakteristikama (npr. **Moldavija i Azerbejdžan** kao zemlje sa niskim BDP). Ipak, stručnjaci CEPEJ smatraju da uzorak u izvesnoj meri ispunjava karakteristike koje su gore razmatrane i sadrži raznovrsne države/entitete u skladu sa kriterijumima kao što su *geografija, pravna tradicija; bogatstvo; naseljenost, članstvo u EU itd.*

⁸ Podaci o pojedinačnim zemljama takođe su dostupni u dinamičkoj bazi podataka CEPEJ-STAT:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/default.asp>

podataka itd.

2. Podaci se ne mogu čitati takvi kakvi su, već se moraju tumačiti u smislu metodoloških napomena i komentara. Shodno tome, posvećena je pažnja pojmovima, definicijama i konceptima koji su pojašnjeni sa nacionalnim sagovornicima na **Kosovu**. Komentari i pojašnjenja u pogledu koncepta i definicija koji su korišćeni u drugim zemljama/entitetima obuhvaćenim ovom studijom već su dostupni u bazi podataka CEPEJ.

3. Monetarne vrednosti naznačene u ovoj studiji i uopšteno u bazi podataka CEPEJ navođene su u evrima. Iako je to ista valuta koja se koristi i na **Kosovu**, za zemlje izvan evrozone koje se razmatraju u ovoj studiji, primena različitog kursa može povremeno uticati na tačnost nekih od podataka, posebno u državama sa visokom stopom inflacije. Aspekte deviznog kursa treba uzeti u obzir prilikom analize budžeta pravosudnih sistema, međutim, budući da se radi o prvoj proceni pravosudnog sistema **Kosova**, fluktuacije su manje važne u ovom izveštaju, jer on ne analizira podatke iz različitih procena i/ili trendova tokom vremena.

4. Studija pruža pregled stanja pravosudnog sistema na **Kosovu**, kako pojedinačno tako i u poređenju sa grupom relevantnih zemalja/entiteta. Svrha nije rangiranje različitih pravosudnih sistema, već pružanje korisnog sredstva za strane koje su uključene u izradu i reformu javne politike u oblasti pravosuđa na **Kosovu**.

5. Studija nudi pregled funkcionisanja pravosudnog sistema na **Kosovu** u 2014. godini koji bi se mogao koristiti kao referenca u narednim procenama. Stoga, očekuje se da će se uticaj nekih od obimnih reformi organizacije pravosudnih institucija u 2013. i 2015. godini ostvariti u narednim godinama. Njih bi trebalo pažljivo pratiti i sadašnja studija bi mogla da pruži korisno sredstvo za tumačenje razloga koji leže u osnovi određenih trendova i razvoja.

6. Statistika predstavlja samo jedan način da se otkriju prednosti i slabosti pravosudnog sistema na **Kosovu** i obično koristi samo približne indikatore. Za pitanja reforme preporučuje se metodološka triangulacija. Sudska obuka, uključujući pojedinačne procene produktivnosti i pitanja kvaliteta u pojedinačnim sudovima, takođe će se koristiti kao deo projekta KoSEJ, a nalaze je potrebno proceniti u njihovom međusobnom odnosu.

1.5 Predstavljanje podataka

Nastavljajući se na metodologiji za procenu CEPEJ, podaci će biti predstavljeni u tabelama, grafikonima ili mapama. Neki indikatori se često koriste i ključni su za čitanje podataka: oni će biti prethodno objašnjeni. Ostali koji su važniji u određenom sektoru biće objašnjeni u odgovarajućim poglavljima.

Prosek: (to jest aritmetički prosek) je ishod podele zbirne količine podataka dobijenih od ukupnog broja zemalja koje su bile u stanju da pruže informaciju (vrednosti NN ili NP nisu uključene). Na prosek utiču ekstremne vrednosti (previsoke ili preniske).

Srednje (medijan): predstavlja srednju tačku seta poredanih cifara. Medijan je vrednost koja deli dobijene podatke u dve ravnopravne grupe, tako da je 50% zemalja iznad ove vrednosti, a 50% su ispod nje. Kada postoji neparan broj zapažanih vrednosti, srednja vrednost je ona vrednost koja je upravo u sredini ove dve grupe. Medijan je ponekad bolji indikator u poređenju sa prosekom, jer neutralizuje uticaje ekstremnih vrednosti.

Standardno odstupanje: određuje količinu varijacije ili disperziju podataka. Nizak nivo standardnog odstupanja pokazuje da su tačke podataka uglavnom blizu proseka skupa (takođe nazvane očekivana vrednost), dok visok nivo standardne devijacije ukazuje na to da su tačke podataka raspoređene u širem rasponu vrednosti.

Pored proseka i medijana, minimalna i maksimalna vrednost su uključene u nekoliko tabela:

Minimum: najniža zabeležena vrednost u datoj koloni tabele.

Maksimum: najviša zabeležena vrednost u datoj koloni tabele.

NN i NP: Prilikom dostavljanja odgovora na pitanja, nije uvek moguće dati broj ili birati između odgovora „da“ ili „ne“. Upitnik i tabele koriste skraćenicu „NN“ ako nekih informacija nema, odnosno ako nisu dostupne i „NP“ ako nisu primenljive. Odgovori NN ili NP se međusobno veoma razlikuju.

Tabele u izveštaju obično sadrže tri vrste informacija.

(i) Tabele prikazuju podatke za svaku zemlju/entitet unutar grupe. Zemlje/entiteti su navedeni po abecednom redu. **Kosovo** se pojavljuje na kraju liste, označeno crvenom bojom, kako bi se olakšalo čitanje podataka.

(ii) Tabele uključuju prosečnu, srednju (medijan), standardnu devijaciju, minimalne i maksimalne vrednosti unutar grupe (podaci o **Kosovu** su uključeni).

(iii) Tabele uključuju prosečnu, medijan, standardnu devijaciju, minimalne i maksimalne vrednosti svih članica Saveta Evrope koje su dale relevantne podatke (podaci o **Kosovu** nisu uključeni). Ove cifre odgovaraju onima koje su analizirane u glavnom izveštaju CEPEJ iz 2016. godine sa podacima iz 2014. godine.

U mapama i grafikonima koriste se kodovi (šifre) umesto naziva zemalja/entiteta. To su zvanični kodovi⁹ koje koristi FIFA (Svetska fudbalska organizacija -*Fédération Internationale de Football Association*). Kôd za **Kosovo** je KVV.

Svako poglavlje sadrži tabelu i grafikon o relevantnoj temi koja je u pitanju, opis prijavljenih podataka i kratku analizu ključnih nalaza, zajedničke obrasce i trendove, navodeći važne pravce za buduće aktivnosti i/ili poboljšanja, kada je to adekvatno.

⁹ Kao u izveštaju CEPEJ iz 2016. godine, str. 13.

Poglavlje 2: Ekonomski i demografski podaci

Definicija CEPEJ

Ekonomski i demografski podaci su važni za utvrđivanje opšteg konteksta u kojem je studija sprovedena. Konkretno, oni omogućavaju relativizaciju drugih podataka i njihovo postavljanje u kontekst, naročito u pogledu budžetskih podataka i cifara koje se odnose na sudske aktivnosti.

Prema gore navedenoj eksplanatornoj napomeni CEPEJ, podaci o stanovništvu treba da navode broj stanovnika od 1. januara 2015. godine. Prosečna plata treba da se odnosi na bruto platu na godišnjem nivou. Trebalo bi naznačiti bruto iznos pre nego što se odbiju određeni društveni troškovi i porezi, odnosno, iznos koji poslodavac zapravo mora da plati po jednom zaposlenom.

2.1 Opšti pregled

Tabela 2.1 omogućava čitaocu da normira analizirane informacije, tako što se u obzir uzimaju raznolikost demografskih standarda, standarda života i bogatstva.

Tabela 2.1 Opšti podaci: ekonomski i demografski podaci iz 2014. godine (K1, K3, K4)

Države / Entiteti	Broj stanovnika	BDP po stanovniku (u €)	Prosečna bruto godišnja plata (u €)
Albanija	2 893 005	3 439 €	4 536 €
Austrija	8 584 926	38 540 €	30 655 €
Bosna i Hercegovina	3 827 343	3 642 €	7 909 €
Hrvatska	4 225 316	10 162 €	12 508 €
Estonija	1 313 271	15 186 €	12 060 €
Letonija	2 001 468	12 065 €	9 180 €
Litvanija	2 921 262	12 381 €	8 129 €
Crna Gora	620 029	5 635 €	8 640 €
Holandija	16 902 146	39 313 €	56 900 €
Norveška	5 165 802	66 797 €	56 087 €
Srbija	7 114 393	4 672 €	6 284 €
Slovenija	2 061 085	18 065 €	18 483 €
Švajcarska	8 237 666	64 813 €	65 180 €
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	2 069 172	4 130 €	6 112 €
Kosovo*	1 852 341	3 054 €	3 657 €

Države / Entiteti navedeni u tabeli			
Prosečno	4 652 615	20 126 €	20 421 €
Srednje	2 921 262	12 065 €	9 180 €
Standardno odstupanje		21 846 €	21 310 €
Minimalno	620 029	3 054 €	3 657 €
Maksimalno	16 902 146	66 797 €	65 180 €

Države / Entiteti SE			
Prosečno (SE)	17 607 274	23 147 €	22 872 €
Srednje (SE)	5 471 753	16 637 €	17 363 €
Standardno odstupanje (SE)		19 863 €	17 163 €
Minimalno (SE)	37 800	1 687 €	2 147 €
Maksimalno (SE)	146 267 288	88 500 €	65 180 €

Srbija: Podaci ne uključuju podatke o Kosovu

U 2014. godini, na **Kosovu** je živelo oko 1.852.000 stanovnika.¹⁰ Spektar stanovništva unutar grupe kreće se od oko trećine populacije na **Kosovu** (odnosno, **Crna Gora** sa 620.000 stanovnika) do približno 9 puta veće populacije (**Holandija** sa skoro 17 miliona stanovnika).¹¹ U brojnim tabelama, grafikonima i mapama u ovoj studiji istraženi su podaci po glavi stanovnika *per capita*.

U referentnoj 2014. godini, BDP po stanovniku na **Kosovu** iznosio je 3.054,00 evra¹², a prosečna bruto godišnja plata iznosila je 3.657,00 evra¹³. Ovo su najniži podaci unutar grupe zemalja/entiteta izabranih za potrebe ove studije, iako nisu najniži kada se razmatra celi spektar država članica Saveta Evrope. Ovo su najniži podaci unutar grupe zemalja/entiteta izabranih za potrebe ove studije, iako nisu najniži kada se razmatra celi spektar država članica Saveta Evrope.¹⁴ Bogatstvo i životni standardi su ključni za tumačenje podataka koji su analizirani u ovom izveštaju, kao što su podaci o budžetskim resursima ili stručnim licima. Podaci o godišnjoj bruto plati važni su i pružaju važan kontekst prilikom analize plata sudija i tužilaca u ovoj studiji (videti Treći deo), kao i unutar svake zemlje/entiteta, u poređenju sa prosečnim životnim standardom.

¹⁰ Izveštaj Svetske banke - Pregled za Kosovo i Agencija za statistiku Kosova, izveštaj za 2015. godinu.

¹¹ Navedeno je da informacije o **Crnoj Gori** mogu biti malo drugačije u praksi, jer se prijavljena vrednost zasniva na rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine.

¹² *Trading Economics* – članak o podacima o BDP za 2000-2016, i Pregled UNDP za Kosovo u 2014. godini.

¹³ *Trading Economics* - Prosečne mesečne zarade za 2005 – 2016 na Kosovu.

¹⁴ Mogu se navesti dva opšta razmatranja kako bi se ove cifre smestile u kontekst. Prvo, kako je već istaknuto, potrebno je uzeti u obzir uticaj monetarnog kursa između nacionalne valute i evra, posebno u vezi sa nekim susednim zemljama čiji su nivoi BDP i prosečne bruto godišnje zarade vrlo blizu onih na **Kosovu** – na primer, **Albanija** i **Srbija**. Drugo, podaci o godišnjoj bruto zaradi mogu u nekim slučajevima biti veći od prijavljenih, jer jedna ili više komponenti prihoda, kao što su doprinosi za socijalno osiguranje koje je platio poslodavac, možda nisu uključeni (npr. podaci koje su prijavili **Austrija** i **Bosna i Hercegovina**).

DRUGI DEO: BUDŽETSKI RESURSI

Poglavlje 3: Budžet pravosudnog sistema

Kada se razmatra pravosuđe kao javna služba, adekvatna sredstva su, iako su nedovoljna, ipak ključ za funkcionalan pravosudni sistem. Nedovoljno finansiranje i dodeljivanje kadrovskih resursa u pravosudne institucije stvaraju manjkavosti u delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema i ozbiljno utiču na pristup pravdi i njenoj nezavisnosti.

GLAVNI NALAZI

1. Iznos po glavi stanovnika dodeljen pravosudnom sistemu **Kosova** jedan je od najnižih u grupi. Međutim, u poređenju sa drugim zemljama/entitetima u grupi, čini se da Kosovo, uz druge susedne zemlje poput **Bosne i Hercegovine, Crne Gore** i „**Bivše Jugoslovesnke Republike Makedonije**“, ipak ulaže veće budžetske napore za svoj pravosudni sistem (ili ulaže više) u odnosu na svoje bogatstvo (str.20). **Kosovo** takođe ima koristi i od dodatne finasijske podrške Evropske unije i drugih organizacija, usmerene na promovisanje i jačanje vladavine prava, ali ovo nije uključeno u izveštaje (str.17).
2. Na **Kosovu**, proces usvajanja budžeta za sudove i tužilaštvo predviđen zakonom, uključuje aktivnu i direktnu ulogu SSK (uz konsultacije sa sudovima) i TSK. Od 2015. godine, budžet koji su predložili SSK i TSK odmah se prosleđuje Skupštini na usvajanje. Ova izmena je trebalo da poveća nezavisnost pravosuđa. U praksi, međutim, SSK i TSK se suočavaju sa poteškoćama u delotvornom sprovođenju svoje budžetske nezavisnosti, jer vlada (putem Ministarstva finansija) i dalje ima ključnu ulogu u dodeli sredstava za pravosuđe (str. 24, str. 33).
3. Udeo raspoređen na kompjuterizaciju **Kosova** iz 2014. godine iznosio je 0,9% budžeta sudova (ne računajući međunarodna sredstva). Nivo upotrebe informacionih tehnologija (IT) na sudovima Kosova bio je veoma ograničen. Upotreba IT uvedena je na samo jednom polju, polju administracije sudova i upravljanjem predmetima, uz pokretanje zajedničkog projekta SSK/TSK kojim je uveden Sistem upravljanja sudskim predmetima zasnovan na IT tehnologiji (CMIS) za sudove i tužilaštvo **Kosova** (str. 29).
4. Ne postoji budžet za pravnu pomoć na **Kosovu**. Budžet za pravnu pomoć dobija se prikupljanjem sredstava dodeljenih za pravnu pomoć SSK i TSK, kao i sredstava dodeljenih Agenciji za besplatnu pravnu pomoć. Agencija za besplatnu pravnu pomoć nije uključena u proces usvajanja svojih sredstava (str. 41).
5. Odobreni budžet za pravnu pomoć **Kosovu** po glavi stanovnika se čini niskim u poređenju sa srednjom vrednošću (medijanom) za celu grupu. Moguće je da je ova vrednost čak i manja u praksi, jer su sredstva dodeljena advokatima (koji pružaju pravnu pomoć), veštacima, ekspertima i sudijama porotnicima uključena u isti taj budžet (str. 42).
6. Postojale su znatne razlike između odobrenog budžeta i sredstava koja su delotvorno potrošena na besplatnu pravnu pomoć (+15,7%) u 2014. godini. Finasijska sredstva ne čine se dovoljnim u smislu potražnje za besplatnom pravnom pomoći (str. 45).
7. Zakon na **Kosovu** ne postavlja graničnu ekonomsku vrednost (ili finasijski kriterijum) za dodeljivanje pravne pomoći o javnom trošku u krivičnim slučajevima u kojima odbrana nije obavezna (str. 40).

Definicije CEPEJ

U planu procene CEPEJ, budžet pravosudnog sistema sastoji se od tri komponente i obuhvata budžete dodeljene:

- sudovima;
- javnom tužilaštvu; i
- pravnoj pomoći.

Ova razlika se zasniva na dugotrajnim definicijama CEPEJ koje se dele u članstvu Saveta Evrope i potvrđene su iskustvom CEPEJ.¹⁵

Dalje, tokom poslednjeg ciklusa procene (ciklus 2016. godine sa podacima za 2014. godinu), novi pristup koji je usvojio CEPEJ je bio prikupljanje podataka koji se odnose na **odobrene budžete** (tj. podatke koje je odobrio parlament ili drugi nadležni javni organ) i **realizovane budžete** (tj. u referentnoj godini).¹⁶ Ovo omogućava bolje razumevanje konkretnih budžetskih napora učinjenih u različitim zemljama / entitetima. Isto je učinjeno za procenu na **Kosovu** i prikupljane su dva podatka (za odobrene i realizovane budžete), gde je to moguće.

3.1 Ukupni budžet pravosudnog sistema

Tri kategorije pravosudnih budžeta obuhvaćene gore opisanom definicijom biće analizirane u narednim poglavljima, ali, kao preliminarnu napomenu navodimo da zemlje / entiteti koji su razmatrani u ovoj studiji, uključujući i Kosovo, izdvajaju za sudove više od dve trećine svog pravosudnog budžeta; ostatak se deli između službi tužilaštva i pravne pomoći (videti srednju vrednost u tabeli 3.1). Tačnije, **Kosovo** odvajava 71,7% sudskog budžeta za sudove, 24,86% slučajeva tužilaštva i 3,43% na pravnu pomoć.

Tabela 3.1 (dole) prikazuje odobrene budžete pravosudnog sistema zemalja / entiteta u grupi u apsolutnim vrednostima (u evrima), ali takođe predstavlja standardizovane brojke, jer je značajna komparativna analiza podataka moguća samo kada se razmataraju budžetske apsolutne vrednosti u pogledu bogatstva (kao% BDP) i stanovništva (pravosudni sistem po stanovniku u evrima), i kada se razmatra unutrašnja organizacija pravosudnog sistema različitih zemalja / entiteta, kako je to učinjeno u nastavku.

Napomena: neki pravosudni sistemi, npr. **Bosne i Hercegovine i Slovenije**, u poslednjih nekoliko godina imali su značajnu pomoć od Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija, čiji je cilj poboljšanje vladavine prava. Sastanci i intervjui u Prištini, sa predstavnicima ključnih institucija, istakli su da Kosovo takođe dobija značajnu pomoć od Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija. Međutim, ovi spoljašnji resursi nisu deo zvaničnih budžeta i nisu sadržani u daljem tekstu. Preciznija istraga o ukupnom iznosu spoljašnjeg finansiranja - bilo da se ona isporučuje kao opšta stranačka pomoć ili kao „*ad hoc*“ finansiranje određenoj instituciji - uskladila bi analizu stvarnog budžetskog napora **Kosova** u pogledu njegovog pravosudnog sistema i njegove održivosti.

¹⁵ Dodatna sredstva koja se dodeljuju celom pravosudnom sistemu, kao što su budžeti za funkcionisanje Ministarstva pravde, zatvorski sistem, službe za uslovni otpust ili Ustavni sud, gde je primenjivo, mogu se značajno razlikovati od jedne zemlje / entiteta do druge. Shodno tome, celokupni „pravosudni budžet“ je manje pogodan za međunarodna poređenja i u dogovoru sa kosovskim vlastima nije bio obuhvaćen unutar obima procene za **Kosovo**.

¹⁶ CEPEJ izveštaj, str. 18

Tabela 3.1: Budžet sistema pravosuđa iz 2014. godine (K6, K12, K13)

Države / Entiteti	Sistem pravosuđa (po glavi stanovnika)	Sistem pravosuđa (kao % BDP)	Sistem pravosuđa	Sudovi (po glavi stanovnika)	Sudovi (kao % BDP)	Sudovi	Služba tužilaštva (po glavi stanovnika)	Služba tužilaštva (kao % BDP)	Služba tužilaštva	Pravna pomoć (po glavi stanovnika)	Pravna pomoć (kao % BDP)	Pravna pomoć
Albanija	9,3 €	0,27%	26 764 295 €	5,1 €	0,15%	14 821 816 €	4,1 €	0,12%	11 880 336 €	0,02 €	0,001%	62 143 €
Austrija	95,9 €	0,25%	823 053 000 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2,2 €	0,006%	19 000 000 €
Bosna i Hercegovina	29,9 €	0,82%	114 496 991 €	21,9 €	0,60%	83 657 645 €	6,2 €	0,17%	23 721 425 €	NA	NA	NA
Hrvatska	51,0 €	0,50%	215 587 165 €	38,6 €	0,38%	163 302 114 €	9,7 €	0,10%	40 820 393 €	2,7 €	0,027%	11 464 658 €
Estonija	40,4 €	0,27%	53 052 326 €	29,4 €	0,19%	38 589 501 €	8,1 €	0,05%	10 627 825 €	2,9 €	0,019%	3 835 000 €
Letonija	37,3 €	0,31%	74 726 905 €	25,6 €	0,21%	51 305 248 €	10,9 €	0,09%	21 771 366 €	0,8 €	0,007%	1 650 291 €
Litvanija	33,4 €	0,27%	97 433 726 €	21,6 €	0,17%	62 969 474 €	9,8 €	0,08%	28 563 485 €	2,0 €	0,016%	5 900 767 €
Crna Gora	42,4 €	0,75%	26 300 915 €	32,1 €	0,57%	19 908 315 €	9,7 €	0,17%	6 016 657 €	0,6 €	0,011%	375 943 €
Holandija	122,3 €	0,31%	2 067 208 000 €	63,2 €	0,16%	1 068 474 000 €	33,6 €	0,09%	568 734 000 €	25,4 €	0,065%	430 000 000 €
Norveška	78,0 €	0,12%	402 901 906 €	39,7 €	0,06%	205 000 000 €	4,0 €	0,01%	20 818 906 €	34,3 €	0,051%	177 083 000 €
Srbija	NA	NA	NA	21,9 €	0,47%	155 788 380 €	5,0 €	0,11%	35 550 816 €	NA	NA	NA
Slovenija	89,8 €	0,50%	184 995 996 €	80,0 €	0,44%	164 850 383 €	8,1 €	0,04%	16 730 967 €	1,7 €	0,009%	3 414 646 €
Švajcarska	218,9 €	0,34%	1 803 386 843 €	134,9 €	0,21%	1 111 423 623 €	65,5 €	0,10%	539 206 343 €	18,5 €	0,029%	152 756 877 €
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	18,2 €	0,44%	37 558 709 €	14,9 €	0,36%	30 833 675 €	3,1 €	0,08%	6 502 821 €	0,1 €	0,003%	222 213 €
Kosovo*	14,6 €	0,48%	27 099 055 €	10,5 €	0,34%	19 431 805 €	3,6 €	0,12%	6 736 947 €	0,5 €	0,016%	930 303 €
Države / Entiteti navedeni u tabeli												
Prosečno	63,0 €	0,40%	425 326 131 €	38,5 €	0,31%	227 882 570 €	13,0 €	0,09%	95 548 735 €	7,1 €	0,020%	62 053 526 €
Srednje	41,4 €	0,32%	105 965 359 €	27,5 €	0,28%	73 313 560 €	8,1 €	0,09%	21 295 136 €	2,0 €	0,016%	3 835 000 €
Standardno odstupanje	56,0 €	0,20%	676 411 501 €	34,2 €	0,17%	370 762 246 €	16,9 €	0,04%	194 592 681 €	11,4 €	0,019%	125 861 080 €
Minimalno	9,3 €	0,12%	26 300 915 €	5,1 €	0,06%	14 821 816 €	3,1 €	0,01%	6 016 657 €	0,0 €	0,001%	62 143 €
Maksimalno	218,9 €	0,82%	2 067 208 000 €	134,9 €	0,60%	1 111 423 623 €	65,5 €	0,17%	568 734 000 €	34,3 €	0,065%	430 000 000 €
Države / Entiteti SE												
Prosečno (SE)	59,7 €	0,35%	1 011 518 752 €	35,6 €	0,24%	588 897 502 €	11,9 €	0,09%	198 811 719 €	9,0 €	0,030%	145 868 963 €
Srednje (SE)	46,4 €	0,31%	403 348 102 €	30,5 €	0,21%	155 788 380 €	9,2 €	0,09%	46 223 000 €	2,2 €	0,015%	11 464 658 €
Standardno odstupanje (SE)	44,1 €	0,16%	1 464 865 357 €	25,3 €	0,13%	966 833 655 €	11,2 €	0,05%	345 051 948 €	15,1 €	0,055%	387 897 248 €
Minimalno (SE)	8,0 €	0,12%	15 085 766 €	5,1 €	0,06%	6 231 437 €	2,3 €	0,01%	669 347 €	0,0 €	0,001%	62 143 €
Maksimalno (SE)	218,9 €	0,82%	5 257 469 184 €	134,9 €	0,60%	3 184 300 240 €	65,5 €	0,22%	1 460 367 057 €	73,5 €	0,319%	2 275 552 132 €

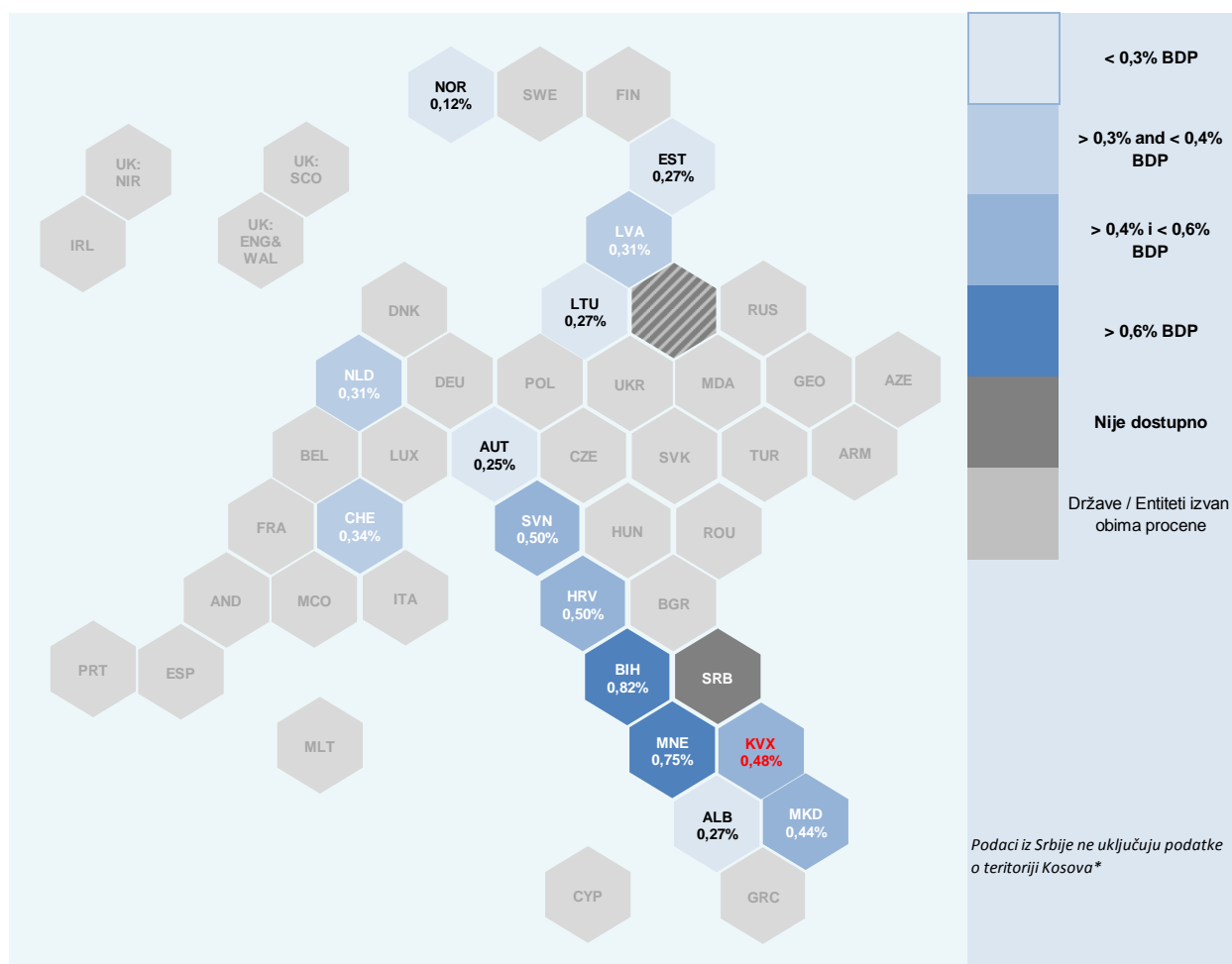
Kosovo: Spoljašnji izvori nisu deo zvaničnih budžeta i nisu deo statistika

U 2014. godini odobreni budžet pravosudnog sistema **Kosova** iznosio je nešto više od 27 miliona evra (apsolutna vrednost). U skladu sa definicijom CEPEJ, ovaj budžet predstavlja zbir odobrenog budžeta dodeljenog sudovima (oko 19,4 miliona evra), službama javnog tužilaštva (oko 6,7 miliona evra) i pravne pomoći (930,303 evra).

U okviru grupe izabраниh država članica, budžeti pravosudnog sistema kreću se od 26,3 miliona evra u **Crnoj Gori** (i 26,7 miliona evra u **Albaniji**) do oko 2,067 miliona evra u **Holandiji**. Budžet **kosovskog** pravosudnog sistema (u apsolutnim vrednostima) je jedan od najnižih unutar grupe (ali ne i najmanji kada se razmatraju države / entiteti Saveta Evrope). Međutim, kako je objašnjeno u prethodnom tekstu, važno je i pogledati standardizovane podatke (pravosudni sistem po stanovniku i kao% BDP).

Mapa 3.2 ispod razmatra budžet dodeljen pravosudnom sistemu kao procenat BDP. Ona grupiše države članice / entitete u grupi u četiri kategorije koje posvećuju različite delove BDP svojim pravosudnim sistemima: manje od 0,3%, između 0,3% i 0,4%, između 0,4% i 0,5 %, i više od 0,6%. U 2014. godini budžet pravosudnog sistema na **Kosovu** predstavljao je 0,48% BDP. **Hrvatska, Slovenija** i „**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“ takođe su dodelili pravosudnom sistemu između 0,4 i 0,6% svog BDP.

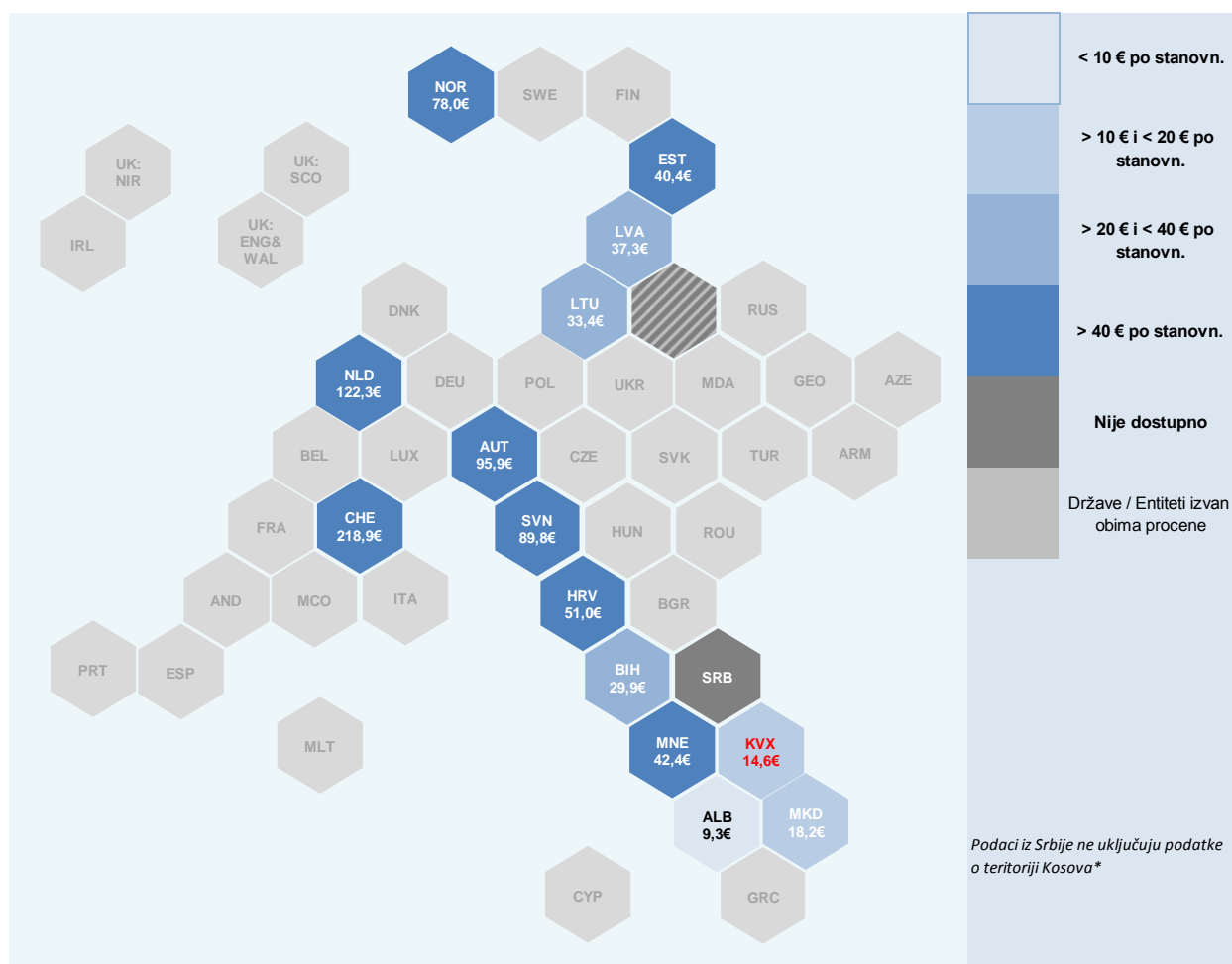
Mapa 3.2: Raspodela budžetasistemu pravosuđa kao postotak BDP (K1, K6, K12, K13)



Mapa 3.3 u nastavku predstavlja budžet dodeljen pravosudnom sistemu po glavi stanovnika. Pokazuje da, unutar grupe, postoje znatne razlike između budžetskih sredstava dodeljenih pravosudnom sistemu po

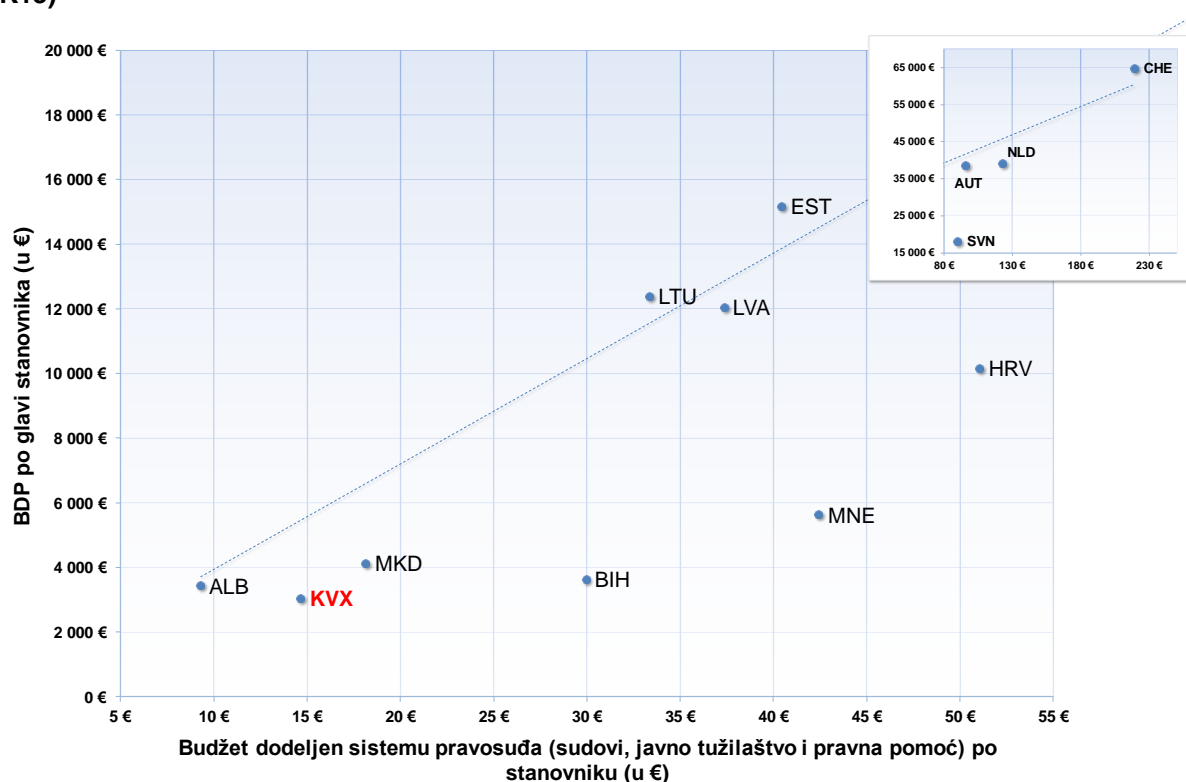
stanovniku. U 2014. godini, **Albanija** je dodelila manje od 10 evra po stanovniku; **Kosovo** i „**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“ dodelili su slične iznose (odnosno, 14,6 evra i 18,2 evra). Ovo su tri najniže vrednosti u grupi. **Bosna i Hercegovina**, **Letonija** i **Litvanija** dodelile su između 20 evra i 40 evra; za ostatak zemalja /entiteta smatra se da je dodeljeno između 40,4 evra (**Estonija**) i 218,9 evra (**Švajcarska**) po stanovniku. Medijan grupe i zemalja/ entiteta članica Saveta Evrope (koji je više osetljiv na povišene vrednosti) jako su blizu (41 evra i 46 evra). **Kosovski** budžet pravosudnog sistema po stanovniku bio je do tri puta niži od ovih brojki.

Mapa 3.3: Budžet dodeljen sistemu pravosuđa po stanovniku (K1, K6, K12, K13)



Naglašavnje budžeta dodeljenog pravosudnom sistemu prema stanovništvu nije dovoljno da se napravi smisljena analiza predstavljenih podataka. Na primer, dve države članice / entiteta sa sličnim budžetima po stanovniku mogu imati različite nivoe bogatstva; prema tome, isti budžet po stanovniku ne predstavlja isti budžetski napor u zavisnosti od toga da li je zemlja / entitet relativno siromašna ili bogata. Prema tome, budžet dodeljen pravosudnom sistemu treba naglasiti upoređivanjem sa merom bogatstva zemlje / entiteta, a to je: BDP po stanovniku (videti tabelu 2.1 iznad, koja prikazuje BDP po stanovniku). Grafikon 3.4 ispod pokazuje da postoji pozitivna korelacija između nivoa bogatstva zemalja / entiteta i resursa dodeljenih pravosudnim sistemima. Ova pozitivna korelacija predstavljena je krivom, odnosno, dijagonalnom linijom.

Grafikon 3.4: Povezanost BDP-a i budžeta pravosudnih sistema 2014. godine (K1, K3, K6, K12, K13)



Ova slika pomaže pri razumevanju da li je budžet dodeljen pravosudnom sistemu zemlje/entiteta proporcionalan nivou bogatstva.

Za države članice / entitete koji se nalaze blizu linije, budžet dodeljen pravosudnom sistemu proporcionalan je nivou bogatstva (npr. **Albanija, Litvanija, Austrija i Švajcarska**). U **Austriji i Švajcarskoj**, gde je BDP po stanovniku visok, budžet dodeljen pravosudnom sistemu (po stanovniku) je takođe visok, dok je u **Albaniji**, gde je BDP prilično nizak, budžet dodeljen pravosudnom sistemu takođe nizak.

Nasuprot tome, neke zemlje/entitete kao što su **Kosovo, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Slovenija** udaljeni su od linije, što znači da budžeti dodeljeni pravosudnom sistemu po stanovniku ovih država / entiteta članica više nisu proporcionalni njihovom nivou bogatstva. Drugim rečima, ove države članice / entitete povećavaju budžetske napore (ili ulažu više) u svoje pravosudne sisteme, sa obzirom na njihovo bogatstvo (kao što je gore objašnjeno u tabeli 2.1, u 2014. godini BDP po stanovniku na **Kosovu** iznosio je 3.054 evra, što je bila jedna od najnižih brojki unutar grupe). Međutim, postoje razlike između budžetskih napora ovih država članica / entiteta: na primer, budžetski naponi u 2014. godini u **Crnoj Gori** bili su značajniji nego na **Kosovu**.¹⁷

Nadležni organi **Kosova** se podstiču da uspostave kratkoročne i dugoročne strategije za jačanje upravljanja raspoloživim sredstvima, kojima bi trebalo eksplicitno uzeti u obzir spoljašnja sredstva namenjena poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema. Cilj ovih strategija treba i dalje da bude izbegavanje potrebe za raspoređivanjem dodatnih sredstava. One bi trebalo da budu dobro definisane i

¹⁷ Pogledati i CEPEJ izveštaj iz 2016. godine, str. 26

trebalo bi da idu zajedno uz proces praćenja rezultata. Kao što je gore objašnjeno, filozofija CEPEJ za efikasnost i delotvornost pravosuđa uključuje, pre svega, to da sudovi i tužilaštva poboljšavaju svoje funkcionisanje, čak i u nedostatku dodatnih sredstava. Može se doći do određenijih razmatranja tokom analiziranja svake od tri komponente pravosudnog sistema zasebno.

3.2 Preporuke

Preporuka 1: Uspostaviti kratkoročne i dugoročne strategije za jačanje upravljanja raspoloživim sredstvima koje bi trebalo eksplicitno sadržavati spoljašnja sredstva namenjena poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema. Ove strategije treba i dalje da neutrališu potrebu za raspoređivanjem dodatnih sredstava i da najpre koriste postojeća. Trebalo bi da budu jasno definisane i trebalo bi da su povezane sa procesom nadgledanja rezultata.

Utvdili smo da, u poređenju sa drugim zemljama / entitetima u grupi, **Kosovo** vrši veći budžetski napor (ili više ulaže) u svoj pravosudni sistem sa obzirom na bogatstvo (kao što je objašnjeno gore u tabeli 2.1, u 2014. godini, BDP po stanovniku na **Kosovu** je imao jednu od najnižih vrednosti unutar grupe).

Preporučujemo nadležnim organima **Kosova** da uspostavljaju kratkoročne i dugoročne strategije za jačanje upravljanja raspoloživim sredstvima, koje bi trebalo eksplicitno uzimati u obzir spoljašnja sredstva namenjena poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema. Ove strategije treba da i dalje da izbegavaju raspoređivanje dodatnih sredstava tako što će najpre koristiti postojeće. One bi trebalo da su jasno definisane i da su u skladu sa procesom praćenja rezultata.

Poglavlje 4: Budžet za sudove

Definicije CEPEJ

Pojašnjenje CEPEJ razjašnjava to da budžet dodeljen sudovima pokriva sredstva dodeljena funkcionisanju sudova (bez javnih službi tužilaštva i bez pravne pomoći), bez obzira na izvor ovog budžeta. U okviru ukupnog budžeta utvrđuje se sedam glavnih komponenti, a tamo gde je to moguće, prikupljaju se i specifične brojke za svaku od njih.

1. **(Bruto) plate** uključuju plate celog sudskog i nesudskog osoblja koje radi na sudovima. Osoblje koje radi u službi tužilaštva ne bi trebalo uključiti ako je moguće. Prijavljeni iznosi treba da uključuju ukupne troškove plata za poslodavca, uključujući, ukoliko je moguće, osiguranja, penzije ili druge doprinose.
2. **Kompjuterizacija** obuhvata troškove instalacije, korištenja i održavanja računarskih sistema (uključujući i troškove koji se plaćaju tehničkom osoblju) .
3. **Troškovi pravosuđa** koje snosi država (ili pravosudni sistem) odnose se na iznose koje sudovi treba da isplate u okviru sudskih postupaka, kao što su troškovi plaćeni za stručna mišljenja ili sudske tumače.
4. **Budžet zgrada sudova** uključuje sve troškove koji se odnose na održavanje i rad sudskih zgrada (troškovi zakupa, električne energije, sigurnosti, čišćenja, održavanja itd.). Ne uključuje ulaganja u nove zgrade.
5. **Ulaganja** u nove sudske zgrade obuhvataju sve troškove koji su povezani sa ulaganjima u nove sudske zgrade.
6. Godišnji javni budžet namenjen za **obuku** ne bi trebalo da uključuje budžet javnih institucija za obuku sudija i / ili tužilaca.
7. Kategorija „**ostalo**“ obuhvata sve podatke koji se ne mogu obuhvatiti po navedenim kategorijama. Budžet dodeljen svim sudovima ne bi trebalo da uključuje budžet za rad drugih institucija kao što je budžet Ustavnog suda ili budžet Visokog sudskog saveta (ili slično telo). Podaci za **Kosovo**, međutim, uključuju budžet SSK zbog centralne uloge koju ova institucija ima u pripremi i upravljanju budžetima sudova.

4.1 Budžetski proces i uključene institucije

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Proces usvajanja budžeta dodeljenog sudovima na **Kosovu** predstavlja neke specifičnosti vezane za centralnu ulogu SSK kao nezavisnog nadzornog tela.

Nadležnosti i odgovornosti SSK uključuju „pripremu, podnošenje i nadgledanje budžeta pravosuđa kako bi se obezbedila efikasna funkcija suda i bilo odgovorno za korištenje fiskalnih izvora" (član 4 Zakona o SSK). U fazi pripreme, SSK će osmisliti ukupni budžet (SSK i sudovi) uz konsultovanje predsednika sudova. Stoga, prema zakonu, SSK i sudovi imaju ključnu ulogu u definisanju i proceni sredstava potrebnih za pravosuđe.

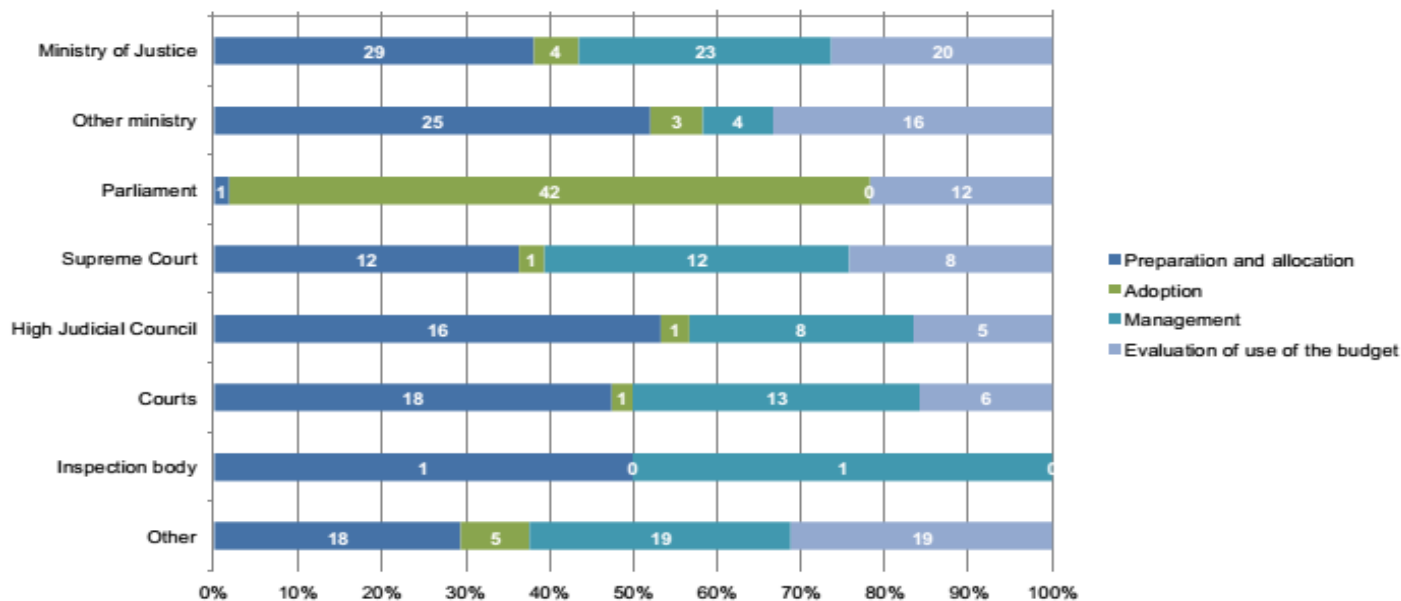
Pre 2015. godine predloženi budžet je dostavljan Vladi (Ministarstvo finansija) i Skupštini **Kosova** na usvajanje (član 15 Zakona o SSK). Ova odredba izmenjena je izmenama i dopunama Zakona o SSK od 2015. godine. Nova odredba predviđa da se budžet koji je predložio SSK prosleđuje direktno Skupštini na usvajanje. Ovaj amandman je imao za cilj povećanje nezavisnosti pravosuđa.¹⁸ Međutim, izgleda da se SSK suočava sa poteškoćama u ostvarivanju delotvorne budžetske nezavisnosti u praksi; Ministarstvo finansija i ekonomije i dalje igra ključnu ulogu u određivanju sredstava dodeljenih pravosuđu.

Kada se budžet odobri, SSK njime upravlja samostalno i odgovoran je za nadgledanje troškova, izdvajanje sredstava, održavanje tačnih računa i sprovođenje finansijskih revizija. Očekuje se da će reforma Zakona o SSK iz 2015. godine, a koja uključuje prenošenje nekih nadležnosti, uključujući i budžetske na sudove - tzv. proces decentralizacije – doneti koristi u pogledu procene potreba onih organa koji koriste sredstva. Međutim, ovo takođe stvara izazove u transparentnosti i efikasnosti celokupnog sistema koji je potrebno pažljivo pratiti.

Tabela 4.1 prikazuje tela iz 2014. godine uključena u različite faze procesa određivanja količine i dodele sudskog budžeta u države članice Saveta Evrope, dok tabela 4.2 nudi užu sliku za zemlje / entitete u grupi.

¹⁸ Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Izveštaj o popisu stanja Sudski savet i sudovi Kosova, Projekat jačanja pravosudnog sistema na Kosovu, januar 2016. godine, str. 19.

Tabela 4.1: Nadležni organi koje su formalno odgovorni za budžete dodeljene sudovima u zemljama Saveta Evrope 2014. godine (K14)



Proučavanje budžetskog procesa u pravosudnim sistemima i uključenim institucijama otkriva raspodelu nadležnosti između izvršnih organa, parlamenta i sudstva. Ova studija je posebno značajna za prikaz nivoa autonomije pravosudnog sistema u pripremi i upravljanju sredstvima. Zaista, ukoliko je usvajanje uglavnom dodeljeno parlamentu, a procena spoljašnjim telima, jačanje pravosuđa u pogledu pripreme i rukovodstva učestvuju u obezbeđivanju nezavisnosti sa jedne strane, i čini sve rukovodioce sudova odgovornima za njihovo upravljanje. Ova ravnoteža je zajednički cilj većine država članica Saveta Evrope.¹⁹

¹⁹ Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) br. 18 (2015): „Položaj pravosuđa i njegov odnos prema drugim državnim organima u savremenoj demokratiji“.

Tabela 4.2: Nadležni organi koji su formalno odgovorni za budžete dodeljene sudovima u 2014. godini (K14)

Države	Priprema i dodela								Usvajanje								Upravljanje								Procena korišćenja budžeta							
	Ministarstvo pravde	Druga ministarstva	Parlament	Vrhovni sud	Visokog sudijsko veće	Sudovi	Inspekcijiski organ	Drugo	Ministarstvo pravde	Druga ministarstva	Parlament	Vrhovni sud	Visokog sudijsko veće	Sudovi	Inspekcijiski organ	Drugo	Ministarstvo pravde	Druga ministarstva	Parlament	Vrhovni sud	Visokog sudijsko veće	Sudovi	Inspekcijiski organ	Drugo	Ministarstvo pravde	Druga ministarstva	Parlament	Vrhovni sud	Visokog sudijsko veće	Sudovi	Inspekcijiski organ	Drugo
	Albanija																															
Austrija																																
Bosna i Hercegovina																																
Hrvatska																																
Estonija																																
Letonija																																
Litvanija																																
Crna Gora																																
Holandija																																
Norveška																																
Srbija																																
Slovenija																																
Švajcarska																																
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"																																
Kosovo*																																
Br. Da	8	8	1	4	7	10	0	7	2	2	15	1	1	0	0	1	5	1	0	5	5	3	0	7	5	4	4	5	3	2	0	8
Br. Ne ili Ne primenjuje se	7	7	14	11	8	5	15	8	13	13	0	14	14	15	15	14	10	14	15	10	10	12	15	8	10	11	11	10	12	13	0	7
Države / Entite ti SE																																
Br. Da	29	25	1	12	16	18	1	18	4	3	42	1	1	1	0	5	23	4	0	12	8	13	1	19	20	16	12	8	5	6	0	19
Br. Ne ili Ne primenjuje se	17	21	45	34	30	28	45	28	42	43	4	45	45	45	46	41	23	42	46	34	38	33	45	27	26	30	34	38	41	40	0	27

Tabela 4.2 pokazuje da je u 2014. godini mnogo institucija bilo uključeno u pripremu i raspodelu budžeta među 15 država članica / entiteta u grupi. Ministarstvo pravde ili druga ministarstva (npr. Ministarstvo finansija), sa jedne strane, i sudovi ili nadzorna pravosudna institucija, bili su najčešće uključeni. Druga tela ili institucije takođe mogu igrati ključnu ulogu: primeri uključuju Kancelariju za sudsku administraciju u **Albaniji**, a to je organ formalno odgovoran za pripremu budžeta dodeljenog sudovima, **Norveška** sudska administracija (NCA) ili Savet za budžet sudova u "**Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji**". Na **Kosovu**, kako je prethodno objašnjeno, uprkos izmenama Zakona o SSK iz 2015. godine, izgleda da Ministarstvo finansija i ekonomije nastavlja da igra glavnu ulogu u raspodeli sredstava dodeljenih pravosuđu. Kao rezultat toga, SSK suočava se sa poteškoćama u ostvarivanju efektivne budžetske nezavisnosti u praksi.

U svim zemljama / entitetima u tabeli 4.2, Parlament je bio odgovoran za usvajanje ukupnog budžeta sudova. Ovo je u skladu sa praksom među zemljama/ entitetima članicama Saveta Evrope (tabela 4.1), koja, međutim, nije bila jednoglasna. Među 15 zemalja u grupi, ministarstva (pravosuđa ili finansija), Vrhovni sud (**Estonija**) ili Visoki sudski savet (**Litvanija**) takođe su uključeni u proces usvajanja budžeta.

Upravljanje / distribuciju budžeta i procenu korišćenja dodeljenih sredstava omogućavaju različite institucije, uključujući izvršne organe, Vrhovni sud i Sudski savet. Ostala tela sa ovlašćenjima za kontrolu i inspekciju često učestvuju u fazi procene.

4.2 Budžetski resursi

U 2014. godini budžet dodeljen sudovima na Kosovu iznosio je oko 19,4 miliona evra - odnosno, 71,7% kosovskog budžeta namenjenog za pravosuđe. To odgovara 0,34% kosovskog BDP i ceni od 10,5 evra po stanovniku (u nastavku, izvod iz tabele 4.3).

Od ukupnog budžeta, gotovo 13,8 miliona evra preneseno je na plate, a 178.612 evra namenjeno IT opremi (167.500 evra na hardver i 11.112 evra na softver).

Sume koje su efikasno potrošene (tj. realizovani budžet) u celokupnom sudskom sistemu bile su niže od odobrenog budžeta (oko 1,14 miliona evra, tj. oko 6% manje od odobrenog budžeta), koji se uglavnom odnose na robe, usluge i održavanje. Takođe u pogledu budžeta za IT, efikasno trošeni iznos bio je nešto niži (tj. 172.382 evra, od čega 163.494 evra na hardver i 8.888 evra na softver).

Među državama članicama / entitetima koji se razmatraju u ovoj studiji, budžeti dodeljeni sudovima (apsolutne vrednosti) u 2014. godini na **Kosovu, Albaniji i Crnoj Gori** bili su najniži (manje od 20 miliona evra). Medijan unutar grupe je iznosio je oko 73 miliona evra, a medijani među svim članovima Saveta Evrope iznosili su oko 156 miliona evra. Međutim, kao što je slučaj sa budžetom celokupnog pravosudnog sistema, ove apsolutne brojke je potrebno staviti u kontekst i standardizovati u smislu stanovništva i bogatstva.

Izuzetak je napravljen za **Albaniju** (5,1 evra), stoga iznos po stanovniku dodeljen sudovima na **Kosovu** (10,5 evra) je najniže u grupi. To je polovina iznosa **Bosne i Hercegovine** (21,9 evra), **Litvanije** (21,6 evra) i **Srbije** (21,9 evra), a oko dve trećine iznosa koji je izdvojila „**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“ (14,9 evra).

Kada se upoređuje sudski budžet po stanovništvu prema bogatstvu zemalja / entiteta u 2014. godini (sudski budžeti kao procenat BDP), podaci potvrđuju otkriće navedeno u odnosu na sudski budžet uopšte, odnosno, jugoistočne države (osim **Albanije**, 0,15%) povećavaju budžetske napore za svoje sudove u poređenju sa njihovim nivoom bogatstva (između 0,34% na **Kosovu** i 0,60% u **Bosni i Hercegovini**), u poređenju sa severnim zemljama i baltičkim državama (između 0,06% u **Norveškoj** i 0,21% u **Letoniji** i **Švajcarskoj**).²⁰

²⁰ Pogledati i izveštaj iz 2016. godine, str.36, slika 2.13

Tabela 4.3: Budžet dodeljen sudovima u 2014. godini (K6, K12, K13)

Države / Entiteti	Sudovi (po glavi stanovnika)	Sudovi (kao % BDP)	Sudovi
Albanija	5,1 €	0,15%	14 821 816 €
Austrija	NA	NA	NA
Bosna i Hercegovina	21,9 €	0,60%	83 657 645 €
Hrvatska	38,6 €	0,38%	163 302 114 €
Estonija	29,4 €	0,19%	38 589 501 €
Letonija	25,6 €	0,21%	51 305 248 €
Litvanija	21,6 €	0,17%	62 969 474 €
Crna Gora	32,1 €	0,57%	19 908 315 €
Holandija	63,2 €	0,16%	1 068 474 000 €
Norveška	39,7 €	0,06%	205 000 000 €
Srbija	21,9 €	0,47%	155 788 380 €
Slovenija	80,0 €	0,44%	164 850 383 €
Švajcarska	134,9 €	0,21%	1 111 423 623 €
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	14,9 €	0,36%	30 833 675 €
Kosovo*	10,5 €	0,34%	19 431 805 €
Države / Entiteti navedeni u tabeli			
Prosečno	38,5 €	0,31%	227 882 570 €
Srednje	27,5 €	0,28%	73 313 560 €
Standardno odstupanje	34,2 €	0,17%	370 762 246 €
Minimalno	5,1 €	0,06%	14 821 816 €
Maksimalno	134,9 €	0,60%	1 111 423 623 €
Države / Entiteti SE			
Prosečno (SE)	35,6 €	0,24%	588 897 502 €
Srednje (SE)	30,5 €	0,21%	155 788 380 €
Standardno odstupanje (SE)	25,3 €	0,13%	966 833 655 €
Minimalno (SE)	5,1 €	0,06%	6 231 437 €
Maksimalno (SE)	134,9 €	0,60%	3 184 300 240 €

Relevantnost ovih podataka treba dalje tumačiti u svetlu komentara i pojašnjenja koje su dostavili nacionalni korespondenti. Uprkos naporima za usklađivanje cifara sa CEPEJ metodologijom i definicijama, to nije uvek moguće. Na primer, cifra koju je dala **Letonija** ne uključuje troškove za nove sudske zgrade, dok u budžetu **Slovenije** nisu uključeni iznosi za projekte kompjuterizacije koji se finansiraju iz izvora EU.

Pored toga, kao što je ranije pomenuto, CEPEJ je započeo i nastaviće prikupljati podatke kako odobrenog budžeta, tako i efikasno potrošenih iznosa. **Austrija** je prijavila veću cifru realizovanog budžeta u odnosu na odobreni budžet, što je uglavnom posledica povećanja troškova za tumačenje, rehabilitaciju i medicinsku negu za zatvorenike na uslovnoj slobodi. Što se tiče **Holandije**, prijavljeno je da relevantne cifre mogu uključiti neku vrstu nesaglasnosti u poređenju sa budžetom drugih zemalja, zbog dugotrajnog procesa kroz koji se odobrava budžet.

Tabela 4.4 ispod navodi kako se sudski budžet raspodeljuje u zemljama / entitetima u grupi.

Tabela 4.4 : Raspodela budžetskih sredstava na sudovima u 2014. godini (K6)

Države / Entiteti	Komponente ukupnog godišnjeg odobrenog javnog budžeta dodeljenog svim sudovima						
	Bruto plate	Kompjuterizacija (oprema, ulaganja, održavanje)	Troškovi pravosuđa	Zgrade sudova (održavanje, operativni troškovi)	Novo zgrade sudova	Obuke i edukacija	Drugo
Albanija	73,4%	2,3%	1,7%	1,9%	2,1%	0,1%	18,4%
Austrija	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosna i Hercegovina	84,3%	1,6%	0,3%	9,7%	0,5%	0,1%	4,3%
Hrvatska	80,9%	3,6%	3,4%	4,7%	0,0%	0,4%	7,0%
Estonija	78,4%	0,2%	2,5%	15,1%	0,1%	0,7%	3,0%
Letonija	70,1%	4,2%	5,2%	18,3%	NA	0,6%	1,6%
Litvanija	88,4%	1,3%	0,8%	2,7%	2,3%	0,3%	4,3%
Crna Gora	72,5%	0,3%	12,9%	0,3%	0,0%	0,5%	13,5%
Holandija	73,9%	7,1%	0,3%	11,6%	NA	2,3%	4,7%
Norveška	65,6%	6,3%	NA	21,8%	NA	1,3%	5,0%
Srbija	80,8%	0,8%	12,0%	4,4%	NA	0,0%	6,5%
Slovenija	70,9%	1,1%	20,4%	7,3%	0,0%	0,3%	NA
Švajcarska	69,3%	3,1%	9,3%	5,0%	NA	0,4%	12,8%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	81,7%	1,7%	3,7%	6,2%	0,0%	1,8%	4,9%
Kosovo*	71,0%	0,9%	NA	NA	NA	NA	NA
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	75,8%	2,5%	6,1%	8,4%	0,6%	0,7%	7,2%
Srednje	73,7%	1,6%	3,5%	6,2%	0,0%	0,4%	5,0%
Standardno odstupanje	6,6%	2,2%	6,3%	6,6%	1,0%	0,7%	5,0%
Minimalno	65,6%	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	1,6%
Maksimalno	88,4%	7,1%	20,4%	21,8%	2,3%	2,3%	18,4%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	69,5%	2,9%	6,4%	8,6%	3,7%	0,7%	11,4%
Srednje	72,0%	1,7%	4,6%	6,8%	0,1%	0,4%	7,9%
Standardno odstupanje	14,0%	2,8%	6,5%	6,3%	8,5%	1,0%	10,7%
Minimalno	37,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,001%	0,0%
Maksimalno	93,0%	11,7%	28,4%	24,7%	42,4%	3,6%	49,2%

Među različitim komponentama sudskog budžeta, zanimljivo je detaljnije ispitati delove posvećene platama i kompjuterizaciji.

Uprkos nekim razlikama između zemalja / entiteta koji se razmatraju u ovoj studiji, naknada za sudsko i vansudsko osoblje koje radi u okviru sudova je najvažnija stvar. U proseku, zemlje / entiteti članice unutar grupe izdvajaju 75,9% sudskog budžeta na bruto naknade za osoblje, a **Norveška** raspoređuje minimalno učešće (65,6%), a **Litvanija** dodeljuje maksimum (88,4%). **Kosovo** izdvaja 71,9% budžeta suda na plate, slično **Crnoj Gori** (72,5%) i **Sloveniji** (70,9%).

Prosečno učešće u grupi budžeta sudova raspoređenih u 2014. godini na opremu iz oblasti informacionih tehnologija (IT) je 2,5%, dok je prosečno učešće država/entiteta članica Saveta Evrope 3%. Odobreni broj za **Kosovo** predstavlja samo 0,9% od sudskog budžeta (međunarodna sredstva se ne pojavljuju u podacima o sudskom budžetu). Napominjemo da je nivo IT u kosovskim sudovima u 2014. godini bio vrlo ograničen, kao što je prikazano u grafikonu 4.5 u nastavku.

Metodologija koja se koristi za izradu ovog grafikna jeste CEPEJ metodologija korišćena u CEPEJ tematskom izveštaju: Upotreba informacione tehnologije u evropskim sudovima, izdata 2016. godine. Pitanja o korišćenju IT su podeljena na tri oblasti:

1. Razvoj IT opreme (za direktnu pomoć sudijama, tužiocima i sudskim službenicima, sudsku administraciju i upravljanje predmetima, komunikaciju između sudova, profesionalnih i / ili sudskih korisnika),
2. Pravni okvir
3. Drugi aspekti koji se odnose na organizaciju i upravljanje sudskim informacionim sistemima (upravljanje IT projektima, upravljanje i strateške politike za korišćenje IT, sigurnost sistema i zaštitu ličnih podataka).

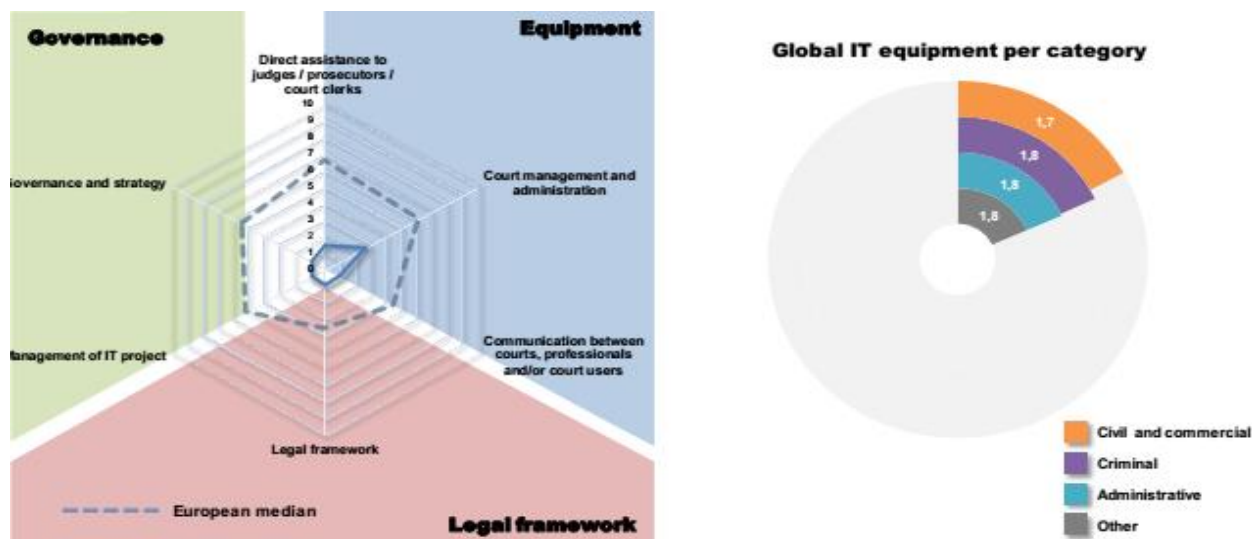
Pitanja su ispitana za različite kategorije predmeta (građanske i komercijalne, krivične, upravne i druge slučajeve) kako bi se procenilo da li je neki sektor izdvojen od ostalih.

Grafikon 4.5 pokazuje da je u 2014. godini korišćenje IT opreme za direktno pružanje pomoći sudijama, tužiocima i sudskim službenicima u njihovom svakodnevnom radu bilo vrlo ograničeno (na primer, ne postoje baze podataka o sudskim praksama). IT tehnologije su takođe korišćene na

ograničen način kako bi se olakšala komunikacija između sudova, profesionalaca (kao što su advokati) i / ili korisnika usluga suda. Pravni okvir je takođe imao ograničenu upotrebu IT tehnologija u sudovima.

Upotreba IT uvedena je samo u jednoj oblasti: oblast administracije sudova i upravljanje predmetima. U januaru 2014. godine započet je zajednički projekat SSK i TSK sa ciljem uvođenja informacionog sistema za upravljanje slučajevima (CMIS) za **kosovske** sudove i tužilaštva uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova **Norveške**.

Grafikon 4.5: Korišćenje informacione tehnologije u sudovima na Kosovu u 2014. godini (od K62 do K65)



Mnoge države/ entiteti članice su u poslednjih nekoliko godina, smatralo kompjuterizaciju budžetskim prioritetom ili su započeli konkretne programe modernizacije sudova, ponekad delimično finansirane evropskim ili međunarodnim sredstvima (između ostalih: **Letonija, Litvanija, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”, Slovenija**).

Ulaganja u budžete dodeljene za kompjuterizaciju se obično vrše u okviru programa sa nekoliko faza. Prema tome, ovi podaci moraju biti analizirani za veoma kratk period.²¹ Na **Kosovu**, budžetsku stavku za kompjuterizaciju treba pažljivo pratiti tokom budućih procena. Važno je da nadležni organi **Kosova** dodele adekvatna sredstva ovoj tački, kako bi se garantovala održivost IKT / CMIS projekta i nakon njegovog završetka. Međutim, sama finansijska sredstva nisu dovoljna. Kao što je objašnjeno u tematskom izveštaju CEPEJ o upotrebi informacione tehnologije u evropskim sudovima i CEPEJ internet smernicama ²², primena informacionih tehnologija mora biti povezana sa politikom ili strategijom za promenu koja uključuje sve zainteresovane strane kako bi se poboljšala efikasnost i kvalitet pravosudnog sistema. IT ne bi trebalo da bude sam po sebi cilj, već sredstvo koje je na raspolaganju kreatorima politike, profesionalcima i strankama u postupku poboljšanja načina rada pravosudnog sistema.²³

Štaviše, promene u oblasti internet pravosuđa trebalo bi da vode sudovi, a ne tehnologija. ²⁴ Ovo podrazumeva da organizacije moraju biti u stanju da postavljaju ciljeve modernizacije bez ikakvih problema vezanih za samu informacionu tehnologiju. Ovo je suštinski uslov za uspeh bilo kog projekta, bez kojeg postoji rizik da on neće služiti interesima onih koji idu na sudove ili onih koji rade u njima, i što bi, ako išta, u krajnjoj liniji potkopalo poverenje u pravosuđe kao instituciju. Kao što su istakli izvestioci u Odluci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o „pristupu pravdi i Internetu”,

²¹ CEPEJ izveštaj, str.39-40.

²² CEPEJ (2016) 13-Smernice o tome kako uvesti promene u vezi sa internet pravosuđem, stav 3 i 71.

²³ ibid, str. 66 Sažetak nalaza. Napomena, čini se da su neke zemlje/entiteti članice značajno uložile u koncipiranje i primenu elektronskih sistema upravljanja predmetima, bez dokazanih rezultata o delotvornosti, videti str.55 za građanske i privredne sporove

²⁴ Studija CEPEJ br.24, Tematski izveštaj: Upotreba informacione tehnologije na Evropskim sudovima

„kreatori tehnologija treba da teže boljem razumevanju pravosudnog sistema i saradnji sa sudijama i osobljem suda kako bi osigurali da IT struktura zadovoljava potrebe kako suda, tako i javnosti.²⁵ Nema sumnje da zvaničnici u pravosuđu mogu imati značajnu ulogu u obezbeđivanju ovog dijaloga.

4.3 Preporuke

Pogledajte preporuke u poglavlju 5 u nastavku. Isti skup preporuka sačinjen je i za budžet dodeljen sudovima, i za budžet dodeljen tužilaštvu.

²⁵ Odluka 2081 (2015), spomenuto gore. Izveštaj, dok. 13918, 10 novembar 2015, §69

Poglavlje 5: Budžet za usluge javnog tužilaštva

Definicije CEPEJ

Definicija javnog tužioca glasi: „(...) organi koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona onde gde kršenje zakona dovodi do krivične sankcije, uzimajući u obzir i prava pojedinca i neophodnu delotvornost sistema krivičnog pravosuđa”.²⁶ Ako je deo budžeta javnog tužilaštva dodeljen budžetu policije ili bilo kojem drugom budžetu, to treba i naznačiti.

Analize koje slede moraju razmotriti razlike između država ili entiteta u pogledu opsega nadležnosti javnih tužilaca u krivičnim postupcima, kao i moguća ovlašćenja izvan krivičnog područja u nekolicini država ili entiteta (vidi Treći deo o stručnim licima i profesionalcima).

5.1 Budžetski resursi

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Proces usvajanja budžeta za javno tužilaštvo na **Kosovu** skoro je identičan procesu usvajanja budžeta za sudove. On zavisi od TSK, koji je odgovoran za „pripremu, podnošenje i nadgledanje budžeta tužilaštva da bi se osiguralo efikasno i delotvorno funkcionisanje tužilaštva i upotreba fiskalnih sredstava“ (čl. zakon o TSK). TSK priprema svoj budžet i budžet tužilaštva u konsultaciji sa kancelarijom državnog tužioca i javnim tužiocima.

Pre 2015. godine, predloženi budžet podnošen je vladi (Ministrastvu finansija) i Skupštini **Kosova** na usvajanje. Ova odredba je promenjena sa izmenama i dopunama Zakona TSK. Nova odredba predviđa da se budžet koji donosi TSK prosleđuje direktno Skupštini na usvajanje. Međutim, u analogiji sa gore navedenim (u vezi sa budžetom sudova), izgleda da delotvorna upotreba budžetske nezavisnosti TSK nailazi na probleme u praksi.

Odobreni budžet iz 2014. godine za tužilaštvo na Kosovu bio je organizovan u četiri kategorije: isplate, robe i usluge, komunalne usluge (tj. računi) i kapitalne uplate. Podaci prikazani u tabeli 2.1 (oko 6,7 miliona evra) su iznos dobijen nakon što se odbiju sredstva dodeljena za pravnu pomoć (ova sredstva spadaju u budžet za pravnu pomoć pojašnjen u nastavku).

Manji deo budžeta za usluge javnog tužilaštva ostao je netaknut na kraju godine (odnosno, realizovani budžet: oko 5.9 miliona evra). Ovaj deo se uglavnom odnosio na neplaćene pozicije osoblja tužilaštva i predmeta iz kategorije roba i usluga.

²⁶ Ova definicija sadržana je u Preporuci prep(2000) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa

Tabela 5.1: Budžet dodeljen tužilaštvu u 2014. godini (K6, K12, K13)

Države / Entiteti	Služba tužilaštva (po glavi stanovnika)	Služba tužilaštva (kao % BDP)	Služba tužilaštva
Albanija	4,1 €	0,12%	11 880 336 €
Austrija	NA	NA	NA
Bosna i Hercegovina	6,2 €	0,17%	23 721 425 €
Hrvatska	9,7 €	0,10%	40 820 393 €
Estonija	8,1 €	0,05%	10 627 825 €
Letonija	10,9 €	0,09%	21 771 366 €
Litvanija	9,8 €	0,08%	28 563 485 €
Crna Gora	9,7 €	0,17%	6 016 657 €
Holandija	33,6 €	0,09%	568 734 000 €
Norveška	4,0 €	0,01%	20 818 906 €
Srbija	5,0 €	0,11%	35 550 816 €
Slovenija	8,1 €	0,04%	16 730 967 €
Švajcarska	65,5 €	0,10%	539 206 343 €
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	3,1 €	0,08%	6 502 821 €
Kosovo*	3,6 €	0,12%	6 736 947 €
Države / Entiteti navedeni u tabeli			
Prosečno	13,0 €	0,09%	95 548 735 €
Srednje	8,1 €	0,09%	21 295 136 €
Standardno odstupanje	16,9 €	0,04%	194 592 681 €
Minimalno	3,1 €	0,01%	6 016 657 €
Maksimalno	65,5 €	0,17%	568 734 000 €
Države / Entiteti SE			
Prosečno (SE)	11,9 €	0,09%	198 811 719 €
Srednje (SE)	9,2 €	0,09%	46 223 000 €
Standardno odstupanje (SE)	11,2 €	0,05%	345 051 948 €
Minimalno (SE)	2,3 €	0,01%	669 347 €
Maksimalno (SE)	65,5 €	0,22%	1 460 367 057 €

Budžet za usluge javnog tužilaštva 2014. godine na **Kosovu**, u „**Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji**“ i **Crnoj Gori** bili su najniži u grupi (oko 6 miliona evra). Međutim, ove apsolutne vrednosti treba da se posmatraju u kontekstu i standardizuju u pogledu stanovništva i bogatstva, kako što sledi.

Zanimljivo je napomenuti da je u 2014. godini **Kosovo** dodelilo 24,8% budžeta uslugama tužilaštva (oko 6.7 miliona evra od 27 miliona evra). Ovaj udeo je veći od prosečnih vrednosti i vrednosti medijana unutar grupe (odnosno, 22,5 % i 20%).²⁷

U 2014. godini **Kosovo** je dodelilo 3,6 evra po stanovniku za usluge javnog tužilaštva. Ova vrednost je jedna od najnižih unutar grupe (zajedno sa **Albanijom**: 4,1 evra, „**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“ : 3,1 evra i **Norveška**: 4 evra). Ostatak zemalja/entiteta dodelio je između 5 evra (**Srbija**) i 65,5 evra (**Švajcarska**).

Međutim, kada uzmemo u obzir pravosudne budžete kao procenat BDP, **Kosovo** (0,12%), **Albanija** (0,12%), **Bosna i Hercegovina** (0,17) i **Crna Gora** (0,17%) ostvarile su najznačajnije budžetske

²⁷ Unutar grupe, **Albanija** je dodelila službama javnog tužilaštva 44% budžeta pravosudnog sistema, sok su druge zemlje u uzorku dodelile manje od 10% (npr. **Norveška** 5% ili **Slovenija** 9%)-podaci o **Austriji** nisu bili dostupni.

napore u korist javnog tužilaštva unutar cele grupe, kada uporedimo njihova bogatstva. Potrebno je i podsetiti na to da je **Kosovo** imalo koristi od dodatne finansijske podrške iz EU ili drugih organizacija, koja je usmerena na promovisanje i jačanje vladavina prava, ali ovo nije uključeno u vrednosti ovog izveštaja.

5.2 Preporuke

Preporuka 2: Prikupljanje i izveštavanje tačnih podataka o odobrenim i realizovanim budžetima (za sudove i tužilaštvo), ne samo zvanične podatke, već i spoljašnje finansiranje.

Utvdili smo da pravosudni sistem na **Kosovu**, kao i drugim susednim zemljama/entitetima, ima koristi od dodatnih spoljašnjih sredstava koja nisu deo zvaničnih budžeta i nisu deo statističkih podataka. Nadležni organi **Kosova** treba da uzmu u obzir ovo progresivno korišćenje ovih sredstava na srednjoročnom/ dugoročnom nivou, da bi se mogla garantovati održivost reformi, naročito onih čiji je cilj uvođenje IKT alata u pravosuđe.

Preporučujemo da SSK, TSK i druge važne uključene institucije, prikupe i podnesu tačne podatke o odobrenim i realizovanim budžetima tokom referentne godine, kako za sudove tako i za tužilaštvo. Tačnost podataka je ključna za delotvorno planiranje i identifikaciju održivih rešenja. Podaci o spoljašnjim doprinosima takođe treba da se prikupe i adekvatno razmotre u kontekstu donošenja odluka za ovo područje.

Preporuka 3: Analiziranje postojećih izazova u cilju delotvornog sprovođenja zakona iz 2015. godine za SSK i TSK, koji povećavaju njihovu budžetsku nezavisnost. Ova analiza treba da uključuje moguća sredstva za prevazilaženje ovih izazova i da vodi ka usvajanju konkretnih mera koja uključuju procenu rezultata.

Utvdili smo da se u praksi SSK i TSK suočavaju sa poteškoćama u ostvarivanju delotvorne budžetske nezavisnosti, jer vlada (preko Ministarstva finansija) i dalje igra ključnu ulogu u određivanju sredstava dodeljenih pravosuđu.

U tom smislu preporučujemo da se analiziraju postojeći izazovi za delotvorno sprovođenje zakona iz 2015. godine o SSK i TSK koji povećavaju njihovu budžetsku nezavisnost. Ova analiza treba da uključi moguća sredstva za prevazilaženje ovih izazova i treba da dovede do sprovođenja konkretnih mera koje uključuju procenu rezultata.

Preporuka 4: Strateško analiziranje budžetskih sredstava za kompjuterizaciju, kako bi se osiguralo da je razvijanje informacionih tehnologija povezano sa politikom ili strategijom za promene, uključujući sve zainteresovane strane, a naročito, da bi se osigurala održivost IKT/CMIS projekta čak i nakon njegovog završetka.

Utvdili smo da je udeo raspoređen na kompjuterizaciju na **Kosovu** u 2014. godini iznosio samo 0,9% sudskog budžeta (međunarodna sredstva se ne pojavljuju u podacima o sudskom budžetu) i da je nivo IT u **kosovskim** sudovima bio vrlo ograničen. Upotreba IT uvedena je samo u jednoj oblasti: oblast administracije sudova i upravljanje predmetima. U januaru 2014. godine započet je zajednički projekat SSK i TSK sa ciljem uvođenja informacionog sistema za upravljanje predmetima (CMIS) za kosovske sudove i tužilaštva, uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova **Norveške**.

Preporučujemo da nadležni organi **Kosova** strateški izvrše pregled budžetske stavke o kompjuterizaciji, kako bi se osiguralo da je primena informacionih tehnologija povezana sa politikom ili strategijom za promenu koja uključuje sve zainteresovane strane, a posebno da garantuje održivost IKT / CMIS projekta čak i nakon njegovog završetka.

Poglavlje 6: Budžet za pravnu pomoć

Definicije CEPEJ

Prema planu procene CEPEJ, pravna pomoć se shvata kao pomoć koju država pruža onim licima koja nemaju dovoljno finansijskih sredstava da pokrenu postupak ili da se brane pred sudom. Postoji razlika između pravne pomoći u „krivičnim predmetima” - što je eksplicitno zagantovano u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima - i pravne pomoći dodeljene u „predmetima osim u krivičnim predmetima” (videti dodatne definicije kategorija predmeta u poglavlju 11).

Pošto član 6 (1) Evropske konvencije o ljudskim pravima takođe obuhvata pristup sudu u vezi sa parničnim postupkom, države / entiteti su obavezni da pruže pravnu pomoć, kada se to smatra potrebnim, za delotvoran pristup pravdi. Budžetska ograničenja se ne mogu koristiti kao opravdanje za izbegavanje obaveze. U ovom pogledu, uspostavljena sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava sadrži i nudi glavna načela.²⁸

U svrhu ove studije (i u skladu sa definicijom CEPEJ) pravna pomoć generalno obuhvata pravnu pomoć (omogućavajući strankama da u potpunosti ili delimično finansiraju svoje sudske takse), pravni savet, pomoć i zastupanje za pokretanje i / ili zastupanje tokom sudskih postupaka i pravni savet i pristup pravnim informacijama izvan sudova, kako bi se sprečilo parničenje. Kada je moguće, iznosi dodeljeni predmetima koji su predati sudu i predmetima koji nisu izneti na sud se prijavljuju odvojeno. Ova razlika je izuzetno važna da bi se obezbedila jasna razlika između „primarne pravne pomoći” (tj. predmeta koji se ne iznose na sud kao što je pravna pomoć za pristup pravnim savetovanju, arbitražu, mirenje, posredovanje ili druge sisteme za sprečavanje sudske postupke) i „sekundarna pravna pomoć” (tj. predmeti koji su predati sudu kako bi se pružila pomoć u sudskom postupku, uključujući i pravno zastupanje).

6.1 Obim pravne pomoći

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Pružanje besplatne pravne pomoći na Kosovu regulisano je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakonom o krivičnom postupku (ZKP).

Zakon o krivičnom postupku

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći reguliše, između ostalog, vrstu pravne pomoći, kriterijume podobnosti, davaoce usluga i finansiranje besplatne pravne pomoći.²⁹ Cilj zakona je obezbeđivanje delotvornog pristupa pravdi za pojedince koji nemaju dovoljno finansijskih sredstava. Besplatna pravna pomoć pruža se u građanskim, administrativnim, prekršajnim i krivičnim predmetima. Ona obuhvata: informacije i pravne savete u vezi sa pravnim postupcima; nacрте dokumenata i drugu vrstu tehničke pomoći koja je povezana sa okončavanjem predmeta; i predstavljanje u građanskim, administrativnim, prekršajnim i krivičnim predmetima. Ovaj zakon uspostavlja Agenciju za besplatnu pravnu pomoć (ABPP), koja je odgovorna za organizovanje i pružanje besplatne pravne pomoći.

Član 36 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nalaže da se Agencija finansira iz budžeta Kosova, koji priprema Ministarstvo finansija. Za razliku od SSK i TSK, ova Agencija po zakonu nema budžetsku nezavisnost. Zakonom je, međutim, predviđeno da Agencija može prihvatiti donacije lokalnih i međunarodnih donatora.

²⁸ *Airi protiv Irske* 1979 (Podnesak broj 6289/73) predstavljao je važan presedan

²⁹ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

Zastupanje po službenoj dužnosti (*ex officio*) prema Zakonu o krivičnom postupku

Pored onoga što spada u obim primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ZKP nalaže da sud po službenoj dužnosti imenuje besplatnog advokata da pomogne tuženom u predmetima **obavezne odbrane**, ako tuženi ostane bez branioca ili ne može da ga priušti. ZKP takođe nalaže da sud imenuje besplatnog advokata u predmetima **neobavezne odbrane** ukoliko su ispunjeni određeni zahtevi. Advokat koga sud imenuje po službenoj dužnosti uzima se sa liste advokata koje odobri Advokatska komora Kosova.

Tabela 6.1 pruža uvid u vrstu i obim pravne pomoći koju obezbeđuju države/ entiteti unutar grupe

Tabela 6.1: Obim pravne pomoći (K16, K17, K21, K22, K165)

Države	Vrste pravne pomoći				Uključuje pokrivenost ili izuzeće sudskih troškova	U krivičnim slučajevima, besplatne usluge advokata			Pravna pomoć za sudsku medijaciju
	Zastupanje na sudu		Pravni savet			Optuženi pojedinci	Žrtve	Mogućnost biranja advokata	
	Krivično	Drugo, nekrivično	Krivično	Drugo, nekrivično					
Albanija									
Austrija									
Bosna i Hercegovina									
Hrvatska									
Estonija									
Letonija									
Litvanija									
Crna Gora									
Holandija									
Norveška									
Srbija									
Slovenija									
Švajcarska									
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"									
Kosovo*									
Br. Da	15	15	15	15	13	15	15	8	10
Br. Ne ili Ne primenjuje se	0	0	0	0	2	0	0	7	4
Br. Ne primenjuje se	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Države / Entiteti SE									
Br. Da	46	42	46	41	39	47	39		30
Br. Ne ili Ne primenjuje se	1	5	1	6	8	0	8		16
Br. Ne primenjuje se	0	0	0	0	0	0	0		1

Sve države članice / pružaju pravnu pomoć u krivičnim i drugim pitanjima. U svim tim pitanjima pravna pomoć obuhvata i zastupanje na sudu i pravni savet i pomoć izvan sudova. Ipak, pokrivenost pravne pomoći, u pogledu vrsta pravnih problema i / ili ekonomskih ograničenja, značajno varira. Pored pravnog saveta i pomoći, strogo govoreći, pravna pomoć u nekim zemljama može pokriti i naknade stručnjaka ili tehničkih savetnika ili naknade za tumačenje i prevode (npr. U **Austriji, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Norveškoj i Srbiji**). U **Letonji i Sloveniji** režim pravne pomoći automatski uključuje pokrivanje ili oslobađanje od plaćanja sudskih taksi; međutim, u oba slučaja, takvo izuzeće može odobriti sudija u toku građanskog ili krivičnog postupka, zavisno od predmeta. To su zanimljive i pohvalne činjenice, s obzirom da je pravna pomoć od suštinskog značaja za obezbeđivanje delotvornog pristupa pravdi. Ovo je i individualno pravo i osnovni uslov za realizaciju niza drugih građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava.

U krivičnim stvarima, ako detaljno gledamo vrstu pružene pravne pomoći iz perspektive subjekata koji imaju koristi od toga, sve države/ entiteti članice u okviru grupe garantuju pravo na besplatnog advokata, i za optužene i za žrtve zločina. Ovo je u skladu sa članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji nalaže da optuženo lice koje nema dovoljno finansijskih sredstava mora imati pravo na besplatno pravno zastupanje, koje se finansira iz javnog budžeta. Međutim, praksa varira u pogledu mogućnosti optuženog ili žrtava da izaberu svog besplatnog advokata i to može uticati na kvalitet pružene pravne pomoći i zastupanja. Kao što je prikazano u tabeli 3.1 gore, u sedam od 15 zemalja / entiteta unutar grupe, uključujući i **Kosovo**, besplatnog advokata imenuje direktno sud.

CEPEJ takođe prikuplja informacije o obimu pružene pravne pomoći izvan sudova, kao na primer na polju arbitraže ili posredovanja.³⁰ Na **Kosovu**, pravna pomoć u kontekstu postupaka Alternativnog rešavanja sporova (ARS), je naročito je sadržana u obimu pravne pomoći, ali intervjui obavljani sa lokalnim sagovornicima pokazali su da se ovi postupci ne koriste često u praksi. Samo **Albanija**, **Letonija**, **Srbija** i **Švajcarska** ne primenjuju režim pravne pomoći kod postupaka posredovanja. U praksi, ovo može obeshrabriti stranke da se se pojavljuju kod ovakvih postupaka, naročito ako njihova upotreba služi za oslobađanje opterećenja suda.

6.2 Uključeni nadležni organi i njihova podobnost

Sudovi (nadležni sudija) su po definiciji uključeni u odobravanje ili odbijanje pravne pomoći u krivičnim predmetima, dok u „svim drugim predmetima“ odgovorni organi mogu uključivati sud, organ van suda, ili mešoviti organ (sud i organi van suda). Kako je prikazano u tabeli 6.2 u nastavku, u pogledu predmeta koji nisu krivični, u nekoliko država/ entiteta članica, poput **Bosne i Hercegovine**, i „**Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije**“, i sud i/ ili spoljni organi su uključeni tokom odlučivanja o pravnoj pomoći. Na **Kosovu** je uključen spoljni organ, tj. Agencija za besplatnu pravnu pomoć.

Tabela 6.2: Organi odgovorni za odobrenje pravne pomoći u nekrivičnim slučajevima i postojanje privatnog sistema za pravno osiguranje u 2014. godini (K24, K25 i K26)

Države/entiteti	Odbijanje verovatno zbog nemeritornosti slučaja	Nadležni organi odgovorni za odobravanje ili odbijanje pravne pomoći			Privatni sistem za osiguranje pravnih troškova
		Sud	Spoljni nadležni organ	Sud i spoljni nadležni organ	
Albanija					
Austrija					
Bosna i Hercegovina					
Hrvatska					
Estonija					
Letonija					
Litvanija					
Crna Gora					
Holandija					
Norveška					
Srbija					
Slovenija					
Švajcarska					
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"					
Kosovo*					
Br. Da	14	9	9	0	10
Br. Ne	1	6	6	15	4
Države / Entiteti SE					
Br. Da	36	20	27	8	36
Br. Ne	10	26	19	38	10

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Kao što je već objašnjeno, pružanje besplatne pravne pomoći reguliše Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakon o krivičnom postupku (ZKP). Postoje dva plana za pružanje besplatne pravne pomoći: jedan uključuje pravnu pomoć koju pruža advokat (iz Advokatske komore Kosova) kojeg je sud

³⁰ CEPEJ izveštaj iz 2016., str. 68

postavio po službenoj dužnosti - uglavnom u krivičnim predmetima; druga se sastoji od pravne pomoći koju pruža Agencija za besplatnu pravnu pomoć - uglavnom u „nekrivičnim” predmetima, ali i u nekoliko krivičnih predmeta.

Pravnom pomoći, u okviru Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, upravlja nezavisna institucija, Agencija za besplatnu pravnu pomoć. Agencija je operativno telo odgovorno za organizovanje i pružanje besplatne pravne pomoći. Izvršava svoj mandat prema direktivama Saveta za besplatnu pravnu pomoć, nadzorne institucija nadležne za praćenje rada Agencije i za izradu prioritetne politike u ovoj oblasti, u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima. Agencija je u 2014. godini imala pet radnih kancelarija za pravnu pomoć, i pružala širok spektar usluga posebno siromašnim i / ili nepismenim ljudima. Tokom razgovora i na osnovu sakupljenih zvaničnih dokumenata, prijavljeno je da (u 2014. godini) 90% predmeta kojima je upravljala Agencija nisu dovedeni pred sud, a samo 5% predmeta kojima je upravljala Agencija bili su krivični predmeti.

Besplatna pravna pomoć koju pruža Agencija

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći postavlja tri kriterijuma koji se primenjuju istovremeno. Prvi kriterijum uključuje proveru ličnih kvalifikacija podnosioca zahteva, kao što je državljanstvo ili prebivalište (*kvalifikacioni kriterijum*). *Finansijski kriterijum* razlikuje primarnu i sekundarnu besplatnu pravnu pomoć. Primarna pravna pomoć pruža se svim licima koja stiču pravo na socijalnu pomoć ili su u sličnoj situaciji, dok je sekundarna pravna pomoć pružena svim licima čiji je bruto porodični dohodak niži od prosečnog porodičnog prihoda u zemlji. Sekundarna pravna pomoć, međutim, pokriva ograničeniji spektar usluga, a to je samo nacrt dokumenata i drugu tehničku pomoć koja se odnosi na završetak predmeta, kao i zastupanje u građanskim, administrativnim i prekršajnim postupcima (ali ne i krivičnim postupcima). Na kraju, *pravni kriterijum* odnosi se na meritornost slučaja i procenjuje da li je slučaj pogodan za besplatnu pravnu pomoć ili nije. Elementi koji se uzimaju u obzir uključuju stvarnu vrednost zahteva, dokaze koje je podnosilac podneo i verovatnoću za uspeh.

Besplatna pravna pomoć (zastupanje po službenoj dužnosti – *ex officio*) koju omogućava sud

Obavezna odbrana primenjuje se kada su u pitanju veoma važna prava i garancije optuženog. One se mogu odnositi na ranjivost određenih pojedinaca (npr. kada je optuženi nem, gluv ili pokazuje znake mentalnog poremećaja ili invaliditeta); ili u određenoj fazi krivičnog postupka (npr. u fazi hapšenja, na ročištima o pritvoru ili povratku u pritvor, kada je podignuta optužnica za krivično delo kažnjivo zatvorom od najmanje deset godina ili kada optuženi želi nagodbu da se izjasni krivim za zločin koji se kažnjava zatvorom od jedne godine ili više).³¹

Treba napomenuti da se u krivičnim postupcima u predmetima obavezne odbrane ne primenjuje kriterijum koji se odnosi na meritornost slučaja, kada sudija imenuje branioca o javnom trošku.

Kao što je gore objašnjeno, sudija će, u nekim slučajevima neobavezne odbrane, odrediti advokata o javnom trošku ukoliko se ispuni nekoliko zahteva.³² Sudija ima izvesnu slobodu odlučivanja u određivanju da li je „u interesu pravde” da imenuje besplatnog branioca na zahtev optuženog koji nema finansijska sredstva za plaćanje troškova. Napominjemo da zakon ne navodi *finansijski kriterijum* da bi utvrdio da li optuženom nedostaje finansijskih sredstava za plaćanje troškova njegove/ njene odbrane. Jedini uslov je da, pre imenovanja branioca, optuženi treba da dostavi pismenu izjavu o imovini koju poseduje i kojom potvrđuje da ne može da priušti pravnog savetnika.

³¹ ZKP, čl.57, čl. 166

³² ZKP, čl. 58

Garancije koje obezbeđuje zakon na **Kosovu** su, kako se čini, obimne i u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima pravičnog suđenja. Međutim, delotvoran pristup pravnoj pomoći i pružanje kvalitetnih usluga u praksi nailaze na nekoliko prepreka.

Pojedini nedostaci primećeni su u pružanju pravne pomoći Agencije za besplatnu pravnu pomoć u građanskim predmetima, ali i u sistemu zastupanja u krivičnim predmetima po službenoj dužnosti. Kako su naglasili razni sagovornici u Prištini, jedna od ključnih poteškoća u vezi pružanja pravne pomoći ove Agencije povezana je sa činjenicom da dostupna finasijska sredstva dodeljena ovoj instituciji često nisu dovoljna da odgovaraju zahtevima za pravnu pomoć. Pored pet kancelarija Agencije koje finansira vlada, širom zemlje je radilo i osam drugih savetovališta koje finansira UNDP od 2010. godine. Kada je projekat UNDP završio u maju 2014. godine, savetovališta su zatvorena i kao posledica toga, broj predmeta opao je za 50%.

Nedostaci su identifikovani i u sistemu zastupanja po službenoj dužnosti u krivičnim predmetima. Veliki broj optuženika nije zastupao branilac. Razlog tome je što se branilac retko imenuje o javnom trošku, osim ukoliko slučaj optuženika nije na listi predmeta propisanih Zakonom o krivičnom postupku, kao oni gde je takvo imanovanje obavezno.³³ SSK i TSK takođe se suočavaju sa poteškoćama pri prikupljanju dodatnih sredstava za neke budžetske stavke, uključujući pravnu pomoć (kako je prethodno pojašnjeno). Budžet za pravnu pomoć je predmet rasprave i u nastavku.

6.3 Budžet za pravnu pomoć

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Odobreni budžet

Budžet za pravnu pomoć na **Kosovu** ne postoji, jer, kako je gore pojašnjeno, i sudovi i Agencija za besplatnu pravnu pomoć su uključeni u odobravanje besplatne pravne pomoći. Takođe, kada se besplatni advokat imenuje u fazi pre suđenja u krivičnim postupcima, troškove pokriva TSK. Stoga, ukupna vrednost odobrenog budžeta podnešenog u svrhu ovog istraživanja, dobija se sabiranjem različitih sredstava, odnosno: (i) sredstava dodeljenih za pravnu pomoć u budžetu SSK i TSK (upotrebljenih isključivo u krivičnim postupcima); i (ii) sredstava dodeljenih Agenciji za besplatnu pravnu pomoć (upotrebljenih isključivo u nekrivičnim slučajevima).

Važno je napomenuti da budžet SSK i TSK, koji je korišćen za računice ovog izveštaja, pokriva budžet za pravnu pomoć (odnosno, plaćanje advokata), ali i plaćanje stručnjaka i sudija porotnika.³⁴ Stoga, kako je izraženo kontaktnim tačkama tokom sastanaka, ove vrednosti su precenjene vrednosti sredstava dodeljenih pravnoj pomoći.

U 2014. godini, ukupan odobreni budžet dodeljen pravnoj pomoći iznosio je 930,303 evra, SSK je doprineo 64% svog budžeta, a TSK otprilike 15% i Agencija za besplatnu pravnu pomoć 21%.

Realizovani budžet

Isto tako, ukupna vrednost realizovanog budžeta prijavljenog u svrhe ovog istraživanja dobijena je sabiranjem sredstava koja su zapravo SSK, TSK i Agencija potrošili na pravnu pomoć. U 2014. godini, ukupni realizovani budžet iznosio je 1,076,321 evra, SSK je doprineo sa 56%, TSK sa 25%, i Agencija sa otprilike 19%.

Tabela 6.3 prikazuje količinu odobrene pravne pomoći (po stanovniku i kao procenat DBP-a) u zemljama/entitetima unutar grupe.

³³ Razmatranje sprovođenja novog Zakona o krivičnom postupku, jun 2016. godine, Organizacija za bezbednost i saradnju Evrope (OEBS), Misija na Kosovu. Izveštaj je pripremljen na osnovu podataka prikupljenih pri nadgledanju suda u periodu 2013-2015.

³⁴ Kako je navedeno u izveštaju, budžet TSK takođe uključuje i iznos za advokate žrtava, ali tačna vrednost još uvek nije bila dostupna i stoga nije uključena u vrednosti za Kosovo.

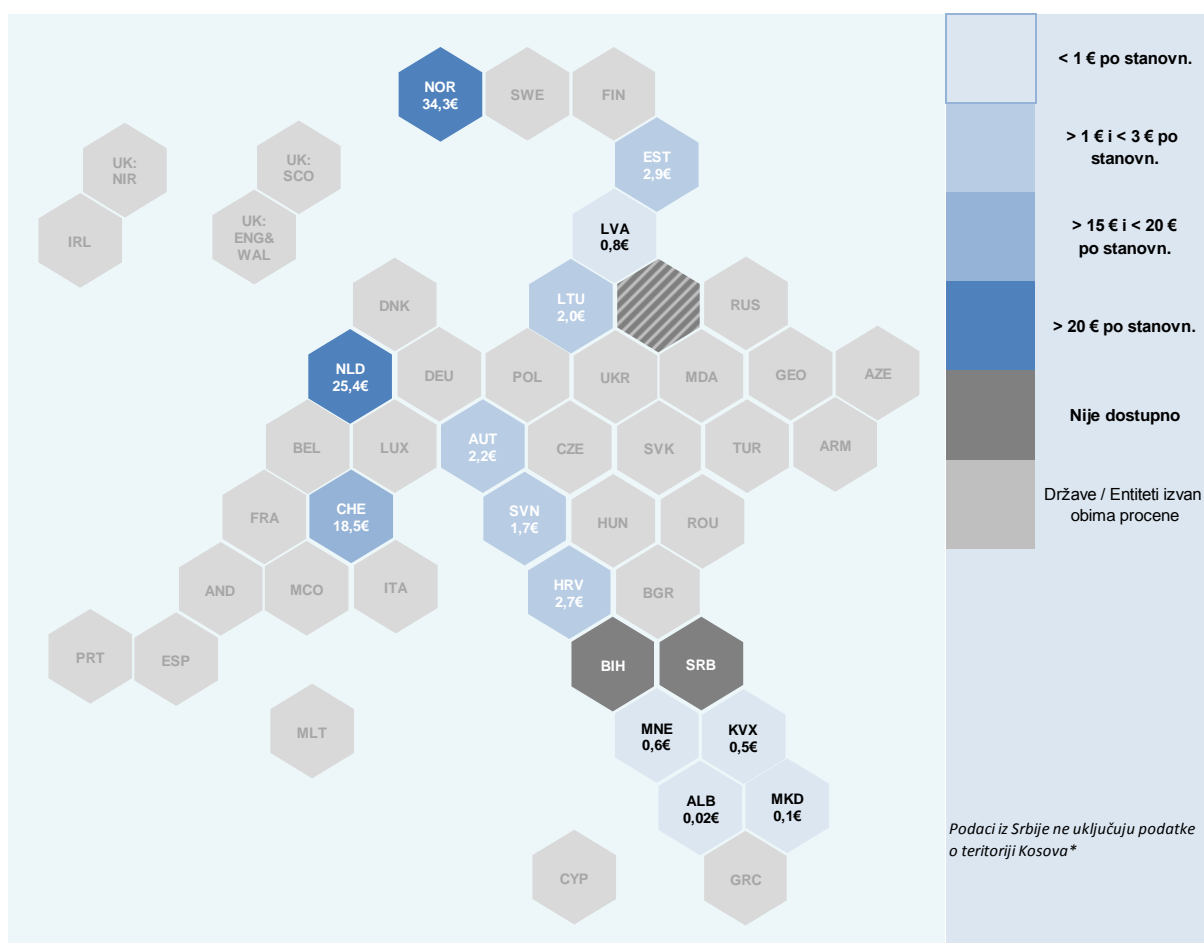
Tabela 6.3: Raspodela budžeta za pravnu pomoć (Odobreni budžet K-12)

Države / Entiteti	Ukupno		
	Pravna pomoć (po glavi stanovnika)	Pravna pomoć (kao % BDP)	Pravna pomoć
Albanija	0,02 €	0,001%	62 143 €
Austrija	2,2 €	0,01%	19 000 000 €
Bosna i Hercegovina	NA	NA	NA
Hrvatska	2,7 €	0,03%	11 464 658 €
Estonija	2,9 €	0,02%	3 835 000 €
Letonija	0,8 €	0,01%	1 650 291 €
Litvanija	2,0 €	0,02%	5 900 767 €
Crna Gora	0,6 €	0,01%	375 943 €
Holandija	25,4 €	0,06%	430 000 000 €
Norveška	34,3 €	0,05%	177 083 000 €
Srbija	NA	NA	NA
Slovenija	1,7 €	0,01%	3 414 646 €
Švajcarska	18,5 €	0,03%	152 756 877 €
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,1 €	0,00%	222 213 €
Kosovo*	0,5 €	0,02%	930 303 €
Države / Entiteti navedeni u tabeli			
Prosečno	7,1 €	0,02%	62 053 526 €
Srednje	2,0 €	0,02%	3 835 000 €
Standardno odstupanje	11,4 €	0,02%	125 861 080 €
Minimalno	0,0 €	0,00%	62 143 €
Maksimalno	34,3 €	0,06%	430 000 000 €
Države / Entiteti SE			
Prosečno (SE)	59,7 €	0,35%	1 011 518 752 €
Srednje (SE)	46,4 €	0,31%	403 348 102 €
Standardno odstupanje (SE)	44,1 €	0,16%	1 464 865 357 €
Minimalno (SE)	8,0 €	0,12%	15 085 766 €
Maksimalno (SE)	218,9 €	0,82%	5 257 469 184 €

Tabela 6.3 pokazuje da je odobreni budžet za pravnu pomoć na **Kosovu** iznosio 0,5 evra po glavi stanovnika, što je slično iznosima dodeljenim **Crnoj Gori** (0,6 evra) i **Letoniji** (0,8 evra). Ovaj iznos je relativno nizak u poređenju sa srednjom vrednošću za celu grupu (2,0 evra pravne pomoći po stanovniku). Pored toga, kao što je već napomenuto, moguće je da je cifra koja se odnosi na **Kosovo** u praksi niža, jer izvori pomoći koji se dodeljuju advokatima (koji pružaju pravnu pomoć), stručnjacima i sudijama porotnicima pripadaju istoj budžetskoj liniji³⁵. Mapa 6.4 prikazuje iste podatke o pravnoj pomoći po glavi stanovnika/*per capita*, grupišući zemlje/entitete unutar grupe u četiri kategorije. **Kosovo**, **Albanija**, **Crna Gora** i „**Bivša Jugoslovenska Država Makedonija**“ dodeljuju manje od 1 evra za pravnu pomoć po stanovniku.

³⁵ **Holandija** i **Norveška** su jedinstvene po tome što dodeljuju visoke iznose po glavi stanovnika (25-35 evra po glavi stanovnika), ali ove cifre treba posmatrati u svetlu tradicionalnih pristupa pravnoj pomoći u ovim sistemima; kao takve, ove brojke nisu relevantne u svrhu poređenja.

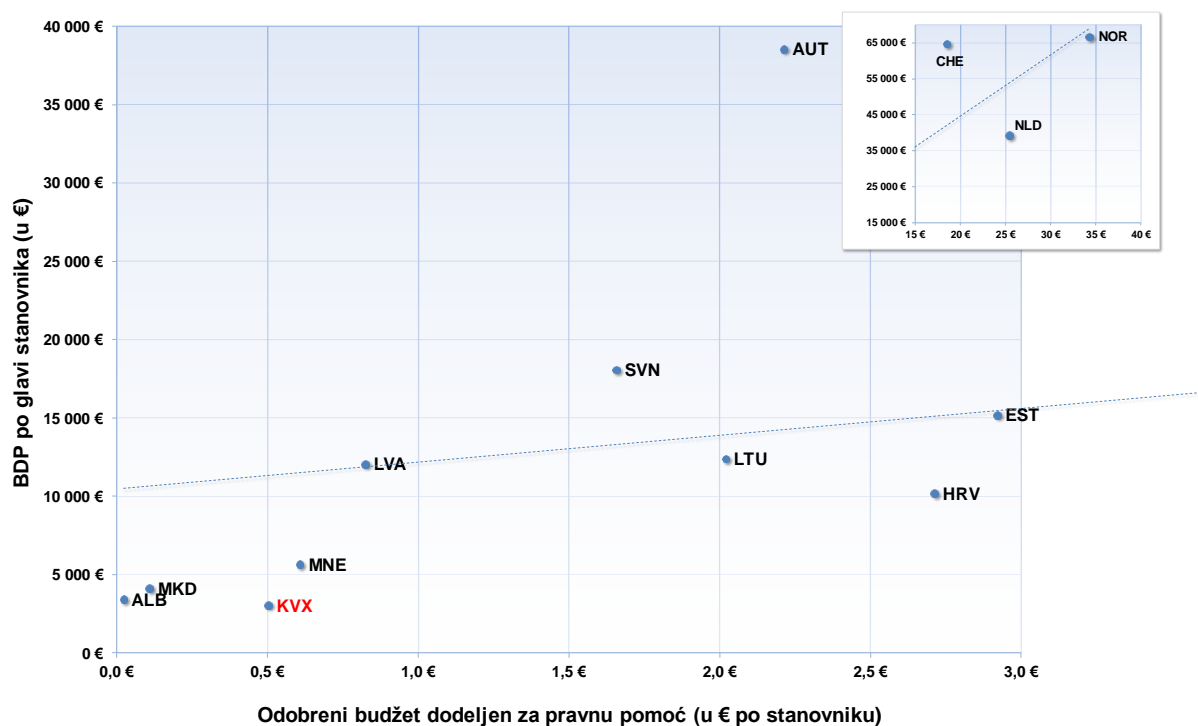
Mapa 6.4: Dodeljeni budžet za pravnu pomoć po stanovniku (K1, K12)



Kada uzimamo u obzir pravnu pomoć kao procenat BDP, zemlje/entiteti unutar grupe po vrednostima su bliže jedna drugoj. **Kosovo** dodeljuje 0,016% svog BDP, što predstavlja srednju vrednost ne samo unutar grupe, već i među Zemljama članicama Saveta Evrope.

Grafikon 6.5 pokazuje uzajamnu vezu između bogatstva zemlje (BDP po stanovniku) i iznosa pravne pomoći po stanovniku (odobrene brojke) u zemljama/entitetima unutar grupe, radi utvrđivanja uloženi budžetskih napora među različitim zemljama/entitetima članicama.

Grafikon 6.5: Odnos između BDP i dodeljenog budžeta za pravnu pomoć u 2014. godini (K1, K3, K12)



Grafikon 3.6 pokazuje da **Kosovo** i **Crna Gora** ulažu veće budžetske napore za pravnu pomoć nego **Albanija** i **“Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”**, uzimajući u obzir nivo bogatstva ovih država.

Kao što je već pojašnjeno, od 2014. godine CEPEJ je započeo proces prikupljanja podataka o odobrenim i izvršenim budžetima. Potencijalne razlike između odobrenih i izvršenih budžeta (Tabela 6.6) posebno su relevantne za slučaj pravne pomoći, obzirom da je to realizovana budžetska cifra koja pruža uvid u to u kojoj meri korisnici mogu imati efikasan pristup besplatnoj pravnoj pomoći u praksi.

Tabela 6.6: Razlika između odobrenog i realizovanog budžeta za pravnu pomoć (K12, K12-1)

Države / Entiteti	Ukupno		
	Odobreno	Realizovano	Razlika
Albanija	62 143 €	35 714 €	-42,5%
Austrija	19 000 000 €	21 070 101 €	+10,9%
Bosna i Hercegovina	NN	7 636 209 €	NN
Hrvatska	11 464 658 €	10 939 335 €	-4,6%
Estonija	3 835 000 €	3 989 764 €	+4,0%
Letonija	1 650 291 €	1 159 625 €	-29,7%
Litvanija	5 900 767 €	5 883 027 €	-0,3%
Crna Gora	375 943 €	88 577 €	-76,4%
Holandija	430 000 000 €	455 000 000 €	+5,8%
Norveška	177 083 000 €	NN	NN
Srbija	NN	NN	NN
Slovenija	3 414 646 €	3 492 487 €	+2,3%
Švajcarska	152 756 877 €	149 445 510 €	-2,2%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	222 213 €	156 322 €	-29,7%
Kosovo*	930 303 €	1 076 321 €	+15,7%
Države / Entiteti navedeni u tabeli			
Prosečno	62 053 526 €	50 767 153 €	-12,2%
Srednje	3 835 000 €	3 989 764 €	-1,2%
Standardno odstupanje	125 861 080 €	127 978 254 €	
Minimalno	62 143 €	35 714 €	-76,4%
Maksimalno	430 000 000 €	455 000 000 €	15,7%
Države / Entiteti SE			
Prosečno (SE)	145 868 963 €	136 865 354 €	-6,2%
Srednje (SE)	11 464 658 €	9 511 348 €	-17,0%
Standardno odstupanje (SE)	387 897 248 €	374 751 956 €	
Minimalno (SE)	62 143 €	35 714 €	-42,5%
Maksimalno (SE)	2 275 552 132 €	2 189 363 139 €	-3,8%

Komparativna ocena zemalja/entiteta članica unutar grupe otkriva nam da je razlika između odobrenih i izvršenih budžeta za pravnu pomoć značajno varirala u 2014. godini. Ispostavilo se da su neke zemlje/entiteti precenili svoje potrebe: **Albanija** (-42%), **Crna Gora** (-76%) i **"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"** (-29,7%), dok su neke države u praksi potrošile više od odobrenog budžeta: **Kosovo** (+15,7%), **Austrija** (+10,9%), **Estonija** (+4%), **Holandija** (+5,8%), **Slovenija** (+2,3%). **Kosovo** je prekoračilo maksimalan udeo unutar grupe, najvećim delom zbog značajnog prekoračenja od strane TSK³⁶, te zbog manjeg prekoračenja od strane Agencije za besplatnu pravnu pomoć.

³⁶ Tokom sastanaka objašnjeno je da je 2014. godine usvojen administrativni nalog radi povećanja naknada advokatima koje sud imenuje po službenoj dužnosti. Kao rezultat, naredne godine prekoračenja troškova SSK i TSK postala su još značajnija, (pogledati Administrativno uputstvo br. 09/2014 o Postupku naknade za braniocima iz javnih troškova)

Treba imati na umu da su takođe uočene značajne razlike između odobrenih i izvršenih budžeta za pravnu pomoć među Zemljama/entitetima Saveta Evrope³⁷.

Kako Tabela 3.5 sugeriše, čini se da budžet za pravnu pomoć na **Kosovu** nije dovoljan za pokrivanje realnih potreba. Te potrebe treba ocenjivati i redovno pratiti. Ipak, kao što je već pomenuto, **Kosovo** je 2014. godine uložilo značajne budžetske napore za svoj sudski sistem. Stoga, potrebno je istražiti načine pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih sredstava.

Strategija bi se mogla sastojati od proširivanja spektra ljudi sposobnih za obezbeđivanje pravne pomoći i saveta, na primer, promovisanjem i sponzorstvom *pro-bono* šema, univerzitetskih pravnih klinika, javnih branilaca i pripravnika, između ostalog. Slične inicijative trenutno se (sporo) primenjuju na **Kosovu**.

Postoji i drugi pristup koji se sve više primenjuje u Evropi po uzoru na modele iz inostranstva, a to je korišćenje jeftinih ugovornih šema³⁸ i sistema privatnog osiguranja za pravne troškove. Kao što je prethodno prikazano u tabeli 3.2, sistemi privatnog osiguranja koji pokrivaju pravne troškove prisutni su u deset država unutar grupe (**Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Estonija, Letonija, Litvanija, Holandija, Norveška, Slovenija i Švajcarska**); informacija o **Kosovu** nije bila dostupna. Međutim, neki nacionalni ispitanici izjavili su da se ovaj pristup ne koristi u praksi (npr. **Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Litvanija**).

Konačno, sisteme za pravnu pomoć u zemljama/entitetima u Evropi treba ispitati radi pronalaženja mogućih rešenja. Kao deo takvih procena treba proveriti i podobnost kriterijuma za pravnu pomoć. Na primer, u prethodnom delu je napomenuto da se ne primenjuje nikakav kriterijum u vezi sa meritornošću predmeta tokom krivičnog postupka u predmetima obavezne odbrane, a zakon ne navodi određene finansijske kriterijume koji bi se koristili u određivanju da li optuženom nedostaju finansijska sredstva za plaćanje troškova odbrane u predmetima neobavezne odbrane. Poboljšanje kriterijuma podobnosti imalo bi za rezultat efikasnije dodeljivanje i jednak pristup pravnoj pomoći.

6.4 Preporuke

Preporuka 5: Prikupiti i poslati izveštaj o podacima o odobrenom i izvršenom budžetu za pravnu pomoć, uključujući primenu konkretnijeg navođenja stavki iz navedene budžetske linije.

Utvrđili smo da ne postoji jedinstveni budžet za pravnu pomoć na Kosovu, jer su i sudovi i Agencija za besplatnu pravnu pomoć ovlašćeni da dodeljuju besplatnu pravnu pomoć. Pored toga, prilikom dodeljivanja advokata bez naknade u fazi vođenja prethodnog sudskog postupka, troškovi se pokrivaju budžetom TSK. Takođe treba napomenuti da su podaci o pravnoj pomoći SSK i TSK precenjeni u odnosu na realne brojke, s obzirom da relevantna budžetska linija – “usluge” – pokriva plaćanje advokata (tj. budžet za pravnu pomoć), kao i naknade za stručnjake i sudije porotnike. Konačno, utvrđeno je postojanje značajnih razlika između odobrenog budžeta i utrošenih sredstava (izvršeni budžet) za besplatnu pravnu pomoć u 2014. godini, a glavni razlog za to je prekoračenje u troškovima od strane TSK i Agencije za besplatnu pravnu pomoć.

U skladu sa time, preporučujemo da SSK, TSK, Agencija za besplatnu pravnu pomoć i druge relevantne institucije sakupe podatke i pošalju precizne izveštaje o odobrenim sredstvima namenjenim za pravnu pomoć i efektivnim budžetskim troškovima (izvršeni budžet) nastalim tokom referentne godine. Pored toga, bilo bi korisno koristiti budžetsku liniju za pravnu pomoć odvojenu od drugih budžetskih linija za stručnjake i sudije porotnike kako bi se omogućila jasna identifikacija sredstava raspoređenih i efikasno primenjenih na usluge pružanja pravne pomoći tokom jedne godine.

³⁷ CEPEJ Izveštaj 2016, str. 18-19

³⁸ Beqiraj, McNamara, 2015, str. 29

Preporuka 6: Vršiti procenu potreba građana za uslugama pravne pomoći što je moguće redovnije i istražiti moguća rešenja za poboljšanje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih sredstava, i to posmatranjem sistema pravne pomoći u drugim zemljama/entitetima u Evropi i ponovnim pregledom kriterijuma podobnosti za pravnu pomoć.

Utvdili smo da budžet za pravnu pomoć na **Kosovu** nije dovoljan za realne potrebe građana u pogledu usluga pravne pomoći. Međutim, pribavljanje dodatnih sredstava ne može biti opravdano (pogledajte Poglavlje 3).

Preporučujemo redovnu procenu realnih potreba građana za uslugama pravne pomoći. Predlozi za povećanje budžeta za pravnu pomoć treba da budu zasnovani na rezultatima tih procena. Takođe preporučujemo istraživanje mogućih rešenja za poboljšanje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih sredstava, i to posmatranjem sistema pravne pomoći evropskih zemalja/entiteta i ponovnim pregledom kriterijuma podobnosti za pravnu pomoć. Posebno treba postaviti jasan finansijski kriterijum za dodeljivanje pravnog zastupnika o javnom trošku u krivičnim postupcima sa neobaveznom odbranom.

TREĆI DEO: STRUČNA LICA

Ovo poglavlje analizira podatke vezane za stručno osoblje koje učestvuje u sudskim aktivnostima, uključujući sudije, tužioce, advokate, kao i ostalo osoblje – poput pripravnika i pomoćnika – koji daju svoj doprinos u izvršavanju zadataka. Poglavlje sadrži procene i analizu njihovog broja, pravila koja garantuju njihovu nezavisnost, rodnu zastupljenost i plate.

OSNOVNI NALAZI

1. U 2014. godini, broj sudija na 100.000 stanovnika Kosova bio je niži od srednje vrednosti u grupi, ali taj broj je približan onom članicama Saveta Evrope. Takođe, u poređenju sa susednim državama (izuzev **Albanije**), **Kosovo** je angažovalo manji broj profesionalnih sudija. Međutim, ove brojke treba razmatrati sa velikim oprezom. Ova odstupanja nastala su zbog ogromnog broja sudskih organizacija. Pored toga, u različitim zemljama sudije se bave različitim brojem postupaka (str. 52).
2. U poređenju sa drugim zemljama/entitetima unutar grupe, **Kosovo** zapošljava niži procenat sudija i tužilaca u drugom stepenu (str. 55).
3. Procenat žena sudija i predsednika suda na **Kosovu** najniži je među svim zemljama/entitetima u grupi. Pored toga, unutar grupe, **Kosovo** i **Albanija** imali su manje od 40% žena tužilaca (str. 57-58).
4. Na **Kosovu** postoji velik broj administrativnog i tehničkog osoblja po sudiji, dok je broj direktnih pomoćnika sudija mali (str. 62).
5. Ispostavilo se da je broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika **Kosova** u 2014. godini mali u poređenju sa srednjim vrednostima unutar grupe i u zemljama članicama Saveta Evrope. Međutim, postoje značajna neslaganja u brojevima između zemalja članica Saveta Evrope i zemalja unutar grupe. Ove brojke treba posmatrati u svetlu obima misija poverenih javnim tužiocima i broja postupaka koje oni vode (str. 71).
6. U 2014. godini, **Kosovo** je imalo mali broj advokata srazmerno populaciji, u poređenju sa drugim državama/entitetima u grupi (str. 82).

Poglavlje 7: Sudije i nesudijsko osoblje

Definicije CEPEJ

Prema definiciji usvojenoj u izveštaju CEPEJ iz 2016. godine, sudija je lice kome je povereno donošenje ili sudelovanje u donošenju sudske odluke u sudskom postupku koja se vodi između dve suprotstavljene strane³⁹. Ovo treba tumačiti u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, odnosno “sudija, u skladu sa zakonom i utvrđenim postupkom, odlučuje o svim pitanjima iz svoje nadležnosti”⁴⁰.

Propratno obrazloženje plana procene CEPEJ identifikuje i pravi razliku između tri kategorije sudija koje uzimaju u obzir i prilagođavaju različitosti u statusu i funkcijama sudija širom država/entiteta:

1. **Profesionalne sudije** “su lica koja su obučena i plaćena da rade kao sudije”; činjenica da li su angažovana stalno ili povremeno ne utiče na njihov status. Kada je sudija zaposlen povremeno, njegov/njen rad treba pretvoriti u ekvivalent punog radnog vremena (PRV) i biće izračunat kao takav za ukupnu cifru (npr. 0,5 PRV za sudiju koji radi pola dana).

2. **Profesionalne sudije** koje su **angažovane povremeno** su obučene sudije (kao u tački 1) “koje ne obavljaju dužnosti na trajnom nivou, ali su u potpunosti plaćeni za vršenje funkcije sudije”.

3. **Neprofesionalne sudije** su lica koja ne spadaju u neku od (gore pomenutih) definicija – tj. oni budu u sudnici i donose obavezujuće odluke – ali nisu obučene profesionalne sudije. Oni rade kao volonteri i pokrivaju im se troškovi angažmana. U ovu grupu uglavnom spadaju sudije porotnici.

Prijavljene cifre treba da ukazuju, tamo gde je moguće, broj radnih mesta koja su zapravo popunjena (sa 31. decembrom 2014. godine), a ne teoretska budžetska mesta.

7.1 Vrsta i broj sudija

U kontekstu: Sistem Kosova

Zakon o sudovima **Kosova** određuje minimalne kvalifikacije, prava i dužnosti sudija⁴¹. SSK uspostavlja konkretnije kvalifikacije kroz svoja propise i procedure. Sudije koje služe u određenom sudovima/odeljenjima (npr. u Odeljenju za teške zločine i u Odeljenju za administrativna pitanja i komercijalne poslove Osnovnog, Apelacionog i Okružnog suda) dužni su da poseduju dodatne kvalifikacije koje uključuju duže radno iskustvo ili specijalizaciju u nekim pravnim oblastima.

Zakon takođe određuje minimalne kvalifikacije, prava i dužnosti sudija porotnika. Sudije porotnici služe samo kada to zahteva zakon – na primer u slučajevima krivičnih predmeta maloletnika⁴² i u nekim građanskim predmetima⁴³ - i moraju uspešno završiti obuku predviđenu zakonom da bi obavljali tu funkciju. Oni su plaćeni za svoje usluge prema rasporedu koji utvrdi SSK. U praksi **Kosova**, sudije porotnici angažovani su u jako malom broju slučajeva, ali ti podaci nisu dostupni (vrednost NN).

Kategorija “profesionalnih sudija koje su angažovane povremeno” nije primenjiva na **Kosovu**

³⁹ Izveštaj CEPEJ, str. 81.

⁴⁰ Isto.

⁴¹ Zakon o sudovima, čl. 26-28

⁴² Zakon o pravosuđu za maloletnike, Čl. 51 (sastav sudskog panela za maloletnike)

⁴³ Porodični zakon 2004, čl. 73 (brakorazvodni postupak); Čl. 324 (sporovi o alimentaciji); Ili Čl. 338 (verifikacija ili osporavanje očinstva ili majčinstva)

(vrednost NP). Ove informacije je važno uzeti u obzir za bilo koje poređenje sa drugim zemljama/entitetima članicama.

Broj sudija na 100.000 stanovnika

Tabela 7.1 prikazuje raspodelu po kategorijama zasnovanu na broju sudija (apsolutni broj i na 100.000 stanovnika) za svaku zemlju iz grupe, kao i prosečnu srednju vrednost među zemljama/entitetima članicama Saveta Evrope kao rezultat najnovije procene CEPEJ. Prvi deo prikazuje broj sudija u ekvivalentu punog radnog vremena (PRV), dok ostatak prikazuje bruto brojke.

Tabela 7.1: Kategorije i broj sudija u 2014. godini (K1, K46, K48, K49, K50)

Države / Entiteti	Profesionalne sudije (FTE)		Profesionalne sudije koje zasedaju u sudu povremeno (bruto cifre)		Ne-profesionalne sudije (sudije porotnici) (bruto cifre)	
	Apsolutni broj	Na 100 000 stanovn.	Apsolutni broj	Na 100 000 stanovn.	Apsolutni broj	Na 100 000 stanovn.
Albanija	363	12,5	NN	NN	NN	NN
Austrija	1 620	18,9	NN	NN	NN	NN
Bosna i Hercegovina	993	25,9	101	2,6	254	6,6
Hrvatska	1 875	44,4	NN	NN	NN	NN
Estonija	231	17,6	NN	NN	802	61,1
Letonija	488	24,4	NN	NN	NN	NN
Litvanija	754	25,8	NN	NN	NN	NN
Crna Gora	254	41,0	13	2,1	NN	NN
Holandija	2 359	14,0	1 185	7,0	NN	NN
Norveška	559	10,8	47	0,9	43 000	832,4
Srbija	2 700	38,0	NN	NN	2 564	36,0
Slovenija	924	44,8	NN	NN	3 445	167,1
Švajcarska	1 290	15,7	1 900	23,1	1 635	19,8
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	629	30,4	NN	NN	1 376	66,5
Kosovo*	317	17,1	NN	NN	NN	NN
Države / Entiteti navedeni u tabeli						
Prosečno	1 024	25,4	649	7,1	7 582	169,9
Srednje	754	24,4	101	2,6	1 635	61,1
Standardno odstupanje	786	11,8	854	9,2	15 654	296,8
Minimalno	231	10,8	13	0,9	254	6,6
Maksimalno	2 700	44,8	1 900	23,1	43 000	832,4
Države / Entiteti SE						
Prosečno	2 379	20,7	812	8,6	12 192	108,5
Srednje	993	18,1	99	2,6	4 026	37,6
Standardno odstupanje	3 619	16,1	1 743	12,7	22 090	186,7
Minimalno	24	3,3	2	0,1	139	5,0
Maksimalno	19 323	95,2	7 000	42,3	97 306	832,4

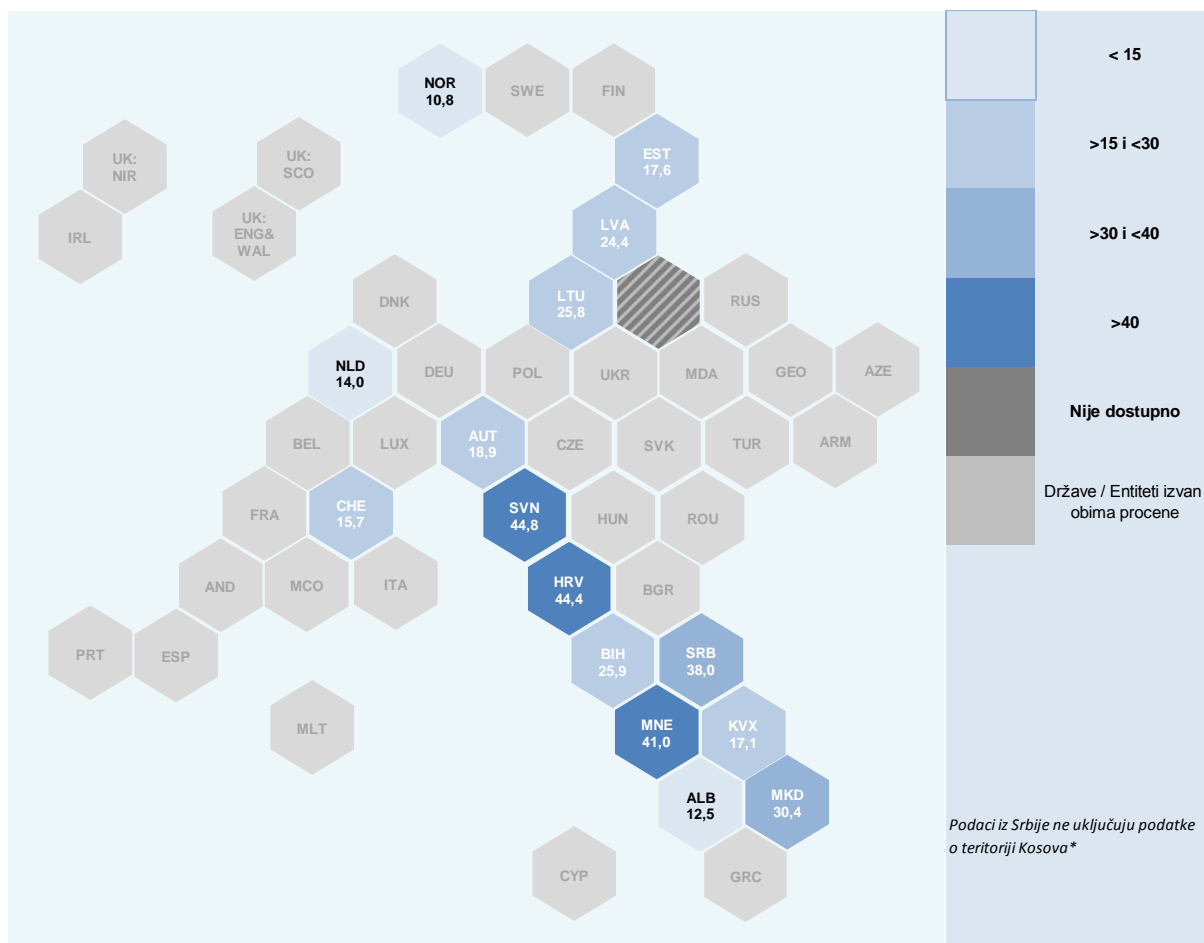
U 2014. godini, u **kosovskim** sudovima služilo je 317 profesionalnih sudija sa PRV (227 muškaraca i 90 žena sudija), što odgovara odnosu od 17,1 sudija na 100.000 stanovnika.

Ova tabela pokazuje da je broj sudija na **Kosovu** 2014. godine bio niži od srednje vrednosti u grupi (24.4), ali je bio približan srednjoj vrednosti u članstvu Saveta Evrope (18.1). Takođe, u poređenju sa susednim državama/entitetima (izuzev **Albanije**), **Kosovo** je zapošljavalo manji broj profesionalnih sudija.⁴⁴ Međutim, kako je objašnjeno u nastavku, ove brojke treba tumačiti sa velikim oprezom.

Da bi se olakšalo upoređivanje zemalja/entiteta u grupi, Mapa 4.2 grupiše zemlje/entitete u četiri kategorije sa rastućim brojem profesionalnih sudija (na 100.000 stanovnika).

⁴⁴ Kako je navedeno u CEPEJ-ovom Izveštaju iz 2016, „sudski aparat država Centralne, a naročito Istočne Evrope, nastavlja imati znatno viši odnos broja sudija po glavi stanovnika od zemalja Zapadne Evrope“ Izveštaj CEPEJ-a 2016, str. 97.

Mapa 7.2: Broj profesionalnih sudija na 100.000 stanovnika u 2014. godini (K1, K46)



Mapa 7.2 pokazuje da broj sudija u velikoj meri varira u zemljama/entitetima unutar grupe. U 2014, **Albanija, Holandija i Norveška** zapošljavale su manje od 15 profesionalnih sudija na 100.000 stanovnika. **Kosovo, Austrija, Bosna i Hercegovina, Estonija, Letonija, Litvanija i Švajcarska** upošljavale su 15-30 profesionalnih sudija; **Srbija** i “**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**” upošljavale su između 30 i 40 sudija; i **Hrvatska, Slovenija i Crna Gora** preko 40 sudija na 100.000 stanovnika.

Značajna odstupanja takođe su primećena među zemljama/entitetima članicama Saveta Evrope, kao i u zemljama/entitetima slične veličine i nivoa prihoda. Stoga, ove brojke treba tumačiti sa velikim oprezom. Razlike se mogu opravdati raznolikošću sudskih organizacija. Zaista, u zavisnosti od zemlje/entiteta, profesionalne sudije bave se značajno različitim brojem postupaka, naročito iz razloga što neprofesionalne sudije mogu biti odgovorne za značajne sporove. Na primer, u **Norveškoj** je 2014. godine broj profesionalnih sudija na 100.000 stanovnika bio mali, ali je takođe bilo 43.000 neprofesionalnih sudija koji su povremeno vršili dužnosti u sudnici (0.9 na 100.000 stanovnika, videti tabelu 4.1). Susedne zemlje/entiteti u odnosu na **Kosovo** (osim **Albanije** i **Crne Gore**) takođe u velikoj meri angažuju neprofesionalne sudije. Nasuprot tome, neke zemlje/entiteti poveravaju sporove isključivo profesionalnim sudijama i ne koriste neprofesionalne sudije⁴⁵. Prijavljeno je da je

⁴⁵ Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu, str. 90-91. U izveštaju se navodi da „oko 15 država, od kojih su neke države sa mladom demokratijom, poveravaju sve svoje sporove profesionalnim sudijama“. Videti i str. 92-93: „dešava se da kod država istog ekonomskog nivoa, koje imaju jednake pravosudne organizacije, broj profesionalnih sudija na 100.000 stanovnika može biti veoma različit, a to najverovatnije odražava nivo sredstava dodeljenih pravosuđu, kao i obim zadataka sudija.“

angažovanje neprofesionalnih sudija na **Kosovu** ograničeno (nisu dati tačni podaci o angažovanju sudija porotnika na **Kosovu**)⁴⁶.

Poglavlje 11 o efikasnosti suda detaljnije istražuje obim postupaka kojima se sudije na **Kosovu** bave. Zanimljivo je da je 2014. godine broj zaprimljenih građanskih/privrednih sporova i broj zaprimljenih upravnih sporova (prvostepeni i drugostepeni) bio manji na Kosovu nego u većini susjednih država/entiteta (i niži je od srednjih vrednosti za ove kategorije predmeta). Slično tome, broj nerešenih pristiglih građanskih/privrednih sporova i broj nerešenih upravnih sporova niži je na **Kosovu** nego u susjednim zemljama/entitetima. Nasuprot tome, broj zaprimljenih krivičnih predmeta, kao i broj nerešenih krivičnih predmeta bio je veoma visok ali, kako je naglašeno u Poglavlju 11, 94% ovih predmeta odnosilo se na prekršaje/lakša krivična dela.

Da bi se utvrdilo da li **Kosovo** angažuje dovoljan broj profesionalnih sudija koji će se baviti svim postupcima, neophodno je obaviti detaljnu procenu. Važno bi bilo posmatrati broj predmeta po sudiji u svakom odeljenju i na svakom sudu na **Kosovu**, pored postojećih zadataka sudija i nivoa sredstava koja se dodeljuju pravosuđu⁴⁷.

Raspodela sudija po stepenu sudova

Tabela 7.3 daje opštu sliku raspodele sudija u tri nivoa i pokazuje procenat profesionalnih sudija dodeljenih u svakom nivou kao deo ukupnog broja sudija u svakoj zemlji/entitetu.

⁴⁶ Ni podaci o angažovanju neprofesionalnih sudija u Hrvatskoj nisu bili dostupni.

⁴⁷ Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu, str. 92-93.

Tabela 7.3: Procentualna raspodela profesionalnih sudija po nivoima u 2014. godini (K46)

Države / Entiteti	Ukupan broj profesionalnih sudija (FTE)	Profesionalne sudije na 1. stepenu	Profesionalne sudije na 2. stepenu	Profesionalne sudije Vrhovnog suda
Albanija	363	72%	24%	5%
Austrija	1 620	76%	20%	4%
Bosna i Hercegovina	993	67%	22%	11%
Hrvatska	1 875	72%	26%	2%
Estonija	231	73%	19%	8%
Letonija	488	63%	27%	10%
Litvanija	754	89%	6%	5%
Crna Gora	254	72%	21%	7%
Holandija	2 359	78%	22%	NN
Norveška	559	66%	30%	4%
Srbija	2 700	86%	12%	1%
Slovenija	924	78%	19%	3%
Švajcarska	1 290	68%	29%	3%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	629	79%	18%	3%
Kosovo*	317	85%	10%	4%

Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Prosečno	1 024	75%	20%	5%
Srednje	754	73%	21%	4%
Standardno odstupanje	786	8%	7%	3%
Minimalno	231	63%	6%	1%
Maksimalno	2 700	89%	30%	11%

Države / Entiteti SE				
Prosečno	2 379	74%	22%	6%
Srednje	993	73%	21%	5%
Standardno odstupanje	3 619	11%	10%	7%
Minimalno	24	42%	4%	1%
Maksimalno	19 323	94%	52%	44%

Kada posmatramo raspodelu profesionalnih sudija po nivoima, 2014. godine **Kosovo** je angažovalo 85% od ukupnog broja profesionalnih sudija na prvostepenim sudovima (tj. 271, od čega je 196 muškaraca i 75 žena), 10% na drugostepenim sudovima (tj. 32, od čega su 22 muškarca i 10 žena) i 4% na Vrhovnom Sudu (tj. 14, od čega je 9 muškaraca i 5 žena).

Opšti pristup ne samo među zemljama/entitetima unutar grupe, nego i u svim zemljama članicama Saveta Evrope bio je angažovanje manjeg procenta profesionalnih sudija na prvostepenim sudovima, a većeg procenta na drugostepenim sudovima u odnosu na **Kosovo**⁴⁸. Prosečne i srednje brojke u zemljama/entitetima članicama Saveta Evrope prikazuju sličnu podelu, odnosno 74% i 73% za prvostepene sudove, i 22% i 21% za drugostepene sudove.

Veliki udeo profesionalnih sudija angažovanih na prvostepenim sudovima na **Kosovu** i mali udeo profesionalnih sudija angažovanih na drugostepenim i trećestepenim sudovima potencijalno ukazuju na nedovoljno optimalnu distribuciju sudija na različitim sudovima na **Kosovu**. Da bi se potvrdili ovi preliminarni zaključci, neophodna je detaljna procena koja bi se pozabavila i nerešenim slučajevima, kao i onim zaprimljenim i rešenim od strane sudija/sudova, na različitim stepenima i u različitim

⁴⁸ Za grupu: prosek 75%, srednja vrednost 73% (profesionalne sudije na prvostepenim sudovima i tribunalima); prosek 20% i srednja vrednost 21% (drugostepeni sudovi). Za članice Saveta Evrope: prosek 74%, srednja vrednost 73% (prvostepeni sudovi); 22% i 21% (drugostepeni sudovi).

sektorima (npr. građanski, administrativni, krivični). Procena bi takođe trebalo i da uzme u obzir sastav pravosudnih institucija uključenih u svaku instancu (npr. jedan sudija ili kolegijani organ). Na primer, Zakon o krivičnom postupku iz 2013. godine utvrđuje da predmete u fazi suđenja u Odeljenju za teška krivična dela Osnovnog Suda saslušava veće od troje profesionalnih sudija, dok predmete na Opštem odeljenju Osnovnog Suda saslušava jedan sudija⁴⁹.

Raspodela sudija po polu

Polna ravnopravnost u javnom sektoru ključna je za kvalitetno funkcionisanje demokratskih institucija, efikasan pristup pravosuđu i zaštitu ljudskih prava⁵⁰. Tabela 7.4 prikazuje rodni sastav u pravosuđu u zemljama i entitetima u grupi, kao i srednje i prosečne vrednosti za sve članice Saveta Evrope.

Tabela 7.4: Procentualni raspored profesionalnih sudija po nivoima i polu u 2014. godini (K46)

Države / Entiteti	Ukupan broj profesionalnih sudija		1. stepen		2. stepen		Vrhovni sud	
	Mušarci	Žene	Mušarci	Žene	Mušarci	Žene	Mušarci	Žene
Albanija	56%	44%	53%	47%	60%	40%	76%	24%
Austrija	49%	51%	45%	55%	58%	42%	65%	35%
Bosna i Hercegovina	37%	63%	36%	64%	35%	65%	42%	58%
Hrvatska	31%	69%	28%	72%	37%	63%	60%	40%
Estonija	37%	63%	30%	70%	45%	55%	83%	17%
Letonija	23%	77%	20%	80%	23%	77%	38%	62%
Litvanija	39%	61%	37%	63%	55%	45%	71%	29%
Crna Gora	43%	57%	44%	56%	41%	59%	44%	56%
Holandija	44%	56%	40%	60%	55%	45%	NN	NN
Norveška	60%	40%	58%	42%	64%	36%	65%	35%
Srbija	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN	NN
Slovenija	22%	78%	19%	81%	26%	74%	62%	38%
Švajcarska	60%	40%	58%	42%	65%	35%	71%	29%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	41%	59%	40%	60%	44%	56%	55%	45%
Kosovo*	72%	28%	72%	28%	69%	31%	64%	36%
Države / Entiteti navedeni u tabeli								
Prosečno	44%	56%	42%	58%	48%	52%	61%	39%
Srednje	42%	58%	40%	60%	50%	50%	64%	36%
Standardno odstupanje	14%	14%	15%	15%	15%	15%	13%	13%
Minimalno	22%	28%	19%	28%	23%	31%	38%	17%
Maksimalno	72%	78%	72%	81%	69%	77%	83%	62%
Države / Entiteti SE								
Prosečno	49%	51%	44%	56%	53%	47%	65%	35%
Srednje	48%	52%	41%	59%	49%	51%	68%	32%
Standardno odstupanje	16%	16%	15%	15%	18%	18%	18%	18%
Minimalno	22%	11%	19%	22%	23%	0%	16%	0%
Maksimalno	90%	78%	78%	81%	100%	77%	100%	84%

Na **Kosovu** u 2014. godini 72% profesionalnih sudija bili su muškarci, a 28% žene. **Kosovo** je imalo najniže brojke u grupi. Nasuprot tome, u **Hrvatskoj**, **Letoniji** i **Sloveniji**, žene sudije predstavljale su preko 70% od ukupnog broja profesionalnih sudija.

Uočljivo je da postoje velike različitosti među zemljama/entitetima, i Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu navodi da postoji opšti trend uvođenja sve većeg broja žena kao profesionalnih sudija u Evropi u nekoliko proteklih godina, ali da takođe postoji i progresivno smanjenje procenta žena sudija, kako se ide prema vrhu sudske hijerarhije⁵¹.

⁴⁹ Zakon o krivičnom postupku Kosova, čl. 23 i čl. 25.

⁵⁰ OECD, Why a push for gender equality makes sound economic sense, dostupno na adresi: <http://www.oecd.org/gender/pushgender-equality-economic-sense.htm>

⁵¹ Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu, str. 102.

Tabela 7.5: Procentualni raspored predsednika sudova po nivoima i polu u 2014. godini (K47)

Države / Entiteti	Ukupan broj predsednika sudova		1. stepen		2. stepen		Vrhovni sud	
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene
Albanija	82%	18%	83%	17%	75%	25%	100%	0%
Austrija	59%	41%	58%	42%	59%	41%	100%	0%
Bosna i Hercegovina	58%	42%	58%	42%	53%	47%	67%	33%
Hrvatska	43%	57%	37%	63%	76%	24%	100%	0%
Estonija	56%	44%	50%	50%	50%	50%	100%	0%
Letonija	31%	69%	29%	71%	33%	67%	100%	..
Litvanija	48%	53%	43%	57%	100%	0%	100%	0%
Crna Gora	73%	27%	72%	28%	100%	0%	0%	100%
Holandija	78%	22%	64%	36%	100%	0%	100%	0%
Norveška	67%	33%	65%	35%	83%	17%	100%	0%
Srbija	NN	NN	NN	NN	NN	NN	100%	..
Slovačka	52%	48%	52%	48%	63%	38%	0%	100%
Slovenija	34%	66%	31%	69%	60%	40%	100%	0%
Švajcarska	NA	NA	61%	39%	NN	NN	100%	0%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	62%	38%	68%	32%	40%	60%	0%	100%
Kosovo*	80%	20%	75%	25%	100%	0%	100%	0%
Države / Entiteti navedeni u tabeli								
Prosečno	59%	41%	56%	44%	71%	29%	79%	24%
Srednje	59%	41%	58%	42%	69%	31%	100%	0%
Standardno odstupanje	16%	16%	16%	16%	23%	23%	40%	42%
Minimalno	31%	18%	29%	17%	33%	0%	0%	0%
Maksimalno	82%	69%	83%	71%	100%	67%	100%	100%
Države / Entiteti SE								
Prosečno	67%	33%	64%	36%	75%	25%	82%	22%
Srednje	66%	34%	65%	35%	80%	20%	100%	0%
Standardno odstupanje	20%	20%	20%	20%	25%	25%	34%	36%
Minimalno	30%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	0%
Maksimalno	100%	70%	100%	75%	100%	100%	100%	100%

Takođe je procenat žena predsednika suda na **Kosovu** (20%) najniži u grupi.

U nekim zemljama/entitetima, svi predsednici drugostepenih sudova su muškarci (npr. **Kosovo**, **Litvanija**, **Crna Gora** i **Holandija**). U zemljama gde postoji jedan drugostepeni sud (npr. u **Kosovu**), a naročito na trećestepenom sudu (obično je to Vrhovni sud ili slično), interna analiza procenata u svakoj zemlji/entitetu nije veoma značajna iz statističke perspektive⁵². Međutim, sa komparativnog stanovišta, može se konstatovati da žene vrše funkciju predsednika Vrhovnog Suda u 24% zemalja/entiteta u grupi koje su pružile ovakvu vrstu informacija.

U kontekstu budućih procena, na **Kosovu** treba nastaviti pratiti statistiku u vezi sa rodnom sastavom osoblja suda, uključujući i pozicije sa većom odgovornošću.

7.2 Plate sudija

Definicije CEPEJ

Komite ministara Saveta Evrope preporučuje da naknade za sudije budu garantovane zakonom i da treba da budu "srazmerne njihovoj profesiji i odgovornostima, te dovoljne da ih zaštite od pokušaja uticanja na njihove odluke"⁵³. CEPEJ koristi različite indikatore u svrhu poređenja zemalja u pogledu plata profesionalnih sudija.

⁵²Izuzetak je Bosna i Hercegovina sa tripartitnom saveznom strukturom.

⁵³Komite ministara Saveta Evrope, Sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, Preporuka CM/ReC(2010)12, §§ 53 i 54.

Prvo, prema pristupu CEPEJ, trebalo bi da se ispituju plate sudija sa početka karijere da bi se napravila razlika između zemalja/entiteta u kojima su sudije diplomirale na državnim pravnim ustanovama (npr. **Kosovo**, **Albanija**) i zemalja koje angažuju sudije iz baze profesionalaca sa iskustvom (npr. **Norveška** i **Švajcarska**).

Zatim, takođe je bitno pozabaviti se trenutnim platama sudija i uporediti ih sa platama na početku karijere kako bi se razumeo smer pravosudne karijere u svakoj državi/entitetu. Treće, mora se odrediti odnos između sudijske i nacionalne prosečne bruto zarade da bi se razumeo status sudija na domaćem nivou.

7.2.1 Analiza podataka

U kontekstu: Sistema Kosova

Zakon o sudovima **Kosova** postavlja smernice o platama i naknadama za sudije⁵⁴. Njime se uspostavlja niz kriterijuma ekvivalencije između plata sudija i plata glavnih državnih službenika ili drugih službenika javnih administrativnih institucija. Predsednik Vrhovnog suda, na primer, prima platu koja je ekvivalentna plati premijera **Kosova**; plata svih ostalih sudija Vrhovnog suda ekvivalentna je plati ministara u vladi; plata sudija Apelacionog suda ekvivalentna je iznosu od 90% naknade za predsednika Apelacionog suda itd. SSK obezbeđuje dodatne naknade za sudije u posebnim odeljenjima, kao što su Odeljenje za teški kriminal, privredne predmete ili upravne predmete. Zakon garantuje stabilnost plata sudija; plata sudije ne može se umanjiti tokom mandata, osim u slučaju disciplinske sankcije koju nametne SSK.

⁵⁴ Zakon o sudovima, čl. 29.

Tabela 7.6: Prosečna bruto zarada sudije, apsolutne vrednosti u odnosu na prosečnu bruto zaradu u državi u 2014. godini (K4, K132)

Države / Entiteti	Bruto plata sudija		U odnosu na prosečnu platu u državi	
	Na početku karijere	u Vrhovnom sudu	Na početku karijere	U Vrhovnom sudu
Albanija	8 976 €	14 964 €	2,0	3,3
Austrija	50 403 €	121 651 €	1,6	4,0
Bosna i Hercegovina	23 884 €	41 369 €	3,0	5,2
Hrvatska	22 740 €	50 073 €	1,8	4,0
Estonija	40 560 €	53 040 €	3,4	4,4
Letonija	19 764 €	39 076 €	2,2	4,3
Litvanija	23 976 €	35 676 €	2,9	4,4
Crna Gora	20 310 €	25 298 €	2,4	2,9
Holandija	74 000 €	NN	1,3	NN
Norveška	113 581 €	185 025 €	2,0	3,3
Srbija	16 757 €	39 154 €	2,7	6,2
Slovenija	31 887 €	60 942 €	1,7	3,3
Švajcarska	143 694 €	295 754 €	2,2	4,5
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	17 252 €	21 454 €	2,8	3,5
Kosovo*	10 992 €	15 252 €	3,0	4,2
Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Prosečno	41 252 €	71 338 €	2,3	4,1
Srednje	23 884 €	40 262 €	2,2	4,1
Standardno odstupanje	39 593 €	79 369 €	0,6	0,9
Minimalno	8 976 €	14 964 €	1,3	2,9
Maksimalno	143 694 €	295 754 €	3,4	6,2
Države / Entiteti SE				
Prosečno	52 022 €	95 856 €	2,5	4,5
Srednje	38 130 €	67 549 €	2,3	4,2
Standardno odstupanje	41 390 €	77 076 €	1,0	1,6
Minimalno	6 758 €	10 884 €	1,0	1,6
Maksimalno	168 057 €	295 754 €	4,8	8,5

Norveška i Švajcarska: Specifični modaliteti angažovanja sudija (izabranih od strane iskusnih advokata) moraju se uzeti u obzir prilikom poređenja.

Na **Kosovu**, godišnja bruto zarada profesionalnog sudije na početku njegove/njene karijere (obično je to sudija u Odeljenju za lakša krivična dela) u 2014. godini iznosila je 10.992 evra; plata sudije na Vrhovnom sudu iznosila je 15.252 evra.

Ove apsolutne vrednosti su niske u poređenju sa srednjim vrednostima plata sudija u drugim zemljama u grupi i u Savetu Evrope. Međutim, sa domaće tačke gledišta, ove plate su tri ili četiri puta više od prosečne bruto zarade na **Kosovu**. Na početku karijere, sudije na **Kosovu** zarađuju platu tri puta veću od prosečne bruto zarade, dok u drugim zemljama u grupi sudije zarađuju 2,2 puta više od prosečne bruto zarade – srednja vrednost. Na nivou Vrhovnog suda, sudije na **Kosovu** zarađuju 4,2 puta više dok je srednja vrednost unutar grupe 2,3 i na nivou Vrhovnog suda 4,2. Čak i u slučajevima kada su plate sudija veoma visoke na početku karijere (apsolutna vrednost), poput **Norveške** i **Švicarske**, odnos između zarade sudija i nacionalne bruto zarade i dalje je u tim slučajevima niži nego na **Kosovu**. U **Austriji** i **Holandiji**, sudije na početku karijere zarađuju samo 1,6 i 1,3 puta više od nacionalne prosečne bruto zarade.

Analizirajući sudsku karijeru, razlika u zaradama na početku i na kraju karijere najznačajnija je u **Austriji** (+141,4%), **Srbiji** (+133,7%) i **Švajcarskoj** (+105,8%), dok je najmanja razlika u **Crnoj Gori** (+24,6%), i u "**Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji**" (+24,4%). Na **Kosovu**, rast zarade tokom sudijske karijere (od prvostepenog do nivoa Vrhovnog Suda) iznosi 38,8%.

7.3 Nesudijsko osoblje

Definicije CEPEJ

Za efikasno funkcionisanje sudskog sistema potrebno je kompetentno osoblje koje će pomagati i podržavati sudije u različitim fazama njihovog rada. Plan procene razlikuje pet kategorija nesudijskog osoblja i, kao i ranije, brojke prikazuju broj osoblja u smislu angažmana po PRV:

1. **Rechtspfleger** (ili slična tela). Ova funkcija, koja postoji u austrijskim i nemačkim sistemima, definiše se kao nezavisna sudska funkcija koja vrši zakonom propisane zadatke (zadaci u vezi sa porodičnim zakonom, starateljstvom, zakon o nasledstvu, zakon o zemljišnim i trgovinskim registrima, odluke o odobravanju državljanstva, slučajevi krivičnog prava, odluke o dodeljivanju pravne pomoći itd). *Rechtspfleger* ima kvazi-sudijsku funkciju; on ne pomaže sudiji, već radi uz sudiju i može nezavisno donositi sudske odluke.
2. **Nesudijsko osoblje čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama.** Ova kategorija obuhvata osoblje koje pruža sudsku pomoć sudijama (pomoć pri saslušanjima, (sudska) priprema slučaja, evidentiranje u sudnici, sudska pomoć u izradi sudijske odluke, pravno savetovanje – na primer sudski registrari), kao što su sudski savetnici i sekretari.
3. **Osoblje zaduženo za administrativna pitanja.** Administrativno osoblje nije direktno uključeno u pomaganje sudijama, ali je odgovorno za administrativne zadatke (kao što su registracija slučaja u računarski sistem, nadgledanje plaćanja sudskih taksi, administrativna priprema spisa predmeta, arhiviranje) i/ili rukovodstvo suda (na primer šef sekretara suda, rukovodilac računarskog odeljenja suda, finansijski direktor suda, šef kadrovske službe itd).
4. **Tehničko osoblje.** Osoblje koje je zaduženo za poslove tehničke prirode i održavanje: osoblje zaduženo za održavanje čistoće, obezbeđenje, tehničari računarske službe ili električari.
5. **Ostalo nesudijsko osoblje.**

7.3.1 Analiza podataka

U kontekstu: Sistema Kosova

Kategorija *Rechtspfleger* nije primenjiva na **Kosovo**.

U kategoriju *nesudijskog osoblja* čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama ubrajaju se: pravni sekretari, pravni službenici, profesionalni saradnici i profesionalni savetnici. U kategoriju *administrativnog osoblja* se obično ubrajaju zaposleni u službama za vođenje predmeta, a u kategoriju *tehničkog osoblja* se ubrajaju zaposleni u zajedničkim službama i službama bezbednosti u sudovima.

Na **Kosovu** je prijavljeno 1.366 lica zaposlenih kao nesudijsko osoblje u sudovima u 2014. godini. Od toga, 391 sekretar i slični pomoćnici, 544 administrativna radnika i 431 član tehničkog osoblja. Nismo bili u mogućnosti da pribavimo informacije o broju muškaraca i žena u strukturi pomenutog osoblja.

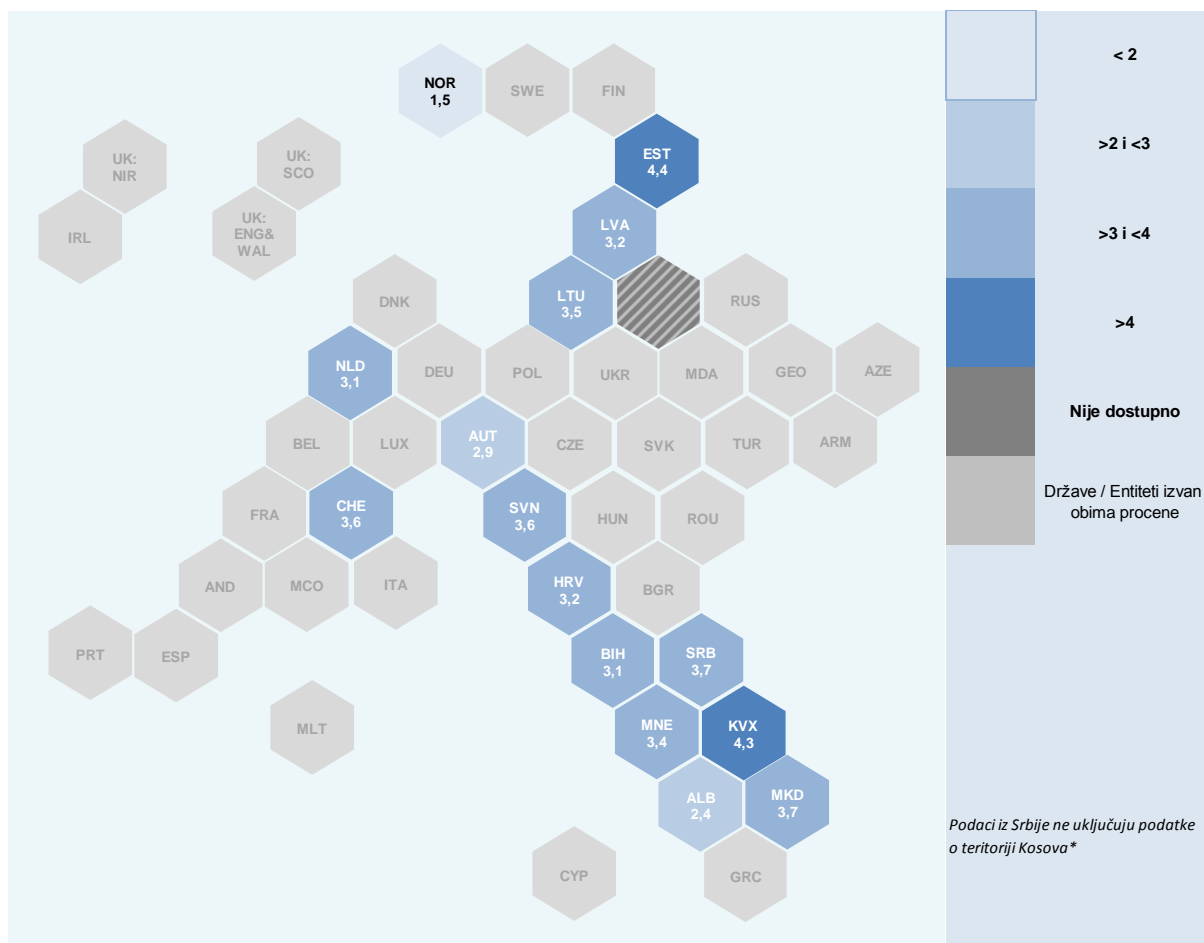
Da bi stekli detaljniji uvid u načine asistiranja sudijama u različitim zemljama/entitetima, tabela 4.15 u nastavku prikazuje odnos nesudijskog osoblja i sudija, kako uopšteno, tako i po kategorijama nesudijskog osoblja.

Tabela 7.7: Broj nesudijskog osoblja po profesionalnom sudiji u 2014. godini (K46, K52)

Države / Entiteti	Ukupan broj nesudijskog osoblja zaposlenog u sudovima (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	1. Rechtspfleger (ili slična tela)	2. Nesudijsko osoblje čiji je zadatak da pomažu sudijama	3. Osoblje zaduženo za razne administrativne zadatke i za upravljanje sudovima	4. Tehničko osoblje	5. Drugo nesudijsko osoblje
Albanija	2,4	NP	1,1	0,3	0,7	0,3
Austrija	2,9	0,5	0,0	0,3	0,0	2,1
Bosna i Hercegovina	3,1	0,1	1,2	1,5	0,4	NP
Hrvatska	3,2	0,2	2,3	0,3	0,4	NP
Estonija	4,4	0,2	3,0	0,3	0,7	0,2
Letonija	3,2	NP	2,2	0,7	0,3	0,0
Litvanija	3,5	NP	1,8	1,1	0,5	0,1
Crna Gora	3,4	NP	2,2	0,2	NN	1,0
Holandija	3,1	NP	NN	NN	NN	NN
Norveška	1,5	NP	0,0	NN	NN	NN
Srbija	3,7	NP	1,6	1,3	0,8	NP
Slovenija	3,6	0,5	1,2	1,8	0,1	NP
Švajcarska	3,6	0,01	1,6	1,7	0,1	0,2
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	3,7	NP	0,9	2,3	0,3	0,3
Kosovo*	4,3	NP	1,2	1,7	1,4	NP
Države / Entiteti navedeni u tabeli						
Prosečno	3,3	0,3	1,5	1,0	0,5	0,5
Srednje	3,4	0,2	1,4	1,1	0,4	0,3
Standardno odstupanje	0,7	0,2	0,8	0,7	0,4	0,7
Minimalno	1,5	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Maksimalno	4,4	0,5	3,0	2,3	1,4	2,1
Države / Entiteti SE						
Prosečno	3,9	0,4	2,0	0,9	0,4	0,8
Srednje	3,4	0,4	1,8	0,7	0,3	0,3
Standardno odstupanje	2,0	0,4	1,4	0,7	0,5	1,7
Minimalno	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maksimalno	9,5	1,7	7,1	3,2	2,5	8,4

U 2014. godini, svakom profesionalnom sudiji pomagala su 4,3 člana nesudijskog osoblja. **Kosovo** i **Estonija** pokazali su najviše brojke u poređenju sa ostalim zemljama iz grupe. Raspodela nesudijskog osoblja po kategorijama na **Kosovu** pokazuje veći broj administrativnog osoblja (1,7 dok je srednja vrednost unutar grupe 1,1) i tehničkog osoblja (1,4, dok je srednja vrednost unutar grupe 0,4). Nasuprot tome, broj osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama na **Kosovu** je niži (1,2) od srednje vrednosti i proseka unutar grupe (1,4 i 1,5).

Mapa 7.8: Broj nesudijskog osoblja po profesionalnom sudiji u 2014. godini (K46, K52)



Mapa 4.16 raspoređuje zemlje u četiri kategorije, gde sudije imaju koristi od povećanja broja nesudijskog osoblja. U 10 od 15 zemalja/entiteta unutar grupe, profesionalnim sudijama asistiraju 3-4 člana nesudijskog osoblja (**Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Crna Gora, Holandija, Srbija, Slovenija, Švajcarska i "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"**). U donjem delu lestvice, **Norveška** zapošljava 1,5 članova nesudijskog osoblja po profesionalnom sudiji. **Albanija** (2,4) i **Austrija** (2,9) zapošljavaju između 2 i 3 člana nesudijskog osoblja po sudiji. U gornjem delu lestvice, u **Estoniji** (4,4) i **Kosovu** (4,3), sudijama pomaže više od 4 člana nesudijskog osoblja.

Veliki broj članova nesudijskog osoblja po sudiji na **Kosovu** može ukazivati na to da metode rada treba modifikovati i/ili dodatno modernizovati. U fazi razvoja je sveobuhvatni IT projekat. Međutim, treba razmotriti i ostale reforme. Ovde iznesene podatke treba uzeti u obzir prilikom analize efikasnosti sudova i broja predmeta po sudiji.

7.4 Preporuke

Preporuka 7: Sprovesti dalja istraživanja radi procene potrebnih resursa (broj profesionalnih sudija) u različitim sudovima i u svetlu broja predmeta, te optimizovati ponovnu raspodelu resursa između Osnovnog i Apelacionog suda.

Utvdili smo da je broj sudija na Kosovu u 2014. godini bio niži od srednje vrednosti unutar grupe. Takođe, u poređenju sa susednim zemljama/entitetima (osim **Albanije**), **Kosovo** zapošljava manji broj profesionalnih sudija. Ipak, s obzirom na broj profesionalnih sudija zaposlenih u raznim zemljama/entitetima, postoje značajna odstupanja između članica Saveta Evrope i zemalja/entiteta unutar grupe. Odstupanja se mogu opravdati različitošću sudskih organizacija. Takođe smo došli do saznanja da, u poređenju sa ostalim zemljama/entitetima unutar grupe, **Kosovo** dodeljuje niži procenat sudija i tužilaca u drugom stepenu.

Preporučujemo dalje sprovođenje istraživanja radi procene potrebnih resursa (broj profesionalnih sudija) u različitim sudovima i u svetlu broja predmeta, te optimizaciju ponovne raspodele resursa između Osnovnog i Apelacionog suda. Procena treba da, između ostalog, uzme u obzir obim sudijskih misija, angažovanje neprofesionalnih sudija, nivo finansijskih sredstava dodeljenih pravosuđu, broj predmeta po sudiji u svakom odeljenju i na svakom sudu, broj predmeta starijih od dve godine, kao i CEPEJ indikatore poput Stope odobrenja, Vremenskog raspoređivanja i Slučajeva po sudiji (videti poglavlje 11 o Efikasnosti u nastavku).

Preporuka 8: Sprovesti dalja istraživanja o eventualnom postojanju potrebe za smanjivanjem troškova nesudijskog osoblja, te uključiti preporuke o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine za povećanje broja članova osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama (popunjavanje upražnjenih pozicija, privremeno zapošljavanje pripravnika itd).

Utvdili smo da je broj članova administrativnog i tehničkog osoblja po sudiji bio visok na **Kosovu** u 2014. godini, ali da je broj članova čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama nizak. Tehničko osoblje obuhvata zaposlene zadužene za održavanje i tehniku, kao što su radnici na održavanju čistoće, obezbeđenje, tehničari računarske službe ili električari.

Preporučujemo SSK i drugim relevantnim institucijama sprovođenje daljih istraživanja o eventualnoj potrebi smanjenja troškova za nesudijsko osoblje, te uključivanje preporuka o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine za povećanje broja članova osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama (popunjavanje upražnjenih pozicija, privremeno zapošljavanje pripravnika itd).

Preporuka 9: Uvesti politike i usvojiti mere usmerene ka povećanju zastupljenosti žena među sudijama i predsednicima sudova.

Utvdili smo da je procenat žena sudija i žena predsednika sudova na **Kosovu** najniži među zemljama/entitetima unutar grupe. Takođe, unutar grupe, samo **Kosovo** i **Albanija** imaju manje od 40% žena tužilaca u 2014. godini. Nasuprot tome, srednje vrednosti zastupljenosti žena među sudijama i javnim tužiocima iznose preko 50%, kako unutar grupe, tako i u Zemljama članicama Saveta Evrope.

Preporučujemo da SSK, TSK i druge relevantne institucije raspravljaju o razlozima niske zastupljenosti žena među sudijskim i tužilačkim stručnim osobljem, na različitim nivoima, te da usvajaju adekvatne mere za rešavanje ove situacije. Sprovođenje takve istrage i daljih istraživanja u vezi s tim moglo bi da sugeriše da li su najefikasnije mere, na primer, zakonske a ne regulatorne, trajne, a ne privremene, itd.

Poglavlje 8: Javni tužioci i netužilačko osoblje

Definicije CEPEJ

U svrhe plana procene CEPEJ, definicija javnog tužioca je sadržana u Preporuci REC(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope: "(...) organi vlasti koji, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primenu zakona u slučajevima u kojima kršenje sa sobom povlači krivičnu sankciju, uvažavajući pritom kako prava pojedinca tako i potrebu za postojanjem efikasnog sistema krivičnog pravosuđa"⁵⁵. Međutim, status i funkcija javnih tužilaca značajno variraju u različitim zemljama i/ili entitetima, npr. među državama u kojima ovlašteni policijski službenici imaju isključiva prava tokom pripreme faze pre suđenja i državama u kojima ova ovlašćenja imaju isključivo javni tužioci, ili među zemljama/entitetima u kojima su ovlašćenja za pokretanje krivičnog gonjenja zakonski obavezujuća, a ne diskreciona. Sve ove elemente treba uzeti u obzir prilikom analize broja, funkcija i statusa javnih tužilaca u različitim zemljama.

8.1 Status, uloga i broj javnih tužilaca

U kontekstu: Sistema Kosova

Zakon Kosova o javnom tužilaštvu određuje minimalne kvalifikacije, prava i dužnosti javnih tužilaca⁵⁶. Javno tužilaštvo ovde je definisano kao "nezavisna institucija sa ovlašćenjem i odgovornošću za krivično gonjenje lica optuženih za neko krivično delo ili neku drugu radnju, kao što je utvrđeno zakonom (...)".

Javno tužilaštvo obuhvata:⁵⁷

- 7 Osnovnih tužilaštava koja su nadležna za prvostepene predmete, i koja čine opšte odeljenje koje je nadležno i za privredna i upravna pitanja), odeljenje za maloletnike i odeljenje za teške zločine;
- Posebno tužilaštvo, nadležno za prvostepene krivične predmete određene težine, kao što su organizovani kriminal, korupcija, trgovina ljudima, ratni zločini, korišćenje zabranjenih metoda ratovanja itd;
- Apelaciono tužilaštvo na čelu sa Glavnim tužiocem, i koje se sastoji od opšteg odeljenja i odeljenja za krivično gonjenje za teška krivična dela;
- i Kancelarija Glavnog tužioca koja ima isključivu nadležnost nad trećestepenim postupcima pre Vrhovnog Suda, i ima druge nadležnosti sudske, upravne i regulatorne prirode. Glavni tužilac može podneti zahtev za formiranje drugih tužilaštava ukoliko se za to javi potreba.

Nezavisnost i nepristrasnost javnog tužilaštva na Kosovu garantovana je zakonom⁵⁸. Kao nadzorni organ tužilaca, TSK je odgovoran za zapošljavanje, predloge imenovanja, transfere, unapređenja, disciplinske mere i otkaze. Kandidati za imenovanje na funkciji tužioca treba da, između ostalog, poseduju važeću univerzitetsku diplomu iz oblasti prava, polože pravosudni ispit, kao i pripremni ispit za tužioce i sudije. Za tužioce zaposlene u posebnim Odeljenjima ili Kancelarijama (npr. Odeljenje za teške zločine, Apelaciono tužilaštvo itd).

⁵⁵ Komitet ministara Saveta Evrope, Uloga javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa, Rec (2000)19, 6. oktobar 2000. godine.

⁵⁶ Zakon o javnom tužilaštvu, br.03/L-225, 29. oktobar 2010, čl. 3-10.

⁵⁷ Isto, čl. 14-18.

⁵⁸ Isto, čl. 3; CPC, čl. 47.

Tabela 8.1: Status javnih tužilaca u 2014. godini (K115 i K115.1)

Države / Entiteti	Status javnih tužilaca			Uredba o prevenciji konkretnih uputstava za krivično procesuiranje ili neprocesuiranje, upućena tužiocu na sudu?
	Statutarno nezavisni	U okviru Ministarstva pravde ili drugog centralnog organa	Drugo	
Albanija				
Austrija				
Bosna i Hercegovina				
Hrvatska				
Estonija				
Letonija				
Litvanija				
Crna Gora				
Holandija				
Norveška				
Srbija				
Slovenija				
Švajcarska				
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"				
Kosovo*				
Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Da	11	3	3	12
Ne ili Ne primenjuje se	4	12	12	3
Države / Entiteti SE				
Da	32	13	8	25
Ne ili Ne primenjuje se	14	33	38	21

Unutar spektra koji se kreće između izvršnog i pravosudnog (unutar i van oblasti krivičnog zakona), status javnih tužilaca u značajnoj meri varira u zavisnosti od zemlje. Tabela 8.1 prikazuje tu raznolikost. U 11 zemalja unutar grupe (**Kosovo, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Estonija, Letonija, Litvanija, Crna Gora, Norveška, Slovenija i Švajcarska**) kancelarija državnog tužioca je zakonski nezavisna. Zbog svoje federalne strukture, **Švajcarska** je zaseban slučaj: neki kantoni imaju nezavisne službe tužilaštva, dok u ostalim ona deluje pod nadležnošću kantonalnog ministra pravde, ili pod nadležnošću Vrhovnog suda ili nekog drugog nadležnog tela. Ovo objašnjava zašto se sve opcije u Tabeli 8.1 primenjuju na **Švajcarsku**. U **Austriji** i **Holandiji** javni tužioci su pod nadležnošću Ministarstva pravde. "**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**" i **Srbija** su zemlje u kojima tužioci uživaju funkcionalnu nezavisnost, ali su ograničeni uputstvima o opštoj krivičnoj politici, te zato spadaju u kategoriju "ostale" zemlje. U slučaju **Srbije**, tužioci su nezavisni (spoljna nezavisnost), ali se moraju pridržavati obaveznih uputstava za vođenje predmeta koja daju više rangirani tužioci.

Test za ocenjivanje funkcionalne nezavisnosti ispituje da li su tužioci (ili nisu) predmet posebnih uputstava u vezi sa slučajevima koje vode. Poslednja kolona u Tabeli 8.1 prikazuje odgovore na pitanje o postojanju zakonskih odredaba kojima se sprečavaju uputstva za gonjenje, upućena tužiocima na sudu. Osim **Litvanije, Holandije i Švajcarske**, sve zemlje unutar grupe imaju slične zakone ili propise. Međutim, kao što je navedeno u komentarima koje su dostavili nacionalni dopisnici iz ove tri države, postoji jasna razlika između opštih i posebnih uputstava koja proizilaze iz funkcionalne nezavisnosti tužilaštva ili koja su čvrsto uspostavljena u praksi. Što se tiče **Kosova**, čl. 3 Zakona o javnom tužilaštvu navodi da se nezakonitim smatra ukoliko se bilo koje fizičko ili pravno lice meša, ometa, utiče ili pokušava da se meša, ometa ili utiče na tužioce u obavljanju njihovih funkcija vezano za bilo koju individualnu istragu, postupak ili slučaj. Pored toga, član 47. ZKP o nezavisnosti tužilaca navodi da "Javni subjekti nesmeju da formalno ili neformalno utiču ili usmeraju radnje državnih tužilaca prilikom vođenja krivičnih predmeta ili istraga".

Tabela 8.2: Uloga javnih tužilaca u 2014. (K105)

Države / Entiteti	Uloga javnog tužioca										
	u vođenju ili praćenju policijske istrage	u vođenju istraga	kada je to potrebno, u zahtevanju mere obavljanja istrage od sudije	u pokretanju optužnice	u predstavljanju predmeta na sudu	u predlaganju kazne sudiji	u žalbi	u praćenju sprovođenja postupka	u prekidanju postupka po predmetu bez potrebe pribavljanja odluke od sudije	u okončanju predmeta nametanjem kazne ili pregovaranjem o kazni ili meri bez zahtevanja sudske odluke	other significant powers
Albanija											
Austrija											
Bosna i Hercegovina											
Hrvatska											
Estonija											
Letonija											
Litvanija											
Crna Gora											
Holandija											
Norveška											
Srbija											
Slovenija											
Švajcarska											
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"											
Kosovo*											
Države / Entiteti navedeni u tabeli											
Da	14	14	13	15	15	13	15	6	15	11	9
Ne ili Ne primenjuje se	1	1	2	0	0	2	0	9	0	4	6
Države / Entiteti SE											
Da	39	35	37	43	46	38	45	23	42	24	28
Ne ili Ne primenjuje se	7	11	9	3	0	8	1	23	4	22	18

Pored statusa, obim stvarnog mandata (tj. uloge) javnih tužilaca može značajno varirati u zavisnosti od zemalja/entiteta. Tabela 8.2 rezimira odgovore iz svih zemalja koji se tiču oblasti odgovornosti u nadležnosti javnih tužilaca. Neke se uloge uobičajeno dodeljuju javnim tužiocima, npr. sprovođenje ili nadzor istrage (uključujući i policijsku istragu), prekid slučaja bez učešća sudije u odluci, zahtevanje istražnih mera od sudije, optuživanje za krivična dela, predlaganje kazne sudiji, predstavljanje slučajeva sudu i žalbe na sudske odluke. S druge strane, državna praksa se razlikuje u pogledu nadležnosti za nadzor postupka izvršenja (u samo 6 od 15 zemalja) i ovlašćenja za okončanje slučaja odlučivanjem ili pregovorima o kazni bez prisustva sudije (11 od 15 zemalja). Na **Kosovu**, sve gore pomenute uloge spadaju u nadležnost javnih tužilaca. Međutim, Član 353 Krivičnog Zakona **Kosova** navodi da tužioci mogu, u svetlu relevantnih činjenica, opravdati važeće odredbe Krivičnog zakona, te da mogu predložiti uzimanje u obzir olakšavajućih i otežavajućih okolnosti prilikom razmatranja kazne, kao i vrstu kazne (tj. opomena ili alternativna kazna), ali "nisu ovlašćeni da predlažu iznos kazne".

U nekim zemljama i druga značajna ovlašćenja se dodeljuju javnim tužiocima, kao što je učešće u izradi i sprovođenju nacionalnih i međunarodnih programa za sprečavanje kriminala (**Litvanija**), donošenje odluka o pritvoru osumnjičenih (**Crna Gora**), podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti u konačnoj sudskoj odluci ukoliko je došlo do povrede zakonskih odredaba ili kršenja osnovnih ljudskih prava (**Kosovo**⁵⁹, **Hrvatska**).

Tabela 8.3 u nastavku bavi se brojem tužilaca (na 100.000 stanovnika) i obimom njihovih ovlašćenja i uloga.

U kontekstu: Sistema Kosova

Na **Kosovu** je u 2014. godini bilo 139 javnih tužilaca koji su vršili svoje dužnosti, od čega njih 128 na prvostepenim sudovima.

⁵⁹ KZK, Čl. 432-433.

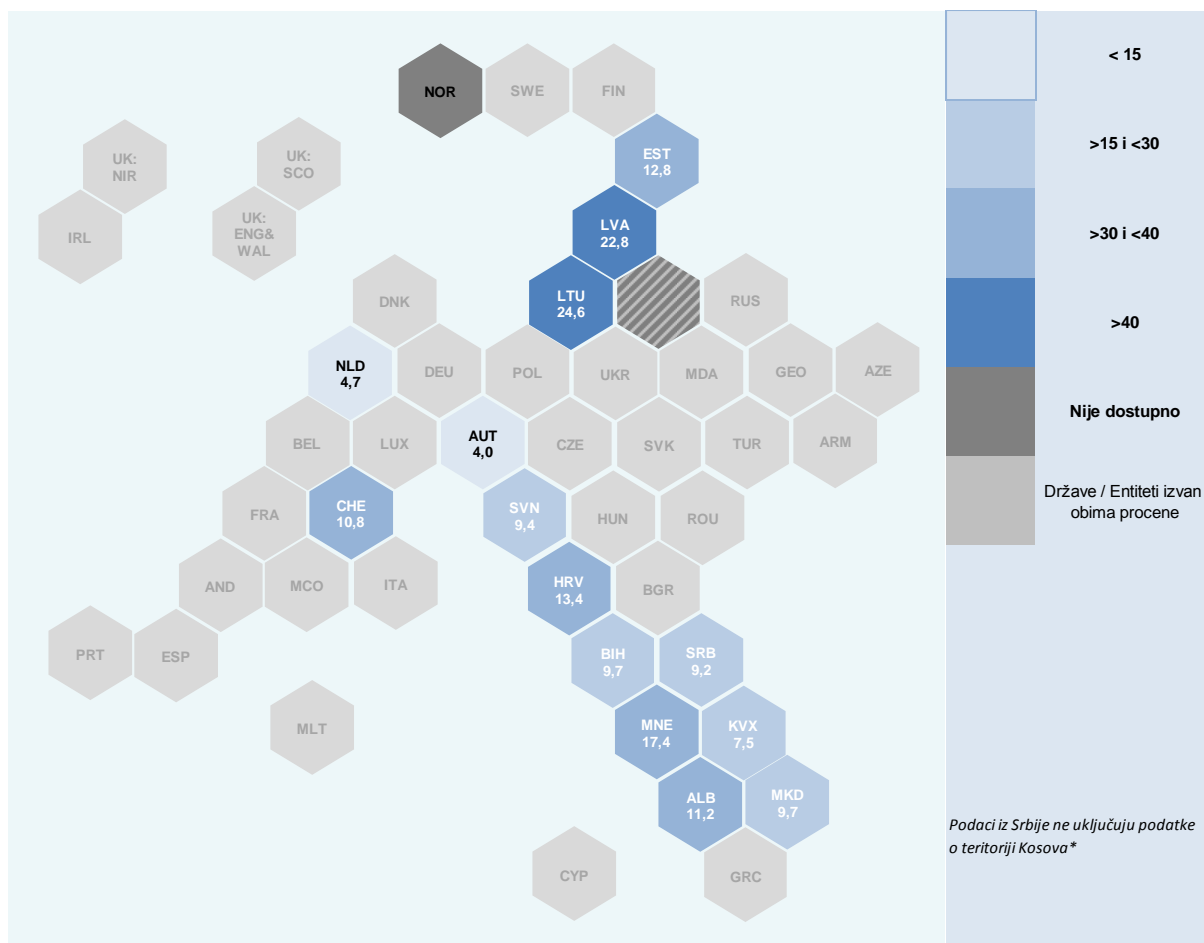
Tabela 8.3: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika i broj njihovih uloga u 2014. godini (K1, K55 and K105)

Države / Entiteti	Broj tužilaca na 100 000 stanovnika	Broj uloga javnog tužioca
Albanija	11,2	10
Austrija	4,0	9
Bosna i Hercegovina	9,7	10
Hrvatska	13,4	10
Estonija	12,8	10
Letonija	22,8	11
Litvanija	24,6	10
Crna Gora	17,4	10
Holandija	4,7	10
Norveška	NN	7
Srbija	9,2	8
Slovenija	9,4	9
Švajcarska	10,8	10
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	9,7	7
Kosovo*	7,5	9
Države / Entiteti navedeni u tabeli		
Prosečno	12,0	9
Srednje	10,3	10
Standardno odstupanje	6,0	1
Minimalno	4,0	7
Maksimalno	24,6	11
Države / Entiteti SE		
Prosečno	11,3	9
Srednje	10,4	9
Standardno odstupanje	6,4	2
Minimalno	1,9	5
Maksimalno	30,6	11

Tabela 8.3 prikazuje značajne razlike među zemljama razmatranim u grupi. Iz tog razloga, brojke treba posmatrati sa velikim oprezom.

Na **Kosovu** je 2014. godine bilo 7,5 javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, koji su pokrivali 10 od 11 oblasti odgovornosti navedenih u upitniku. Ovaj broj je nizak u poređenju sa srednjim vrednostima unutar grupe i u zemljama članicama Saveta Evrope (oko 10 javnih tužilaca na 100.000 stanovnika). Mapa 4.10 u nastavku grupiše zemlje/entitete u grupi u 4 kategorije sa rastućim brojem javnih tužilaca po broju stanovnika (tj. na 100.000 stanovnika).

Mapa 8.4: Broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika u 2014. godini (K1, K55)



U 2014. godini, **Austrija** i **Holandija** zapošljavale su manje od pet tužilaca na 100.000 stanovnika; **Bosna i Hercegovina**, **Srbija**, **Slovenija**, “**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**” i **Kosovo** između 5 i 10 tužilaca; **Hrvatska**, **Estonija**, **Crna Gora** i **Švajcarska** između 10 i 20 tužilaca; i **Letonija** i **Litvanija** više od 20 tužilaca. Podaci o **Norveškoj** nisu dostupni.

Kao što je već objašnjeno, ove brojke treba posmatrati sa velikim oprezom. Od velike je važnosti analizirati ove brojke u svetlu obima misija poverenih javnim tužiocima i broja postupaka koje oni vode (videti Poglavlje 11 o efikasnosti)⁶⁰.

Raspodela tužilaca po stepenima

⁶⁰ Izveštaj CEPEJ za 2016. godinu, str. 123 (govori se o dva faktora koji mogu biti razlozi za nejednakost u broju i obimu misija poverenih javnim tužiocima i broj postupaka koje oni vode).

Tabela 8.5: Procentualna raspodela javnih tužilaca po nivoima u 2014. godini (K55)

Države / Entiteti	Ukupan broj javnih tužilaca (FTE)	1. stepen	2. stepen	Najviši stepen
Albanija	325	85%	8%	7%
Austrija	345	90%	6%	4%
Bosna i Hercegovina	372	81%	NP	19%
Hrvatska	565	72%	24%	4%
Estonija	168	NP	NP	NP
Letonija	457	65%	18%	17%
Litvanija	720	90%	NP	10%
Crna Gora	108	69%	17%	14%
Holandija	796	89%	11%	NP
Norveška	NN	NN
Srbija	657	90%	9%	2%
Slovenija	194	74%	19%	7%
Švajcarska	893	NP	NP	NP
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	200	80%	16%	5%
Kosovo*	139	92%	5%	3%
Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Prosečno	424	81%	13%	8%
Srednje	359	83%	14%	7%
Standardno odstupanje	262	9%	6%	6%
Minimalno	108	65%	5%	2%
Maksimalno	893	92%	24%	19%
Države / Entiteti SE				
Prosečno	2107	78%	18%	8%
Srednje	690	77%	19%	5%
Standardno odstupanje	5400	13%	10%	7%
Minimalno	4	45%	0%	1%
Maksimalno	34294	100%	34%	28%

U pogledu raspodele javnih tužilaca po nivoima u 2014. godini, 92% od 139 tužioca na **Kosovu** dodeljeno je prvostepenim sudovima (tj. 128, od čega 89 muškaraca i 50 žena), 5% drugostepenim sudovima (tj. 7, od čega 6 muškaraca i 1 žena) i 3% na nivou Vrhovnog suda (tj. 4, od čega 3 muškarca i 1 žena). Unutar grupe, **Kosovo** je angažovalo najveći broj javnih tužilaca na prvom stepenu (srednja vrednost u grupi je 83%, i 77% među zemljama članicama Saveta Evrope) i najmanji broj na drugom nivou (srednja vrednost je u grupi je 14%, i 19% u zemljama članicama Saveta Evrope). Kako je već napomenuto u vezi sa raspodelom sudija po nivoima, pri tumačenju ovih podataka u obzir treba uzeti i broj slučajeva koje tužioce vode na svim nivoima.

Raspodela tužilaca po polu

Tabele u nastavku prikazuju raspodelu šefova tužilaštava na sva tri nivoa i ravnopravnost polova na svakom nivou. Kao što je već pojašnjeno, raspodela šefova tužilaštava na **Kosovu** recipročna je podeli po sudovima: šefovi tužilaštava postavljaju se na svakom od 7 Osnovnih sudova Kosova, na Apelacionom i na Vrhovnom sudu. Specijalno tužilaštvo ima specijalizovane nadležnosti za krivične predmete određene težine i deluje unutar Kancelarije državnog tužioca **Kosova**⁶¹.

Prema tome, od 10 šefova tužilaštava, njih 80% deluje na prvostepenom nivou, 10% na apelacionom nivou i 10% na nivou Vrhovnog suda. U proseku, takva raspodela čini 13,9 javnih tužilaca po jednom šefu tužilaštava. Što se tiče rodnoeg sastava osoblja tužilaštava, na Kosovu su u 2014. godini od ukupnog broja tužilaca 64% činili muškarci i 36% žene. Ove brojke pokazuju visok procenat žena u sveukupnom osoblju tužilaštava na **Kosovu**, u poređenju sa sudskim osobljem. Međutim, u pogledu

⁶¹ Zakon o specijalnom tužilaštvu, br. 2008/03-L052.

šefova tužilaštava, muškarci i dalje prevladavaju, kao i u slučaju predsjednika sudova (u oba slučaja odnos je 80% muškaraca i 20% žena).

Tabela 8.6: Procentualna raspodela šefova tužilaštava na prvostepenim i drugostepenim sudovima i na Vrhovnom sudu u 2014. godini (K55, K56)

Države / Entiteti	Ukupan broj šefova tužilaštava	1. stepen	2. stepen	Vrhovni sud	Broj tužilaca po jednom šefu tužilaštva
Albanija	35	66%	20%	14%	9,3
Austrija	27	74%	22%	4%	12,8
Bosna i Hercegovina	20	85%	NP	15%	18,6
Hrvatska	39	64%	33%	3%	14,5
Estonija	5	NP	NP	NP	33,6
Letonija	61	67%	16%	16%	7,5
Litvanija	89	87%	NAP	13%	8,1
Crna Gora	17	76%	18%	6%	6,4
Holandija	NN	NN	NN	NN	..
Norveška	13	0%	92%	8%	..
Srbija	90	94%	4%	1%	7,3
Slovenija	13	92%	NP	8%	14,9
Švajcarska	115	NP	NP	NP	7,8
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	28	82%	14%	4%	7,1
Kosovo*	10	80%	10%	10%	13,9
Države / Entiteti navedeni u tabeli					
Prosečno	40	72%	26%	8%	12,4
Srednje	28	78%	18%	8%	9,3
Standardno odstupanje	35	25%	26%	5%	7,4
Minimalno	5	0%	4%	1%	6,4
Maksimalno	115	94%	92%	16%	33,6
Države / Entiteti SE					
Prosečno	167	79%	24%	6%	21,1
Srednje	39	83%	18%	3%	12,3
Standardno odstupanje	466	19%	25%	7%	27,4
Minimalno	1	0%	3%	0%	3,1
Maksimalno	2909	100%	100%	33%	161,0

Tabela 8.7: Procentuana raspodela javnih tužilaca i šefova tužilaštava po polu u 2014. godini (K55, K56)

Države / Entiteti	Ukupan broj tužilaca		Ukupan broj šefova tužilaštava	
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene
Albanija	72%	28%	86%	14%
Austrija	50%	50%	63%	37%
Bosna i Hercegovina	52%	48%	65%	35%
Hrvatska	34%	66%	33%	67%
Estonija	32%	68%	40%	60%
Letonija	39%	61%	59%	41%
Litvanija	51%	49%	75%	25%
Crna Gora	41%	59%	59%	41%
Holandija	42%	58%	NN	NN
Norveška	NN	NN	92%	8%
Srbija	44%	56%	64%	36%
Slovenija	31%	69%	62%	38%
Švajcarska	NN	NN	NN	NN
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	47%	54%	79%	21%
Kosovo*	64%	36%	80%	20%

Države / Entiteti navedeni u tabeli

Prosečno	46%	54%	66%	34%
Srednje	44%	56%	64%	36%
Standardno odstupanje	12%	12%	17%	17%
Minimalno	31%	28%	33%	8%
Maksimalno	72%	69%	92%	67%

Države / Entiteti SE

Prosečno	50%	50%	69%	31%
Srednje	47%	53%	66%	34%
Standardno odstupanje	18%	18%	23%	23%
Minimalno	19%	4%	0%	0%
Maksimalno	96%	81%	100%	100%

Unutar grupe, samo **Kosovo** i **Albanija** imaju manje od 40% žena tužilaca. Nasuprot tome, većina zemalja/entiteta unutar grupe imala je manje od 40% žena šefova tužilaštava (osim **Hrvatske** (67%), **Estonije** (60%), **Letonije** (41%) i **Crne Gore** (41%)).

8.2 Plate javnih tužilaca

Tabela 4.14 prikazuje porast u platama tokom karijere javnog tužioca, kao i odnos između zarade javnog tužioca i prosečne bruto zarade, na početku i na kraju karijere (kako je ranije procenjeno u odnosu na plate sudija). Na nivo zarade neizbežno utiče bogatstvo zemlje, kao i raznolikost statusa i uloga javnih tužilaca u različitim zemljama. Stoga se sigurne i značajne smernice mogu odrediti posebno za svaku zemlju/entitet.

Tabela 8.8: Prosečna bruto zarada tužioca u apsolutnoj vrednosti i u odnosu na prosečnu bruto zaradu u zemlji u 2014. godini (K4, K132)

Države / Entiteti	Bruto plata javnog tužioca		U odnosu na prosečnu bruto platu	
	Na početku karijere	Nivo na najvišem stepenu	Na početku karijere	Nivo na najvišem stepenu
Albanija	8 988 €	14 976 €	2,0	3,3
Austrija	53 486 €	121 651 €	1,7	4,0
Bosna i Hercegovina	23 884 €	41 369 €	3,0	5,2
Hrvatska	22 740 €	50 073 €	1,8	4,0
Estonija	22 440 €	41 520 €	1,9	3,4
Letonija	19 369 €	25 800 €	2,1	2,8
Litvanija	16 195 €	31 625 €	2,0	3,9
Crna Gora	18 453 €	24 587 €	2,1	2,8
Holandija	81 162 €	158 657 €	1,4	2,8
Norveška	NN	111 000 €	NN	2,0
Srbija	17 728 €	37 204 €	2,8	5,9
Slovenija	31 368 €	52 224 €	1,7	2,8
Švajcarska	116 230 €	155 150 €	1,8	2,4
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	17 719 €	20 299 €	2,9	3,3
Kosovo*	12 612 €	15 576 €	3,4	4,3

Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Prosečno	33 027 €	60 114 €	2,2	3,5
Srednje	20 905 €	41 369 €	2,0	3,3
Standardno odstupanje	30 518 €	50 257 €	0,6	1,1
Minimalno	8 988 €	14 976 €	1,4	2,0
Maksimalno	116 230 €	158 657 €	3,4	5,9

Države / Entiteti SE				
Prosečno	35 220 €	69 974 €	1,9	3,9
Srednje	30 159 €	51 149 €	1,8	3,4
Standardno odstupanje	23 855 €	45 929 €	0,7	2,0
Minimalno	3 217 €	3 301 €	0,8	1,3
Maksimalno	116 230 €	186 637 €	3,8	12,6

U kontekstu: Sistema Kosova

Zakon o javnom tužilaštvu Kosova uspostavlja kriterijume ekvivalencije u pogledu nadoknade za državne tužioce – što se generalno naziva plata za članova sudstva⁶². Shodno tome, glavni tužilac dobija platu jednaku plati predsednika Vrhovnog suda; glavni tužilac Specijalnog tužilaštva dobija platu ekvivalentnu iznosu od 95% plate glavnog tužioca; tužioci koji su trajno imenovani u Kancelariju glavnog tužioca dobijaju platu ekvivalentnu iznosu od 90% plate glavnog tužioca i tako dalje. TSK može odobriti dodatne naknade ukoliko prepozna jedinstvene odgovornosti tužilaca pred Odeljenjem za ozbiljna krivična dela Osnovnog suda. Kao i u slučaju sudija, stabilnost zarade zagarantovana je zakonom i ne može biti umanjena tokom mandata javnog tužioca, osim ako je nastala kao vid disciplinske sankcije.

Na **Kosovu**, bruto godišnja zarada javnih tužilaca na prvostepenim sudovima na početku karijere, u 2014. godini iznosila je 12.612 evra; plata glavnog državnog tužioca iznosila je 15.576 evra (kao i plata predsednika Vrhovnog suda). Kao i u slučaju sudijske plate, ove apsolutne vrednosti veće su 3,3/3,4 puta od nacionalne bruto zarade. U pogledu ovog drugog, srednje vrednosti unutar grupe, ali i

⁶² Zakon o javnom tužilaštvu, br.03/L-225, 29. oktobar 2010. godine, čl. 21.

u članicama Saveta Evrope su niže, tj. duplo manje od nacionalne bruto zarade na početku karijere javnog tužioca i 3,3/3,4 puta veće od prosečne bruto zarade na najvišem nivou.

Povećanje zarade na kraju tužilačke karijere na **Kosovu** iznosilo je 23,5%. Razlika između plata na početku i na kraju karijere veća je u **Austriji** (+127,4%), **Hrvatskoj** (+120,1%) i **Srbiji** (+109,86%), a manja je u **Letoniji** (+33,2%), **Crnoj Gori** (+33,2%), **Švajcarskoj** (+33,5%) i "Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji" (+14,6%).

8.3 Netužilačko osoblje

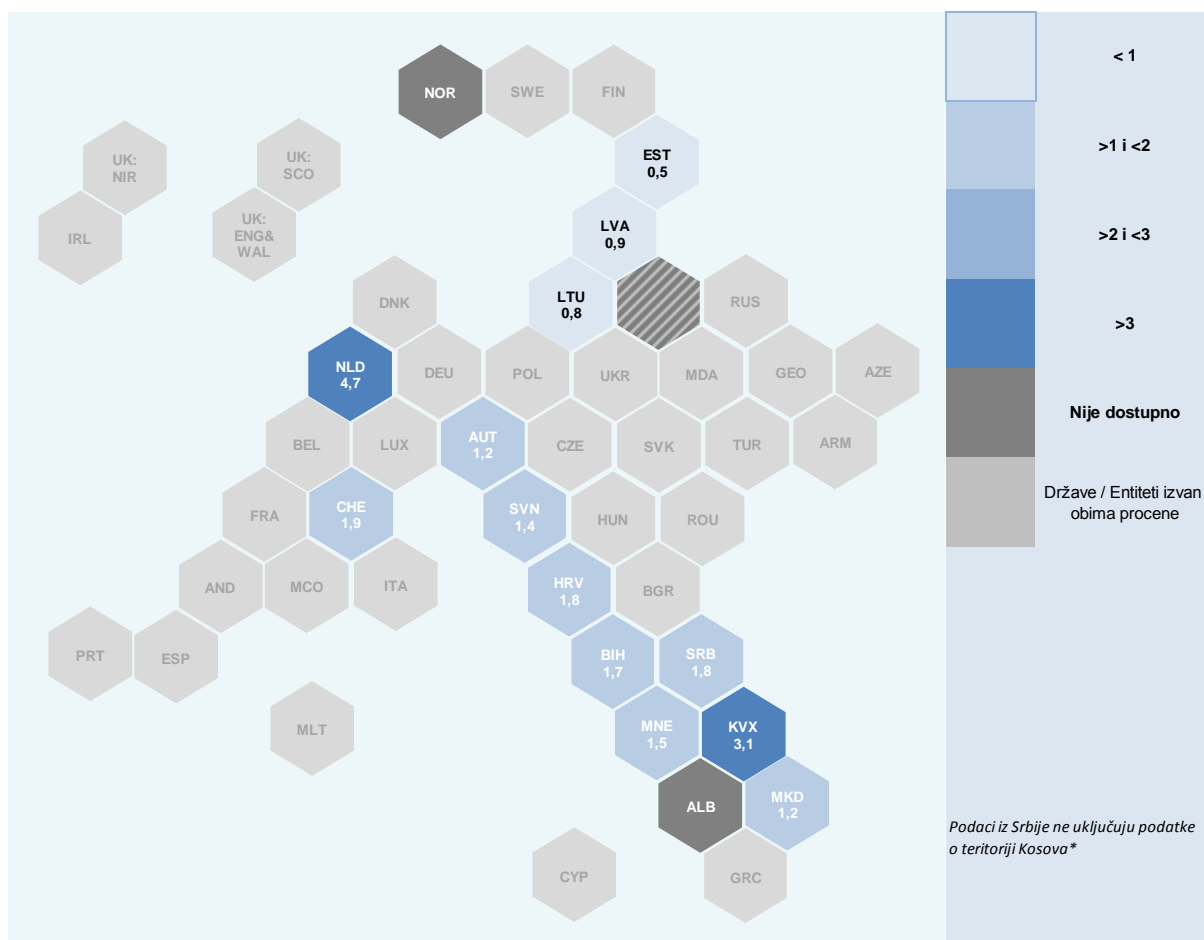
Tabela 8.9: Broj članova ostalog osoblja po javnom tužiocu u 2014. godini (K55, K60)

Države / Entiteti	Netužilačko osoblje
Albanija	NN
Austrija	1,2
Bosna i Hercegovina	1,7
Hrvatska	1,8
Estonija	0,5
Letonija	0,9
Litvanija	0,8
Crna Gora	1,5
Holandija	4,7
Norveška	NN
Srbija	1,8
Slovenija	1,4
Švajcarska	1,9
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	1,2
Kosovo*	3,1
Države / Entiteti navedeni u tabeli	
Prosečno	1,7
Srednje	1,5
Standardno odstupanje	1,1
Minimalno	0,5
Maksimalno	4,7
Države / Entiteti SE	
Prosečno	1,5
Srednje	1,2
Standardno odstupanje	0,9
Minimalno	0,4
Maksimalno	4,7

Kosovo je prijavilo 433 člana ostalog osoblja u tužilaštvu u 2014. godini, od čega 179 muškaraca i 244 žene. Uzimajući u obzir ove brojke u odnosu na broj tužilaca, **Kosovo** ima relativno visok broj ostalog osoblja u tužilaštvu (tj. 3,1) po javnom tužiocu, u poređenju sa prosekom i srednjom vrednošću unutar grupe (1,7 i 1,5) i u zemljama članicama Savet Evrope (1,5 i 1,2). Ovo se podudara sa rezultatima o nesudijском osoblju na Kosovu, koji su se takođe pokazali visokim u poređenju sa ostalim zemljama/entitetima. Podaci vezani za **Albaniju** i **Norvešku** nisu bili dostupni.

Mapa 8.10 u nastavku grupiše zemlje/entitete u kategorije sa rastućim brojem ostalog osoblja po javnom tužiocu.

Mapa 8.10: Broj ostalog osoblja po javnom tužiocu u 2014. godini (K55, K60)



Mapa 8.10 pokazuje da baltičke zemlje (**Estonija, Letonija i Litvanija**) zapošljavaju manje od jednog lica po javnom tužiocu; **Kosovo** i **Holandija** raspoređuju u proseku više od tri lica po javnom tužiocu; dok ostatak zemalja/entiteta koje pripadaju uzorku (i za koje smo imali dostupne podatke) zapošljavaju 1-2 lica.

8.4 Preporuke

Preporuka 10: Sprovesti dalje istraživanje radi procene da li **Kosovo** zapošljava dovoljan broj tužilaca u odnosu na broj postupaka, i da li se raspodela tužilaca po nivoima odvija na odgovarajući način.

Utvdili smo da je broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika na **Kosovu** 2014. godine bio relativno nizak u poređenju sa srednjim vrednostima unutar grupe i u članicama Saveta Evrope. Međutim, u odnosu na broj tužilaca zaposlenih u različitim zemljama/entitetima, postoje značajna odstupanja između zemalja/entiteta članica Saveta i Evrope i zemalja/entiteta unutar grupe. Takođe smo utvdili

da, unutar grupe, **Kosovo** zapošljava najviši procenat javnih tužilaca na prvostepenom, a najniži procenat na drugostepenom nivou.

Preporučujemo dalja istraživanja radi procene da li **Kosovo** zapošljava dovoljan broj tužilaca u odnosu na broj postupaka i da li se raspodela tužilaca po nivoima odvija na odgovarajući način. Od ključne je važnosti analizirati broj tužilaca u svetlu obima misija koje im se poveravaju i broja postupaka koje oni vode. Pri tumačenju ovih podataka, u obzir treba uzeti i broj postupaka po tužiocu na svim nivoima.

Preporuka 11: Sprovesti dalja istraživanja o eventualnom postojanju potrebe za smanjenjem troškova za ostalo osoblje u tužilaštvu, te uključiti preporuke o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine povećanja broja osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje tužiocima (popunjavanjem upražnjenih mesta, privremenim zapošljavanjem pripravnika itd).

Utvdili smo da je u 2014. godini na **Kosovu** postojao relativno velik broj ostalog osoblja u tužilaštvu po javnom tužiocu, u poređenju sa prosekom i srednjim vrednostima kako u zemljama/entitetima u grupi, tako i u zemljama članicama Saveta Evrope.

Preporučujemo SSK, TSK i drugim nadležnim organima dalje sprovođenje istraživanja radi procene o eventualnom postojanju potrebe za smanjenjem troškova za ostalo osoblje u tužilaštvu, te uključivanje preporuka o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine povećanja broja osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje tužiocima (popunjavanjem upražnjenih mesta, privremenim zapošljavanjem pripravnika itd).

Preporuka 12: Uvesti politike i usvojiti mere usmerene ka povećanju zastupljenosti žena među tužiocima i šefovima tužilaštava.

Utvdili smo da, unutar grupe, samo **Kosovo** i **Albanija** imaju manje od 40% žena tužilaca; nasuprot tome, većina zemalja/entiteta unutar grupe ima manje od 40% žena među šefovima tužilaštava (osim **Hrvatske** (67%), **Estonije** (60%), **Letonije** (41%) i **Crne Gore** (41%)).

Preporučujemo da SSK, TSK i drugi nadležni organi održe rasprave na temu koji su razlozi male zastupljenosti žena među tužiocima i šefovima tužilaštava, te da usvoje adekvatne mere radi rešavanja ove situacije.

Poglavlje 9: Advokati

Definicije CEPEJ

U Preporuci (2000) 21 Komiteta ministara Saveta Evrope o slobodi obavljanja advokatske profesije navodi se sledeća definicija: „lice koje je prema nacionalnom zakonu kvalifikovano i ovlašćeno da brani i zastupa svoje klijente, da obavlja advokatsku praksu, da se pojavljuje pred sudom ili da savetuje i predstavlja svoje klijente u pravnim stvarima“. Kao što je ranije navedeno, u kontekstu besplatne pravne pomoći, advokat može zastupati klijente pred sudom ili pružati savete, pomoć i zastupanje u pravnim stvarima izvan sudova. Neke države/entitete u kojima je zastupljeno opšte pravo razlikuju kategorije advokata u zavisnosti od toga da li imaju pravo da zastupaju klijente u sudu ili ne (npr. *solicitors* (ne zastupaju na sudu) i *barristers* (zastupaju na sudu) u **Velikoj Britaniji - Engleskoj i Velsu**).

9.1 Broj advokata, njihova organizacija i obuka

U kontekstu: Sistema Kosova

Zakon o advokaturi iz 2013. godine reguliše uslove za obavljanje advokature, prava i obaveze advokata i organizacije Advokatske komore **Kosova** (AKK)⁶³. AKK je nezavisna profesionalna organizacija. Odlučuje o sticanju i prestanku prava za vršenje advokatske delatnosti i utvrđuje naknade i tarife za isplatu i kompenzaciju troškova advokata. AKK, takođe, odlučuje o zahtevima za stručno usavršavanje. AKK ima regionalne ogranke na svakoj od sedam lokacija osnovnih sudova na Kosovu.

Prema zakonu, pravo za obavljanje advokatske profesije stiče se registrovanjem u registar Komore. Advokat gubi pravo na obavljanje advokatske profesije ukoliko, između ostalog, ne obavlja advokatsku profesiju više od 6 meseci bez ikakvog opravdanog razloga i ako ima drugo zanimanje, pored rada u advokatskoj kancelariji ili advokatskoj firmi. Profesori i redovni profesori prava na **Kosovu** su zakonom ovlašćeni da pružaju plaćene pravne savete i mišljenja, ali ne i druge oblike pravne pomoći. Advokati iz drugih zemalja takođe mogu vršiti advokatsku profesiju na **Kosovu** pod uslovima reciprociteta.

Advokati registrovani u Komori imaju pravo pružanja pravne pomoći, koja uključuje pružanje pravnih saveta i mišljenja, pripreme tužbi, izjava i drugih podnesaka, izradu ugovora i sporazuma, zastupanje i odbranu klijenata pred sudovima, kao i njihovo zastupanje u vezi sa širim pravnim zadacima.

Osim registra advokata, Komora vodi evidenciju o obukama pripravnika (Registar pripravnika) u advokatskoj kancelariji. Trajanje pripravnčkog staža je jedna godina.

Ministarstvo pravde nadgleda rad Advokatske komore i zakonitost akata Komore, u skladu sa administrativnom autonomijom Komore.

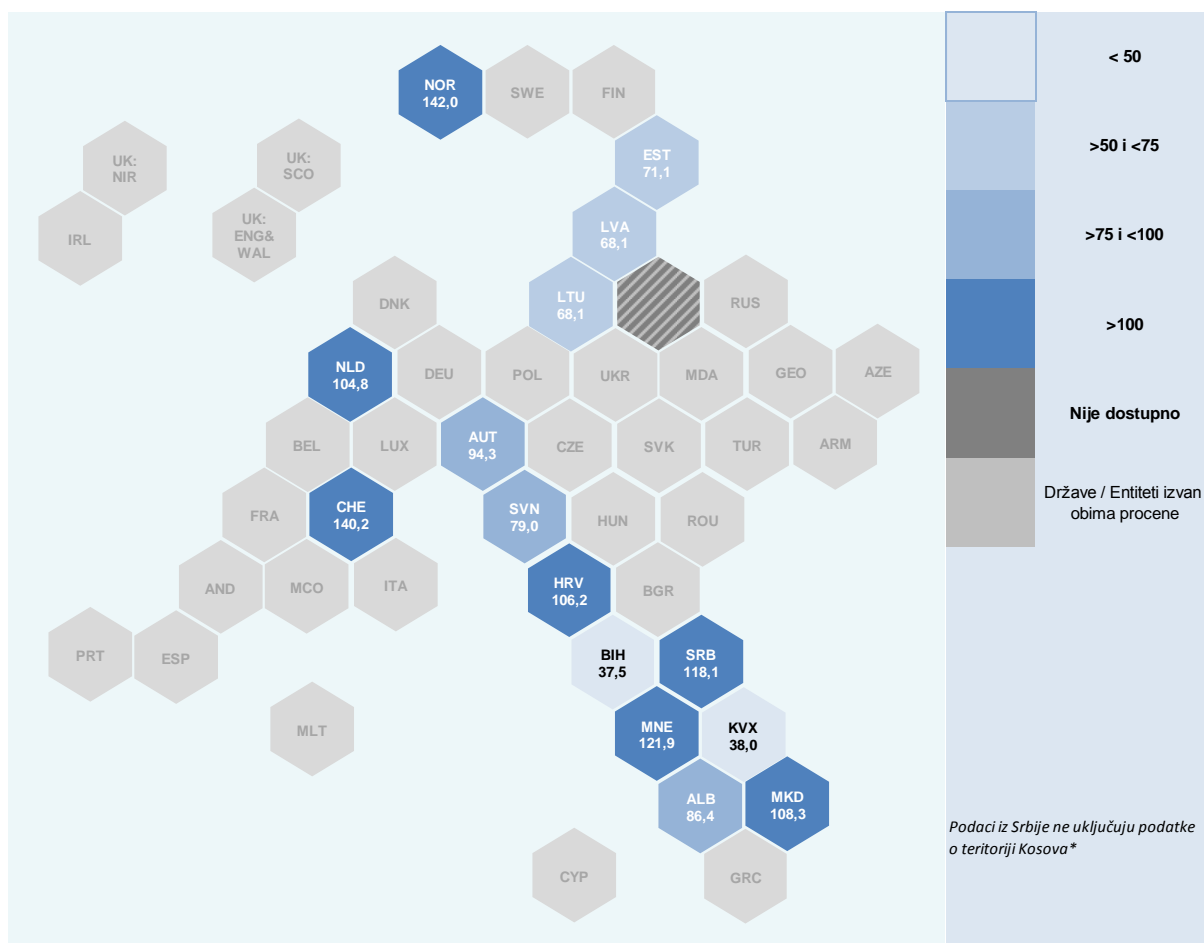
U 2014. godini u Advokatskoj komori Kosova bilo je registrovano 703 advokata, odnosno 38 advokata na 100.000 stanovnika.

⁶³ Zakon o advokaturi, br.04/L-193, 31.05.2013.

Tabela 9.1: Broj advokata na 100.000 stanovnika (K1, K146)

Države / Entiteti	Advokati
Albanija	86,4
Austrija	94,3
Bosna i Hercegovina	37,5
Hrvatska	106,2
Estonija	71,1
Letonija	68,1
Litvanija	68,1
Crna Gora	121,9
Holandija	104,8
Norveška	142,0
Srbija	118,1
Slovenija	79,0
Švajcarska	140,2
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	108,3
Kosovo*	38,0
Države / Entiteti navedeni u tabeli	
Prosečno	92,7
Srednje	94,3
Standardno odstupanje	32,4
Minimalno	37,5
Maksimalno	142,0
Države / Entiteti SE	
Prosečno	146,9
Srednje	108,4
Standardno odstupanje	105,3
Minimalno	9,8
Maksimalno	387,7

Tabela 9.2. Broj advokata na 100.000 stanovnika u 2014. godini (K1, K146)



U poređenju sa drugim zemljama/entitetima unutar grupe, broj advokata u 2014. godini na **Kosovu** bio je jako mali. U okviru grupe, samo **Kosovo** i **Bosna i Hercegovina** prijavili su manje od 50 advokata na 100.000 stanovnika. Ova brojka je takođe niska kada se uzme u obzir celokupno članstvo Saveta Evrope, jer su samo tri zemlje (**Azerbejdžan**, **Bosna i Hercegovina** i **Finska**) prijavile da imaju manje od 40 advokata na 100.000 stanovnika u 2014. godini.⁶⁴ Baltičke zemlje (**Estonija**, **Letonija** i **Litvanija**) imaju između 50-75 advokata; **Albanija**, **Austrija** i **Slovenija** između 75-100 advokata i preostale zemlje/entiteti više od 100 advokata (do 142 u **Norveškoj**) na 100.000 stanovnika.

Razlike između podataka koje su prijavile države/subjekti unutar grupe mogu se objasniti nizom faktora, uključujući univerzitetski sistem i broj diplomiranih studenata, organizaciju kategorije advokata (npr. prisustvo i uloga advokatske komore), advokatski monopol pravnog zastupanja, uslove za obavljanje advokatske profesije, potražnju za advokatskim uslugama u poslovnom sektoru ili stepen priušivosti advokatskih naknada za korisnike.

U konkretnom slučaju **Kosova**, brojke treba tumačiti zajedno sa brojem i vrstom postupka kojim se advokati bave. Dodatnim istraživanjima se takođe može istražiti stepen do kojeg ponuda pravnih usluga na Kosovu odgovara zahtevima za takve usluge od strane korisnika.

⁶⁴ Istraživanje CEPEJ, 2016, Tabela 3.48, str.160. Finska nema advokatski monopol u advokatskim uslugama u poslovnom sektoru. Značajan broj pravnih pomoćnika bez advokatske licence, takođe, obavlja praksu.

Tabela 9.3: Organizacija i obuka za advokatsku profesiju u 2014. godini (K150 i K151)

Države / Entiteti	Organizacija advokatske struke			Specifična pravna obuka za zvanje advokata
	Advokatska komora za celu teritoriju	Advokatska komora na nivou suda	Advokatska komora na nivou ogranka	
Albanija				
Austrija				
Bosna i Hercegovina				
Hrvatska				
Estonija				
Letonija				
Litvanija				
Crna Gora				
Holandija				
Norveška				
Srbija				
Slovenija				
Švajcarska				
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"				
Kosovo*				
Države / Entiteti navedeni u tabeli				
Da	14	6	3	15
Ne ili Ne primenjuje se	1	9	12	0
Države / Entiteti SE				
Da	41	14	14	44
Ne ili Ne primenjuje se	5	32	32	2

U skoro svim zemljama/entitetima unutar grupe (osim **Bosne i Hercegovine**) postoje advokatske komore na nacionalnom nivou. Neke zemlje imaju dodatne komore na nivou suda (npr. **Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Švajcarska**) i na nivou sudskih ogranka (**Bosna i Hercegovina, Holandija i Srbija**).

U svim zemljama/entitetima, pristup advokatskoj profesiji uslovljen je posebnom početnom obukom i/ili ispitom. Ove informacije, koje pokazuju prilično homogenu situaciju u zemljama unutar grupe, ne pružaju nikakvo objašnjenje zbog različitog broja advokata koji se bave profesijom u različitim zemljama. Što se tiče **Kosova**, određeni broj faktora može objasniti ili doprineti niskom broju advokata (u poređenju sa stanovništvom), uključujući i zahteve za obavezanim braniocima u samo ograničenom broju krivičnih predmeta i ograničavajućim kriterijima za obavljanje profesije, kao što su zahtev za isključivo zanimanje i neprekidno obavljanje profesije.⁶⁵ Detaljnija slika situacije na **Kosovu** o broju i ulozi pravne profesije mogla bi se dobiti unakrsnim povezivanjem ovih podataka sa statističkim podacima o diplomcima pravnih fakulteta i njihovim karijernim putevima.

9.2 Preporuke

Preporuka 13: Sprovesti dalju procenu u cilju utvrđivanja da li je broj advokata na Kosovu dovoljan da se bave obimom postupaka, da zadovolje potrebe građana za pravnu pomoć, da sprovedu dalje komparativno istraživanje sa zemljama u Evropi o broju advokata prema specifičnoj funkciji.

Utvdili smo da je u 2014. godini, u poređenju sa drugim zemljama/entitetima unutar grupe, broj advokata na Kosovu bio veoma nizak. U okviru grupe, **samo Kosovo i Bosna i Hercegovina** prijavile su manje od 50 advokata na 100.000 stanovnika.

⁶⁵ Zakon o advokaturi br.04/L-193, 31.5.2013. godine, član 39.

Preporučujemo: dlje istraživanje u cilju procene da li je broj advokata na **Kosovu** dovoljan da se bavi obimom postupaka, da zadovolji potrebe građana za pravnu pomoć, te da sprovede dalje komparativno istraživanje sa zemljama u Evropi o broju advokata po određenoj funkciji.

ČETVRTI DEO: EFIKASNOST AKTIVNOSTI SUDOVA I JAVNIH TUŽILACA

Poglavlje 10: Organizacija sudova

Definicije CEPEJ

U svrhu planske procene CEPEJ, sud se definiše kao „telo ustanovljeno zakonom koje je određeno za presuđivanje određenih vrsta sudskih sporova u određenoj administrativnoj strukturi u kojoj zaseda jedan ili više sudija, na privremenoj ili stalnoj osnovi.“

Prema obrazloženju koje prati šemu, sud se može smatrati ili **pravnim subjektom** ili **geografskom lokacijom**. Zbog toga je potrebno nabrojati sudove prema oba koncepta, što omogućava naročito davanje informacija o dostupnosti sudova za građane. Iz prve perspektive, relevantan je broj pravnih subjekata (administrativnih struktura), a moguće različite odele suda ne treba računati pojedinačno. Za razliku od toga, „sudovi koji se smatraju geografskim lokacijama“ uključuju različite prostorije u kojima se odvijaju sudska saslušanja. Informacije u vezi sa obe konceptualizacije omogućavaju sveobuhvatnije istraživanje o tome u kojoj su meri sudovi dostupni građanima.

Šema dodatno razlikuje sudove opšte nadležnosti i specijalizovane sudove. Prvi su sudovi koji se bave svim pitanjima koja se ne pripisuju specijalizovanim sudovima zbog prirode predmeta. Međutim, komore ili odeljenja odgovorna za „porodične predmete“ ili „slučajeve upravnog prava“ koje su pod nadležnošću istog suda opšte nadležnosti ne smeju se smatrati specijalizovanim sudovima.

GLAVNI NALAZI

1. **Kosovski** model suda sastoji se od nekoliko osnovnih sudova sa nekoliko ogranaka sudova raspoređenih širom teritorije, u cilju garantovanja efikasnog pristupa građana pravosuđu. Umesto toga, usvojen je koncentrisani pristup u pogledu privrednih i upravnih pitanja, koji su u isključivoj nadležnosti dva Odeljenja u Osnovnom sudu u Prištini (str. 87).
2. Specijalizovani sudovi (prema definiciji CEPEJ) nisu često angažovani na **Kosovu**. Umesto toga, u svakom sudu deluju specijalizovana odeljenja i odseci (str. 88).
3. U građanskom/ privrednom sektoru, u 2014. godini, situacija je takođe bila zabrinjavajuća. Sudovi su te godine uspeli rešiti više predmeta od zaprimljenih (Stopa rešenih predmeta 112%). Treba naglasiti da je broj dolaznih građanskih i privrednih parničnih predmeta na **Kosovu** nizak. Međutim, postoji veliki broj predmeta koji su u postupku rešavanja. Vremensko raspoređivanje predmeta za ovu kategoriju predmeta na prvostepenim i drugostepenim nivoima bilo je najviše u grupi. Niska stopa rešenih predmeta i prilično visoko vremensko raspoređivanje predmeta imaju negativne učinke na predmete koji su u postupku (stranice 95 i 98).
4. Situacija u upravnom sektoru 2014. godine bila je vrlo problematična na prvostepenim i drugostepenim nivoima, usprkos malom broju zaprimljenih predmeta. Od 2013. godine, Osnovni sud u Prištini ima isključivu nadležnost za prvostepeni nivo ovih predmeta, za celo **Kosovo**. Vrlo niska stopa rešenih predmeta i visoka vrednost vremenskog raspoređivanja predmeta ukazuju na to da se sud suočava sa značajnim poteškoćama u upravljanju zaprimljenim predmetima (stranice 102 i 104).
5. U 2014. godini, rezultat rada suda u krivičnom sektoru bio je pozitivniji u odnosu na ostale sektore (građanski/privredni sudski sporovi i upravni sporovi). Postojao je veliki broj zaprimljenih krivičnih predmeta na prvostepenom nivou, ali 94% ovih predmeta predstavljaju postupke za lakše prekršaje (str. 110).

6. Broj predmeta koje tužiocima pokreću pred sudovima na **Kosovu** u 2014. godini bio je znatno veći nego u drugim zemljama/entitetima unutar grupe (osim **Litvanije i Norveške**). S druge strane, broj prekinutih predmeta bio je nizak u poređenju s drugim zemljama/entitetima (str. 108).

Organizacija i distribucija sudova

U kontekstu: Sistema Kosova

Kao što je predviđeno u poglavlju 1.2, nova struktura sudskog sistema na **Kosovu**, uvedena sa Zakonom o sudovima iz 2013. godine sastoji se od 7 Osnovnih sudova, Apelacionog suda i Vrhovnog suda. Svaki Osnovni sud ima između 2 i 4 ogranka, definisanih kao njegova geografska pododeljenja. Pored toga, „Specijalna komora Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za pitanja privatizacije“ funkcioniše kao prva i apelaciona instanca u vezi sa sporovima o pitanjima privatizacije.⁶⁶

U Osnovnim sudovima, uspostavljena su odeljenja u cilju raspoređivanja predmeta na osnovu prirode predmeta. Ona uključuju Odeljenje za privredne sporove i Odeljenje za upravne sporove koja funkcionišu u Osnovnom sudu u Prištini za celu teritoriju **Kosova**; Odeljenje za teška krivična dela koje funkcioniše u sedištu svakog Osnovnog suda; Opšte odeljenje koje funkcioniše u svakom sedištu Osnovnog suda i svakom ogranku Osnovnog suda; i Odeljenje za maloletnike, koje funkcioniše u okviru Osnovnih sudova.⁶⁷ Slično tome, Apelacioni sud čine Opšte odeljenje; Odeljenje za teška krivična dela; Odeljenje za privredne sporove; Odeljenje za upravne sporove; i Odeljenje za maloletnike.

Shodno tome, u smislu pravnih subjekata, na Kosovu je 2014. godine bilo 7 prvostepenih sudova opšte nadležnosti i 1 prvostepeni specijalizovani sud („Specijalna komora Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za pitanja privatizacije“). Što se tiče geografskih lokacija, postojao je 31 sud, koji se sastoje od 7 Osnovnih sudova i njihovih ogranaka, Posebne komore Vrhovnog suda, Apelacionog suda i Vrhovnog suda.⁶⁸

Prvostepeni sudovi kao pravni subjekti i kao geografske lokacije

⁶⁶ Zakon o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za pitanja privatizacije, br. 04/L-33, 22.09.2011. godine, član. 3.

⁶⁷ Zakon o sudovima b. 03/L-199, član. 12.

⁶⁸ U skladu sa članom 2(1.3) Zakona o sudovima, ogranak je geografsko pododeljenje Osnovnog suda.

Tabela 10.1: Broj sudova u 2014. godini (K1, K42)

Države / Entiteti	Svi sudovi (geografska lokacija)	Broj svih sudova (geografska lokacija) per 100 000 inhabitants	Ukupan broj prvostepenih sudova courts	Ukupan broj prvostepenih sudova na 100 000 stanovnika	Prvostepeni sudovi opšte nadležnosti	Broj prvostepenih sudova opšte nadležnosti na 100 000 stanovnika	Specijalizovani prvostepeni sudovi	% specijalizovanih prvostepenih sudova
Albanija	38	1,3	29	1,0	22	1,0	7	24,1%
Austrija	103	1,2	147	1,7	129	1,7	18	12,2%
Bosna i Hercegovina	98	2,6	72	1,9	67	1,9	5	6,9%
Hrvatska	203	4,8	139	3,3	65	3,3	74	53,2%
Estonija	22	1,7	6	0,5	4	0,5	2	33,3%
Letonija	48	2,4	35	1,7	34	1,7	1	2,9%
Litvanija	62	2,1	59	2,0	54	2,0	5	8,5%
Crna Gora	22	3,5	18	2,9	15	2,9	3	16,7%
Holandija	40	0,2	12	0,1	11	0,1	1	8,3%
Norveška	73	1,4	66	1,3	64	1,3	2	3,0%
Srbija	162	2,3	155	2,2	93	2,2	62	40,0%
Stonija	77	3,7	60	2,9	55	2,9	5	8,3%
Švajcarska	301	3,7	276	3,4	167	3,4	109	39,5%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	34	1,6	28	1,4	25	1,4	3	10,7%
Kosovo*	31	1,7	8	0,4	7	0,4	1	12,5%
Države / Entiteti navedeni u tabeli								
Prosečno	88	2	74	2	54	2	20	0
Srednje	62	2	59	2	54	2	5	0
Standardno odstupanje	79	1	75	1	47	1	34	0
Minimalno	22	0	6	0	4	0	1	0
Maksimalno	301	5	276	3	167	3	109	1
Države / Entiteti SE								
Prosečno*	242	1,8	206	2,0	342	2,0	63	25,1%
Srednje*	77	1,5	69	1,4	55	1,4	7	16,7%
Standardno odstupanje	554	1,0	352	2,1	1 405	2,1	182	24,5%
Minimalno	1	0,2	4	0,1	1	0,1	1	0,6%
Maksimalno	3 455	4,8	1 880	13,2	9 460	13,2	1 094	94,5%

*Španija i Turska nisu obuhvaćene prosekom i medijanom za prvostepene sudove zbog njihove specifične metodologije brojanja sudova

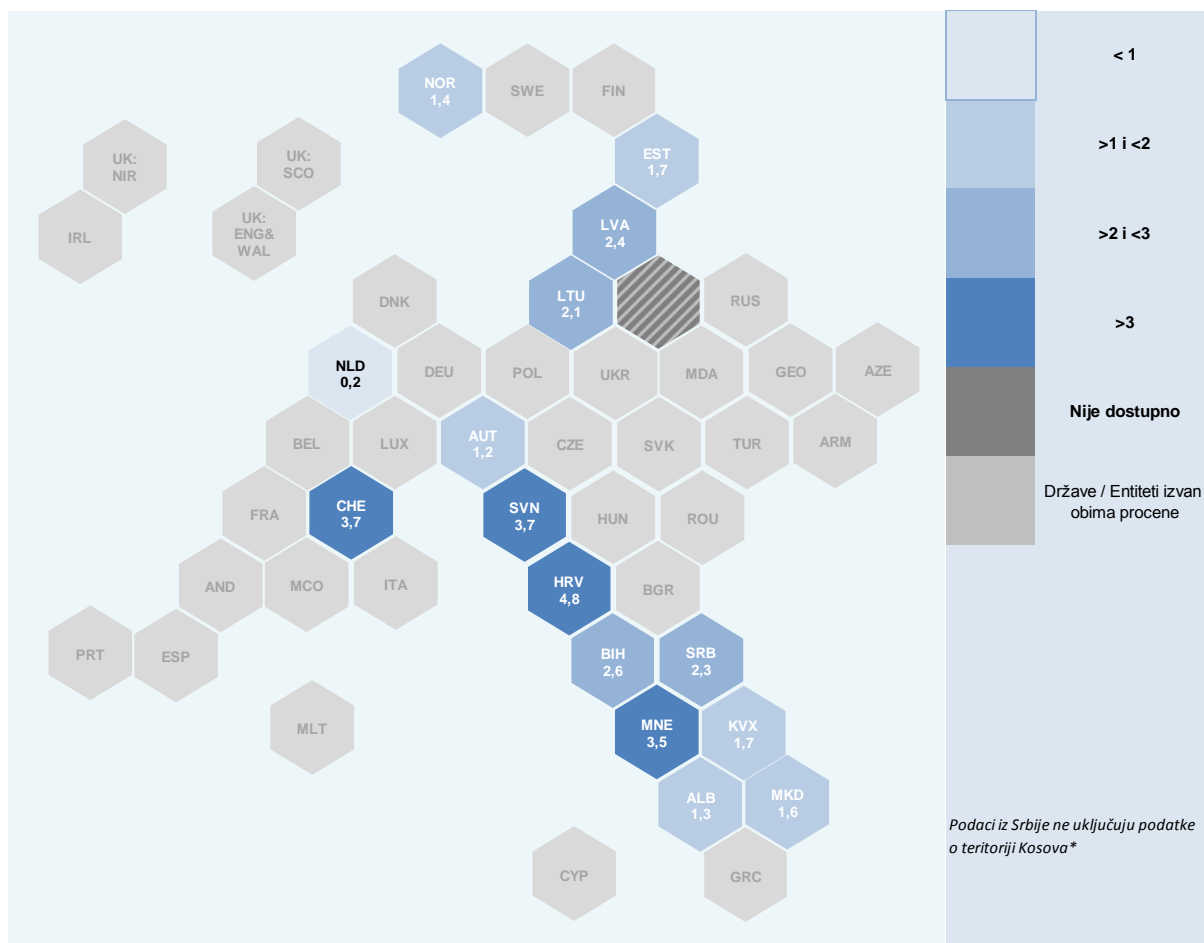
Nedovoljna i nejednaka geografska distribucija pravosudnih institucija utiče na fizički pristup pravosuđu. Stoga je vredno ispitati kako je sudski sistem organizovan na teritoriji zemlje/entiteta. Kao što je istaknuto u izveštaju CEPEJ, 2016. godine, sudska organizacija na teritoriji značajno varira među zemljama članicama Saveta Evrope. Dok neke zemlje uspostavljaju koncentrisani model sa malim brojem velikih sudova, druge su se opredelile za distribuciju manjih sudova na celoj teritoriji.⁶⁹

Tabela 10.1 ispituje broj sudova u 2014. godini u zemljama/entitetima grupe. Ona razlikuje sudove kao „pravne subjekte“ i sudove kao „geografske lokacije“ (videti gore navedene definicije CEPEJ). Prema ovoj tabeli, sve zemlje/entiteti grupe raspoređuju najmanje jedan prvostepeni sud, kao pravni subjekt, na 100.000 stanovnika, sa izuzetkom **Kosova, Estonije i Holandije** (manje od jednog suda na 100.000 stanovnika). Međutim, broj sudova kao geografskih lokacija na Kosovu poklapa se sa medijanom i prosekom grupe (**Kosovo**: 1,7 sudova na 100.000 stanovnika, medijan i prosek: 2 suda na 100.000 stanovnika). Ovo je zbog toga što u svakom od njih postoji nekoliko Ogranaka sudova u okviru jednog od Osnovnih sudova na Kosovu. Dakle, model kosovskog suda sastoji se od nekoliko osnovnih sudova sa nekoliko ogranaka sudova raspoređenih širom teritorije kako bi se građanima garantovao efikasan pristup pravosuđu. S druge strane, usvojen je koncentrisani pristup u pogledu privrednih i upravnih sporova, koji su u isključivoj nadležnosti Odeljenja za privredne sporove i Odeljenja za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini.

Mapa 10.2 ispod, grupiše zemlje/entitete grupe u 4 kategorije sa rastućim brojem sudova, kao geografskih lokacija, na 100.000 stanovnika.

⁶⁹ Izveštaj CEPEJ, str. 171

Mapa 10.2: Broj sudova (geografskih lokacija) na 100.000 stanovnika u 2014. godini (K1, K42)



Mapa 10.2 pokazuje da postoji manje od jednog suda na 100.000 stanovnika u **Holandiji** (0,2); između 1 i 2 geografskih lokacija suda na Kosovu, **Albaniji, Austriji, Estoniji, Norveškoj** i „**Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji**“; između 2 i 3 suda u **Bosni i Hercegovini, Letoniji, Litvaniji** i **Srbiji**; i više od tri suda u **Hrvatskoj, Crnoj Gori, Sloveniji** i **Švajcarskoj**.

Specijalizovani sudovi

Tabela 10.3 navedena ispod razmatra broj specijalizovanih prvostepenih sudova. Postoji raznovrsnost modela između zemalja/entiteta u grupi u pogledu prisustva specijalizovanih sudova. Ova tabela pokazuje da je broj specijalizovanih prvostepenih sudova u rasponu od jednog na **Kosovu** („Specijalna komora Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za pitanja privatizacije“), u **Letoniji** i **Holandiji**, do 109 u **Švajcarskoj**. Prema tome, specijalizovani sudovi (prema definiciji CEPEJ) nisu često angažovani na Kosovu. U svakom sudu rade specijalizovana odeljenja (kao što je Odeljenje za privredne sporove i Odeljenje za upravne sporove koja funkcionišu u Osnovnom sudu u Prištini) i odseci koji se nalaze se u svakom sudu.

Tabela 10.3: Broj prvostepenih specijalizovanih sudova (K43) i predviđena promena u organizaciji sudova (K44)

Države	Broj specijalizovanih prvostepenih sudova (pravna lica)													
	Ukupno	Privredni sudovi	Stečajni sudovi	Radni sudovi	Porodični sudovi	Sudovi za rentu i zakupe	Sudovi za izvršenje krivičnih kazni	Borba protiv terorizma, organizovano g kriminala i korupcije	Sporovi u vezi sa internetom	Upravni sudovi	Sudovi za socijalno osiguranje i/ili socijalni rad	Vojni sudovi	Drugo	Foreseen change in court organisation
Albanija	7	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	6	NAP	NAP	NAP	
Austrija	19	2	NAP	1	NAP	NAP	2	NAP	NAP	11	1	NAP	2	
Bosna i Hercegovina	5	5	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Hrvatska	74	7	NAP	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	4	NAP	NAP	62	
Estonija	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	NAP	NAP	NAP	
Letonija	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NA	NAP	
Litvanija	5	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	5	NAP	NAP	NAP	
Crna Gora	3	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	NAP	
Holandija	1	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Norveška	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	
Srbija	62	16	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	45	
Slovenija	5	NAP	NAP	4	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	1	NAP	NAP	
Švajcarska	109	5	29	40	17	40	6	2	2	23	12	8	28	
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	3	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	2	
Kosovo*	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	
Države / Entiteti navedeni u tabeli														
Postoje	15	7	1	4	1	1	2	2	1	11	3	1	7	11
Ne postoje	0	8	14	11	14	14	13	13	14	4	12	13	8	4
NN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
1														
Države / Entiteti SE														
Postoje	40	21	2	17	8	7	7	5	1	27	7	9	22	28
Ne postoje	5	23	41	29	36	38	37	39	43	15	37	32	23	19
NN	1	1	2	0	1	1	1	1	1	2	1	4	1	

Važno je napomenuti da se evropski trend „kreće prema smanjenju broja sudova i posledičnom povećanju veličine sudova, uključujući i veći broj sudija, kao i specijalizaciju pravosudnog sistema“. ⁷⁰ Tabela 10.4 ispod razmatra broj sudija po prvostepenim sudovima, čime se omogućava uvid u modele suda usvojene u različitim zemljama/entitetima. Ona razlikuje sudove kao „pravne subjekte“ i kao „geografske lokacije“. (videti gore navedene definicije CEPEJ).

Broj sudija po prvostepenom sudu

⁷⁰ Izveštaj CEPEJ, str. 171

Tabela 10.4: Broj profesionalnih sudija po sudu u 2014. godini (K1, K42, K46)

Države/entiteti	Svi sudovi (geografska lokacija)	Broj profesionalnih sudija u odnosu na broj sudova (geografska lokacija)	Ukupan broj prvostepenih sudova	Broj profesionalnih sudija u odnosu na ukupan broj prvostepenih sudova
Albanija	38	9,6	29	8,97
Austrija	103	15,7	147	8,33
Bosna i Hercegovina	98	10,1	72	9,29
Hrvatska	203	9,2	139	9,66
Estonija	22	10,5	6	28,17
Letonija	48	10,2	35	8,77
Litvanija	62	12,2	59	11,37
Crna Gora	22	11,5	18	10,11
Holandija	40	59,0	12	152,42
Norveška	73	7,7	66	5,62
Srbija	162	16,7	155	15,05
Slovenija	77	12,0	60	12,07
Švajcarska	301	4,3	276	3,20
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	34	18,5	28	17,71
Kosovo*	31	10,2	8	33,88
States / Entities listed in the table				
Average	88	14,49	74	22,3
Median	62	10,50	59	10,1
Standard deviation	79	12,81	75	36,9
Minimum	22	4,29	6	3,2
Maximum	301	58,98	276	152,4
CoE States / Entities				
Prosečno*	242	13,37	206	15,0
Srednje*	77	10,76	69	9,3
Standardno odstupanje	554	10,38	352	24,5
Minimalno	1	1,70	4	2,1
Maksimalno	3 455	58,98	1 880	152,4

*Španija i Turska nisu obuhvaćena prosekom i medijanom za prvostepene sudove zbog njihove specifične metodologije brojanja sudova.

Tabela 10.4 pokazuje da se broj profesionalnih sudija po sudu razlikuje kada se posmatraju sudovi kao „pravni subjekti” i kao „geografske lokacije“. **Kosovo, Estonija i Holandija** prijavile su najniže brojke prvostepenih sudova kao pravnih subjekata (**Kosovo**: 8, **Estonija**: 6, **Holandija**: 12). To su zemlje/entiteti unutar grupe koji zapošljavaju najveći broj sudija u takvim sudovima: 33.88 profesionalnih sudija po sudu na **Kosovu**; 28.17 u **Estoniji** i 152.42 u **Holandiji** (dok je medijan 10.1, a prosek 22.3).

Međutim, na **Kosovu**, je distribuisano dodatnih 20 sudova koji su prijavljeni pod kategorijom „geografska lokacija“ (**Kosovo**: 31). Broj sudija po sudovima kao geografskim lokacijama na **Kosovu** je blizu medijana grupe (**Kosovo**: 10.2; medijan: 10.50).

Osim toga, na **Kosovu** postoje razlike između različitih osnovnih sudova. Osnovni sud u Prištini, gde Odeljenje za privredne sporove i Odeljenje za upravne sporove deluju na celoj teritoriji Kosova, zapošljava više sudija od drugih osnovnih sudova i njihovih ogranaka.

Poglavlje 11: Efikasnost

Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava posvećuju posebnu pažnju „razumnom vremenu“ obavljanja sudskog postupka (H. protiv Francuske, broj 10073/82, oktobar 1989. godine). Sud je posebno utvrdio kriterijume za procenu opravdanosti trajanja postupka i pravila za izračunavanje dužine postupka. Pored navedenog, a kao njihova specifikacija, CEPEJ je razvio dva indikatora rezultata kako bi se procenila efikasnost suda na evropskom nivou. Ovi indikatori su opisani u nastavku.⁷¹

Definicije CEPEJ

CEPEJ koristi dva ključna indikatora rezultata kako bi se procenila efikasnost suda.⁷² Prvi indikator, Stopa rešenih predmeta, meri koliko efikasno sudovi u državi ili entitetu mogu upravljaju zaprimljenim brojem predmeta. Drugi indikator, izračunato vremensko raspoređivanje predmeta, meri procenjeni broj dana koji su potrebni da se predmet završi. Indikatori se mogu proučavati zajedno kako bi se dobila početna opšta slika efikasnosti sudova u određenoj zemlji; analiza njihove evolucije tokom vremena omogućila bi bolje razumevanje napora koje sudovi ulažu da održe ili poboljšaju efikasnost.

Stopa rešenih predmeta (SRP)

Stopa rešenih predmeta je jednostavan odnos, koji se dobije kada se broj rešenih predmeta podeli sa brojem zaprimljenih predmeta, izraženo u procentima.

$$\text{Stopa rešenih predmeta (\%)} = \frac{\text{Rešeni predmeti u određenom periodu}}{\text{Zaprimljeni predmeti u određenom periodu}} \times 100$$

Stopa rešenih predmeta iznad 100% ukazuje na sposobnost sistema da reši više predmeta od onih zaprimljenih, čime se smanjuje bilo koji postojeći broj zaostalih predmeta (predmeti u toku). Stopa rešenih predmeta pokazuje kako se sud ili sudski sistem suočava sa protokom predmeta. Omogućava upoređivanje čak i kada parametri datih predmeta u različitim zemljama nisu identični u svakom pogledu.

Vremensko raspoređivanje predmeta (VRP)

Izračunato vremensko raspoređivanje predmeta daje dodatni uvid u to koliko dugo će biti potrebno da se reši određeni predmet u određenoj nadležnosti. Indikator deli ukupan broj nerešenih predmeta na kraju posmatranog perioda sa brojem rešenih predmeta tokom istog perioda i pretvara taj odnos u dane. Ovaj indikator meri teorijsko vreme potrebno za rešavanje predmeta koji se rešavaju na sudu, s obzirom na trenutni tempo rada sudova u toj zemlji i obim nerešenih predmeta.

$$\text{Izračunato vremensko raspoređivanje predmeta} = \frac{\text{Broj nerešenih predmeta na kraju određenog perioda}}{\text{Broj rešenih predmeta na kraju određenog perioda}} \times 365$$

Vremensko raspoređivanje predmeta omogućava poređenje unutar iste nadležnosti tokom vremena i, uz određenu opreznost, između pravosudnih sistema u različitim zemljama. Takođe je relevantno za procenu i izradu predviđanja efikasnosti sudova u tom pogledu u svetlu utvrđenih standarda za dužinu trajanja postupka. Ipak, istaknuto je da ovaj indikator nije prosečno vreme potrebno za obradu predmeta, već teoretski prosek trajanja procesa unutar određenog sistema. Kao takav, indikator ne pokazuje kombinaciju, koncentraciju ili meritornost predmeta.

⁷¹ Izveštaj CEPEJ 2016, str. 184

⁷² Smernice GOJUST pozivaju države članice Saveta Evrope da organizuju svoj sistem prikupljanja podataka kako bi bile u mogućnosti da obezbede relevantne informacije za izračunavanje ovih indikatora. CEPEJ(2008)11.

Dva indikatora mogu se proučavati zajedno kako bi se postigla inicijalna opšta slika efikasnosti sudova u određenoj zemlji/entitetu; analiza njihove evolucije tokom vremena omogućava bolje razumevanje napora koje sudovi ulažu da održe ili poboljšaju efikasnost.⁷³

U svrhu merenja ova dva indikatora učinka, **zaprimljeni predmeti** su svi predmeti upućeni sudu (prvostepenom, drugostepenom ili Vrhovnom sudu) po prvi put u referentnoj godini. **Nerešeni predmeti** su predmeti koji nisu završeni u datom periodu. Svaka nadležnost daje dva merenja: nerešeni predmeti iz prethodne godine (nerešeni predmeti na dan 1. januara) i na kraju referentne godine (nerešeni predmetima na dan 31. decembar). **Rešeni predmeti** obuhvataju sve postupke koji su završeni na razmatranom nivou (prvostepeni ili žalbeni postupak) tokom godine, bilo putem presude ili bilo koje druge odluke koja je okončala postupak. Prijavljeni broj ne bi trebalo da uključuje privremene odluke ili odluke vezane za postupak.

Vrste predmeta

CEPEJ ocenjuje rad suda u različitim sektorima pravosuđa i prikuplja podatke o dve glavne kategorije: „osim krivičnih postupaka“ i „krivični postupci“ - kao i o brojnim podkategorijama unutar svakog od njih.

Kategorija „**osim krivičnih postupaka**“ obuhvata: građanske (i privredne) parnične postupke; vanparnične postupke (koji obuhvataju opšte građanske i privredne postupke i postupke u registru); upravne postupke; i „druge“ postupke. Parnični postupci su postupci u kojima sudija odlučuje, dok su vanparnični postupci oni čiju registraciju vrši pojedinac. Upravni postupci (parnični ili vanparnični) odnose se na sporove između građana i (lokalnih, regionalnih ili nacionalnih) javnih organa, na primer odbijanje zahteva za izdavanje građevinske dozvole. U nekim zemljama upravne postupke rešavaju posebni upravni sudovi ili tribunali, dok se u drugim slučajevima postupci vode u građanskim sudovima. Države članice/entiteti takođe mogu da primenjuju žalbene sisteme u okviru javne uprave koji dozvoljavaju nezadovoljnoj (privatnoj) stranci da odluku revidira viši organ uprave. Korišćenje takvih upravnih tužbi može biti obavezan preduslov za pristup sudu i na taj način pruža javnoj upravi alat za ispravljanje neprimerenih prvostepenih upravnih odluka bez uključivanja sudova. Jedan od očekivanih rezultata je smanjenje broja upravnih predmeta pred sudovima.

Kao što je objašnjeno u nastavku, tabele i mape u ovom poglavlju analiziraju podatke o građanskim (i privrednim) parničnim postupcima i upravnim postupcima.

Što se tiče kategorije „**krivičnih predmeta**“, napravljena je glavna razlika u prikupljanju podataka između „teških“ krivičnih dela i „lakših“ (prekršaja). U obrazloženju CEPEJ za upitnik, krivičnim predmetima smatraju se svi predmeti za koje sudija može da izrekne sankciju, čak i ako je ova sankcija predviđena (kako se to dešava u nekim pravnim sistemima), u upravnom kodeksu (npr. kazne ili društveni rad u vezi sa nekim anti-socijalnim ponašanjem, neprijatnostima ili saobraćajnim prekršajima). Međutim, krivična dela koja su sankcionisana direktno od strane policije ili od strane upravnog organa, a ne od sudije, ne treba smatrati „krivičnim predmetima“ (npr. kazna za parkiranje u zatvorenom prostoru koja nije osporena pred sudijom, ili nepoštivanje administrativnih formalnosti koja nije osporena pred sudijom). Što se tiče razlike između lakših i teških krivičnih dela, a kako bi se osigurala doslednost odgovora između različitih sistema, države/entiteti koji učestvuju u proceni treba da klasifikuju i prijave kao „lakše“ sva krivična dela za koja nije moguće izreći kaznu lišavanja slobode. Nasuprot tome, teška krivična dela su sva krivična dela kažnjiva lišavanjem slobode (hapšenje i pritvor, zatvaranje).

U tom pogledu, CEPEJ se oslanja na Evropski izveštaj o krivičnim delima i krivičnom pravosuđu Saveta Evrope kao zajednički referentni vodič u vezi sa kategorijama krivičnih predmeta u većini pravnih sistema. Ipak, podaci prikupljeni od država i entiteta naglašavaju važne razlike u načinu na koji se određene grupe predmeta izračunavaju unutar kategorija upitnika CEPEJ. Razlike su takođe prijavljene u istom pravnom sistemu tokom vremena. Ovo čini poređenja manje pouzdanim. Kao posledica toga, analizu podataka i upoređivanja treba izvršiti u bliskoj vezi sa komentarima nacionalnih dopisnika o specifičnostima svakog pravnog sistema.

⁷³ Izveštaj CEPEJ 2016, str. 185

Imajte na umu da su **tačnost podataka i statistička pouzdanost** suštinski važni za studije procene, kao što je ovaj. Pitanje koje se pojavljuje na **Kosovu** i u nekim zemljama/entitetima odnosi se na brojanje predmeta koji su podeljeni ili ponovo ujedinjeni tokom procesa. To da li se oni smatraju istim predmetom ili različitim utiče na prijavljene statistike o zaprimljenim, rešenim i nerešenim predmetima, a samim tim i na obračunate indikatore Stope rešenih predmeta i Vremenskog raspoređivanja predmeta. Slično tome, dodeljivanje novog broja predmeta koje Apelacioni sud ili Vrhovni sud upućuju na prvostepeni postupak utiče na ispravnost prijavljenih podataka i utiče na tačnost izračunavanja prosečne dužine postupka za specifične kategorije. Ovaj pristup vešto uvećava broj zaprimljenih predmeta i ne dozvoljava izračunavanje stvarne dužine postupka. Stoga se preporučuje dalje unapređenje metodologije za sastavljanje pouzdanih statističkih podataka, u skladu sa Smernicama CEPEJ o sudskoj statistici (GOJUST), i nastavljanje sa prikupljanjem tačnih podataka. Uloga elektronskog sistema upravljanja predmetima je ključna u tom pogledu: ugrađene funkcije moraju omogućiti pravilno praćenje statistike (uključujući ključne indikatore rezultata za upravljanje sudom). Potrebno je ponoviti da izračunato vremensko raspoređivanje predmeta nudi vredne informacije o procenjenom maksimalnom trajanju postupka. Međutim, podaci o stvarnom trajanju postupaka (iz funkcionalnog IT sistema) su potrebni da bi se izvršila potpuna analiza.⁷⁴

Konačno, važno je napomenuti da je sposobnost sudova da upravlja predmetima usko povezana sa brojem sudija koji rade u sudskom sistemu. Stoga je zanimljivo izračunati i uporediti broj zaprimljenih i rešenih predmeta po sudiji (**predmet po sudiji, CpJ indikator**) kako bi se dobio dodatni uvid u funkcionisanje pravosudnog sistema. Takva analiza treba da uzme u obzir specifičnosti svakog sistema i detaljno ispita podatke o osoblju koje obavlja sudske poslove.⁷⁵ Međutim, kako je objašnjeno u poglavlju 1 ovog izveštaja, filozofija CEPEJ u pogledu efikasnosti pravosuđa preporučuje povećanje resursa (uključujući i broj sudija i tužilaca) samo kao poslednje sredstvo, kada se preduzmu sve druge mere za poboljšanje funkcionisanja sudova i tužilaštava, ali koje nisu dovoljne da se reše problemi. S tim u vezi, potrebno je ponoviti da je **Kosovo** u 2014. godini uložilo veće budžetske napore za svoj pravosudni sistem s obzirom na njegovo bogatstvo (videti gore Poglavlje 3).

11.1 Građanski i privredni sudski postupci

U skladu sa pristupom najnovijeg izveštaja CEPEJ o evropskim pravosudnim sistemima, ovaj odeljak ne analizira podatke u vezi sa vanparničnim postupcima. Jedan od razloga za to je postojanje značajne razlike između zemalja Evrope u pogledu definicije i računanja vanparničnih postupaka, što utiče na naučni značaj zaključaka koji se mogu izvući iz analize podataka. Stoga je poželjnije fokusirati analizu na građanske i privredne parnične postupke.⁷⁶

U kontekstu: Sistema na Kosovu

Postupci navedeni na **Kosovu** kao „građanski parnični postupci“ i „ekonomski ili privredni postupci“ uključeni su u ovu kategoriju („predmeti nasledstva“ i „neosporeni predmeti“ nisu uključeni).

Kao što je navedeno u odeljku o sudovima, Opšte odeljenje, sa odsekom za građanske postupke, funkcioniše na nivou svakog Osnovnog suda i u svakom ogranku Osnovnih sudova. Osim toga, Osnovni sud u Prištini uključuje Odeljenje za upravne sporove koje ima isključivu nadležnost za celo **Kosovo** u vezi sa ovim pitanjima.⁷⁷ Drugostepene parnične postupke obavlja građanski odsek Opšteg odeljenja pri Apelacionom sudu, a drugostepene privredne postupke vrši Odeljenje za privredne sporove u Apelacionom sudu.

Prvostepeni i drugostepeni postupci iz Specijalne komore Vrhovnog suda nisu uključeni u brojke navedene u nastavku, pošto se bave specifičnim temama.

⁷⁴ Izveštaj CEPEJ, str.185

⁷⁵ Izveštaj CEPEJ, str.187-188

⁷⁶ Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravosuđa, istraživanje CEPEJ, br.23, izdanje za 2016. godinu (podaci iz 2014. godine), str.188

⁷⁷ Zakon o sudovima Kosova, br. 03/L-199, član 12.

11.1.1 Indikatori broja predmeta i rezultata

Prvostepeni sudovi

Tabela 11.1: Prvostepeni sudovi- parnični građanski i privredni postupci u 2014. godini (K1, K91)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,26	0,55	0,55	0,26	100%	171	-0,9%
Austrija	0,44	1,11	1,14	0,41	103%	130	-7,4%
Bosna i Hercegovina	8,40	4,13	4,72	7,80	114%	603	-7,1%
Hrvatska	5,16	3,92	4,45	4,63	113%	380	-10,2%
Estonija	0,52	1,28	1,33	0,46	104%	125	-11,9%
Letonija	1,52	2,25	2,22	1,55	98%	255	+2,3%
Litvanija	0,93	3,97	3,87	1,03	97%	97	+10,9%
Crna Gora	2,31	4,42	3,70	3,02	84%	298	+31,1%
Holandija	NA	0,99	0,99	0,36	99%	132	NN
Norveška	0,16	0,38	0,36	0,18	97%	176	+7,1%
Srbija	2,61	3,18	2,92	2,87	92%	359	+10,0%
Slovenija	2,61	2,91	3,17	2,35	109%	270	-10,1%
Švajcarska	0,97	2,97	2,99	0,95	101%	116	-2,2%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	1,58	2,67	3,12	1,13	117%	132	-28,3%
Kosovo*	2,48	0,90	1,01	2,38	112%	862	-4,2%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	2,14	2,38	2,44	1,96	103%	274	-1,5%
Srednje	1,55	2,67	2,92	1,13	101%	176	-3,2%
Standardno odstupanje	2,24	1,41	1,45	2,06	9%	213	+13,8%
Minimalno	0,16	0,38	0,36	0,18	84%	97	-28,3%
Maksimalno	8,40	4,42	4,72	7,80	117%	862	+31,1%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	1,97	2,68	2,69	1,86	100%	238	-0,2%
Srednje	1,49	2,26	2,28	1,13	100%	177	-2,1%
Standardno odstupanje	2,17	1,84	1,90	2,05	11%	150	+12,3%
Minimalno	0,16	0,20	0,20	0,16	56%	33	-28,3%
Maksimalno	9,59	7,27	7,45	9,39	119%	603	+35,9%

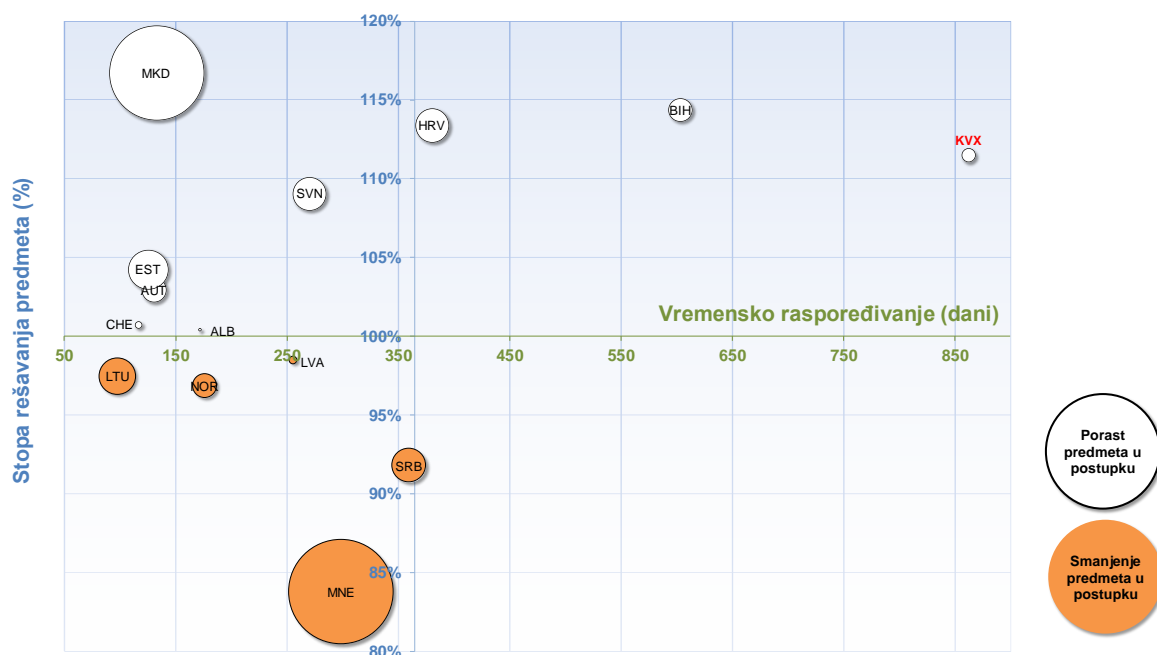
Tabela 11.1 pokazuje da su u 2014. godini prvostepeni sudovi u zemljama/entitetima u grupi u proseku primili 2.38 građanskih i privrednih parničnih predmeta na 100 stanovnika i uspeli da reše nešto veći broj predmeta (2.44) tokom godine (Stopa rešenih predmeta od 103%).

Međutim, ključne razlike mogu se naglasiti u različitim zemljama/entitetima. Sudovi u 4 zemlje/entiteta (**Kosovo, Albanija, Holandija i Norveška**) primili su manje od jednog građanskog i privrednog parničnog predmeta na 100 stanovnika, dok su u **Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori** sudovi primili više od 4 predmeta na 100 stanovnika.

Komentari koje su dostavili nacionalni dopisnici u određenoj meri objašnjavaju ove razlike. U nekim zemljama/entitetima alternativni mehanizmi za rešavanje sporova imaju efekat filtera u pogledu broja predmeta kojima se sudovi bave (npr. **Norveška**). Na **Kosovu** bi moglo biti interesantno razumeti razloge za nizak broj dolaznih građanskih i privrednih parničnih predmeta u 2014. godini (0.90 na 100 stanovnika). To se može pripisati nedostatku poverenja građana u pravosudni sistem ili nedovoljnoj pravnoj pomoći koja se na primer obezbeđuje. Takođe, bilo bi važno ispitati evoluciju ovog broja od 2014. godine.

Iste brojke i indikatori rezultat ispitani su na grafičkom prikazu 11.2 u nastavku.

Grafikon 11.2: Prvostepeni sudovi – Parnični građanski i privredni postupci u 2014. godini - Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i varijaciju predmeta koji su u toku rešavanja (K91)



Na grafičkom prikazu 11.2, Stopa rešenih predmeta, Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijacija predmeta koji su u toku objedinjeni su kako bi se pokazala opšta efikasnost prvostepenih sudova u zemljama/entitetima u grupi u ovom sektoru. Zemlje/entiteti označeni belim krugom dobro su obavljali posao i bili su u mogućnosti da smanje broj nerešenih predmeta, dok je u zemljama/entitetima obeleženim narandžastim krugom broj nerešenih predmeta povećan na kraju godine. Veličina kruga pokazuje koliko se obim nerešenih predmeta povećao/smanjio tokom godine: što je veći krug, to je varijacija značajnija (povećanje ili smanjenje).

Za zemlje/entitete u gornjem levom delu grafičkog prikaza produktivnost suda može se smatrati zadovoljavajućom jer je Stopa rešenih predmeta iznad 100%, a Vremensko raspoređivanje predmeta je prilično kratko („**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“, **Estonija**, **Slovenija**). Situacija je kritičnija u onim zemljama/entitetima koji imaju posebno nisku Stopu rešenih predmeta, a visoko Vremensko raspoređivanje predmeta ili oboje (**Crna Gora** i **Srbija** imaju nisku Stopu rešenih predmeta; **Bosna i Hercegovina** ima visoko Vremensko raspoređivanje predmeta).

Kosovo (u gornjem desnom uglu grafičkog prikaza) imalo je pozitivnu Stopu rešenih predmeta (112%) u 2014. godini, i uspelo je da smanji nerešene predmete za 4,2%. Međutim, Vremensko raspoređivanje predmeta (862 dana) bilo je znatno više od proseka i medijana unutar grupe (odnosno 274 i 176 dana), kao i među državama članicama Saveta Evrope (odnosno 238 i 177 dana). Drugim rečima, sudovi na Kosovu u 2014. godini bili su u stanju da se izbore sa protokom dolaznih građanskih i privrednih parničnih predmeta (koji je bio prilično nizak), ali je broj nerešenih građanskih i privrednih parničnih predmeta na kraju 2014. ostao visok (2,38).

Preporučuje se da se ispita da li je broj nerešenih građanskih i privrednih parničnih predmeta smanjen od 2014. godine. Strategija smanjenja broja zaostalih predmeta primenjuje se na Kosovu od 2013. godine kako bi se rešio broj nerešenih predmeta.⁷⁸ Sudski savet Kosova usvojio je i Strateški plan pravosuđa Kosova u aprilu 2014. godine. Plan će biti na snazi do juna 2019. godine. Jedan od strateških ciljeva je eliminisanje zaostalih predmeta i uspostavljanje procesa za izbegavanje budućih zaostalih predmeta.⁷⁹ Važno je pratiti uticaj ovih dokumenata na terenu i proceniti da li su postignuti neki od različitih ciljeva koji su navedeni u njemu. Moguće je da će biti potrebne dalje reforme u cilju smanjenja broja nerešenih predmeta u ovom sektoru. Sudovi, generalno, treba da usredsrede svoje napore na prioritarno smanjenje broja starih predmeta u primeni načela FIFO („prvi zaprimljen – prvi

⁷⁸ Strategija za smanjenje zaostalih predmeta: <http://www.gjyqesori-rks.org/sq/kjc/page/index/9>, dostupna samo na albanskom jeziku.

⁷⁹ Strateški cilj, 2.4.1. Strateškog plana za pravosuđe Kosova (<http://www.gjyqesori-rks.org/sq/kjc/page/index/9>), dostupan samo na albanskom jeziku.

rešen“, eng. *first in, first out*)), uzimajući u obzir i prioritetne predmete navedene u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.⁸⁰ Sudovi se pozivaju da koriste metodologiju CEPEJ vodiča za primenu pod nazivom „U pravcu evropskih vremenskih rokova za sudski postupak“.⁸¹

Takođe je važno napomenuti da, iako je Stopa rešenih predmeta za **Kosovo** u 2014. godini bila generalno pozitivna, rezultat različitih osnovnih sudova možda je varirao. Zaista, broj dolaznih, rešenih i nerešenih predmeta varira od suda do suda. Osnovni sud u Prištini ima veći broj predmeta od drugih Osnovnih sudova (s obzirom na to da parnične privredne predmete rešava samo Osnovni sud u Prištini, a ne i drugi Osnovni sudovi).⁸² Shodno tome, potrebno je dodatno istraživanje procene rezultata svakog Osnovnog suda na Kosovu. Istraživanje treba da istakne razloge za niske stope rešenih predmeta ili za negativne trendove tokom dugoročnog perioda. Ovo bi dalo precizniji prikaz načina na koji funkcioniše sistem.

Drugostepeni sudovi

Tabela 11.3: Drugostepeni sudovi – Parnični građanski i privredni postupci u 2014. godini (K1, K97)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Austrija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Bosna i Hercegovina	0,89	1,11	0,96	1,03	87%	392	+16,0%
Hrvatska	1,41	1,24	1,19	1,46	96%	448	+3,6%
Estonija	0,06	0,15	0,16	0,04	107%	100	-19,4%
Letonija	0,12	0,26	0,26	0,11	101%	160	-2,8%
Litvanija	0,15	0,50	0,51	0,14	102%	97	-7,2%
Crna Gora	0,34	1,51	1,44	0,41	95%	105	+22,8%
Holandija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Norveška	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Srbija	0,61	1,31	1,34	0,58	102%	158	-4,3%
Slovenija	0,19	0,63	0,66	0,15	106%	84	-20,0%
Švajcarska	0,06	0,21	0,21	0,06	100%	100	-4,9%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,21	1,09	1,03	0,28	94%	98	+29,4%
Kosovo*	0,32	0,28	0,23	0,38	81%	604	+16,6%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,39	0,75	0,73	0,42	97%	213	+3,1%
Srednje	0,21	0,63	0,66	0,28	100%	105	-0,9%
Standardno odstupanje	0,42	0,51	0,48	0,45	8%	181	+16,4%
Minimalno	0,06	0,15	0,16	0,04	81%	84	-20,0%
Maksimalno	1,41	1,51	1,44	1,46	107%	604	+29,4%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,26	0,44	0,44	0,28	98%	249	+8,3%
Srednje	0,14	0,26	0,27	0,14	100%	120	+0,2%
Standardno odstupanje	0,31	0,40	0,39	0,33	11%	259	+33,5%
Minimalno	0,01	0,03	0,03	0,01	67%	27	-24,6%
Maksimalno	1,41	1,51	1,44	1,46	119%	1 010	+158,6%

U 2014. godini, drugostepeni sudovi u zemljama/entitetima unutar grupe zaprimili su u proseku 0,75 građanskih i privrednih parničnih predmeta na 100 stanovnika i uspeali su da reše neznatno manji broj predmeta (0,73) tokom godine (prosečna Stopa rešenih predmeta bila je 97%, a medijan Stope rešenih predmeta 100%).

⁸⁰ Pogledati Istraživanje CEPEJ „Dužina sudskih postupaka u državama članicama Saveta Evrope na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (31.07.2012, recte 2011); 2.izdanje, Françoise Calvez, ažurirao Nicolas Régis, str.25 ... lit. D „ŠTA PODNOSILAC RIZIKUJE“

⁸¹ Doc. CEPEJ(2016)5 :

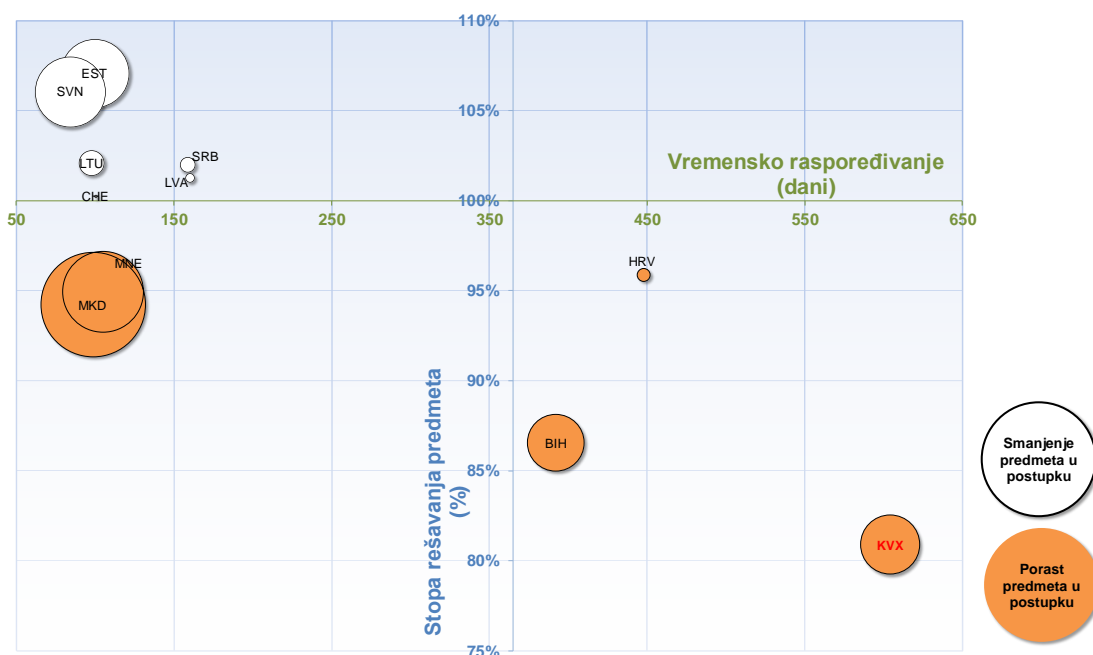
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2016\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2016)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁸² Na primer, u 2014. godini, u Osnovnom sudu u Prištini (samo u sedištu) zaprimljeno je 3.361 dolaznih parničnih građanskih predmeta, dok je u Osnovnom sudu u Prizrenu (samo u sedištu), koji je primio drugi najveći broj takvih predmeta, zaprimljeno samo 1.178 predmeta. Godišnji izveštaj Sudskog saveta Kosova, za 2014.godinu.

Važne razlike mogu se uočiti između zemalja/ entiteta u grupi. U 2014. godini, Apelacioni sud Kosova dobio je nizak broj drugostepenih građanskih i privrednih parničnih predmeta po broju stanovniku (0,28 na 100.000 stanovnika). Na suprotnom kraju spektra, drugostepeni sudovi u **Hrvatskoj** (1,24), **Crnoj Gori** (1,51) i **Srbiji** (1,31) zaprimili su najveći broj građanskih i privrednih parničnih predmeta po broju stanovnika.

Niska Stopa rešenih predmeta za **Kosovo** (81%) pokazuje da je Apelacioni sud bio u stanju da upravlja brojem dolaznih građanskih i privrednih parničnih predmeta, iako je to malo. Rešio je samo 0,23 predmeta po stanovniku. Stopa rešenih predmeta za **Kosovo** je najniža od zemalja/entiteta u grupi. Kao rezultat, broj nerešenih građanskih i privrednih parničnih predmeta porastao je na kraju godine (+ 16,6%). Vremensko raspoređivanje je takođe najproblematičnije unutar grupe: 604 dana. Iste cifre predstavljene su na grafičkom prikazu 11.4 u nastavku.

Grafički prikaz 11.4: Drugostepeni sudovi - Parnični građanski i privredni postupci u 2014. godini - Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i varijaciju nerešenih predmeta (K97)



Kao što je gore objašnjeno (Grafički prikaz 11.2), zajedno na grafikonu analizirani su Stopa rešenih predmeta, Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijacija nerešenih predmeta, kako bi se pokazala opšta efikasnost prvostepenih sudova u zemljama/entitetima u grupi u ovom sektoru. U zemljama/entitetima u gornjem levom delu grafičkog prikaza produktivnost sudova može se smatrati zadovoljavajućom, jer je Stopa rešenih predmeta iznad 100%, a Vremensko raspoređivanje predmeta prilično kratko.

Kosovo se međutim nalazi u donjem desnom delu grafičkog prikaza 11.4. U 2014. godini, Stopa rešenih predmeta bila je posebno niska (80%), a Vremensko raspoređivanje predmeta veoma visoko (604 dana). Prosek i medijan su bili 213, odnosno 105 dana za zemlje/entitete unutar grupe, a 249 i 120 dana za države članice/entitete Saveta Evrope. Kao što je gore navedeno, negativna Stopa rešenih predmeta rezultovala je povećanjem broja nerešenih predmeta za 16% tokom 2014. godine.

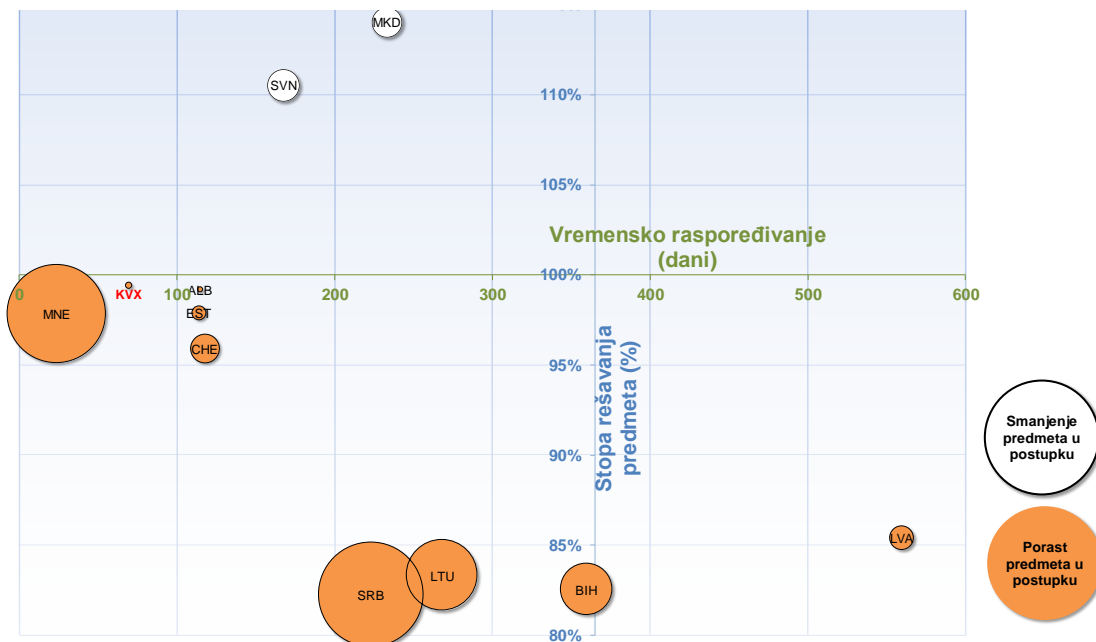
Isto tako, kao što je gore navedeno, u analizi rezultata rada prvostepenih sudova u ovom sektoru, preporučljivo je ispitati da li se situacija poboljšala od 2014. godine i shvatiti stvarne razloge za nisku Stopu rešenih predmeta. Situaciju je potrebno pažljivo pratiti, te preduzimati mere u cilju poboljšanja efikasnosti sudova.

Trećestepeni sudovi

Tabela 11.5: Vrhovni sudovi - parnični građanski i privredni postupci u 2014. godini (K1, K99)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,37	1,21	1,20	0,38	99%	114	+2,7%
Austrija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Bosna i Hercegovina	0,13	0,20	0,16	0,16	83%	359	+27,3%
Hrvatska	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Estonija	0,0041	0,01	0,01	0,0044	98%	114	+7,4%
Letonija	0,09	0,08	0,07	0,10	85%	559	+12,6%
Litvanija	0,010	0,023	0,019	0,014	83%	268	+37,5%
Crna Gora	0,01	0,35	0,34	0,02	98%	24	+52,2%
Holandija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Norveška	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Srbija	0,02	0,06	0,05	0,03	82%	223	+55,5%
Slovenija	0,05	0,09	0,10	0,04	111%	167	-17,2%
Švajcarska	0,01	0,02	0,02	0,01	96%	118	+15,3%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,07	0,08	0,09	0,06	114%	233	-16,2%
Kosovo*	0,0049	0,03	0,03	0,0051	99%	69	+3,3%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,07	0,20	0,19	0,08	95%	204	+16,4%
Srednje	0,02	0,08	0,07	0,03	98%	167	+12,6%
Standardno odstupanje	0,11	0,35	0,35	0,11	11%	152	+24,6%
Minimalno	0,00	0,01	0,01	0,00	82%	24	-17,2%
Maksimalno	0,37	1,21	1,20	0,38	114%	559	+55,5%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,06	0,11	0,11	0,05	100%	260	+13,1%
Srednje	0,01	0,04	0,03	0,02	96%	194	+8,0%
Standardno odstupanje	0,11	0,23	0,24	0,09	20%	251	+36,5%
Minimalno	0,00	0,00	0,00	0,00	77%	24	-50,3%
Maksimalno	0,46	1,21	1,20	0,38	166%	1 316	+143,8%

Grafički prikaz 11.6: Vrhovni sudovi – Parnični građanski i privredni predmeti u 2014. godini – Stopa rešenih predmeta u odnosu Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K99)



Što se tiče rezultata rada Vrhovnog suda, podaci o **Kosovu** pokazuju da je priliv predmeta prilično nizak, u poređenju sa nekim drugim državama/ entitetima u grupi (npr. **Albaniji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori**).⁸³ Vremensko raspoređivanje predmeta je vrlo kratko (69 dana) u poređenju sa prosekom

⁸³ Što se tiče **Bosne i Hercegovine**, nacionalni dopisnik komentarisao je da veliki broj dolaznih građanskih i upravnih parničnih predmeta predstavlja posledicu pojačane primene programa za smanjenje zaostataka u prethodnim godinama u prvostepenim i drugostepenim sudovima. U cilju rešavanja situacije, izvešteno je da

i medijanom unutar grupe (odnosno 204 i 167 dana) i među svim članovima Saveta Evrope (260 i 194 dana). Stopa rešenih predmeta u 2014. godini iznosila je 99%, što je dovelo do blagog povećanja broja nerešenih predmeta na kraju godine, ali u ovom slučaju izgleda da se može upravljati ukupnom situacijom. To je u okviru 95-105% opsega normalne varijacije u sudskom sistemu koji je sposoban da upravlja velikim brojem predmetima.

11.2 Upravni predmeti

U kontekstu: Sistema Kosova

Kao što je navedeno u poglavlju o sudovima, od januara 2013. godine, Osnovni sud u Prištini ima Odeljenje za upravne sporove, koje ima isključivu nadležnost da se bavi predmetima gde je jedna od strana spora javni organ na celoj teritoriji **Kosova**. Prema tome, Osnovni sud u Prištini upravlja celim obimom dolaznih predmeta u ovom sektoru. Drugostepene upravne predmete obrađuje Odeljenje za upravne sporove u okviru Apelacionog suda.

Na **Kosovu**, predmeti označeni kao „upravni predmeti“ (sve instance) uključeni su u ovu kategoriju. Prvostepeni i drugostepeni predmeti iz Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za pitanja privatizacije nisu uključeni u brojke ispod, jer se bave specifičnim temama.

Visoki sudski savet razmatra mogućnost imenovanja dodatnih sudija na Vrhovnim sudovima, a zakonski propisi o građanskom postupku izmenjeni su kako bi sprečili da parničari podnose žalbe manje vrednosti Vrhovnim sudovima.

11.2.1 Indikatori broju predmeta i rezultata

Prvostepeni sudovi

Tabela 11.7: Prvostepeni sudovi - Upravni postupci u 2014. godini (K1, K91)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,04	0,74	0,65	0,13	88%	74	+202,9%
Austrija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Bosna i Hercegovina	0,23	0,27	0,25	0,26	90%	379	+11,4%
Hrvatska	0,28	0,33	0,28	0,33	86%	426	+16,4%
Estonija	0,08	0,29	0,26	0,10	90%	141	+29,7%
Letonija	0,13	0,12	0,17	0,07	144%	155	-41,8%
Litvanija	0,32	0,49	0,44	0,37	89%	310	+16,2%
Crna Gora	0,24	0,58	0,53	0,29	91%	202	+22,9%
Holandija	0,29	0,65	0,64	0,30	99%	171	+2,4%
Norveška	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Srbija	0,35	0,27	0,28	0,34	104%	440	-2,9%
Slovenija	0,09	0,26	0,27	0,08	103%	112	-8,6%
Švajcarska	0,16	0,26	0,26	0,16	100%	225	+0,4%
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	0,46	0,39	0,44	0,41	113%	347	-10,7%
Kosovo*	0,14	0,14	0,06	0,22	44%	1 305	+55,3%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,22	0,37	0,35	0,24	95%	330	+22,6%
Srednje	0,23	0,29	0,28	0,26	91%	225	+11,4%
Standardno odstupanje	0,12	0,19	0,18	0,12	22%	317	+58,9%
Minimalno	0,04	0,12	0,06	0,07	44%	74	-41,8%
Maksimalno	0,46	0,74	0,65	0,41	144%	1 305	+202,9%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,30	0,47	0,49	0,27	107%	341	+5,6%
Srednje	0,23	0,28	0,28	0,26	100%	212	+0,3%
Standardno odstupanje	0,30	0,71	0,73	0,21	24%	368	+40,0%
Minimalno	0,03	0,03	0,04	0,03	86%	7	-57,5%
Maksimalno	1,50	4,42	4,42	0,94	192%	1 775	+202,9%

U 2014. godini, prvostepeni sudovi u zemljama/entitetima u okviru grupe rešili su manje upravnih predmeta od onih zaprimljenih (tj. 0,37 dolaznih upravnih predmeta na 100 stanovnika, a 0,35 predmeta rešeno je tokom godine, prosečna Stopa rešenih predmeta je iznosila 95%, a medijan 91%).⁸⁴

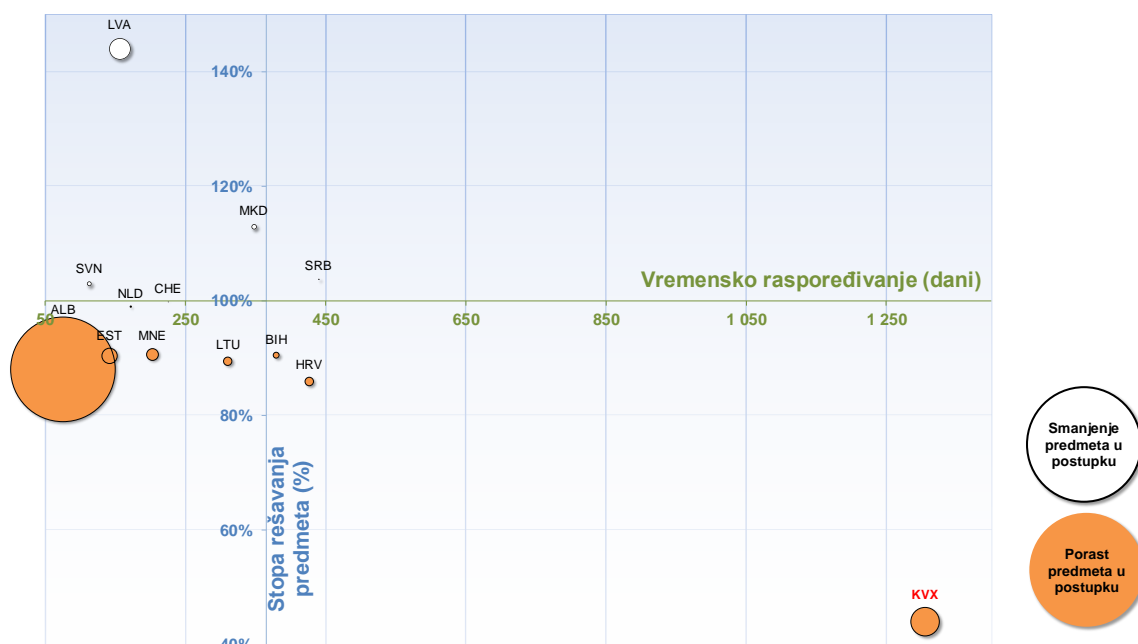
Postoje značajne razlike između zemalja/entiteta koje su dostavile podatke o upravnim predmetima. **Kosovo** (0,14) i **Letonija** (0,12) prijavile su prilično mali broj zaprimljenih predmeta na 100 stanovnika, dok su druge zemlje/entiteti zabeležile visoke brojke, na primer **Albanija** (0,74), **Litvanija** (0,49), **Crna Gora** (0,58) ili **Holandija** (0,65). U **Litvaniji**, važan deo zaliha zaprimljenih upravnih predmeta obuhvatio je predmete o naknadama za državne službenike koji su podneseni na osnovu odluke Ustavnog suda kojim su zakoni o smanjenju naknada za državne službenike i sudije proglašeni neustavnim. Na **Kosovu** bi moglo biti zanimljivo shvatiti razloge za nizak broj dolaznih upravnih predmeta.

Interesantno, iako su **Kosovo** i **Letonija** prijavile sličan (i prilično nizak) broj dolaznih predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini, njihovi sudovi su ostvarili različite rezultate: sudovi na **Kosovu** su uspeli da obrade manje od polovine zaprimljenih predmeta tokom godine, dok su sudovi u **Letoniji** rešili više predmeta od zaprimljenih. Zapravo, stopa rešenih predmeta za **Kosovo** bila je najniža od zemalja/entiteta u grupi u ovoj oblasti (44%), a veoma visoka vrednost Vremenskog raspoređivanja predmeta (1.305 dana, tj. 3,57 godine) je posebno alarmantno.

Iste cifre su ispitane na grafičkom prikazu 11.8 u nastavku.

⁸⁴ U **Austriji** nema opšte razlike između parničnih i vanparničnih postupaka u statistici, stoga je prijavljena vrednost Ne postoji (NN), a **Norveška** je naznačila vrednost Nije primenjivo (NP) u odnosu na upravne postupke

Grafički prikaz 11.8: Prvostepeni sudovi - Upravni postupci u 2014. godini – Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K91)



Kao što je iznad objašnjeno (pogledajte Grafički prikaz 11.2), na ovom grafikonu Stopa rešenih predmeta, Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijacija nerešenih predmeta su objedinjeni kako bi se pokazala opšta efikasnost prvostepenih sudova u zemljama/entitetima u grupi u ovom sektoru. Za zemlje/entitete u gornjem levom delu grafikona, produktivnost suda se može smatrati zadovoljavajućom, jer je Stopa rešenih predmeta iznad 100%, a Vremensko raspoređivanje predmeta je prilično kratko.

Situacija na **Kosovu**, prikazana u krajnjem donjem desnom uglu grafikona, bila je alarmantna u 2014. godini (Stopa rešenih predmeta: 44% i Vremensko raspoređivanje predmeta: 1.305 dana). Preporučljivo je ispitati da li se situacija u ovom sektoru poboljšala od 2014. godine, kao i stvarne razloge za niske stope rešenih predmeta. Potrebno je napomenuti da je Osnovni sud u Prištini isključivo nadležan za rešavanje upravnih tužbi i stoga se bavi celim obimom predmeta u ovom sektoru. Trebalo bi razmotriti kako su Stopa rešenih predmeta i Vremensko raspoređivanje predmeta ovog suda evoluirali od 2014. godine i zašto ovaj sud ne može da se nosi sa brojem zaprimljenih upravnih predmeta na 100 stanovnika, što se čini prilično malom vrednošću.

Drugostepeni sudovi

Tabela 11.9: Drugostepeni sudovi – Upravni postupci u 2014. godini (K1, K97)

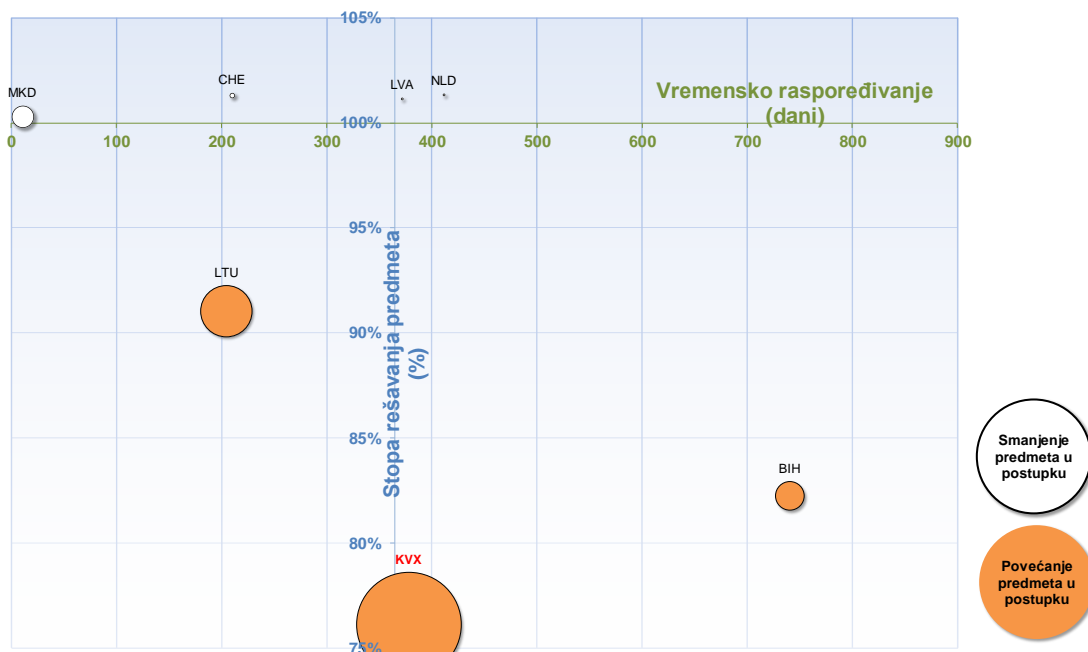
Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Austrija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Bosna i Hercegovina	0,16	0,10	0,09	0,17	82%	740	+11,9%
Hrvatska	0,19	0,04	0,20	0,04	454%	68	-80,7%
Estonija	0,05	0,13	0,13	0,05	100%	143	+0,0%
Letonija	0,10	0,10	0,10	0,10	101%	371	-1,1%
Litvanija	0,06	0,14	0,12	0,07	91%	204	+21,4%
Crna Gora	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Holandija	0,08	0,07	0,07	0,08	101%	411	-1,2%
Norveška	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Srbija	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Slovenija	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Švajcarska	0,14	0,24	0,24	0,14	101%	210	-2,2%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,0031	0,10	0,10	0,0029	100%	10	-9,2%
Kosovo*	0,015	0,03	0,02	0,021	76%	378	+43,5%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,09	0,10	0,12	0,07	134%	282	-2,0%
Srednje	0,08	0,10	0,10	0,07	100%	210	-1,1%
Standardno odstupanje	0,06	0,06	0,07	0,06	120%	222	+33,7%
Minimalno	0,00	0,03	0,02	0,00	76%	10	-80,7%
Maksimalno	0,19	0,24	0,24	0,17	454%	740	+43,5%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,07	0,10	0,12	0,05	115%	310	+5,6%
Srednje	0,05	0,09	0,09	0,04	100%	143	0%
Standardno odstupanje	0,10	0,08	0,14	0,04	77%	565	+39,6%
Minimalno	0,00	0,00	0,00	0,00	61%	10	-87,3%
Maksimalno	0,47	0,29	0,69	0,17	454%	2 890	+112,5%

U 2014.godini, drugostepeni sudovi u zemljama/entitetima u grupi za koje su dostavljeni podaci uspeli su rešiti veći broj upravnih predmeta od onih zaprimljenih (0,1 zaprimljenih predmeta na 100 stanovnika i 0,12 rešenih predmeta, prosečna Stopa rešenih predmeta: 134% i medijan 100%).

Posmatrano bliže u pojedinačnim zemljama/entitetima postoje značajne razlike. **Švajcarska** je prijavila najveći obim upravnih predmeta po broju stanovnika (0,24 predmeta). Umesto toga, Apelacioni sud **Kosova** zaprimio je najmanju količinu predmeta (0,03 predmeta na 100 stanovnika) i mogao je da reši samo deo zaprimljenih predmeta (0,02 predmeta na 100 stanovnika). Značajno je to što je Stopa rešenih predmeta za **Kosovo** bila najniža u zemljama/entitetima u grupi: 76%.

Iste brojke su predstavljene na grafičkom prikazu 11.10 u nastavku.

Grafički prikaz 11.10: Drugostepeni sudovi – Upravni postupci u 2014. godini - Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K97)



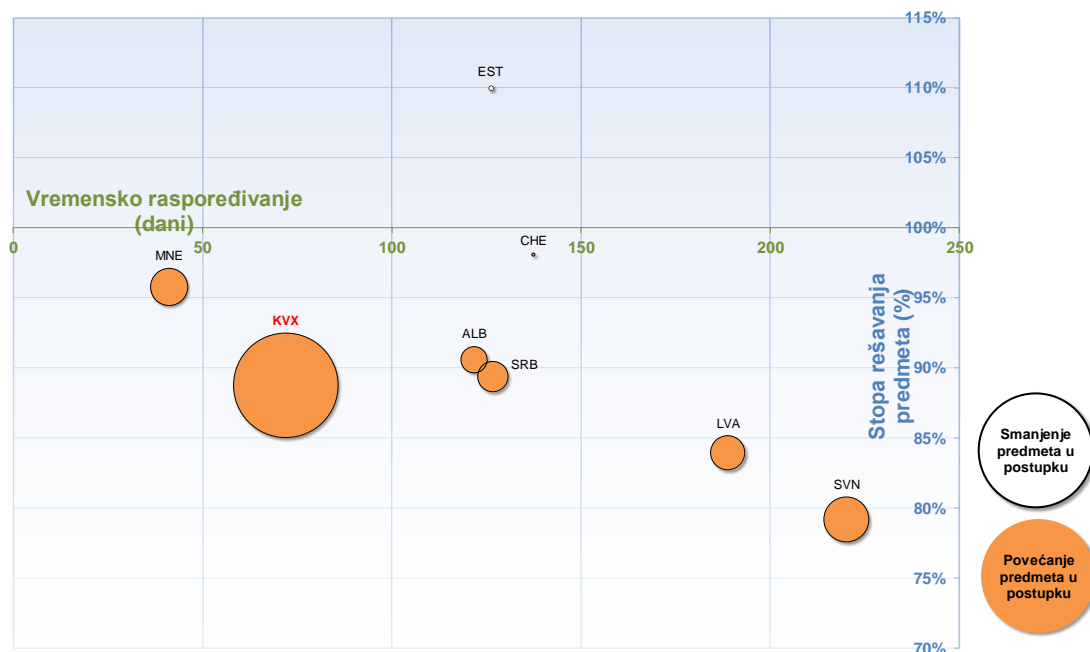
Činjenica da se **Kosovo** nalazi u najnižem delu grafikona ukazuje na to da je sposobnost Apelacionog suda **Kosova** da upravlja dolaznim predmetima u upravnom sektoru bila je problematična u 2014. godini (kao što je ranije zabeleženo i u pogledu građanskih i privrednih predmeta). Stopa rešenih predmeta bila je jako mala (76%). Kao rezultat toga, broj nerešenih predmeta povećan je za 43,5% u toku 2014. godine. Indikator vremenskog raspoređivanja predmeta je takođe bio visok (378 dana, tj. nešto više od godinu dana). Vremensko raspoređivanje predmeta za 2014. godinu u okviru grupe (prosek 282 dana i medijan 210 dana) i među državama članicama Saveta Evrope (prosek 310 dana i medijan 143 dana) bilo je niže. Kao što je zaključeno u pogledu građanskih i privrednih predmeta, preporučljivo je ispitati da li se situacija u žalbenom postupku u ovom sektoru poboljšala od 2014. godine, i shvatiti stvarne razloge za male stope rešenih predmeta.

Trećestepeni sudovi

Tabela 11.11: Vrhovni sudovi – Upравни postupci u 2014. godini (K1, K99)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,15807	0,75848	0,68724	0,22931	91%	122	+45,1%
Austrija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Bosna i Hercegovina	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Hrvatska	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Estonija	0,00320	0,00761	0,00838	0,00289	110%	126	-9,5%
Letonija	0,01589	0,05811	0,04876	0,02523	84%	189	+58,8%
Litvanija	NN	NN	NN	NN	NC	NC	NN
Crna Gora	0,00403	0,06129	0,05871	0,00661	96%	41	+64,0%
Holandija	NA	0,00604	0,00592	NN	98%	NC	NN
Norveška	NP	NP	NP	NP	NC	NC	NP
Srbija	0,00162	0,00793	0,00708	0,00246	89%	127	+52,2%
Slovenija	0,01242	0,04614	0,03653	0,02203	79%	220	+77,3%
Švajcarska	0,01786	0,05100	0,05001	0,01884	98%	137	+5,5%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,00000	0,00087	0,00068	0,00019	78%	104	+0,0%
Kosovo*	0,00027	0,00432	0,00383	0,00076	89%	72	+180,0%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,02371	0,10018	0,09071	0,03426	91%	126	+52,6%
Srednje	0,00403	0,02703	0,02246	0,00661	90%	126	+52,2%
Standardno odstupanje	0,05085	0,23261	0,21078	0,07379	10%	54	+56,9%
Minimalno	0,00000	0,00087	0,00068	0,00019	78%	41	-9,5%
Maksimalno	0,15807	0,75848	0,68724	0,22931	110%	220	+180,0%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,05925	0,10621	0,11170	0,05404	100%	260	+13,1%
Srednje	0,01357	0,03503	0,03030	0,01668	96%	194	+8,0%
Standardno odstupanje	0,10843	0,22774	0,23771	0,08596	20%	251	+36,5%
Minimalno	0,00022	0,00276	0,00244	0,00055	77%	24	-50,3%
Maksimalno	0,45644	1,21275	1,20290	0,37722	166%	1 316	+143,8%

Grafički prikaz 11.12: Vrhovni sudovi – Upravni postupci u 2014. godini - Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K99)



Što se tiče rezultata rada Vrhovnog suda, podaci o **Kosovu** pokazuju da je priliv predmeta relativno nizak, u poređenju sa nekim drugim zemljama unutar grupe (npr. **Albanija, Crna Gora i Švajcarska**).⁸⁵ Vremensko raspoređivanje predmeta je prilično kratko (72 dana), u poređenju sa prosekom i medijanom unutar grupe (126 dana) i među svim državama članicama Saveta Evrope (odnosno 260 i 196 dana). Stopa rešenih predmeta u 2014. godini iznosila je 89%, što je, kako se očekivalo, povećalo broj nerešenih predmeta na kraju godine. Međutim, u opštem smislu, zbog veoma malog broja predmeta u nekim zemljama/entitetima, tumačenje varijacija mora se obaviti pažljivo, jer stvarni uticaj na zaostatak ne može biti toliko značajan kao što se to može učiniti iz brojki.

⁸⁵ Što se tiče **Bosne i Hercegovine**, nacionalni dopisnik komentarisao je da je veliki broj dolaznih građanskih i upravnih parničnih predmeta posledica pojačane primene programa za smanjenje zaostataka u prethodnim godinama u prvostepenim i drugostepenim sudovima. U cilju rešavanja situacije, izvešteno je da Visoki sudski savet razmatra mogućnost imenovanja dodatnih sudija na Vrhovnim sudovima, a zakonski propisi o građanskom postupku izmenjeni su kako bi sprečili da parničari podnose žalbe manje vrednosti Vrhovnim sudovima.

11.3 Krivični predmeti

Uopšteno govoreći, podaci predstavljeni u ovom delu moraju se tumačiti pažljivo. Kao što je ranije pomenuto, da bi se osigurala doslednost odgovora između različitih sistema, upitnik CEPEJ koristi specifične definicije „krivičnih predmeta“ i podkategorija koje sadrži. Međutim, zbog razlika između pravnih kategorija i različitih statističkih metodologija u upotrebi, zemlje često ne mogu prijaviti podatke koje odgovaraju definicijama CEPEJ.

11.3.1 Predmeti koje rešavaju državni tužioci

Definicije CEPEJ

Alat za procenu CEPEJ zahteva od država/entiteta da izveštavaju o broju predmeta koje prime javni tužioci, kao i da dalje klasifikuju tri grupe predmeta, od kojih su:

1. „Postupci koje je prekinuo javni tužilac”, a to su krivični predmeti koje je primio javni tužilac, a koji nisu izneseni pred sud i za koje nije preduzeta sankcija ili neka druga mera. U okviru ove kategorije, države/entiteta mogu takođe navesti razloge zbog kojih je slučaj prekinut, tj. (i) nije utvrđen nijedan navodni učinilac; (ii) nedostatak ili odsustvo utvrđenog prekršaja ili specifične pravne situacije (npr. amnestija); ili (iii) iz diskrecionih razloga, gde to dozvoljava pravni sistem.
2. „Postupci zaključeni kaznom ili merom izrečenom ili dogovorenom sa javnim tužiocem” odnose se na postupke koji nisu izneti pred sudiju (na primer, sve transakcije koje ne odobrava sudija).
3. „Postupci koje je javni tužilac pokrenuo pred Sudovima” obuhvataju sve predmete koji su predati sudu. Postupke (uključujući izjave o krivici) u kojima sudija donosi konačnu odluku (uključujući i to da li je odluka jednostavno odobrenje iz prethodnog sporazuma zaključenog između tužioca i optuženog) treba svrstati u ovu kategoriju.

U kontekstu: Sistema Kosova

Kao što je ranije primećeno (Poglavlje 8), Tužilački savet Kosova vodi evidenciju o broju krivičnih prijavi koje je primilo Tužilaštvo, kao i o broju lica za koje se sumnja da su učestvovali u krivičnom delu prijavljenom u krivičnom izveštaju. Prijavljeni podaci o **Kosovu** (u skladu sa upitnikom CEPEJ) odnose se na broj predmeta, a ne na broj uključenih lica. To omogućava bolje poređenje sa sudskim statistikama, koje se takođe zasnivaju na broju predmeta.⁸⁶

U 2014. godini, Tužilaštvo je dobilo 27.556 krivičnih prijavi protiv 35.441 osumnjičenih (odraslih) lica. Prijavljeni podaci o predmetima koje tužioci obrađuju u ovom Poglavlju uključuju, pored toga, i slučajeve maloletnika i predmete koji uključuju nepoznate učinioce. Tužioci su ukupno primili 37.395 predmeta.

Broj prekinutih postupaka uključuje postupke za koje su krivični izveštaji odbijeni ili je istraga prestala (članovi 82 i 158 Zakona o krivičnom postupku Kosova). Ukupno je prekinuto 5.152 postupaka.

Broj predmeta koje tužilac tereti pred sudom uključuje predmete sa direktnom optužnicom, optužnicama sa kaznenim nalogom i optužnicama nakon istrage (videti članove 101, 240 i 493 Zakona o krivičnom postupku Kosova).

⁸⁶ Slovenija je takođe prijavila razliku između statistike o predmetima i statistike o pojedincima, CEPEJ Izveštaj, 2016, str.221

Podaci o „predmetima zaključenim kaznom ili merom koja je izrečena ili dogovorena sa javnim tužiocem“ nisu bili dostupni u 2014. godini. Zbog toga nije bilo moguće izračunati Stopu rešenih predmeta po kojima su postupali javni tužiocci na **Kosovu**; tabela sa Stopom rešenih predmeta različitih zemalja u grupi je navedena ispod. Prema sagovornicima, relevantni podaci bi trebalo da budu dostupni u kontekstu budućih procena.

Tabela 11.13 ispod razmatra broj predmeta kojima se bave javni tužiocci u odnosu na 100 stanovnika i po jednom tužiocu u 2014. godini, ali generalno pokazuje kako državni tužiocci obrađuju predmete u raznim zemljama/entitetima u grupi.

Tabela 11.13: Broj predmeta kojima se bavi javni tužilac u odnosu na 100 stanovnika i po jednom tužiocu u 2014. godini (K107)

Države / Entiteti	Predmeti na 100 stanovnika				Predmeti u odnosu na broj tužilaca			
	Zaprimljeno od strane javnog tužioca	Prekinuto od strane javnog tužioca	Zaključeno nametnutom kaznom ili merom ili nagodbom sa javnim tužiocem	Optužba javnog tužioca pred sudom	Zaprimljeno od strane javnog tužioca	Prekinuto od strane javnog tužioca	Zaključeno nametnutom kaznom ili merom ili nagodbom sa javnim tužiocem	Optužba javnog tužioca pred sudom
Albanija	1,5	1,1	NP	0,5	134,0	99,8	NP	41,8
Austrija	6,1	5,3	0,2	0,8	1 528,3	1 324,1	60,5	198,4
Azerbejdžan	NA	NA	NP	NN	NN	NN	NP	NN
Bosna i Hercegovina	1,7	0,3	0,4	0,4	176,4	31,6	40,4	41,9
Hrvatska	1,5	0,7	0,0	0,5	114,0	51,1	0,4	34,1
Estonija	2,4	1,8	0,2	0,5	190,5	139,0	16,4	41,4
Letonija	0,7	0,1	0,1	0,5	29,0	2,6	3,3	19,9
Litvanija	3,5	1,2	NP	1,8	143,8	48,6	NP	72,9
Crna Gora	1,6	0,5	0,1	0,7	92,9	29,4	6,9	39,9
Holandija	1,2	0,3	0,4	0,7	262,6	53,1	77,3	141,8
Norveška	7,4	3,4	1,3	1,4	NN	NN	NN	NN
Slovenija	4,2	0,8	0,1	0,6	446,4	89,1	8,3	66,1
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	1,9	1,6	0,0	0,8	196,5	162,1	1,5	79,3
Kosovo*	2,0	0,3	NN	1,2	269,0	37,1	NA	153,3
Države / Entiteti navedeni u tabeli								
Prosečno	2,8	1,3	0,3	0,8	298,6	172,3	23,9	77,6
Srednje	1,9	0,8	0,2	0,7	183,4	52,1	8,3	54,0
Standardno odstupanje	2,0	1,5	0,4	0,4	401,5	365,7	28,6	56,5
Minimalno	0,7	0,1	0,0	0,4	29,0	2,6	0,4	19,9
Maksimalno	7,4	5,3	1,3	1,8	1 528,3	1 324,1	77,3	198,4
Države / Entiteti SE								
Prosečno	3,4	1,5	0,5	0,9	452,2	228,0	54,5	109,1
Srednje	2,7	1,0	0,2	0,7	247,5	85,0	19,0	70,7
Standardno odstupanje	2,5	1,6	0,9	0,6	539,9	377,6	96,5	93,3
Minimalno	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,4	0,7
Maksimalno	10,8	5,3	4,6	2,4	2 621,8	1 695,4	427,2	317,3

U 2014. godini, javni tužiocci u zemljama/entitetima u grupi primali su u proseku 2,8 predmeta na 100 stanovnika, a medijan je iznosio 1,9 predmeta na 100 stanovnika, što se poklapa sa brojem predmeta koje su tužiocci primili na 100 stanovnika na **Kosovu**. Najveće cifre prijavili su **Norveška** (7,4 predmeta), **Švajcarska** (6,6 predmeta) i **Austrija** (6,1 predmeta), a najniže **Letonija** (0,7 predmeta), **Holandija** (1,2 predmeta), **Albanija** (1,5 predmeta) i **Hrvatska** (1,5 predmeta).

Većina predmeta koji su primili tužiocci na **Kosovu** izneseni su pred sud (1,2 predmeta). Ovaj broj je mnogo veći nego u drugim državama/entitetima unutar grupe (osim **Litvanije** i **Norveške**). S druge strane, broj predmeta koje je prekinuo javni tužilac na **Kosovu** bio je nizak u poređenju sa drugim zemljama/entitetima (Kosovo: 0,3, medijan: 0,8).

Podaci o „predmetima zaključenim kaznom ili merom koja je izrečena ili dogovorena sa javnim tužiocem“ nisu bili dostupni u 2014. godini. Zbog toga nije bilo moguće izračunati stopu rešenih predmeta kojima su se bavili javni tužiocci na **Kosovu**.

Tabela 11.13 prikazuje broj predmeta za svakog tužioca. Tokom 2014. tužiocci na **Kosovu** su u prvostepenom postupku primili u proseku 292,15 predmeta tokom godine. U okviru grupe, broj predmeta po tužiocu koji je primljen u 2014. godini iznosio je od 1.706,38 u **Austriji** do 44,7 u **Letoniji**. Radno opterećenje tužioca potrebno je meriti uzimajući u obzir i raznovrsnost njihovih funkcija.

11.3.2 Indikatori rezultata rada sudova

U kontekstu: Sistema Kosova

Kao što je opisano u poglavlju 10 o sudovima, osnovni sudovi na **Kosovu** obuhvataju Odeljenje za teška krivična dela i Odeljenje za maloletnike koji se nalaze u glavnom sedištu svakog Osnovnog suda, kao i Opšte odeljenje koje funkcioniše u svakom Osnovnom sudu i svakom ogranku Osnovnih sudova. Opšte odeljenje obuhvata krivični odsek i odsek za posebna lakša krivična dela, u zavisnosti od količine lakših krivičnih dela.⁸⁷ Slično tome, Apelacioni sud obuhvata, između ostalog, Opšte odeljenje sa krivični odsek i odsek za posebna lakša krivična dela; Odeljenje za teška krivična dela; i Odeljenje za maloletnike.

U svrhu procene CEPEJ, a kako bi se osigurala doslednost odgovora između različitih sistema, zemlje treba da klasifikuju i prijave kao „lakša“ sva krivična dela za koje nije moguće izreći kaznu lišavanja slobode, i kao „teška“ sva krivična dela kažnjiva lišavanjem slobode (hapšenje i pritvor, zatvaranje itd.). Na **Kosovu**, krivične predmete kojima se bavi Odeljenje za teške zločine mogu se očigledno prijaviti pod kategorijom „teških krivičnih dela“. U nekim kategorijama krivičnih predmeta kojima se bave odseci za posebna lakša krivična dela u Opštim odeljenjima, zakon predviđa kaznu lišavanja slobode, ali nije bilo moguće dobiti precizan broj takvih slučajeva (jer bi pretraga istih bila vršna manuelno). Osim toga, lakša krivična dela za koje je predviđeno lišavanje slobode pokreću važna pitanja protivustavnosti, jer prekršaji kao zakonski pojam u Ustavu nisu navedeni kao osnova za lišavanje slobode.

Shodno tome, brojke uključene u dole navedene tabele izračunavaju se kako sledi:

- „Teška krivična dela“ uključuju sve krivične predmete kojima se bave Odeljenja za teška krivična dela i krivični odsek Opšteg odeljenja.
- „Prekršaji/ lakša krivična dela“ obuhvataju slučajeve kojima se bave odseci za lakša krivična dela u Opštim odeljenjima i Odeljenjima za maloletnike (obično nema rizika od lišavanja slobode u ovim slučajevima, osim u vrlo retkim slučajevima).

⁸⁷ Zakon o sudovima, br. 03/L-199, član 12.

Prvostepeni sudovi

Tabela 11.14: Prvostepeni sudovi - krivični predmeti u 2014. godini (K1, K91)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,10	0,13	0,01	0,49	4%	34 417	+380,6%
Austrija	0,20	0,64	0,65	0,18	103%	102	-9,1%
Bosna i Hercegovina	4,12	4,55	4,58	4,09	101%	326	-0,7%
Hrvatska	4,02	4,92	6,41	2,53	130%	144	-37,1%
Estonija	0,18	1,41	1,37	0,19	97%	49	+4,8%
Letonija	0,32	0,84	0,86	0,31	102%	133	-3,8%
Litvanija	0,16	0,72	0,74	0,14	102%	67	-11,6%
Crna Gora	0,46	0,78	0,82	0,42	105%	189	-8,8%
Holandija	0,75	2,57	2,59	0,83	101%	117	+10,5%
Norveška	0,10	0,51	0,51	0,09	101%	65	-5,2%
Srbija	6,76	10,60	10,22	7,14	96%	255	+5,5%
Slovenija	1,56	4,29	4,38	1,47	102%	123	-5,5%
Švajcarska	0,11	0,38	0,38	0,12	99%	113	+3,5%
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	2,72	6,47	6,45	2,74	100%	155	+0,6%
Kosovo*	13,88	17,47	18,80	12,55	108%	244	-9,6%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	2,36	3,75	3,92	2,22	97%	2 433	+20,9%
Srednje	0,46	1,41	1,37	0,49	101%	133	-3,8%
Standardno odstupanje	3,77	4,80	5,08	3,47	27%	8 848	+100,1%
Minimalno	0,10	0,13	0,01	0,09	4%	49	-37,1%
Maksimalno	13,88	17,47	18,80	12,55	130%	34 417	+380,6%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	1,24	2,61	2,59	1,19	107%	341	+10,4%
Srednje	0,37	1,52	1,69	0,40	100%	212	-0,0%
Standardno odstupanje	2,04	2,77	2,75	1,88	24%	368	+63,2%
Minimalno	0,02	0,11	0,01	0,02	86%	7	-37,1%
Maksimalno	9,92	11,29	12,66	8,55	192%	1 775	+380,6%

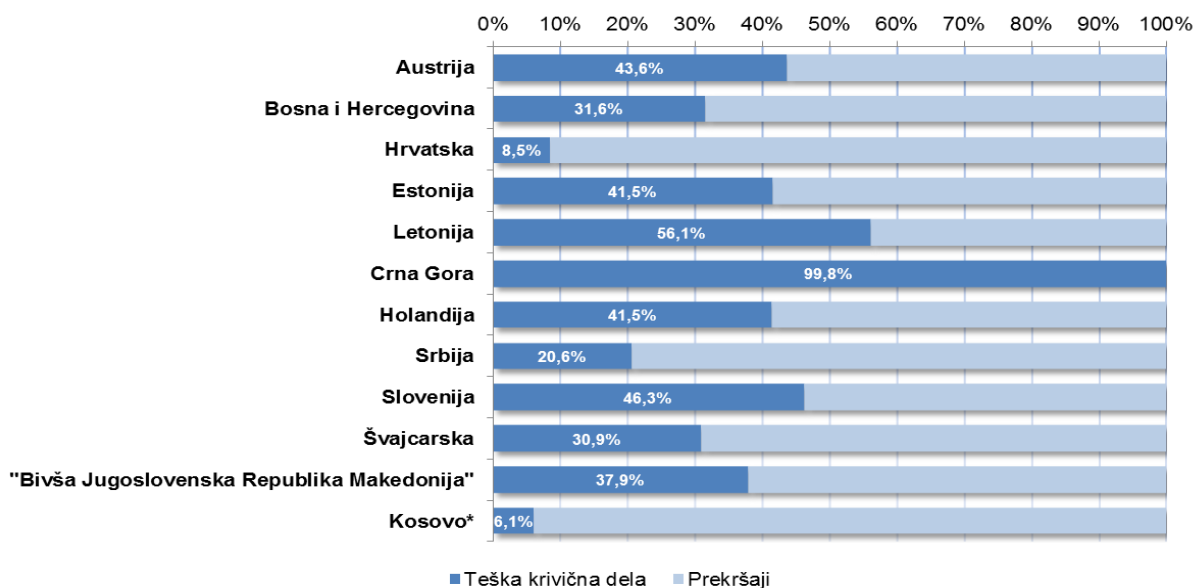
U okviru grupe ocenjenih država, **Kosovo** je prijavilo najveći broj zaprimljenih krivičnih predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini (17,47 predmeta). Ova cifra je takođe bila viša od maksimalne vrednosti prijavljene među svim državama članicama Saveta Evrope (11,29 predmeta). Međutim, vredni napomenuti da je 94% dolaznih krivičnih predmeta na **Kosovu** u 2014. godini predstavljalo prekršaje i/ili lakša krivična dela (304.404 od 323.565 zaprimljenih krivičnih predmeta).

Srbija je takođe prijavila posebno veliki broj zaprimljenih krivičnih predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini (10,6 predmeta). Preostali sudski sistemi unutar grupe primili su između 0,13 (**Albanija**) i 6,47 predmeta na 100 stanovnika („**Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija**“).

Grafički prikaz 11.15 ispituje sastav zaprimljenih predmeta (u smislu udela između lakših i teških krivičnih predmeta) u raznim zemljama/entitetima u grupi.⁸⁸ **Albanija, Litvanija i Norveška** nisu uključene, jer podaci nisu dostupni, ili su bili delimični. Prikazane podatke treba pažljivo tumačiti. Predmeti krivičnog prava mogu se klasifikovati različito u različitim zemljama/entitetima zbog razlika između pravnih kategorija i statističkih sistema. Vrednost odnosa broja lakših prekršaja i/ili lakših krivičnih dela na **Kosovu** je jedna od najviših.

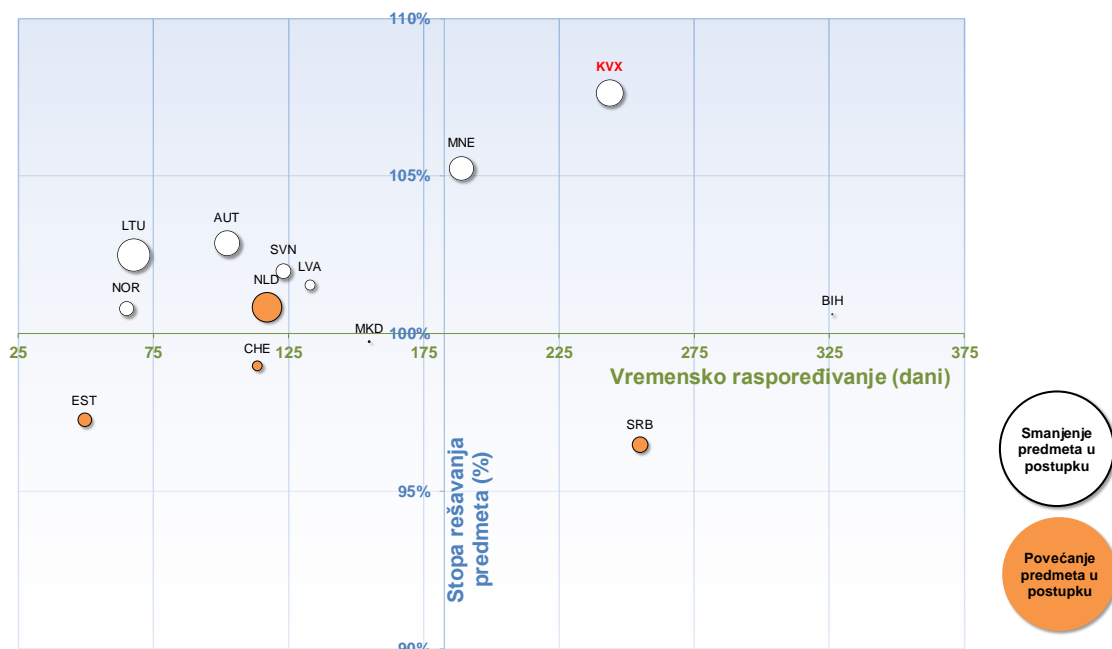
⁸⁸ Pogledati Izveštaj CEPEJ, str.218

Grafički prikaz 11.15: Odnos između zaprimljenih teških i prekršajnih krivičnih predmeta u prvostepenom postupku u 2014. godini (K94)



Brojke i pokazatelji rezultata predstavljeni u tabeli 11.14 iznad, i ispitani su u grafičkom prikazu 11.16 u nastavku.

Grafički prikaz 11.16: Prvostepeni sudovi - Krivični predmeti u 2014. godini – Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K94)



Kao što je već gore objašnjeno (videti grafički prikaz 11.2), ova vrsta grafičkog prikaza objedinjuje Stopu rešenih predmeta, Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta kako bi se pokazala opšta efikasnost prvostepениh sudova u zemljama/entitetima u grupi u ovom sektoru. U zemljama/entitetima u gornjem levom delu grafikona, produktivnost suda može se smatrati zadovoljavajućom, jer je Stopa rešenih predmeta iznad 100%, a Vremensko raspoređivanje predmeta prilično kratko.

Sa pozitivnom stopom rešenih predmeta (108%), **Kosovo** je uspeo smanjiti broj nerešenih krivičnih predmeta za 9,6% u toku 2014. godine. Vremensko raspoređivanje predmeta je manje od godinu dana (244 dana). Iako efikasnost sudova u 2014. godini izgleda ne izaziva veliku zabrinutost u oblasti krivičnog prava na **Kosovu**, potrebno je nastaviti sa pažljivim praćenjem ove situacije, naročito u podkategorijama slučajeva (teška krivična dela i prekršaji /lakša krivična dela) i u okviru pojedinačnih sudova. Prioritet je ispitivanje statistike i pokazatelja rezultata rada Osnovnog suda u Prištini, koji je najzaposleniji sud. Trebalo bi ispitati da li se broj nerešenih krivičnih predmeta smanjuje od 2014. godine (prema podkategorijama predmeta i u okviru pojedinačnih sudova).

Drugostepeni sudovi

Tabela 11.17: Drugostepeni sudovi - Krivični predmeti u 2014. godini (K1, K98)

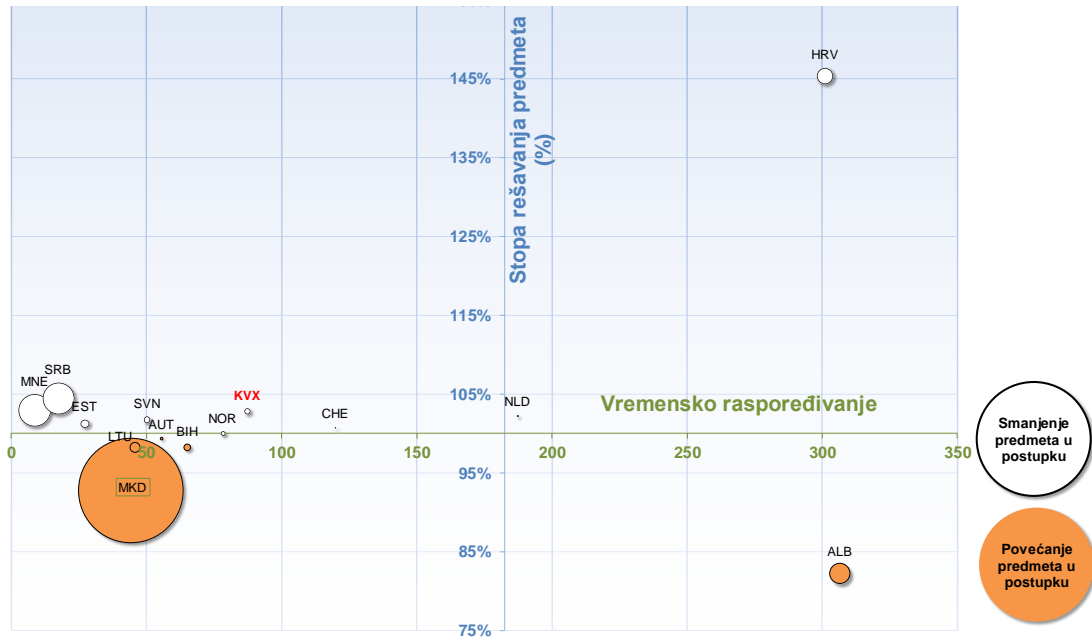
Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,09	0,17	0,14	0,12	82%	306	+34,9%
Austrija	0,02	0,14	0,13	0,02	99%	55	+4,5%
Bosna i Hercegovina	0,06	0,40	0,40	0,07	98%	65	+11,5%
Hrvatska	1,55	0,94	1,37	1,13	145%	301	-27,5%
Estonija	0,005	0,054	0,055	0,004	101%	27	-14,5%
Letonija	0,04	0,17	0,16	0,04	97%	99	+0,0%
Litvanija	0,04	0,36	0,35	0,04	98%	46	+17,1%
Crna Gora	0,02	0,40	0,41	0,01	103%	8	-55,3%
Holandija	0,12	0,22	0,23	0,12	102%	187	-4,1%
Norveška	0,01	0,06	0,06	0,01	100%	78	-7,7%
Srbija	0,11	0,99	1,04	0,05	105%	17	-54,6%
Slovenija	0,05	0,32	0,33	0,05	102%	50	-11,1%
Švajcarska	0,04	0,11	0,11	0,04	101%	120	-2,3%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,03	0,67	0,63	0,08	93%	44	+180,4%
Kosovo*	0,05	0,20	0,20	0,05	103%	87	-10,3%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,15	0,35	0,37	0,12	102%	99	+4,1%
Srednje	0,04	0,22	0,23	0,05	101%	65	-4,1%
Standardno odstupanje	0,39	0,30	0,37	0,28	13%	94	+54,3%
Minimalno	0,00	0,05	0,05	0,00	82%	8	-55,3%
Maksimalno	1,55	0,99	1,37	1,13	145%	306	+180,4%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,09	0,21	0,23	0,08	99%	155	+8,2%
Srednje	0,03	0,13	0,13	0,04	99%	76	+1,9%
Standardno odstupanje	0,25	0,22	0,26	0,19	13%	218	+41,5%
Minimalno	0,00	0,02	0,02	0,00	63%	8	-55,3%
Maksimalno	1,55	0,99	1,37	1,13	145%	912	+180,4%

Tabela 11.17 prikazuje da je broj dolaznih krivičnih predmeta po stanovniku na **Kosovu** u 2014. godini dosta nizak (0,20). Bio je niži od proseka (0,35) i medijana (0,22) unutar grupe; na nivou Saveta Evrope prosek je bio 0,21, a medijan 0,13 dolaznih predmeta na 100 stanovnika. Dodatno istraživanje bi bilo interesantno u smislu procene da li je mali broj dolaznih krivičnih predmeta u žalbenom postupku rezultat visokog stepena poverenja i pouzdanosti u pravosuđe, ili pre rezultat prepreka u efikasnom pristupu pravosuđu, kao što su npr. visoki sudski troškovi (sudske takse i pravna pomoć i zastupanje).⁸⁹

Iste cifre se ispituju na grafičkom prikazu 11.18.

⁸⁹ Izveštaj CEPEJ, str.205

Grafički prikaz 11.18: Drugostepeni sudovi - Krivični predmeti u 2014. godini – Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K98)



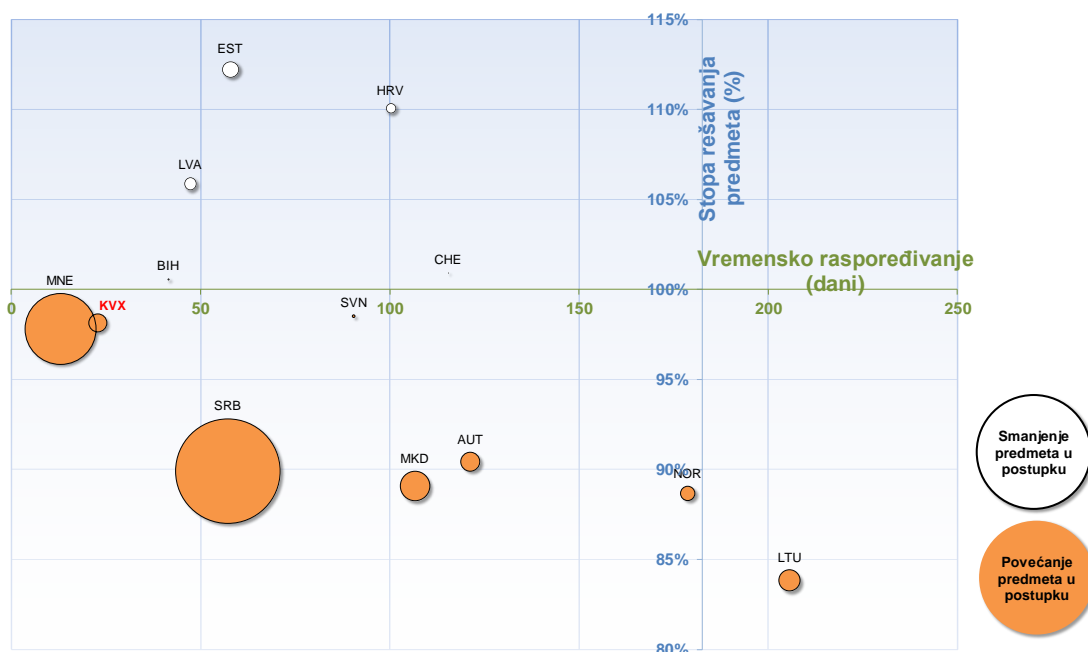
U 2014. godini, Apelacioni sud na **Kosovu** je rešio više predmeta od onih zaprimljenih (Stopa rešenih predmeta 103%) i smanjio broj nerešenih predmeta za 10,3%. Vremensko raspoređivanje predmeta od 87 dana je prilično kratko.

Trećestepeni sudovi

Tabela 11.19: Vrhovni sudovi - Krivični predmeti u 2014. godini (K1, K100)

Države / Entiteti	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 1.1.2014. godine	Zaprimljeni predmeti na 100 stanovnika	Rešeni predmeti na 100 stanovnika	Predmeti u postupku na 100 stanovnika sa 31.12.2014. godine	Stopa rešavanja (%)	Vremensko raspoređivanje (dani)	Varijacija predmeta u postupku u toku godine (%)
Albanija	0,1022	0,0307	0,0688	0,0642	224%	341	-37,2%
Austrija	0,0022	0,0107	0,0097	0,0032	90%	121	+46,8%
Bosna i Hercegovina	0,0132	0,1104	0,1111	0,0126	101%	41	-4,7%
Hrvatska	0,0210	0,0522	0,0575	0,0158	110%	100	-25,0%
Estonija	0,0021	0,0069	0,0077	0,0012	112%	58	-40,7%
Letonija	0,0076	0,0391	0,0414	0,0053	106%	47	-30,1%
Litvanija	0,0069	0,0224	0,0188	0,0106	84%	205	+52,2%
Crna Gora	0,0006	0,0516	0,0505	0,0018	98%	13	+175,0%
Holandija	NN	0,0252	0,0265	NN	105%	NC	NN
Norveška	0,0003	0,0010	0,0009	0,0004	89%	179	+35,3%
Srbija	0,0009	0,0229	0,0205	0,0032	90%	57	+257,8%
Slovenija	0,0088	0,0386	0,0380	0,0094	98%	90	+6,6%
Švajcarska	0,0068	0,0208	0,0210	0,0066	101%	115	-2,8%
"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"	0,0058	0,0389	0,0346	0,0101	89%	107	+72,7%
Kosovo*	0,0010	0,0230	0,0226	0,0014	98%	23	+44,4%
Države / Entiteti navedeni u tabeli							
Prosečno	0,0128	0,0330	0,0353	0,0104	106%	107	+39,3%
Srednje	0,0063	0,0252	0,0265	0,0060	98%	95	+20,9%
Standardno odstupanje	0,0264	0,0261	0,0282	0,0162	34%	87	+84,8%
Minimalno	0,0003	0,0010	0,0009	0,0004	84%	13	-40,7%
Maksimalno	0,1022	0,1104	0,1111	0,0642	224%	341	+257,8%
Države / Entiteti SE							
Prosečno	0,0247	0,0423	0,0426	0,0236	116%	114	+14,8%
Srednje	0,0058	0,0203	0,0208	0,0055	100%	90	+1,1%
Standardno odstupanje	0,0778	0,0837	0,0780	0,0837	68%	90	+68,5%
Minimalno	0,0003	0,0000	0,0000	0,0004	71%	13	-76,1%
Maksimalno	0,4564	0,5061	0,4647	0,4978	400%	391	+257,8%

Grafički prikaz 11.20: Vrhovni sudovi - Krivični predmeti u 2014. godini – Stopa rešenih predmeta u odnosu na Vremensko raspoređivanje predmeta i Varijaciju nerešenih predmeta (K100)



Sa izuzetkom **Bosne i Hercegovine** (0,1104), količina krivičnih predmeta koje su primile procenjene zemlje/entiteti u 2014. godini iznosila je između 0,001 predmeta na 100 stanovnika u **Norveškoj** i 0,0522 predmeta u **Hrvatskoj**. U **Bosni i Hercegovini**, Vrhovni sudovi su u 2013. i 2014. godini primili povećani broj predmeta za teška krivična dela kao posledica intenzivnijeg sprovođenja planova za smanjenje zaostalih predmeta u prvostepenim sudovima. U **Hrvatskoj** je broj novih krivičnih predmeta

smanjen kao rezultat zakonodavnih reformi i ukidanja mogućnosti za traženje vanrednog ublažavanja kazne.

U 2014. godini, vremensko raspoređivanje krivičnih predmeta na nivou Vrhovnog suda na **Kosovu** bilo je veoma kratko (23 dana), i u apsolutnom smislu i u poređenju sa grupom (prosek 107 dana, medijan 95 dana) i članicama Saveta Evrope (prosek 114 dana, medijan 90 dana). Stopa rešenih predmeta je bila 98%; ovo je dovelo do povećanja broja nerešenih predmeta na kraju godine.

11.4 Preporuke

Preporuka 14: Dalje poboljšati metodologiju za prikupljanje pouzdanih statističkih podataka, u skladu sa CEPEJ smernicama za statističke podatke u pravosuđu (GOJUST) i SATURN smernicama za upravljanje sudskim rokovima, i nastaviti prikupljanje tačnih podataka, što će omogućiti i realnu dijagnostiku u pravosudnom sistemu i formulacije efektivnih i delotvornih rešenja za poboljšanje efikasnosti sudova i kvaliteta usluga koje se pružaju u pravosuđu.

Utvdili smo da se pitanje koje se javlja na **Kosovu** i u nekim državama/entitetima odnosi na numerisanje predmeta koji su razvojeni ili ponovo spojeni tokom procesa. To da li su oni posmatrani kao isti predmet ili kao različiti predmeti utiče na izveštavane statističke podatke o novim predmetima, rešenim predmetima i predmetima koji su u toku, a samim tim i na izračunate indikatore SR (stope rešavanja) i VR (vremensko raspoređivanje – period za rešavanje predmeta). Slično, dodeljivanje novog broja predmetu koji je sa Apelacionog suda i Vrhovnog suda vraćen na prvostepeni postupak utiče na ispravnost izveštavanih podataka i utiče na tačnost izračunavanja prosečnog trajanja postupaka za posebne kategorije. Ovakav pristup veštački povećava broj novih predmeta, i ne dozvoljava izračunavanje stvarnog trajanja postupaka.

Preporučujemo dalje poboljšavanje metodologije za prikupljanje pouzdanih statističkih podataka, u skladu sa CEPEJ smernicama za statističke podatke u pravosuđu (GOJUST) i SATURN smernicama za upravljanje sudskim rokovima, i nastavak prikupljanja tačnih podataka. Naročito preporučujemo uvođenje pravila i mehanizama koji će omogućiti ispravljanje nekih od nedostataka koji su prethodno navedeni, a pogotovo, upotrebu jedinstvenog identifikacionog koda za svaki predmet od početka postupka do završne obavezujuće odluke o predmetu, da bi se omogućilo obračunavanje ukupnog trajanja postupaka. Podaci o stvarnom trajanju predmeta (u funkcionalnom IT sistemu) trebalo bi da se nadgledaju radi dobijanja potpune analize.

Preporuka 15: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati zašto su broj novih građanskih i privrednih sudskih sporova i broj novih upravnih sporova niski u prvostepenim sudovima i u žalbenim postupcima.

Utvdili smo da Kosovo ima mali broj novih građanskih i privrednih sudskih sporova i mali broj novih upravnih sporova pred prvostepenim sudovima i u žalbenim postupcima. To bi se moglo pripisati npr. nedostatku poverenja građana u pravosuđe ili nedovoljnoj pravnoj pomoći koja se pruža.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga koji stoje iza ovih malih brojeva. Takođe bi bilo bitno istražiti razvoj ovog broja od 2014. godine.

Preporuka 16: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati razloge zašto se prvostepeni sudovi na **Kosovu** suočavaju sa problemima efikasnosti u upravnom i građanskom/privrednom sektoru. Svrha ovog istraživanja trebalo bi prvenstveno da bude traženje alternativne mere za poboljšanje, pre povećanja sredstava, što bi trebalo da bude poslednja opcija.

Utvdili smo da se kosovski sudski model sastoji od nedovoljnog broja osnovih sudova sa nekoliko područnih sudova raspoređenih širom teritorije kako bi se zagarantovao efikasan pristup pravdi za građane. Umesto toga, koncentrisani pristup je usvojen uzimajući u obzir privredna i upravna pitanja, koja su u isključivoj nadležnosti dva posebna odeljenja u Osnovnom sudu u Prištini. Takođe smo utvdili da je na prvostepenom nivou, situacija u upravnom sektoru veoma problematična uprkos malom broju

novih predmeta. Veoma mala stopa rešavanja i dug period za rešavanje predmeta pokazuju da se Osnovni sud u Prištini suočava sa bitnim poteškoćama u nošenju sa ovim predmetima. U građanskom/privrednom sektoru, situacija je takođe bila zabrinjavajuća u 2014. godini. Trajanje perioda za rešavanje za ovu kategoriju predmeta na prvostepenom nivou bilo je najveće u grupi.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga zašto prvostepeni sudovi na Kosovu (prvenstveno Osnovni sud u Prištini) imaju ozbiljne probleme sa efikasnošću u upravnom i građanskom/privrednom sektoru. Bilo bi zanimljivo izračunati i uporediti broj novih i rešenih predmeta po sudiji kako bi se dobio dodatni uvid u funkcionisanje pravosudnog sistema na Kosovu. Takva analiza bi trebalo da uzme u obzir neobičnost različitih sistema i detaljno ispita podatke o osoblju koje izvršava pravosudne zadatke. Ipak, kako je to objašnjeno u Poglavlju 1 ovog izveštaja, filozofija CEPEJ u pogledu efikasnosti pravosuđa preporučuje povećanje resursa (uključujući broj sudija i tužilaca itd.) kao poslednju opciju, kada se preduzmu druge mere za poboljšanje funkcionisanja sudova i tužilaca, a koje nisu dovoljne za rešavanje problema.

Preporuka 17: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati razloge koji stoje iza poteškoća u efikasnosti sa kojima se suočava kosovski Apelacioni sud pri rešavanju upravnih i građanskih/privrednih sudskih sporova.

Utvdili smo da je situacija u Apelacionom sudu na **Kosovu** kritična uzimajući u obzir građanske i privredne sudske sporove (SR 80% i VR 604 dana) i upravne sporove ((SR 76% i VR 378 dana) uprkos malom broju novih slučajeva.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga koji stoje iza indikatora loše efikasnosti kosovskog Apelacionog suda u vezi sa upravnim i građanskim i privrednim sudskim sporovima.

Preporuka 18: Oceniti da li su dostignuti ciljevi navedeni u Strategiji smanjenja zaostalih sudskih predmeta iz 2013. godine i strateškom planu SSK za pravosuđe iz 2014. godine za procenjivanje broja otvorenih predmeta, oceniti da li su dalje reforme za smanjenje broja otvorenih predmeta potrebne, te uopšteno govoreći, fokusirati se na prioritarno smanjenje broja starih slučajeva u primenu načela *FIFO* („prvo zaprimljeno, prvo rešeno“).

Utvdili smo da je broj nerešenih građanskih i privrednih sudskih sporova, kao i broj nerešenih upravnih predmeta i nerešenih krivičnih predmeta bio visok u 2014.

Preporučujemo obavljanje procene u smislu postizanja ciljeva koji su navedeni u Strategiji za smanjenje zaostalih sudskih predmeta iz 2013. godine i strateškom planu SSK za pravosuđe iz 2014. godine za procenjivanje broja nerešenih predmeta, i ocenjivanje da li su dalje reforme za smanjenje broja nerešenih predmeta potrebne. Uopšteno govoreći, preporučujemo da sudovi usmere svoje napore prvenstveno na smanjenje broja starih predmeta uz primenu načela *FIFO* („prvo zaprimljeno – prvo rešeno“), uzimajući u obzir prioritete predmete navedene u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.⁹⁰ Sudovi su pozvani da koriste CEPEJ metodologiju za primenu uputstva pod nazivom „U pravcu evropskih rokova za rešavanje sudskih postupaka“⁹¹. Bitno je smanjiti broj nerešenih predmeta kako ne bi bilo potrebno unositi te predmete u informacioni sistem za upravljanje predmetima koji je formiran.

Preporuka 19: Proceniti na redovnoj osnovi, zasnovanoj na CEPEJ metodologiji, pravosudni sistem na **Kosovu** u cilju poboljšanja njegovog kvaliteta i efikasnosti.

Kako je objašnjeno u Poglavlju 1, ova studija nudi sliku funkcionisanja pravosudnog sistema na **Kosovu** u 2014. godini koja bi se mogla iskoristiti kao referenca u budućim procenama.

Preporučujemo redovnu procenu pravosudnog sistema na **Kosovu** koja je zasnovana na CEPEJ

⁹⁰ Videti CEPEJ – Studija “Trajanje sudskih postupaka u zemljama članicama Saveta Evrope zasnovano na sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (31. jul 2012. godine, *recte* 2011), 2. izdanje, Françoise Calvez, ažurirao Nicolas Régis, str. 25 i naredne, lit. “ŠTA PODNOSILAC RIZIKUJE”.

⁹¹ Dok. CEPEJ(2016)5 :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2016\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2016)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

metodologiji, u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti. Predlažemo:

- a) Ulaganje dodatnih napora u prikupljanje i evidentiranje razdvojenih podataka, što će omogućiti realističniji dijagnostiku sistema i identifikaciju prilagođenih rešenja. Na primer, u krivičnom sektoru, trebalo bi praviti razliku između lakših i teških krivičnih predmeta, radi boljeg razumevanja rezultata rada sudija. U 2014. godini, 94% novih krivičnih predmeta na Kosovu su bili predmeti vezani za prekršaje.
- b) Sprovođenje održivog procesa prikupljanja podataka informisanog kroz CEPEJ metodologiju, koji će obavljati osoblje na **Kosovu**. Ovo će zahtevati imenovanje jedinstvenog koordinadora, obučenog u oblasti metodologije i definicija CEPEJ, koji će biti zadužen za prikupljanje podataka i preliminarnu procenu njihove tačnosti.
- c) Izvršavati redovne periodične procene funkcionisanja pravosudnog sistema na **Kosovu**, koristeći plan procene CEPEJ i njegovo pojašnjenje, sa ciljem identifikovanja razvoja i trendova i merenja uticaja reformi pravosudne politike.

PETI DEO: PREPORUKE

Preporuke navedene u različitim poglavljima ovog izveštaja su navedene i u nastavku.

Preporuka 1: Uspostaviti kratkoročne i dugoročne strategije za jačanje upravljanja raspoloživim sredstvima koje bi trebalo eksplicitno sadržavati spoljašnja sredstva namenjena poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema. Ove strategije treba i dalje da neutrališu potrebu za raspoređivanjem dodatnih sredstava i da najpre koriste postojeća. Trebalo bi da budu jasno definisane i trebalo bi da su povezane sa procesom nadgledanja rezultata.

Utvdili smo da, u poređenju sa drugim zemljama / entitetima u grupi, **Kosovo** vrši veći budžetski napor (ili više ulaže) u svoj pravosudni sistem sa obzirom na bogatstvo (kao što je objašnjeno gore u tabeli 2.1, u 2014. godini, BDP po stanovniku na **Kosovu** je imao jednu od najnižih vrednosti unutar grupe).

Preporučujemo nadležnim organima **Kosova** da uspostavljaju kratkoročne i dugoročne strategije za jačanje upravljanja raspoloživim sredstvima, koje bi trebalo eksplicitno uzimati u obzir spoljašnja sredstva namenjena poboljšanju funkcionisanja pravosudnog sistema. Ove strategije treba da i dalje da izbegavaju raspoređivanje dodatnih sredstava tako što će najpre koristiti postojeće. One bi trebalo da su jasno definisane i da su u skladu sa procesom praćenja rezultata.

Preporuka 2: Prikupljanje i izveštavanje tačnih podataka o odobrenim i realizovanim budžetima (za sudove i tužilaštvo), ne samo zvanične podatke, već i spoljašnje finansiranje.

Utvdili smo da pravosudni sistem na **Kosovu**, kao i drugim susednim zemljama/entitetima, ima koristi od dodatnih spoljašnjih sredstava koja nisu deo zvaničnih budžeta i nisu deo statističkih podataka. Nadležni organi **Kosova** treba da uzmu u obzir ovo progresivno korišćenje ovih sredstava na srednjoročnom/ dugoročnom nivou, da bi se mogla garantovati održivost reformi, naročito onih čiji je cilj uvođenje IKT alata u pravosuđe.

Preporučujemo da SSK, TSK i druge važne uključene institucije, prikupe i podnesu tačne podatke o odobrenim i realizovanim budžetima tokom referentne godine, kako za sudove tako i za tužilaštvo. Tačnost podataka je ključna za delotvorno planiranje i identifikaciju održivih rešenja. Podaci o spoljašnjim doprinosima takođe treba da se prikupe i adekvatno razmotre u kontekstu donošenja odluka za ovo područje.

Preporuka 3: Analiziranje postojećih izazova u cilju delotvornog sprovođenja zakona iz 2015. godine za SSK i TSK, koji povećavaju njihovu budžetsku nezavisnost. Ova analiza treba da uključuje moguća sredstva za prevazilaženje ovih izazova i da vodi ka usvajanju konkretnih mera koja uključuju procenu rezultata.

Utvdili smo da se u praksi SSK i TSK suočavaju sa poteškoćama u ostvarivanju delotvorne budžetske nezavisnosti, jer vlada (preko Ministarstva finansija) i dalje igra ključnu ulogu u određivanju sredstava dodeljenih pravosuđu.

U tom smislu preporučujemo da se analiziraju postojeći izazovi za delotvorno sprovođenje zakona iz 2015. godine o SSK i TSK koji povećavaju njihovu budžetsku nezavisnost. Ova analiza treba da uključi moguća sredstva za prevazilaženje ovih izazova i treba da dovede do sprovođenja konkretnih mera koje uključuju procenu rezultata.

Preporuka 4: Strateško analiziranje budžetskih sredstava za kompjuterizaciju, kako bi se osiguralo da je razvijanje informacionih tehnologija povezano sa politikom ili strategijom za promene, uključujući sve zainteresovane strane, a naročito, da bi se osigurala održivost IKT/CMIS projekta čak i nakon njegovog završetka.

Utvdili smo da je udeo raspoređen na kompjuterizaciju na **Kosovu** u 2014. godini iznosio samo 0,9% sudskog budžeta (međunarodna sredstva se ne pojavljuju u podacima o sudskom budžetu) i da je nivo IT u **kosovskim** sudovima bio vrlo ograničen. Upotreba IT uvedena je samo u jednoj oblasti: oblast administracije sudova i upravljanje predmetima. U januaru 2014. godine započet je zajednički projekat SSK i TSK sa ciljem uvođenja informacionog sistema za upravljanje predmetima (CMIS) za kosovske sudove i tužilaštva, uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova **Norveške**.

Preporučujemo da nadležni organi **Kosova** strateški izvrše pregled budžetske stavke o kompjuterizaciji, kako bi se osiguralo da je primena informacionih tehnologija povezana sa politikom ili strategijom za promenu koja uključuje sve zainteresovane strane, a posebno da garantuje održivost IKT / CMIS projekta čak i nakon njegovog završetka.

Preporuka 5: Prikupiti i poslati izveštaj o podacima o odobrenom i izvršenom budžetu za pravnu pomoć, uključujući primenu konkretnijeg navođenja stavki iz navedene budžetske linije.

Utvdili smo da ne postoji jedinstveni budžet za pravnu pomoć na Kososu, jer su i sudovi i Agencija za besplatnu pravnu pomoć ovlašćeni da dodeljuju besplatnu pravnu pomoć. Pored toga, prilikom dodeljivanja advokata bez naknade u fazi vođenja prethodnog sudskog postupka, troškovi se pokrivaju budžetom TSK. Takođe treba napomenuti da su podaci o pravnoj pomoći SSK i TSK precenjeni u odnosu na realne brojke, s obzirom da relevantna budžetska linija – “usluge” – pokriva plaćanje advokata (tj. budžet za pravnu pomoć), kao i naknade za stručnjake i sudije porotnike. Konačno, utvrđeno je postojanje značajnih razlika između odobrenog budžeta i utrošenih sredstava (izvršeni budžet) za besplatnu pravnu pomoć u 2014. godini, a glavni razlog za to je prekoračenje u troškovima od strane TSK i Agencije za besplatnu pravnu pomoć.

U skladu sa time, preporučujemo da SSK, TSK, Agencija za besplatnu pravnu pomoć i druge relevantne institucije sakupe podatke i pošalju precizne izveštaje o odobrenim sredstvima namenjenim za pravnu pomoć i efektivnim budžetskim troškovima (izvršeni budžet) nastalim tokom referentne godine. Pored toga, bilo bi korisno koristiti budžetsku liniju za pravnu pomoć odvojenu od drugih budžetskih linija za stručnjake i sudije porotnike kako bi se omogućila jasna identifikacija sredstava raspoređenih i efikasno primenjenih na usluge pružanja pravne pomoći tokom jedne godine.

Preporuka 6: Vršiti procenu potreba građana za uslugama pravne pomoći što je moguće redovnije i istražiti moguća rešenja za poboljšanje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih sredstava, i to posmatranjem sistema pravne pomoći u drugim zemljama/entitetima u Evropi i ponovnim pregledom kriterijuma podobnosti za pravnu pomoć.

Utvdili smo da budžet za pravnu pomoć na **Kosovu** nije dovoljan za realne potrebe građana u pogledu usluga pravne pomoći. Međutim, pribavljanje dodatnih sredstava ne može biti opravdano (pogledajte Poglavlje 3).

Preporučujemo redovnu procenu realnih potreba građana za uslugama pravne pomoći. Predlozi za povećanje budžeta za pravnu pomoć treba da budu zasnovani na rezultatima tih procena. Takođe preporučujemo istraživanje mogućih rešenja za poboljšanje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih sredstava, i to posmatranjem sistema pravne pomoći evropskih zemalja/entiteta i ponovnim pregledom kriterijuma podobnosti za pravnu pomoć. Posebno treba postaviti jasan finansijski kriterijum za dodeljivanje pravnog zastupnika o javnom trošku u krivičnim postupcima sa neobaveznom odbranom.

Preporuka 7: Sprovesti dalja istraživanja radi procene potrebnih resursa (broj profesionalnih sudija) u različitim sudovima i u svetlu broja predmeta, te optimizovati ponovnu raspodelu resursa između Osnovnog i Apelacionog suda.

Utvdili smo da je broj sudija na Kosovu u 2014. godini bio niži od srednje vrednosti unutar grupe. Takođe, u poređenju sa susednim zemljama/entitetima (osim **Albanije**), **Kosovo** zapošljava manji broj profesionalnih sudija. Ipak, s obzirom na broj profesionalnih sudija zaposlenih u raznim zemljama/entitetima, postoje značajna odstupanja između članica Saveta Evrope i zemalja/entiteta unutar grupe. Odstupanja se mogu opravdati različitošću sudskih organizacija. Takođe smo došli do saznanja da, u poređenju sa ostalim zemljama/entitetima unutar grupe, **Kosovo** dodeljuje niži procenat sudija i tužilaca u drugom stepenu.

Preporučujemo dalje sprovođenje istraživanja radi procene potrebnih resursa (broj profesionalnih sudija) u različitim sudovima i u svetlu broja predmeta, te optimizaciju ponovne raspodele resursa između Osnovnog i Apelacionog suda. Procena treba da, između ostalog, uzme u obzir obim sudijskih misija, angažovanje neprofesionalnih sudija, nivo finansijskih sredstava dodeljenih pravosuđu, broj predmeta po sudiji u svakom odeljenju i na svakom sudu, broj predmeta starijih od dve godine, kao i CEPEJ indikatore poput Stope odobrenja, Vremenskog raspoređivanja i Slučajeva po sudiji (videti poglavlje 11 o Efikasnosti u nastavku)).

Preporuka 8: Sprovesti dalja istraživanja o eventualnom postojanju potrebe za smanjivanjem troškova nesudijskog osoblja, te uključiti preporuke o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine za povećanje broja članova osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama (popunjavanje upražnjenih pozicija, privremeno zapošljavanje pripravnika itd).

Utvdili smo da je broj članova administrativnog i tehničkog osoblja po sudiji bio visok na **Kosovu** u 2014. godini, ali da je broj članova čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama nizak. Tehničko osoblje obuhvata zaposlene zadužene za održavanje i tehniku, kao što su radnici na održavanju čistoće, obezbeđenje, tehničari računarske službe ili električari.

Preporučujemo SSK i drugim relevantnim institucijama sprovođenje daljih istraživanja o eventualnoj potrebi smanjenja troškova za nesudijsko osoblje, te uključivanje preporuka o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine za povećanje broja članova osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje sudijama (popunjavanje upražnjenih pozicija, privremeno zapošljavanje pripravnika itd).

Preporuka 9: Uvesti politike i usvojiti mere usmerene ka povećanju zastupljenosti žena među sudijama i predsednicima sudova.

Utvdili smo da je procenat žena sudija i žena predsednika sudova na **Kosovu** najniži među zemljama/entitetima unutar grupe. Takođe, unutar grupe, samo **Kosovo** i **Albanija** imaju manje od 40% žena tužilaca u 2014. godini. Nasuprot tome, srednje vrednosti zastupljenosti žena među sudijama i javnim tužiocima iznose preko 50%, kako unutar grupe, tako i u Zemljama članicama Saveta Evrope.

Preporučujemo da SSK, TSK i druge relevantne institucije raspravljaju o razlozima niske zastupljenosti žena među sudijskim i tužilačkim stručnim osobljem, na različitim nivoima, te da usvajaju adekvatne mere za rešavanje ove situacije. Sprovođenje takve istrage i daljih istraživanja u vezi s tim moglo bi da sugeriše da li su najefikasnije mere, na primer, zakonske a ne regulatorne, trajne, a ne privremene, itd.

Preporuka 10: Sprovesti dalja istraživanja radi procene da li **Kosovo** zapošljava dovoljan broj tužilaca u odnosu na broj postupaka, i da li se raspodela tužilaca po nivoima odvija na odgovarajući način.

Utvdili smo da je broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika na **Kosovu** 2014. godine bio relativno nizak u poređenju sa srednjim vrednostima unutar grupe i u članicama Saveta Evrope. Međutim, u odnosu na broj tužilaca zaposlenih u različitim zemljama/entitetima, postoje značajna odstupanja između zemalja/entiteta članica Saveta i Evrope i zemalja/entiteta unutar grupe. Takođe smo utvdili da, unutar grupe, **Kosovo** zapošljava najviši procenat javnih tužilaca na prvostepenom, a najniži procenat na drugostepenom nivou.

Preporučujemo dalja istraživanja radi procene da li **Kosovo** zapošljava dovoljan broj tužilaca u odnosu na broj postupaka i da li se raspodela tužilaca po nivoima odvija na odgovarajući način. Od ključne je

važnosti analizirati broj tužilaca u svetlu obima misija koje im se poveravaju i broja postupaka koje oni vode. Pri tumačenju ovih podataka, u obzir treba uzeti i broj postupaka po tužiocu na svim nivoima.

Preporuka 11: Sprovesti dalja istraživanja o eventualnom postojanju potrebe za smanjenjem troškova za ostalo osoblje u tužilaštvu, te uključiti preporuke o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine povećanja broja osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje tužiocima (popunjavanjem upražnjenih mesta, privremenim zapošljavanjem pripravnika itd).

Utvdili smo da je u 2014. godini na **Kosovu** postojao relativno velik broj ostalog osoblja u tužilaštvu po javnom tužiocu, u poređenju sa prosekom i srednjim vrednostima kako u zemljama/entitetima u grupi, tako i u zemljama članicama Saveta Evrope.

Preporučujemo SSK, TSK i drugim nadležnim organima dalje sprovođenje istraživanja radi procene o eventualnom postojanju potrebe za smanjenjem troškova za ostalo osoblje u tužilaštvu, te uključivanje preporuka o tome kako nastaviti (spoljne usluge) i predvideti načine povećanja broja osoblja čiji je zadatak direktno pomaganje tužiocima (popunjavanjem upražnjenih mesta, privremenim zapošljavanjem pripravnika itd).

Preporuka 12: Uvesti politike i usvojiti mere usmerene ka povećanju zastupljenosti žena među tužiocima i šefovima tužilaštava.

Utvdili smo da, unutar grupe, samo **Kosovo** i **Albanija** imaju manje od 40% žena tužilaca; nasuprot tome, većina zemalja/entiteta unutar grupe ima manje od 40% žena među šefovima tužilaštava (osim **Hrvatske** (67%), **Estonije** (60%), **Letonije** (41%) i **Crne Gore** (41%)).

Preporučujemo da SSK, TSK i drugi nadležni organi održe rasprave na temu koji su razlozi male zastupljenosti žena među tužiocima i šefovima tužilaštava, te da usvoje adekvatne mere radi rešavanja ove situacije.

Preporuka 13: Sprovesti dalju procenu u cilju utvrđivanja da li je broj advokata na Kosovu dovoljan da se bave obimom postupaka, da zadovolje potrebe građana za pravnu pomoć, da sprovedu dalje komparativno istraživanje sa zemljama u Evropi o broju advokata prema specifičnoj funkciji.

Utvdili smo da je u 2014. godini, u poređenju sa drugim zemljama/entitetima unutar grupe, broj advokata na Kosovu bio veoma nizak. U okviru grupe, **samo Kosovo** i **Bosna i Hercegovina** prijavile su manje od 50 advokata na 100.000 stanovnika.

Preporučujemo dalje istraživanje u cilju procene da li je broj advokata na **Kosovu** dovoljan da se bavi obimom postupaka, da zadovolji potrebe građana za pravnu pomoć, te da sprovede dalje komparativno istraživanje sa zemljama u Evropi o broju advokata po određenoj funkciji.

Preporuka 14: Dalje poboljšati metodologiju za prikupljanje pouzdanih statističkih podataka, u skladu sa CEPEJ smernicama za statističke podatke u pravosuđu (GOJUST) i SATURN smernicama za upravljanje sudskim rokovima, i nastaviti prikupljanje tačnih podataka, što će omogućiti i realnu dijagnostiku u pravosudnom sistemu i formulacije efektivnih i delotvornih rešenja za poboljšanje efikasnosti sudova i kvaliteta usluga koje se pružaju u pravosuđu.

Utvdili smo da se pitanje koje se javlja na **Kosovu** i u nekim državama/entitetima odnosi na numerisanje predmeta koji su razvojeni ili ponovo spojeni tokom procesa. To da li su oni posmatrani kao isti predmet ili kao različiti predmeti utiče na izveštavane statističke podatke o novim predmetima, rešenim predmetima i predmetima koji su u toku, a samim tim i na izračunate indikatore SR (stope rešavanja) i VR (vremensko raspoređivanje – period za rešavanje predmeta). Slično, dodeljivanje novog broja predmetu koji je sa Apelacionog suda i Vrhovnog suda vraćen na prvostepeni postupak utiče na ispravnost izveštavanih podataka i utiče na tačnost izračunavanja prosečnog trajanja postupaka za posebne kategorije. Ovakav pristup veštački povećava broj novih predmeta, i ne dozvoljava izračunavanje stvarnog trajanja postupaka.

Preporučujemo dalje poboljšavanje metodologije za prikupljanje pouzdanih statističkih podataka, u skladu sa CEPEJ smernicama za statističke podatke u pravosuđu (GOJUST) i SATURN smernicama za upravljanje sudskim rokovima, i nastavak prikupljanja tačnih podataka. Naročito preporučujemo uvođenje pravila i mehanizama koji će omogućiti ispravljanje nekih od nedostataka koji su prethodno navedeni, a pogotovo, upotrebu jedinstvenog identifikacionog koda za svaki predmet od početka postupka do završne obavezujuće odluke o predmetu, da bi se omogućilo obračunavanje ukupnog trajanja postupaka. Podaci o stvarnom trajanju predmeta (u funkcionalnom IT sistemu) trebalo bi da se nadgledaju radi dobijanja potpune analize.

Preporuka 15: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati zašto su broj novih građanskih i privrednih sudskih sporova i broj novih upravnih sporova niski u prvostepenim sudovima i u žalbenim postupcima.

Utvdili smo da Kosovo ima mali broj novih građanskih i privrednih sudskih sporova i mali broj novih upravnih sporova pred prvostepenim sudovima i u žalbenim postupcima. To bi se moglo pripisati npr. nedostatku poverenja građana u pravosuđe ili nedovoljnoj pravnoj pomoći koja se pruža.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga koji stoje iza ovih malih brojeva. Takođe bi bilo bitno istražiti razvoj ovog broja od 2014. godine.

Preporuka 16: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati razloge zašto se prvostepeni sudovi na **Kosovu** suočavaju sa problemima efikasnosti u upravnom i građanskom/privrednom sektoru. Svrha ovog istraživanja trebalo bi prvenstveno da bude traženje alternativne mere za poboljšanje, pre povećanja sredstava, što bi trebalo da bude poslednja opcija.

Utvdili smo da se kosovski sudski model sastoji od nedovoljnog broja osnovnih sudova sa nekoliko područnih sudova raspoređenih širom teritorije kako bi se zagantovao efikasan pristup pravdi za građane. Umesto toga, koncentrisani pristup je usvojen uzimajući u obzir privredna i upravna pitanja, koja su u isključivoj nadležnosti dva posebna odeljenja u Osnovnom sudu u Prištini. Takođe smo utvdili da je na prvostepenom nivou, situacija u upravnom sektoru veoma problematična uprkos malom broju novih predmeta. Veoma mala stopa rešavanja i dug period za rešavanje predmeta pokazuju da se Osnovni sud u Prištini suočava sa bitnim poteškoćama u nošenju sa ovim predmetima. U građanskom/privrednom sektoru, situacija je takođe bila zabrinjavajuća u 2014. godini. Trajanje perioda za rešavanje za ovu kategoriju predmeta na prvostepenom nivou bilo je najveće u grupi.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga zašto prvostepeni sudovi na Kosovu (prvenstveno Osnovni sud u Prištini) imaju ozbiljne probleme sa efikasnošću u upravnom i građanskom/privrednom sektoru. Bilo bi zanimljivo izračunati i uporediti broj novih i rešenih predmeta po sudiji kako bi se dobio dodatni uvid u funkcionisanje pravosudnog sistema na Kosovu. Takva analiza bi trebalo da uzme u obzir neobičnost različitih sistema i detaljno ispita podatke o osoblju koje izvršava pravosudne zadatke. Ipak, kako je to objašnjeno u Poglavlju 1 ovog izveštaja, filozofija CEPEJ u pogledu efikasnosti pravosuđa preporučuje povećanje resursa (uključujući broj sudija i tužilaca itd.) kao poslednju opciju, kada se preduzmu druge mere za poboljšanje funkcionisanja sudova i tužilaca, a koje nisu dovoljne za rešavanje problema.

Preporuka 17: Sprovesti dalje istraživanje i ispitati razloge koji stoje iza poteškoća u efikasnosti sa kojima se suočava kosovski Apelacioni sud pri rešavanju upravnih i građanskih/privrednih sudskih sporova.

Utvdili smo da je situacija u Apelacionom sudu na **Kosovu** kritična uzimajući u obzir građanske i privredne sudske sporove (SR 80% i VR 604 dana) i upravne sporove ((SR 76% i VR 378 dana) uprkos malom broju novih slučajeva.

Preporučujemo dalje istraživanje razloga koji stoje iza indikatora loše efikasnosti kosovskog Apelacionog suda u vezi sa upravnim i građanskim i privrednim sudskim sporovima.

Preporuka 18: Oceniti da li su dostignuti ciljevi navedeni u Strategiji smanjenja zaostalih sudskih predmeta iz 2013. godine i strateškom planu SSK za pravosuđe iz 2014. godine za procenjivanje broja otvorenih predmeta, oceniti da li su dalje reforme za smanjenje broja otvorenih predmeta potrebne, te uopšteno govoreći, fokusirati se na prioritetno smanjenje broja starih slučajeva u primenu načela *FIFO* („prvo zaprimljeno, prvo rešeno“).

Utvrdili smo da je broj nerešenih građanskih i privrednih sudskih sporova, kao i broj nerešenih upravnih predmeta i nerešenih krivičnih predmeta bio visok u 2014.

Preporučujemo obavljanje procene u smislu postizanja ciljeva koji su navedeni u Strategiji za smanjenje zaostalih sudskih predmeta iz 2013. godine i strateškom planu SSK za pravosuđe iz 2014. godine za procenjivanje broja nerešenih predmeta, i ocenjivanje da li su dalje reforme za smanjenje broja nerešenih predmeta potrebne. Uopšteno govoreći, preporučujemo da sudovi usmere svoje napore prvenstveno na smanjenje broja starih predmeta uz primenu načela *FIFO* („prvo zaprimljeno – prvo rešeno“), uzimajući u obzir prioritetne predmete navedene u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.⁹² Sudovi su pozvani da koriste CEPEJ metodologiju za primenu uputstva pod nazivom „U pravcu evropskih rokova za rešavanje sudskih postupaka“⁹³. Bitno je smanjiti broj nerešenih predmeta kako ne bi bilo potrebno unositi te predmete u informacijski sistem za upravljanje predmetima koji je formiran.

Preporuka 19: Proceniti na redovnoj osnovi, zasnovanoj na CEPEJ metodologiji, pravosudni sistem na **Kosovu** u cilju poboljšanja njegovog kvaliteta i efikasnosti.

Kako je objašnjeno u Poglavlju 1, ova studija nudi sliku funkcionisanja pravosudnog sistema na **Kosovu** u 2014. godini koja bi se mogla iskoristiti kao referenca u budućim procenama.

Preporučujemo redovnu procenu pravosudnog sistema na **Kosovu** koja je zasnovana na CEPEJ metodologiji, u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti. Predlažemo:

d) Ulaganje dodatnih napora u prikupljanje i evidentiranje razdvojenih podataka, što će omogućiti realističniji dijagnostiku sistema i identifikaciju prilagođenih rešenja. Na primer, u krivičnom sektoru, trebalo bi praviti razliku između lakših i teških krivičnih predmeta, radi boljeg razumevanja rezultata rada sudija. U 2014. godini, 94% novih krivičnih predmeta na Kosovu su bili predmeti vezani za prekršaje.

e) Sprovođenje održivog procesa prikupljanja podataka informisanog kroz CEPEJ metodologiju, koji će obavljati osoblje na **Kosovu**. Ovo će zahtevati imenovanje jedinstvenog koordinatora, obučenog u oblasti metodologije i definicija CEPEJ, koji će biti zadužen za prikupljanje podataka i preliminarnu procenu njihove tačnosti.

Izvršavati redovne periodične procene funkcionisanja pravosudnog sistema na **Kosovu**, koristeći plan procene CEPEJ i njegovo pojašnjenje, sa ciljem identifikovanja razvoja i trendova i merenja uticaja reformi pravosudne politike

⁹² Videti CEPEJ – Studija “Trajanje sudskih postupaka u zemljama članicama Saveta Evrope zasnovano na sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (31. jul 2012. godine, *recte* 2011), 2. izdanje, Françoise Calvez, ažurirao Nicolas Régis, str. 25 i naredne, lit. “ŠTA PODNOSILAC RIZIKUJE”.

⁹³ Dok. CEPEJ(2016)5 :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2016\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2016)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).