



06/septembar/2011



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

## AKCIONI DOKUMENT ZA PRAVOSUĐE NA KOSOVU

---

# Poboljšanje zadovoljstva građana radom pravosuđa

### SADRŽAJ

<b>Uvod .....</b>	<b>2</b>
<b>Opšte informacije i obrazloženje .....</b>	<b>3</b>
<b>Nalazi izveštaja o pulsu javnosti .....</b>	<b>4</b>
<b>Faktori koji doprinose nezadovoljstvu.....</b>	<b>6</b>
<b>Preporuke i propratne aktivnosti .....</b>	<b>7</b>

## Uvod

Nakon objavljivanja prvog izveštaja UNDP o ispitivanju pulsa na Kosovu čiji je cilj da analizira jednu tematsku oblast u vezi sa vladinim ili javnim institucijama što je identifikovano na osnovu analize ispitanih podataka, Sudski savet Kosova (SSK) , kao organ koji upravlja sudskim sistemom na Kosovu<sup>1</sup>, je odabran kao prva institucija koja će dobiti Akcioni dokument, prvenstveno usled činjenice što je zadovoljstvo građana radom pravosuđa na najnižem nivou do sada.<sup>2</sup> Kao što navode podaci iz ispitivanja javnog mnjenja, nivo zadovoljstva radom kosovskih sudova je opao za oko 9 procentualnih poena od aprila 2010. Pad od oko 12 procentualnih poena je zabeležen u zadovoljstvu radom Kancelarije javnog tužioca, čime je zadovoljstvo palo na samo 15% u poređenju sa 27% aprila 2010.<sup>3</sup>

Ova Akcioni dokument ima ograničen delokrug – njegova namera nije da bude dalekosežan dokument koji će obuhvatiti sva pitanja sa kojima se sudstvo suočava – već ima za cilj da analizira pitanja koja najnegativnije utiču na mišljenje javnosti o sveukupnom radu svih aktera u pravosuđu, i nudi neke preporuke i lekove koje kako kratkoročno, tako i dugoročno, mogu da doprinesu pozitivnoj promeni u zadovoljstvu opšte javnosti sa učinkom pravosuđa u celini.

---

<sup>1</sup> Od objavljivanja izveštaja o pulsu javnosti osnovan je Tužilački savet Kosova, otuda Sudski savet Kosova nije više odgovoran za upravljanje tužilačkom službom.

<sup>2</sup> Izveštaj o pulsu javnosti na Kosovu, strana 13.

<sup>3</sup> Ibid.

## Opšte informacije i obrazloženje

Izveštaj UNDP-a o pulsu javnosti je nastavak Izveštaja o ranom upozoravanju (IRO), niza izveštaja koji su analizirali glavne trendove u zadovoljstvu opšte javnosti radom javnih institucija od avgusta 2002. Izveštaj pruža vredne analize percepcije javnosti u vreme kada Kosovo konsoliduje svoju demokratiju i postiže napredak ka jačanju svojih institucija i razboritom upravljanju. Izveštaj podiže analizu sa ranog upozoravanja i sprečavanja konflikata na demokratski dijalog i praćenje stabilnosti institucija. Preko ove dvogodišnje analize i srodnih debata, izveštaj ima za cilj da poveća komunikaciju između javnih i demokratskih institucija.<sup>4</sup>

Akcioni dokument, kao nastavna radnja nalaza Izveštaja o pulsu javnosti, ima za cilj da se bavi pitanjima naglašenim u izveštaju, i predviđen je kao proizvod saradnje sa utvrđenom vladinom ili javnom institucijom. Preko razgovora o podacima istraživanja sa službenicima kosovskih institucija Akcioni dokument će imati za cilj da razvije poverenje i komunikaciju između javnih i kosovskih institucija. Pored toga, nastavni razgovori će biti organizovani kako bi se pregledao napredak akcija utvrđenih u akcionom dokumentu od strane odabrane institucije.

Odabir SSK-a kao prve javne institucije za pripremu akcionog dokumenta ni u kom slučaju nije nehотиčno. Na ovu odluku nije uticao samo nizak nivo poverenja građana; uloga SSK-a u izgradnji okruženja vladavine prava na Kosovu, kao preduslov za demokratsko društvo, često je bila predviđena i umanjivana, otuda ova akcioni dokument takođe ima za cilj da doprinese većem stepenu javne vidljivosti glavnog organa koji upravlja pravosuđem.

---

<sup>4</sup> Izveštaj o pulsu javnosti na Kosovu, strana 9.

## Nalazi izveštaja o pulsju javnosti

U predstavljanju podataka o zadovoljstvu radom pravosuđa i kancelarije tužilaca, izveštaj o pulsju javnosti se zasnivaju na IRU i predstavljaju tabelu koja pokazuje opsege zadovoljstva od 2007. godine do današnjeg dana za sve tri glavne grane vlasti:

Tabela 1: zadovoljstvo sa ključnim kosovskim institucijama (u procentima)

		Mar-07	Jun-07	Okt-07	Dec-07	Maj-08	Jul-08	Okt-08	Apr-09	Jun-09	Sep-09	Jan-10	Apr-10	Nov-10
Zadovoljstvo izvršnom vlašću	Vlada	30,50%	35,99%	28,12%		46,85%	49,85%	55,71%	38,00%	53,13%	55,83%	36,72%	29,21%	25,06%
	Premijer	54,00%	66,00%	61,00%		72,00%	63,23%	63,12%	39,81%	53,84%	51,98%	41,50%	36,36%	30,65%
	Skupština	31,00%	31,96%	36,19%	36,76%	51,36%	46,00%	49,03%	33,63%	53,18%	46,37%	33,34%	34,05%	32,10%
Zadovoljstvo zakonodavnom vlašću	Predsednik Skupštine	35,43%	33,23%	37,14%	35,10%	56,48%	43,55%	46,97%	32,77%	51,59%	49,45%	40,30%	36,03%	33,25%
	Predsednik	52,00%	64,00%	59,00%	61,00%	74,00%	68,09%	69,93%	45,66%	61,72%	60,75%	56,63%	54,88%	30,84%
Zadovoljstvo pravosudnom vlašću	Sud	20,00%	20,00%	18,00%	18,00%	21,00%	19,52%	19,71%	20,04%	32,65%	25,60%	14,73%	27,21%	18,50%
	Tužilaštvo	22,70%	19,79%	17,70%	18,27%	22,66%	22,79%	21,05%	20,46%	31,74%	25,74%	14,81%	26,85%	15,06%

Kao što može da se vidi, najmanje poverenje opšte javnosti je u pravosuđe gde je od 2007 do danas zadovoljstvo radom sudova opalo za 1,5%, dok je pad kod kancelarija tužilaca veći i iznosi 7,6%. Sveukupno, brojke od 18,5% i 15,1% zadovoljstva radom sudova, odnosno tužilačkih kancelarija je u svakom slučaju zabrinjavajuće.

Tokom istraživanja sprovedenog za potrebu izveštaja, prikupljeni su drugi podaci koji oslikavaju trendove kako opšta javnost vidi rad pravosuđa.

Ukupno je 57,5% ispitanika veoma nezadovoljno ili nezadovoljno radom sudova, dok kod tužilačkih kancelarija nivo nezadovoljstva iznosi 44,3%. Štaviše, kumulativno, 83,8% ispitanika veruje da kosovsko pravosuđe nije nezavisno prilikom donošenja odluka.

Što se tiče percepcije o prisustvu korupcije u sudstvu, 76,5% ispitanika veruje da je korupcija prisutna u velikoj meri. Međutim, kada su upitani kako su formirali svoje mišljenje, samo 15,5% je svoju izjavu zasnovalo na ličnom iskustvu, dok je 52,3% ispitanika zasnovalo svoje mišljenje na informacijama koje su dobili preko medija.

Pored toga, 75% ispitanika je reklo da nisu bili u situaciji kada je od njih tražen mito/poklon/usluga od strane javnog službenika kao uslov za vršenje usluge, a samo 6,6% ispitanika je izjavilo da su dali mito službeniku u pravosuđu.

Gore pomenuti podaci nas vode do zaključka da se javno mnjenje, naročito o prisustvu korupcije u pravosuđu, može smatrati donekle iskrivljenim, jer se ne zasniva na iskustvu iz prve ruke, već uglavnom na ono što je servirano javnosti preko medija i drugih izvora (takođe, 21% ispitanika je zasnovalo svoje odgovore na onome što su čuli od rođaka i prijatelja), što, u najmanju ruku, može biti diskutabilno.

Isto tako, donekle zategnuti odnosi između Antikorupcijske agencije Kosova (AAK) i pravosuđa mogu takođe uticati na negativno mišljenje o pravosudnim vlastima koje opšta javnost formira preko medija. Šef AAK-a je javno izjavio da njegova agencija ima poteškoća u saradnji sa tužilaštvom jer se izveštaji koje AAK prosleđuje tužilaštvu ne procesuiraju.<sup>5</sup> Ovakvo oslikavanje pravosudnih vlasti, od strane druge vladine agencije, kao nevoljnih da istražuju slučajeve korupcije zasigurno je doprinelo negativnom mišljenju među opštoj javnosti, uprkos mogućem valjanom objašnjenju jer, prema službenicima kancelarije tužioca, izveštaji AAK-a su u većini slučajeva nekompletni i ne sadrže činjenice prema kojima bi pravosudni organi mogli da dalje deluju<sup>6</sup>.

Što se tiče sveukupnog nezadovoljstva radom pravosuđa, koje je na stopi od 57,5%, ovo uglavnom može da se pripiše nemogućnosti da opšta javnost, prema njihovom mišljenju, realizuje svoja prava pred sudovima, iz različitih razloga, što mi treba da pokušamo da analiziramo u sledećem poglavlju ovog dokumenta.

<sup>5</sup> Tokom debate o korupciji u pravosuđu u TV emisiji „Život na Kosovu“, šef AAK-a je izjavio da slučajevi koje AAK prosledi tužilaštvu nisu procesuirani i da je od 21 prijavljenog slučaja tužilaštvo odgovorilo samo na 4, od kojih je 2 slučaja odbačeno a 2 rezultiralo hapšenjem. <http://kosovo.birn.eu.com/al/1/31/11491/?tpl=30>

<sup>6</sup> Isto kao u prethodnoj fusnoti.

## Faktori koji doprinose nezadovoljstvu

„*Odložena pravda je uskraćena pravda*“ u svom punom značenju,<sup>7</sup> je uvek prisutna na Kosovu, predstavlja ono što bi se moglo ispravno shvatiti kao centralni problem nedostatka poverenja javnosti u rad pravosuđa. Kao što je gore predstavljeno, broj od 57,5 % ispitanika koji smatraju da je rad kosovskog pravosuđa razočaravajuć, su svoje nezadovoljstvo uglavnom pripisali postojećim nerešenim predmetima, gde ljudi čekaju godinama<sup>8</sup> da se njihov predmet obradi u sudu, kao i dužini postupka kada predmet dospe na suđenje.

I pored pohvalnih napora kako domaćih institucija tako i međunarodne zajednice koja radi na Kosovu, broj nerešenih predmeta je i dalje visok. U skladu sa Strateškim planom Kosovskog saveta sudstva za kosovsko pravosuđe 2007-2012, KSS je usvojio Nacionalnu strategiju za smanjenje nerešenih predmeta.<sup>9</sup> U sklopu sprovođenja ove strategije, u prvom tromesečju sprovođenja 2011. rešeno je 14.295 predmeta, međutim, broj nerešenih predmeta i dalje iznosi neverovatnih 119.181 predmeta.<sup>10</sup> Lustracija i postupak preimenovanja su takođe doprineli kako redukciji tako i povećanju broja nerešenih predmeta. U sudovima gde su popunjena sva radna mesta, broj nerešenih predmeta je postepeno smanjen. Međutim, broj trenutno upražnjenih radnih mesta je oko 150 što takođe ometa mogućnost određenih sudova i tužilaštva da rade punim kapacitetom. Očekuje se da će se ova situacija značajno poboljšati jer dve nove generacije sudija i tužilaca trenutno prolaze obuku u Kosovskom institutu za pravosuđe i očekuje se da završe sa obukom i da budu imenovani do januara 2012.<sup>11</sup> Kao još jedan korak u ovom smeru, KIP je takođe zaposlio oko 60 novih službenika za rad na nerešenim predmetima.

<sup>7</sup> „Odložena pravda je uskraćena pravda“ je pravna maksima koja znači da ako postoji dostupni pravni lek za stranu koja je pretrpela određenu štetu, ali koji nije pravovremeno raspoloživ, njegov efekat je isti kao i da uopšte nema. Ovo načelo je osnova prava na brzo suđenje i slična prava koja imaju za nameru da pospeše pravni sistem, jer nije pravedno za oštećenu stranu da mora da pretrpi štetu a da ima malo nade za rešavanje spora. Ova fraza je postala moto pravnih reformatora koji smatraju da sudovi ili vlade deluju previše sporo u rešavanju pravnih pitanja zbog toga što je postojeći sistem previše složen ili prenatrpan, ili zato što predmet ili strana u pitanju nema političku podršku. Vidite više na [http://en.wikipedia.org/wiki/Justice\\_delayed\\_is\\_justice\\_denied](http://en.wikipedia.org/wiki/Justice_delayed_is_justice_denied).

<sup>8</sup> Međunarodna tela za monitoring na Kosovu stalno izveštavaju o odlaganjima u sudskim postupcima na Kosovu. Vidite primer izveštaja OEBS-a o parničnim predmetima na Kosovu na <http://www.osce.org/kosovo/19401>.

<sup>9</sup> Strategija je usvojena odlukom KSS-a br. 22/2010, od 18. novembra 2010.

<sup>10</sup> Vidi <http://www.dreitesia-ks.org/?cid=2,15,171>.

<sup>11</sup> Treću i četvrtu generaciju Programa početne pravne edukacije pohađa oko 90 kandidata.

Pored ovoga, postoji i nekoliko službi sa ciljem da se pomogne pravosuđu da smanji broj nerešenih predmeta. Pre svega, Ministarstvo pravde uz pomoć donatora<sup>12</sup> trenutno sprovodi postupak osnivanja službe javnih beležnika. Takođe, uz pomoć UNDP-a i USAID-a, Ministarstvo pravde je osnovalo Komisiju za posredovanje čiji sekretarijat trenutno sprovodi postupak odabira i obučavanja posrednika. Predviđeno je da će ove dve službe veoma doprineti smanjenju broja nerešenih predmeta na Kosovu pošto je oko 70% predmeta od ukupnog broja nerešenih predmeta vanparnične prirode i ne bi nikada stigli do suda da su ove dve institucije bile funkcionalizovane.

Drugo, još jedan faktor koji se često previđa, ali koji se mora smatrati veoma ozbiljno u oblikovanju javnog mnjenja, je izveštavanje medija o pravosuđu zajedno sa nemogućnošću sudova da agresivnije „prodaju“ svoje priče o uspehu. Kao što je prikazano u gore datim statističkim podacima, 52% ispitanika zasniva svoje mišljenje o korupciji u pravosuđu na informacijama dobijenih putem medija, dok 21 % ispitanika zasniva svoje mišljenje na onome što su čuli od rođaka ili prijatelja. Zbog toga se može tvrditi da je javno mnjenje o korupciji u pravosuđu veoma zasnovano na informacijama iz „druge ruke“.

Treće, takođe se treba uzeti u obzir i broj pojedinaca koji kritikuju rad pravosuđa zbog svog ličnog i porodičnog nezadovoljstva, ili nezadovoljstva njihovih prijatelja sa sudskim odlukama.

---

<sup>12</sup> Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) a sprovodi „Institut international des Hautes etudes Notariales“ uz blisku saradnju i podršku USAID/NCSC projekta za podršku pravosuđu.

## Preporuke i propratne aktivnosti

Kao što je navedeno u uvodu, delokrug ovog akcionog dokumenta analizira samo nekoliko pitanja koja su u vezi sa odnosom pravosuđa i javnosti, stoga se preporuke i sprovođenje propratnih aktivnosti treba ograničiti samo na ta pitanja.

U pogledu smanjenja broja nerešenih predmeta, KSS mora da nastavi sa naporima za sprovođenje Nacionalne strategije za smanjenje broja nerešenih predmeta, kao i sa naganjem i bliskim nadgledanjem učinka sudija putem striktnijih normi i mehanizama za nadgledanje broja zaključenih predmeta na mesečnom/tromesečnom nivou.

KSS takođe treba proaktivnije da zagovara kod Ministarstva pravde ubrzavanje i okončavanje postupka osnivanja usluge javnih beležnika i posrednika, koji će osloboditi sudski sistem od značajnog broja predmeta. S tim u vezi, USAID i UNDP trebaju da pruže KSS-u svu neophodnu pomoć.

Postojeća Strategija za javno informisanje (SJI) KSS-a se treba poboljšati kako bi na efikasniji način odgovorila na negativni publicitet koji prati rad sudova. U početku, KSS može razmotriti imenovanje službenika za javno informisanje koji bi se nalazio u Vrhovnom sudu Kosova, sa idejom da se ima po jedan službenik za javno informisanje u svakom okružnom sudu. Službenik za javno informisanje bi bio odgovoran za svakodnevni kontakt sa predstavnicima medija i sa javnošću, redovno pružajući najnovije informacije o radu sudova, naročito naglašavajući pitanja kao što su zaključeni predmeti, broj ponovnih suđenja, davajući više publiciteta bitnijim/ozbiljnijim predmetima, što može doprineti stvaranju pozitivnije slike o pravosuđu u medijima, što bi na kraju vodilo ka povećavanju zadovoljstva i poverenja javnosti u pravosuđe.

Donatori kao što su USAID i UNDP trebaju da pomognu KSS-u, ili da predvode organizaciju obuke za predstavnike medija koja će doprineti njihovoj edukaciji o podeli nadležnosti u pravosuđu, što će voditi ka objektivnijem izveštavanju o pitanjima koja se odnose na pravosuđe.

KSS treba da stremi ka poboljšavanju komunikacije između sudova kako bi pravosudni sistem održao unutrašnju povezanost i nezavisnost, i kako bi svi sudovi bili upoznati sa dolazećim organizacionim promenama uslovljenim Zakonom o sudovima.



Na kraju, KSS mora da ojača svoja disciplinska tela i da javno objavi rezultate bilo kojeg disciplinskog postupka kako bi opšta javnost bila upoznata sa naporima pravosudnih vlasti za održavanje najviših profesionalnih standarda u svojim redovima.