



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Cooperation Office Kosovo

VLERËSIMI I RREZIKUT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS

PROCENA RIZIKA ZA ADVOKATSKU KOMORU KOSOVA

RISK ASSESSMENT FOR THE KOSOVO CHAMBER OF ADVOCATES

VLERËSIMI I RREZIKUT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS

Përgatitur nga Joanna Brooks
Shtator 2019

VLERËSIMI I RREZIKUT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS

Hartimi dhe publikimi i këtij raporti është zbatuar nga Projekti SAEK II, Zyra e Programit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, UNDP, Zyra në Kosovë, falë mbështetjes së Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) në Kosovë.

Autor:

Joanna Brooks

Mohim i përgjegjesisë:

Përmbajtja e këtij Raporti nuk paraqet domosdoshmërisht opinionet e UNDP-së dhe as ato të donatorit, SDC-së.

PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME

Raporti paraqet një vlerësim të rreziqeve të korrupsionit për Odën e Avokatëve të Kosovës¹ dhe përmban rekomandimet për reformim. Qëllimi i këtij raporti është të paraqes një vlerësim të përgjithshëm për kapacitetet e sistemit të avokatisë në Kosovë për të promovuar dhe ruajtur integritetin dhe për të luftuar dhe parandaluar korrupsioni, për të identifikuar faktorëve brenda sistemit që do të mund të çonin në ose të rrisnin kërcënimin ndaj këtyre kapaciteteve, dhe të paraqes rekomandimet për masat e kontrollimit të rrezikut.

Raporti bazohet në një studim të ligjeve të zbatueshme dhe rregulloreve të Kosovës përkitazi me Odën e Avokatëve të Kosovës (OAK) si dhe një sërë takimesh të mbajtura me përfaqësues të OAK-së dhe instituconeve të tjera si dhe përfaqësuesve të mediave dhe shoqërisë civile. Në fund, janë mbajtur edhe disa takime me grupe të fokusit, me 36 avokatë dhe anëtarë të OAK-së, përfaqësues të pesë nga gjithsej shtatë degë rajonale.

Raporti identifikon shtatë fusha të rrezikut të korrupsionit. Poashtu, përcakton standardet ndër-kombëtare relevante për secilin rrezik të korrupsionit, analizon situatën në Kosovë përkitazi me secilin rrezik dhe jep rekomandime për reformim. Shtatë fushat e rrezikut të korrupsionit janë si vijon: procedurat e emërimit dhe lincencimit të avokatëve; arsimimi i vazhdueshëm ligjor dhe aftësimi/trajnimi, mundësia për praktikë dhe profilizimi; etika dhe kornizat e integritetit; qasja në informata dhe transparenca; procedurat disiplinore dhe sanksionet; dhënia e ndihmës juridike falas dhe angazhimi pro bono; dhe, struktura organizative e OAK-së.

Në përgjithësi, ligjet dhe aktet nën-ligjore që rregullojnë funksionimin e OAK-së janë adekuate. Megjithatë, ka disa zbrastësira qoftë në ligje dhe rregullore, dhe/ose në zbatimin e tyre, që paraqesin pengesë për arritjen e efektshmërisë. Kjo ka shkaktuar dobësimin e reputacionit të avokatëve në Kosovë si dhe e ka ekspozuar këtë profesion ndaj kritikave. Prandaj, ka nevojë për procedura të përmirësuara të licencimit të avokatëve për të siguruar se vetëm kandidatët më cilësor do të pranohen në OAK. Programi për arsimim të vazhdueshëm ligjor duhet përmirësuar në vazhdimësi për të avansuar edhe më tej profesionalizmin e avokatëve si dhe, duhet të zhvillohet një program specifik për profilizimin e avokatëve, për të përmirësuar cilësinë e shërbimeve ndaj klientëve dhe gjykatave. Kodi i Etikës duhet të ndryshohet për të parandaluar pagesat në para të gatshme për avokatët, e që do të përforconte integritetin e avokatëve, do të promovonte transparençën dhe të ulte korrupsionin. Rekomandohet që gjykatësit, prokurorët dhe avokatët të punojnë së bashkë për të përforcuar integritetin e profesioneve juridike dhe gjyqësore si dhe procesin gjyqësor, përmes vendosjes së mekanizmave disiplinorë shtesë. Caktimi *ex officio* i avokatëve duhet të rregullohet në mënyrë edhe më efektive, dhe duhet të përcaktohen mekanizma të qëndrueshëm për standardizimin e tarifave midis OAK-së, Këshillit Prokurorial të Kosovës dhe Këshillit Gjyqësor të Kosovës. OAK-ja inkurajohet që të përpiqet për më shumë transparençë financiare, duke përfshirë edhe realizimin e audimit të jashtëm vjetor. Rekomandohet poashtu që procedura për monitorimin e ligjshmërisë së akteve të OAK-së të jetë edhe më e detajizuar dhe e rregulluar. Në përgjithësi, OAK-ja inkurajohet që të jetë më aktive në mbrojtjen e interesave të avokatëve dhe të përfshihet në aktivitete përkatëse avokimi dhe lobimi për të përparuar edhe më shumë profesionin e avokatëve në Kosovë.

¹ Referencat për Kosovën duhet të kuptohen në kontekst të Rezolutës 1244 (1999) të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara

Ky vlerësim i rrezikut ka të bëjë me organizimin dhe funksionimin e OAK-së dhe kapacitetet e saj për të promovuar dhe ruajtur integritetin si dhe për të luftuar dhe parandaluar korrupsionin në kuadër të profesionit të avokatëve në Kosovë. Është e rëndësishme të vihet në pah se nëse një sistem politik është i korruptuar dhe nuk ka vullnet për t'u angazhuar në reformë kuptimplotë, përshtatjet e sistemit organizativ të OAK-së nuk do të jenë të mjaftueshme për të eliminuar dhe parandaluar rreziqet e korrupsionit. Është e domosdoshme që të vendosen sisteme të fuqishme, e që janë të pavarura dhe llogaridhënëse, dhe të ekzistojë vullneti politik për t'i mbështetur ato.

Gjithashtu duhet të vihet në pah se raporti ka të bëjë me rreziqet e korrupsionit dhe nuk paraqet vlerësimin e pranisë se korrupsionit.

PËRMBAJTJA

1. HYRJE.....	11
1.1. Sfondi dhe vështrim i përgjithshëm.....	11
1.2. Fushëveprimi i vlerësimit të rrezikut.....	11
1.3. Korrupsioni në sistemin gjyqësor në Kosovë.....	12
1.4. Vështrim i përgjithshëm i sistemit të avokatëve në Kosovë.....	13
2. METODOLOGJIA.....	15
3. VLERËSIMI I RREZIKUT TË KORRUPSIONIT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS.....	18
3.1 Procedurat e emërimit dhe licencimi i avokatëve.....	18
3.2 Arsimi dhe trajnimi i vazhdueshëm ligjor, mundësia e praktikës dhe profilizimi.....	23
3.3 Korniza e etikës dhe integritetit.....	27
3.4 Qasja në informacion dhe transparenca.....	30
3.5 Procedurat dhe sanksionet disiplinore.....	32
3.6 Sigurimi i ndihmës juridike falas dhe punës pro bono.....	36
3.7 Struktura organizative e Odës së Avokatëve të Kosovës.....	41
4. ZYRA E AVOKATIT SHTETËROR.....	45
5. PËRMBLEDHJA E REKOMANDIMEVE.....	46
SHTOJCAT.....	50
Shtojca I Lista e institucioneve të takuara.....	50
Shtojca II Bibliografia e burimeve të konsultuara.....	51
Shtojca III Pyetësi.....	52

1. HYRJE

1.1 Sfondi dhe vështrim i përgjithshëm

1. Projekti “Përkrahje për Përpjekjet Kundër Korrupsionit në Kosovë” (SAEK II) ka për synim të forcojë transparencën, llogaridhënien dhe integritetin institucional, me përqendrim të veçantë në fuqizimin e qytetarëve dhe qasjen në informata. Në këtë drejtim, projekti ka realizuar vlerësime të rrezikut të korrupsionit në sektorët e shëndetësisë, arsimit dhe minierave. Projekti ka kontribuar në rritjen e efikasitetit të mekanizmave disiplinorë gjyqësor dhe prokurorial, përmes përkrahjes së drejtpërdrejtë për Zyrën e Prokurorit Disiplinor. Kjo përkrahje u disenjua në bazë të rekomandimeve të Raportit për Integritetin Gjyqësor në Kosovë të vitit 2014 të Zyrës së Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimin (UNODC)/UNDP, i bërë sipas kërkesës nga UNDP në Kosovë.² Përveç raportit të UNODC-së, sektori gjyqësor dhe prokurorial ka qenë subjekt i analizave dhe vlerësimeve të rrezikut të korrupsionit nga një numër institucionesh, duke përfshirë Këshillin e Evropës (KiE), Institutin Demokratik të Kosovës (KDI), FOL dhe të tjerë. Sidoqoftë, këto raporte nuk janë përqendruar në pjesën e tretë dhe plotësuese të sektorit të drejtësisë, pra në punën e praktikuesve ligjorë, d.m.th. të avokatëve të licencuar nga Oda e Avokatëve për të kryer përfaqësimin ligjor, duke lënë kështu një segment kritik dhe të rëndësishëm të sistemit të drejtësisë jashtë çdo analize të korrupsionit apo rekomandimeve përkatëse. Për këto arsye, projekti SAEK morri përsipër të realizojë një vlerësim të rrezikut të korrupsionit të sektorit të ushtruesve të avokatisë në Kosovë.

1.2 Fushëveprimi i vlerësimit të rrezikut

2. Ky Raport i Vlerësimit të Rrezikut të Korrupsionit lidhet me profesionin e avokatisë në Kosovë, Ka shumë raste kur korrupsioni mund të shfaqet në lidhje me profesionin ligjor dhe të paraqesë rrezik për masat efektive kundër korrupsionit. Këto përfshijnë rrezikun e korrupsionit gjatë hyrjes në profesion dhe si anëtarë të tij, si dhe rrezikun e korrupsionit nga avokatë që ushtrojnë aktivisht profesionin, dhe përgjatë procedurave disiplinore.

Ky raport i rrezikut vlerëson kornizën institucionale dhe procesin e licencimit, zhvillimit profesional dhe disiplinim të avokatëve, përmes shqyrtimit të strukturës organizative, trajnimit, procedurave të pranimit në OAK, procedurave dhe proceseve të vendimmarrjes, mbajtjes së shënimeve, transparencës dhe qasjes në informata, kornizave të etikës dhe integritetit, mekanizmave të llogaridhënies dhe procedurave e sanksioneve disiplinore. Raporti konsideron mënyrat si mund të shfaqet korrupsioni në këtë sektor, si dhe ku ndodhen rreziqet potenciale të korrupsionit, duke dhënë rekomandime për të adresuar mirë-qeverisjen dhe pengesat për masa efektive kundër korrupsionit. Raporti konsideron implikimet relevante praktike të integritetit dhe proceseve të para-pranimit në Bashkimin Evropian (BE) në reformën dhe ndihmën gjithëpërfshirëse të sistemit të drejtësisë në Kosovë. Raporti jep rekomandime për reformat institucionale, legjislative dhe rregullatore që kërkohen për të siguruar që sektori i avokatisë në Kosovë të përmbushë standardet ndërkombëtare, përfshirë ato të nevojshme për procesin e anëtarësimit në BE. Raporti nuk vlerëson nëse ka apo jo korrupsion, por kryesisht identifikon zonat potenciale të rrezikut ku mund të ndodhë korrupsioni. Pos kësaj, konsulentit i është kërkuar të përfshijë rekomandime

² Raporti i Integritetit Gjyqësor në Kosovë, Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimin (UNODC), Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP), 2014, në dispozicion në http://ëëë.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20UNODC%20Report%20on%20Judicial%20Integrity_Eng.pdf

edhe për Zyrën e Avokatit Shtetëror, për shkak të disa elementeve të përbashkëta që ka ky funksion me profesionin e avokatit të shtetit.

1.3 Perceptimi i korrupsionit në sistemin gjyqësor në Kosovë

3. Që nga pavarësia e Kosovës, lufta kundër korrupsionit ka qenë ndër prioritetet e bashkësisë ndërkombëtare dhe së fundmi edhe të qeverisë kosovare. Kosova karakterizohet nga nivele të larta të korrupsionit, edhe pse lufta kundër korrupsionit është vendosur në krye të agjendave të partive politike në pushtet. Teksa Kosova ka treguar përkushtim ndaj luftës kundër korrupsionit duke miratuar një numër ligjesh, rregulloresh dhe strategjish, këto nisma kanë pasur ndikim të kufizuar në luftimin e këtij fenomeni. Kosova mori 37 pikë nga 100 në Treguesin e Perceptimit të Korrupsionit 2018, duk u ulur për dy pikë nga studimi i vitit 2017, të raportuar nga Transparency International. Ajo renditet e 93-ta mes 180 vendeve,³ çka tregon se sektori publik në Kosovë perceptohet se është shumë i korruptuar, gjë që jep indicie se korrupsioni është thellësisht i rrënjësuar në sferat ekonomike, sociale dhe politike.

4. Sistemi gjyqësor konsiderohet mes institucioneve publike më të korruptuara në Kosovë.⁴ Kushtetuta ka paraparë një gjyqësor të pavarur, por ndërhyrjet politike dhe emërimet e diskutueshme janë të zakonshme në praktikë.⁵ Gati katër në dhjetë qytetarë raportojnë se gjyqtarëve u ofrohet ryshfet shpesh ose shumë shpesh.⁶ Pozitat në gjyqësor mbeten të lira për shkak të përplasjeve partiake për zgjedhjen e të emëruarve.⁷ Veprat e korrupsionit ndodhin shpesh në gjyqësor,⁸ çka që ka çuar në paaftësinë për t'i zbatuar ligjet siç duhet.⁹ Sistemi gjyqësor vuan nga mbingarkesa me lëndë të prapambetura; ka mbi 400,000 lëndë civile dhe penale në gjykim sipas të dhënave nga korriku 2016.

5. Strategjia dhe Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit 2018-2022, të hartuar nga Agjencia Kundër Korrupsionit (institucioni kryesor administrativ përgjegjës për luftën kundër korrupsionit në Kosovë) u miratuan nga Qeveria në mars të vitit 2018, duke pasuar strategji të mëparshme kundër korrupsionit që datojnë nga viti 2004. Strategjia aktuale synon të zvogëlojë korrupsionin në mënyrë progresive dhe të qëndrueshme, të forcojë integritetin institucional, të promovojë qeverisjen e mirë dhe të zbatojë siç duhet masat e përcaktuara në Planin e Veprimit. Më konkretisht, Strategjia kundër Korrupsionit dhe Plani i saj i Veprimit përfshijnë masat për të luftuar financimin e paligjshëm të partive politike dhe terrorizmit, ekonominë informale, pastrimin e parave dhe ndër të tjera, krimet financiare.¹⁰ Strategjia përmban edhe objektiva specifike në lidhje me sektorin gjyqësor në Kosovë. Qeveria ende duhet të demonstrojë udhëheqje të mirëfilltë, aftësi për të praktikuar planifikimin paraprak dhe gatishmërinë për të ndarë burime adekuate për luftën kundër korrupsionit. Besueshmëria e saj do të varet nga burimet e ndara për zbatimin e tyre. Duhet të krijohet një mekanizëm monitorimi për të vlerësuar rregullisht ndikimin e strate-

³ <https://www.transparency.org/country/KOS>

⁴ <http://seldi.net/publications/publications/corruption-assessment-report-kosovo-2016/>

⁵ <https://www.state.gov/documents/organization/277425.pdf>

⁶ <http://levizjafol.org/wp-content/uploads/2018/01/Kosovo-Justice-Sector-Integrity-Scan.pdf>

⁷ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>

⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

⁹ <http://www.bti-project.org/en/home/>

¹⁰ <http://www.legalpoliticalstudies.org/forthcoming-anti-corruption-strategy-kosovo-hold-onto-lessons-learned/>

gjisë dhe planit të veprimit.¹¹

1.4 Vështrim i përgjithshëm i sistemit të ushtruesve të avokatisë në Kosovë

6. Profesionin e avokatisë në Kosovë është profesion i lirë dhe i pavarur i përcaktuar sipas Nenit 111 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, të rregulluar me Ligjin mbi Avokatinë, nr. 04/L-193. Ligji për Avokatinë i vitit 2013, rregullon kushtet për ushtrimin e profesionit, të drejtat dhe detyrimet e avokatëve dhe organizimin e Odës së Avokatëve të Kosovës (OAK). Në përgjithësi, ky ligj ka një përbërje gjithëpërfshirëse të neneve themelore dhe të domosdoshme që duhet të ketë çdo akt ligjor, duke përfshirë këtu ushtrimin e avokatisë, arsimin ligjor, ndihmën juridike, pagesën, praktikantët e ligjit, masat disiplinore, gjobat etj.

Sipas Ligjit për Avokatinë, Oda e Avokatëve është organizatë profesionale dhe e pavarur e avokatëve të kualifikuar si person juridik, e themeluar në pajtim me ligjin dhe Statutin e Odës, me kompetencë për të ushtruar autorizimet publike dhe punët e tjera në interes të përgjithshëm. Organet e Shoqatës janë: Konferenca e Përgjithshme, Kuvendi, Kryetari, Komiteti Drejtues, Komiteti Mbikqyrës, organet disiplinore dhe organet e tjera të përcaktuara me Statutin e Shoqatës. Aktet normative të Odës rregullojnë strukturën, kompetencat, përbërjen, modalitetin e zgjedhjeve, dhe të drejtat dhe detyrimet e organeve të Odës. Kuvendi i Odës përbëhet nga përfaqësues të degëve rajonale, bazuar në sistem delegimi, me ç'rast delegimi bëhet sipas zgjedhjes në proporcion me numrin e anëtarëve nga degët rajonale. Kuvendi i Odës përbëhet nga tetëdhjetë e pesë (85) delegatë.

Oda është e organizuar sipas 3 parimeve kryesore, si vijon:

- 1.) **Parimin e vetë-organizimit**- që zbatohet duke nxjerrë akte nën-ligjore (Statutin, Kodin e Etikës, Rregulloren për Tarifat e Avokatëve dhe Rregullore të tjera) si dhe strukturat organizative të përcaktuara me Statutin e Odës;
- 2.) **Parimin e vetë-disiplinës**- që zbatohet përmes organeve disiplinore të Odës; Zyra e Prokurorit Disiplinor si instanca për hetimin e sjelljeve të pahijshme; Komisioni Disiplinor dhe Komisioni për Ankesa;
- 3.) **Parimin e vetë-financimit**- të zbatuar përmes të hyrave të Odës, si: licencimi, anëtarësia, vula e Odës, dhuratat dhe grantet, dhe të hyra të tjera në përputhje me ligjin dhe statutin.

7. OAK-ja është një organizatë e pavarur profesionale. Si e tillë, vendos për fitimin dhe pezullimin e së drejtës për të ushtruar profesionin e avokatit dhe vendos tarifat për shpërblimin dhe kompensimin e shpenzimeve të avokatëve. OAK-ja gjithashtu vendos për kërkesat për njohjen e një specializimi. OAK-ja ka degë rajonale në secilën nga shtatë selitë e Gjykatave Themelore në Kosovë. Sipas ligjit, e drejta për të ushtruar avokatinë jepet pas regjistrimit në Regjistrin e OAK-së. Një avokat e humb të drejtën për të ushtruar avokatinë, ndër të tjera, kur ai/ajo nuk e ushtron profesionin për më shumë se 6 muaj pa ndonjë arsye të justifikueshme dhe nëse ai/ajo ka profesion një tjetër, përveç punës në një zyrë ligjore ose firmë ligjore.¹² Profesorët dhe profesorët e

¹¹ Kosova, Raporti për vitin 2018, Komisioni Evropian, në dispozicion në <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

¹² Ligji Nr. 4/L-193 për Avokatinë, neni 39, para. 1, pikat 1.7 dhe 1.8 në dispozicion në <http://ëëë.oak-ks.org/repository/>

asociuar të juridikut në Kosovë janë të autorizuar me ligj të ofrojnë këshilla ligjore dhe opinione të paguara, por jo forma të tjera të ndihmës juridike. Edhe avokatët nga vende të tjera mund ta ushtrojnë avokatinë në Kosovë nën kushtet e reciprocitetit.

8. Avokatët e regjistruar në OAK kanë të drejtë të ofrojnë ndihmë juridike, e cila përfshin dhënien e këshillave dhe mendimeve ligjore, përgatitjen e padive, lutjeve dhe parashtresave të tjera, hartimin e kontratave dhe marrëveshjeve, përfaqësimin dhe mbrojtjen e klientëve para gjykatave, si dhe përfaqësimin e tyre në lidhje me detyrat ligjore më gjerësisht. Përveç regjistrimit të avokatëve, OAK-ja gjithashtu mban shënimet e praktikantëve (Regjistri i praktikantëve) në zyra të avokatisë. Kohëzgjatja e praktikës ligjore është një vit. Teksa Qeveria mbikëqyr ligjshmërinë e akteve të OAK-së, Ministria e Drejtësisë monitoron punën e avokatisë por duke ruajtur pavarësinë e avokatisë.¹³

9. Aktualisht ka 992 avokatë të regjistruar në Odën e Avokatëve të Kosovës dhe 243 praktikantë, ose rreth 52 avokatë për 100,000 banorë. Krahasuar me vendet e tjera në rajon, numri i avokatëve në Kosovë është shumë i ulët. Një numër faktorësh mund të shpjegojnë ose të kontribuojnë në numrin e ulët të avokatëve (krahasuar me popullsinë), duke përfshirë kërkesën e mbrojtjes së detyrueshme vetëm për një numër të kufizuar të rasteve apo veprave penale apo edhe kriteret kufizuese për ushtrimin e profesionit, siç është kërkesa e të ushtruarit të profesionit në mënyrë ekskluzive dhe ushtrimi i vazhdueshëm i profesionit.¹⁴

10. Përveç Strategjisë dhe Planit të Veprimit Kundër Korrupsionit të diskutuar më lart, strategjitë ekzistuese që lidhen me sektorin e drejtësisë janë aktualisht të kufizuara në Asistencën për Sundimin e Ligjit në Kosovë (2016-2019)¹⁵; dhe Planin Zhvillimor Strategjik të Ministrisë së Drejtësisë (2018-2021).¹⁶ Ministria e Drejtësisë ka miratuar Strategjinë për Ndihmën në Sundimin e Ligjit 2016-2019 në vitin 2014, me qëllim të reformimit dhe forcimit të sektorit të sundimit të ligjit në Kosovë. Kjo strategji deklaroi se *“Profesioni i avokatisë përfaqëson një nga profesionet më të konsoliduara në Kosovë në sektorin e Sundimit të Ligjit. Megjithatë, ndërtimi i kapaciteteve dhe transparenca brenda Odës së Avokatëve të Kosovës (Oda), përfundimi i mbikqyrjes profesionale dhe organet disiplinore brenda Odës dhe qasja e barabartë në anëtarësi të Odës, themelimi i programeve për trajnim të vazhdueshëm dhe profilizimi i avokatëve janë sfida dhe kyçe për reformat e këtij profesioni. Në fund, krijimi i një sistemi elektronik për integrimin e të dhënave në sistemin e avokatisë do të ndihmonte në këmbimin e të dhënave dhe komunikimin midis avokatëve.”* Strategjia rekomandon *“përfundimin e kapaciteteve administrative dhe menaxheriale të Odës; përmirësimin e njohurive praktike për rastet civile dhe penale përmirësimin vazhdueshëm të trajnimeve për Avokatë; përmirësimin e standardeve etike dhe masave disiplinore për anëtarët e provimit të jurisprudencës, përmirësimin e performancës së Avokatëve; si dhe, vetëdijes publike lidhur me ekzistencën dhe rëndësinë e profesioneve të lira juridike, duke përjashtuar Avokatinë si institucion që ekziston nga e kaluara.”* Plani Zhvillimor Strategjik i Ministrisë së Drejtësisë, i miratuar në tetor 2017 dhe i disponueshëm vetëm në Shqip, synon të arrijë funksionalizimin e plotë të Zyrës së Avokaturës Shtetërore dhe të krijojë një departament të veçantë për çështjet e arbitrazhit. Ky plan vë në pah vështirësitë me të cilat

docs/Ligji_per_avokatine-_(Anglisht)_164184_427315.pdf

¹³ Ligji Nr. 4/L-193 për Avokatinë, neni 44

¹⁴ Raporti i thelluar i vlerësimit të Sistemit Gjyqësor në Kosovë, Këshilli i Evropës, 2018, në dispozicion në <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

¹⁵ Në dispozicion në [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Laë_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Laë_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

¹⁶ Në dispozicion vetëm në shqip, në <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=2,1#>

përballet Zyra e Avokaturës Shtetërore në detyrat e veta, kryesisht trajtimin e një numri të madh të lëndëve me një numër të vogël anëtarësh si Avokatë Shtetërorë. Përforcimi i këtij institucioni përmes rritjes së kapacitetit të përfaqësimit të institucioneve shtetërore dhe numrit të anëtarëve (duke përfshirë avokatët) dhe rritjes së madhësisë së infrastrukturës, bie në kuadër të objektivit të 5-të të strategjisë. Duhet të theksohet se nuk ka politika të iniciuara dhe/ose të zhvilluara, qoftë nga OAK-ja apo nga institucionet e tjera të sektorit të sundimit të ligjit, që lidhen me çfarëdo çështje nga mandati dhe përgjegjësitë e institucionit përkatës, nga çka do të përfitonin edhe ushtruesit e profesionit të avokatisë edhe sektori i sundimit të ligjit.

2. METODOLOGJIA

11. Në vlerësimin aktual të rrezikut të profesionit të avokatit në Kosovë, profesioni i avokatit u vlerësua kundrejt standardeve ndërkombëtare për rolin e avokatëve, pavarësinë dhe integritetin e tyre, që janë zhvilluar nga grupe avokatësh dhe ekspertësh nën patronatin e organizatave ndërkombëtare, përfshirë Kombet e Bashkuara (KB), Parlamentin Evropian, Këshillin e Evropës (KiE), Këshillin e Odave të Avokatisë dhe Shoqatave Ligjore në Evropë (CCBE) dhe Shoqatën Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë (IBA).

12. Për qëllimet e vlerësimit aktual të rrezikut të korrupsionit, pra gjatë vlerësimit të rreziqeve të korrupsionit në profesionin e avokatit të Kosovës, janë përdorur një grup prej 8 standardesh dhe parimesh ndërkombëtare mbi rolin e avokatëve, pavarësinë dhe integritetin e tyre:

1. Parimet themelore të OKB-së mbi rolin e avokatëve 1990¹⁷
2. Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit 2004¹⁸
3. Rezoluta e Parlamentit Evropian për Profesionet Ligjore dhe interesin e përgjithshëm në funksionimin e Sistemeve Ligjore 2006¹⁹
4. Rekomandimi Nr. (2000) 21 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për të drejtën e ushtrimit të profesionit të avokatit²⁰
5. Karta e Parimeve Themelore të Profesionit Ligjor Evropian dhe Kodi i Sjelljes për Avokatët Evropianë 2013 të Këshillit të Odave të Avokatisë dhe Shoqatave Ligjore në Evropë (CCBE)²¹
6. Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes i Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë (miratuar së pari 1956) edicioni 1988.²²
7. Standardet për Pavarësinë e Profesionit Ligjor 1990 të Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë²³
8. Parimet e Sjelljes për Profesionin Ligjor 2011 të Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë²⁴

¹⁷ Në dispozicion në <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-role-of-lawyers/>

¹⁸ Në dispozicion në https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

¹⁹ Në dispozicion në <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TET+TA+P6-TA-2006-0108+0+DOC+XML+V0//EN>

²⁰ Në dispozicion në <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

²¹ Në dispozicion në http://www.ccbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf

²² Në dispozicion në http://www.ibanet.org/images/downloads/international_ethics.pdf

²³ Në dispozicion në <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=F68BBBA5-FD1F>

²⁴ Në dispozicion në <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=bc99fd2c-d253-4bfe-a3b9-c13f196d9e60>

13. Përveç këtyre tetë dokumenteve bazë, ky vlerësim mbështetet në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian. Informacioni për vlerësimin e rrezikut të korrupsionit është grumbulluar në masë të madhe duke intervistuar dhe mbledhur mendime të informuara të avokatëve, anëtarëve dhe përfaqësuesve të Odës së Avokatëve të Kosovës, aktorëve të tjerë relevantë ligjorë, si dhe donatorëve ndërkombëtarë, organizatave të shoqërisë civile dhe vëzhguesve në Kosovë, të cilët kanë përvojë direkte për shkallën e zbatimit dhe operacionalitetit të ligjeve, sistemeve, procedurave dhe praktikave zyrtare. Të dhënat u grumbulluan edhe nga burimet ekzistuese, si ligjet dhe rregulloret në Kosovë dhe raportet nga organizatat ndërkombëtare dhe OJQ-të. Bibliografinë e plotë të burimeve të konsultuara mund ta gjeni në Shtojcën II . Lista e ligjeve, rregulloreve dhe strategjive kombëtare që kanë informuar vlerësimin e rrezikut jepet më poshtë:

1. Ligji për Avokatinë²⁵
2. Ligji për Ndihmën Juridike²⁶
3. Ligji për themelimin e Akademisë së Drejtësisë së Kosovës
4. Statuti i OAK-së²⁷
5. Shtojca e Statutit të OAK-së²⁸
6. Kodi i Etikës i OAK-së 2012²⁹
7. Rregullorja për Menaxhimin Financiar të OAK-së³⁰
8. Rregullorja e OAK-së për Administrimin e Provimit të Etikës³¹
9. Rregullorja e OAK-së për Procedurën Disiplinore³²
10. Rregullorja e OAK-së për Tarifën e Avokatëve³³
11. Rregullorja e OAK-së për Arsimin e Vazhdueshëm Ligjor Obligativ³⁴
12. Strategjia e Asistencës për Sundimin e Ligjit në Kosovë 2016-2019³⁵

²⁵ Ligji Nr. 04/L-193 për Avokatinë.

²⁶ Ligji Nr. 04/L-017 për Ndihmën Juridike Falas,

²⁷ Statuti i Odës së Avokatëve të Kosovës. http://www.oak-ks.org/repository/docs/1111.Statute_of_the_KBA-_844663.pdf

²⁸ Shtojca e Statutit. http://www.oak-ks.org/repository/docs/Aneks_statuti_eng_494507.pdf

²⁹ Kodi i Etikës Profesionale të Avokatëve. [http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_\(ENG\)_update_January_2014_638576.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_(ENG)_update_January_2014_638576.pdf)

³⁰ Rregullorja për Menaxhimin Financiar të OAK-së http://www.oak-ks.org/repository/docs/2.KBA_Financial_Regulation_122955.pdf

³¹ Rregullorja për provimin për kodin e etikës profesionale të avokatëve. http://www.oak-ks.org/repository/docs/3.KBA_Regulation_on_Administration_of_Ethics_Exam_842137.pdf

³² Rregullorja e OAK-së për Procedurën Disiplinore http://www.oak-ks.org/repository/docs/5.KBA_Regulation_on_Disciplinary_Procedure_188935.pdf

³³ Rregullorja e OAK-së për tarifën e avokatëve http://www.oak-ks.org/repository/docs/10.REGULATION_ON_LAWYERS'_TARIFF_149997_26781.pdf

³⁴ Pikat 1-10 janë në dispozicion përmes faqes së OAK-së në <http://www.oak-ks.org/en-us/laws/>

³⁵ Në dispozicion në [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

14. Një studim fillestar i porositur nga Zyra e UNDP në Kosovë, ka shërbyer si bazë për përpilimin e këtij vlerësimi aktual të rrezikut.

15. Të gjeturat e e dokumentit fillestar u diskutuan me palët e interesuara që u intervistuan si pjesë e këtij raporti, si dhe u përfshinë në pyetësor dhe u diskutuan në grupe të fokusit . Kjo qasje u mor për të vërtetuar ose hedhur poshtë gjetjet e sipër përmendura e cila u zhvillua gjatë vizitave në terren nga 5-8 qershor 2018, e më pastaj e përcjellur me një seri diskutimesh të grupeve të fokusit të vlefshmërisë nga 19-22 Nëntor 2018. Gjatë këtij procesi, u zhvilluan një mori takimesh me përfaqësuesit e institucionet publike, përfshirë Odën e Avokatëve të Kosovës; Zyren e Prokurorit Disiplinor; Këshillin Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe Këshillin Prokurorial të Kosovës (Komisioni Disiplinor i KPK-së); Agjencinw Kundër Korrupsion; Zyrë e Avokatit Shtetëror; Ministrinë e Drejtësisë; Agjencinë për Ndihmë Juridike Falas; Gjykatën Themelore në Prizren; Rrjeti i Gazetarëve për Gazetari Hulumtuese (BIRN) dhe Institutin Demokratik të Kosovës. Lista e institucioneve të mbledhura është dhënë në Shtojcën I. Për arsye të anonimitetit, janë regjistruar vetëm institucionet dhe jo individët.

16. Një pyetësor për OAK-në dhe institucionet e tjera relevante është hartuar enkas si mjet për të nxjerrë të dhëna dhe informacione për të bazuar vlerësimin e rrezikut. U përdor një kombinim i pyetjeve të mbyllura dhe të hapura, për të mbledhur sa më shumë të dhëna cilësore të mundshme. Pyetësi gjendet në Shtojcën III. Të intervistuarit që u takuan gjatë vizitës në terren ishin pajisur me një kopje të pyetësorit në gjuhën vendore paraprakisht. Pyetësorët u plotësuan nga institucionet e mëposhtme: Dega Rajonale e Prishtinës e OAK-së, Komiteti Disiplinor i Këshillit Prokurorial, Zyra e Prokurorit Disiplinor, Gjykata Themelore në Prizren dhe përfaqësuesit e OAK-së. Të dhënat dhe informacioni i marrë në pyetësorë është integruar si në analizën e rreziqeve që kanë të bëjnë me sektorin e ushtruesit të avokatisë në Kosovë, ashtu edhe në rekomandimet, të cilat janë dhënë më poshtë në pjesën 3.

17. Gjatë intervistave, palëve të interesit iu janë parashtruar pyetje të mbyllura dhe të hapura në lidhje me fushat e rrezikut të korrupsionit, siç janë detajuar në këtë raport. Teksa qasja metodologjike përdori metoda të përziera (cilësore dhe sasiore), theksi kryesor i vlerësimit të rrezikut ishte në mbledhjen e të dhënave cilësore.

18. Gjatë rrjedhës së intervistave u grumbulluan informacione shtesë, të cilat iu nënshtruan metodës së trekëndëshit në masën më të madhe të mundshme duke u kontrolluar me palë të tjera të interesit nga institucionet relevante, si dhe me UNDP-në, si dhe duke u kontrolluar kundërt dokumenteve të konsultuara gjatë fazës së hulumtimit. Gjatë gjithë procesit të vlerësimit të rrezikut, u identifikua një prerje tërthore të burimeve të të dhënave në mënyrë që të optimizohej grumbullimi i të dhënave dhe të sigurohej trekëndëzimi. U realizuan sa më shumë intervista që mundej në afatin e caktuar, në mënyrë që të sigurohet integriteti dhe gjithë përfshirja e vlerësimit të rrezikut. Kudo që janë grumbulluar të dhënat e mundshme, si cilësore ashtu edhe sasiore, ato janë trekëndëzuar përmes verifikimit të kryqëzuar nga më shumë se dy burime. Për intervistat, kjo është bërë duke ngritur një sërë pyetjesh të ngjashme me të intervistuarit e shumtë. Shqyrtimi i dokumenteve u krye përmes të dhënave dhe informacionit të kryqëzuar nga burime të shumëfishta, për të rritur besueshmërinë dhe vlefshmërinë e materialit. Është planifikuar të realizohen një sërë diskutimesh me fokus grupe, me një mostër më të gjerë të përfaqësuesve të Odës, për të testuar, verifikuar apo kundërshtuar, informatat, të gjeturat dhe rekomandimet. Diskutimet në fokus grupe (grupe të fokusit) u zhvilluan në katër lokacione anembanë Kosovës: Prishtinë, Pejë, Mitrovicë dhe Gjilani. Përfaqësuesit e gjashtë, nga shtatë degët rajonale të OAK-së, morën pjesë në diskutime. Gjithsej 36 anëtarë të OAK-së morën pjesë duke përfshirë 14 gra. Në mënyrë që të mblidhen mendimet edhe të avokatëve me më pak përvojë dhe atyre me më

përvojë, me qëllim për të testuar nëse ka dallime në mendimet dhe përvojat midis këtyre grupeve, avokatë me përvojë prej katër muajsh deri të ata me përvojë mbi 20 vjet kanë qenë pjesë e këtyre fokus grupeve.

19. Ky raport është kërkuar në cilësinë e raportit kualitativ dhe mostra e përfaqësuesve të intervistuar dhe anketuar nuk përfaqëson një mostër shkencërisht sasiore. Komentet në pjesën qendrore të raportit ku i referohet “të intervistuarëve” dhe “avokatëve” që kanë marrë pjesë në intervista dhe pyetësorë, dhe në diskutimet me grupe të fokusit, i referohen vetëm komenteve të pranuar nga individët dhe jo domosdoshmerish përfaqësojnë profesionin e avokatisë në tërësi. Siç është thënë më lartë, të gjitha informatat e pranuar janë kryqëzuar në masën më të madhe të mundshme, megjithatë, është përtej mundësisë së këtij raporti të analizohet saktësia e të gjitha informative të pranuar gjatë intervistave dhe pyetësorëve të akterëve.

3. VLERËSIMI I RREZIKUT TË KORRUPSIONIT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS

20. Sipas Termave të Referencës, vlerësimi i rrezikut të korrupsionit për OAK-në përcakton shtatë fusha të ndjeshme ndaj korrupsionit në lidhje me licencimin e avokatëve, strukturën organizative të OAK-së dhe trajnimin e avokatëve si më poshtë:

1. Procedurat e emërimit dhe licencimi i avokatëve;
2. Arsimi dhe trajnimi i vazhdueshëm ligjor;
3. Korniza e etikës dhe integritetit;
4. Qasja në informacion dhe transparenca;
5. Procedurat dhe sanksionet disiplinore;
6. Sigurimi i ndihmës juridike falas dhe punës *pro bono*; dhe
7. Struktura organizative e OAK-së

21. Vlerësimi i shtatë fushave të rreziqeve të korrupsionit për OAK-në ndjek tre hapa:

Së pari, janë përcaktuar standardet relevante ndërkombëtare në fillim të secilës pjesë, të cilat shërbejnë për të udhëhequr rekomandimet se si të zbuten rreziqet e korrupsionit dhe të përmirësohet funksionimi i OAK-së;

Së dyti, është analizuar situata në Kosovë në lidhje me standardet relevante ndërkombëtare bazuar në të dhënat cilësore dhe sasiore të mbledhura nga konsulenti ndërkombëtar gjatë intervistave me palët kyçe të interesit, si dhe nga hulumtimi i burimeve primare dhe sekondare të të dhënave, duke përfshirë ligjet dhe rregulloret, raportet dhe burime të tjera relevante;

Së treti, aty ku është e përshtatshme, jepen rekomandime për reforma dhe përmirësim.

3.1 Procedurat e emërimit dhe licencimi i avokatëve

Standardet ndërkombëtare

22. Standardet ndërkombëtare u referohen kritereve për qasje dhe kushtet e anëtarësimit në

Odën e Avokatëve, për të siguruar që ato nuk komprometojnë pavarësinë e avokatëve dhe për të siguruar që nuk ka diskriminim në emërimin ose licencimin e avokatëve. Në mënyrë që ndihma juridike të jetë efektive, ajo duhet të realizohet në mënyrë të pavarur. Kjo njihet në parathënien e Parimeve Themelore të OKB-së për rolin e avokatëve që theksojnë se «mbrojtja adekuate e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut që gëzojnë të gjithë personat, qofshin ato ekonomike, sociale dhe kulturore, ose civile dhe politike, kërkon që të gjithë personat të kenë qasje efektive në shërbimet ligjore të ofruara nga një profesion i pavarur ligjor.”

23. Në lidhje me diskriminimin në emërimin e avokatëve, Neni 10 i Parimeve Themelore të OKB-së për rolin e avokatëve pohon: “Qeveritë, shoqatat profesionale të avokatëve dhe institucionet arsimore duhet të sigurojnë që nuk ka diskriminim ndaj një personi në lidhje me hyrjen ose vazhdimin e praktikës në kuadër të profesionit ligjor për shkak të racës, ngjyrës, gjinisë, origjinës etnike, fesë, mendimit politik apo tjetër, prejardhjes kombëtare ose sociale, pasurisë, lindjes, gjendjes ekonomike ose ndonjë statusi tjetër, me përjashtim të kërkesës që avokati duhet të jetë shtetas i vendit përkatës që nuk do të konsiderohet diskriminuese”. Përveç kësaj, **Standardet e IBA-s për Pavarësinë e Profesionit Ligjor** përcaktojnë se «Çdo person që ka kualifikimet e nevojshme ligjore, ka të drejtë të bëhet avokat dhe të vazhdojë në ushtrim pa diskriminim”.

24. Përveç standardeve të sipërpërmendura në lidhje me pavarësinë dhe diskriminimin, shumica e shteteve kërkojnë që të plotësohen kritere të caktuara në emërimin e avokatëve. Këto zakonisht përfshijnë kërkesat e shtetësisë; përfundimin e një numri të caktuar të viteve të arsimit ligjor; kalimin e provimit të jurisprudencës; mos pasjen e dënimeve të mëparshme penale dhe nganjëherë kritere të etikës dhe integritetit, duke përfshirë të pasurit e një integriteti të lartë moral. Disa gjithashtu kërkojnë një periudhë të praktikës ose stazhit para se një avokat i ardhshëm të mund të marrë licencën e tij/saj.

Analiza e situatës në Kosovë

25. Kushtetuta dhe Ligji për Avokatinë kanë paraparë pavarësinë e profesionit të juristëve në Kosovë. Ligji për Avokatinë përcakton kërkesat dhe kushtet që duhet të përmbushen:

- 1.1. Nënshetësi të Republikës së Kosovës;
- 1.2. diploma e fakultetit juridik në Kosovë apo diploma e fituar në fakultetin juridik të ndonjë shteti tjetër, e cila është pranuar në pajtim me ligjet që rregullojnë fushën e arsimit të lartë në Republikën e Kosovës;
- 1.3. zotësia e plotë e veprimit;
- 1.4. provimi i dhënë i jurisprudencës në Republikën e Kosovës;
- 1.5. të mos jetë në marrëdhënie të punës;
- 1.6. që kundër tij mos të jetë në zhvillim e sipër procedurë penale apo të mos jetë gjykuar për veprë penale, për të cilën është paraparë dënimi me burg deri në një (1) vit, e cila kandidatin do ta kishte bërë të padenjë për të ushtruar avokatinë;
- 1.7. të jetë i denjë për ushtrimin e avokatisë në pajtim me Kodin;
- 1.8. të ketë siguruar zyrën e përshtatshme për ushtrimin e avokatisë dhe kushtet e nevojshme teknike në pajtim me aktet nënligjore të Odës;
- 1.9. të ketë kaluar më së paku një (1) vit nga vendimi i plotfuqishëm për refuzimin e regjistrimit në Odë;

1.10. të këtë dhënë provimin nga kodi i etikës profesionale të avokatëve sipas Rregullores së miratuar nga Oda.

26. Nuk ka kritere në lidhje me integritetin personal apo profesional të kandidatit ose një kërkesë që ata të jenë persona me reputacion të lartë dhe/ose gjendje të mirë morale.

27. Sa i përket statusit ligjor të avokatëve, aktualisht nuk është përcaktuar me ligj nëse avokatët janë person fizik apo person juridik. Teksa Ligji për Avokatinë paraqet tre mënyra të ushtrimit të avokatisë (individualisht, zyra e përbashkët, firma ligjore), ai nuk përcakton entitetin. Disa avokatë kanë thënë se kjo ka shkaktuar probleme për ta.

28. Organizimi i provimit të jurisprudencës në përgjithësi është në kompetencë të Ministrisë së Drejtësisë (MD), e cila përcakton një komision, përbërja e të cilit propozohet nga Ministria dhe pastaj miratohen nga Kuvendi. Provimi i jurisprudencës është i njëjtë për gjyqtarët, prokurorët dhe avokatët e ardhshëm. Përkundër faktit se bashkëpunimi mes OAK-së dhe Ministrisë së Drejtësisë vlerësohet si i kënaqshëm nga të intervistuarit, madje edhe pse në të kaluarën Komisioni ka përfshirë përfaqësues nga OAK-ja, në përbërjen aktuale të vet nuk ka përfshirë përfaqësues të OAK-së. Komisioni është i mandatuar për një periudhë dyvjeçare dhe anëtarët e tij zgjidhen në bazë të propozimit të Ministrisë së Drejtësisë. Komisioni është përgjegjës për zhvillimin e dokumentit të provimit të jurisprudencës. Kërkesat ndaj kandidatëve për të hyrë në provimin e jurisprudencës në Kosovë përcaktohen me Ligjin për provimin e jurisprudencës dhe me Udhëzim Administrativ. Çdo kandidat duhet të jetë shtetas i Republikës së Kosovës, të ketë diplomë në përputhje me programin katërvjeçar ose të ketë përfunduar studimet master. Përveç kësaj, kërkohet që të ketë përvojë pune prej së paku një viti në përvojë juridike në gjykata, prokurori shtetërore, ose të ketë dy vjet përvojë në institucionet publike, agjencitë publike dhe/ose administratën e institucioneve ndërkombëtare në Kosovë.³⁶

29. Përafërsisht një e treta e kandidatëve që hyjnë në provimin e jurisprudencës e kalojnë në përpjekjen e parë. Kandidatët kanë mundësi të ri-hyjnë në provim pas një periudhe prej gjashtë muajsh. Pas këtij provimi të dytë, ata mund të ri-hyjnë sërish, por duhet të presin për një periudhë prej 12 muajsh. Nuk ka kufizime në lidhje me numrin e rasteve kur një kandidat mund të hyjë në provimin e jurisprudencës. Të gjitha rezultatet e Provimit të Jurisprudencës bëhen publike dhe ekziston mundësia për ankesa.

Pas kalimit të provimit të jurisprudencës, ligji kërkon që për të marrë licencën për ushtrimin e profesionit ligjor në Kosovë, avokati duhet të regjistrohet në Regjistrin e OAK-së. Fillimisht, duhet të parashtrojë kërkesën për regjistrim në OAK, e pastaj OAK-ja do të vendosë ta pranojë ose refuzojë. Kandidati, me parashtrimin e kërkesës për regjistrim, është i detyruar të paguajë një tarifë, e cila nuk është më e lartë se tre paga minimale në Kosovë.

30. Nuk ka mekanizma që parandalojnë regjistrimin dhe marrjen e licencës nga Oda e Avokatëve personave përgjegjës për sjellje joetike. Shpesh ndodh që gjyqtarët dhe prokurorët që u nënshtrohen procedurave disiplinore në sistemet e tyre gjegjëse, dhe është bërë praktikë e përhapur që ata që të japin dorëheqjen para përfundimit të procedurës, për t'u bërë më vonë anëtarë të Odës së

³⁶ Ligji Nr. 04/L-193 për Avokatinë, neni 10

Avokatëve. Përveç kësaj, shumë gjyqtarë ose prokurorë, të cilët nuk u nënshtrohen procedurave disiplinore, vendosin të bëhen avokatë: në shumë raste, edhe pas moshës së rregulltë të penzionimit, e që nuk zbatohet edhe për profesionin e avokatisë. Disa avokat mendojnë se profesioni i avokatisë është shëndërruar në “shtëpi penzionimi” për ish gjykatësit dhe ish prokurorët. Në këto situata, ata përjetojnë situata në të cilat ata bëhen mbrojtës që ndjekin shqyrtimet me gjyqtarë dhe prokurorë me të cilët kanë ndërtuar tashmë marrëdhënie të ngushta kolegjiale dhe kanë fuqinë për të ndikuar potencialisht në procedurë. Për më tepër, gjatë përpilimit të këtij raporti nuk kanë ekzistuar mekanizma për publikimin e emrave të gjyqtarëve ose prokurorëve të cilët u janë nënshtuar procedurave disiplinore, çka e bën të kotë verifikimin e integritetit të kryer nga OAK-ja si pjesë e procedurës së licencimit. Kjo vlen edhe për avokatët që u nënshtrohen procedurave disiplinore dhe që largohen nga Oda dhe bëhen gjyqtarë ose prokurorë. Edhe pse informatat ndahen nga Oda në rastet kur kërkohet nga KGJK ose KPK dhe anasjelltas, nuk ka mekanizma formal dhe detyrues për ta rregulluar një veprim të tillë. Shqetësimet e lidhur me këto çështje janë ngritur nga shumë të intervistuar gjatë intervistave për këtë raport, përfshirë përfaqësuesit e Odës, e cila komentoi se për momentin nuk ka procedura për t’i refuzuar këto aplikime. Sa i përket procedurave të verifikimit të dokumenteve të aplikantëve, aktualisht OAK-ja nuk ka mekanizma për ta bërë këtë. OAK-ja kontrollon nëse të gjitha dokumentet e kërkuara janë të përfshira apo jo. Verifikimi aktual bëhet në bazë të certifikatës së paraqitur që kërkuesi nuk është nën hetim dhe një deklaratë personale se nuk është shkarkuar nga pozita e gjyqtarit apo prokurorit. Në rastet e gjyqtarëve apo prokurorëve që aplikojnë për avokat, OAK-ja do të kontaktojë përkatësisht KGJK-në ose KPK-në për të kontrolluar nëse ka pasur një vendim disiplinor kundër aplikantit. Megjithatë, nuk ka mekanizma për ndarje të informatës nëse aplikuesi ka dhënë dorëheqjen para vendimit disiplinor, midis Odës/KGJK-së/KPK-së. Ngjashëm, mekanizmat në dispozicion për vërtetimin e neneve të tjera janë të pamjaftueshëm, duke përfshirë nenin 1.5 lidhur me punësimin dhe nenin 1.6 që rregullon rastet për personat që janë nënhetim për krime të dënueshme për më shumë se një vit e që nuk mund të jenë avokat. Avokatët e intervistuar si pjesë e këtij raporti janë të vetëdijshëm që disa avokatë që kanë angazhim me orar të plotë sërish licencohen për të ushtruar profesionin e avokatit. Ngjashëm, ka raste kur kandidatët me dënime penale me më shumë vjet burgim, poashtu janë pranuar në Odë. Në përgjithësi, pjesëmarrësit në fokus grupe dhe të tjerët e intervistuar kanë mendimin se nuk është edhe gjithaq e vështirë të bëhesh avokat dhe se ka kritere të pamjaftueshme, ndërkaq, kriteret ekzistuese nuk respektohen dhe se mekanizmat vërtetues janë të pamjaftueshëm. Këta avokat ndajnë mendimin se kërkesat dhe standardet duhet ngritur, dhe kjo do të përmirësonte cilësinë e avokatëve.

31. Ka gjithashtu shqetësime lidhur me periudhën e kufizimit të shkeljes disiplinore, e cila aktualisht është tre vjet. Kështu që në teori, një avokat/gjyqtar/prokuror mund të akuzohet, të japë dorëheqjen, të presë që afati i kufizimit të skadojë dhe pastaj të ri-aplikojë në njërin nga profesionet. Ekziston një situatë e ngjashme kur bëhet fjalë për “dënimin” për shkelje disiplinore. Përsëri, një avokat/gjyqtar/prokuror, i cili është shpallur fajtor për sjellje të padenja profesionale, mund të ri-aplikojë në njërin nga profesionet sapo të fshihet “dënimi”.

32. Vërehet se sipas Ligjit për Përgjegjësinë Disiplinore për Gjyqtarët dhe Prokurorët, aktualisht është adresuar çështja e mëparshme, duke paraparë që në rast se një gjykatës ose prokuror, i cili është në procedurë disiplinore, jep dorëheqjen para përfundimit të procedurës disiplinore, rasti do të vazhdojë deri në përfundimin e saj. Përveç kësaj, të gjitha vendimet disiplinore, me përjashtim të vërejtjes jopublike, përfshirë emrat, do të publikohen në faqen e internetit të KGJK-së ose KPK-së.

33. Një çështje tjetër ka të bëjë me numrin e avokatëve, i cili për disa nga anëtarët e OAK-së është shumë i lartë, megjithëse siç është diskutuar në pjesën hyrëse të këtij vlerësimi të rrezikut, numri i avokatëve në Kosovë është një nga më të ulëtët në rajon. Mirëpo, që nga viti 2014, numri i avokatëve të licencuar është dyfishuar përafërsisht dhe ky trend duket se do të vazhdojë. Çdo dy muaj OAK-ja pranon avokatë të rinj pasi kanë kaluar provimin e jurisprudencës dhe kërkesat e tjera. Sipas shumë avokatëve pjesëmarrës në diskutimet me fokus grupe, kjo është konsideruar si shumë e shpeshtë. Ata janë të brengosur se me rritjen e shpejtë të numrit të avokatëve, cilësia dhe reputacioni i Odës do të pësojë, me atë që avokatët do të ndeshen për punë dhe shumë nga ta do të jenë pamjaftueshëm të pregaditur për ushtrimin e avokatisë. Avokatët mendojnë se OAK është thjeshtë duke pranuar aplikuesit në odë për të marrë tarifën e licencimit dhe anëtarësimin. Është raportuar se asnjë aplikacion nuk është refuzuar nga Oda. Edhe pse kjo akoma nuk është verifikuar me Odën, ky perceptim është tregues që kriteret nuk janë mjaftueshëm strikte dhe/ose mekanizmat verifikues nuk respektohen mjaftueshëm. Megjithëse numri i avokatëve nuk mund të rregullohet, kriteret dhe mekanizmat e kontrollit të cilësisë duhet të jenë të ngulitura fort në legjislacion dhe të mbështeten nga rregulloret për zbatimin e tyre, për të siguruar që vetëm kandidatët me cilësi më të mirë bëhen pjesë e OAK-së dhe ofrojnë shërbime ligjore në Kosovë.

34. Tarifa aktuale e anëtarësimin për të qenë anëtar i OAK-së, duke përfshirë financimin e AV-LO-s, është 350 euro në vit, ndërsa tarifa fillestare për licencim, e cila përfshin shpenzimet e lidhura me provimin e etikës, rrobat etj., është përafërsisht 1,200 euro.

Lloji i tarifës	Shuma	Shpeshtësia
Tarifa e licencës së regjistrimit	510 euro (3 paga minimale në Kosovë)	Tarifë e njëhershme
Tarifa uniforme (paushall)	38.50 euro	Tarifë e njëhershme
Tarifa e zyrës	150 euro (inspektimi i kushteve të punës)	Tarifë e njëhershme
Tarifa e provimit të etikës	150 euro	Tarifë e njëhershme
Tarifa e kërkesës për aplikim	20 euro	Tarifë e njëhershme
Tarifa vjetore e anëtarësisë	300 euro	Tarifa vjetore
Financimi i arsimit të vazhdueshëm ligjor obligativ	50 euro	Tarifa vjetore
Gjithsej	1218,50 Euro:	

35. Disa avokatë kanë komentuar se duan t'i ndryshojnë këto kosto për të qenë më në harmoni me vendet e tjera të rajonit. Ata propozojnë që tarifën fillestare të licencimit të rriten në 5,000 euro dhe të ulin anëtarësinë vjetore në 290 euro (edhe pse aktualisht është vetëm 120 euro në Serbi dhe Mal të Zi). Kjo perceptohet si një mënyrë për të rritur cilësinë. Avokatët e tjerë kanë ngritur çështjen e qasjes në Odë, nëse tarifën e licencimit fillestar janë shumë të larta. Ata ishin të brengosur se kjo do të mund të pengonte kandidatët e kualifikuar dhe të aftë, që në pamundësi për të përballuar tarifën e lartë të licencimit, nuk do të kenë mundësi të bashkëngjiten Odës. Në përgjithësi, pjesëmarrësit ndanin mendimin se tarifën për licencimin fillestar duhet të ishin më të larta, por që tarifa e anëtarësimin vjetor duhet të jetë më e ultë, meqë kjo është njëkohësisht edhe burimi kryesor i të hyrave të Odës, si një organizatë që nuk do të duhej të ishte fitim-prurëse. Në krahasim me shtetet e tjera në rajon dhe në BE, tarifën vjetore të anëtarësimin janë të larta.

Rekomandime

36. Rekomandohet që Ligji për Avokatinë të ndryshohet për të përfshirë kritere shtesë përzgjedhëse në lidhje me integritetin personal dhe profesional të kandidatit, si dhe për reputacionin e lartë dhe pozitën e mirë morale. Kjo do të forcojë cilësinë e avokatëve në Odën e Avokatëve dhe do të ndihmojë që avokatët të jenë persona me integritet. Në të njëjtën kohë, rekomandohet të shqyrtohen kriteret ekzistuese dhe të mirren masat për të siguruar se ato janë të zbatueshme dhe të verifikueshme. Duhet të vendosen mekanizma shtesë për të verifikuar dokumentacionin e paraqitur nga aplikuesit. Kriteret më të rrepta të përzgjedhjes dhe mekanizma më të fuqishëm verifikues do të ngrisin standardet e Odës dhe do të përmirësojnë kredibilitetin e saj.

37. Është shumë e rekomandueshme ligji të përcaktojë me saktësi statusin juridik të avokatëve dhe që avokatët të përcaktohen si persona juridikë.

38. Rekomandohet që së paku një përfaqësues nga OAK-ja të përfshihet në Komisionin e Provimit të Jurisprudencës dhe të ofrojë kontribute në përmbajtjen e Provimit të Jurisprudencës.

39. Rekomandohet që Ligji për Avokatinë të ndryshohet në lidhje me procedurat për ish gjyqtarët dhe prokurorët që bëhen avokatë në të njëjtin rajon gjeografik. Plotësimet dhe ndryshimet duhet të përfshijnë kufizimet gjeografike në të cilat gjykatësit dhe prokurorët mund të ushtrojnë ligjin. Plotësime dhe ndryshime të ngjashme duhet t'u bëhen ligjeve që mbulojnë gjykatësit dhe prokurorët, për të parandaluar që avokatët të bëhen gjykatës ose prokurorë në të njëjtat vende gjeografike. Duhet të vendosen mekanizma shtesë verifikues për të plotësuar këtë kriter si dhe kriteret që kanë të bëjnë me mos të qenit të angazhuar në një vend pune si dhe mos-pasja e dënimit paraprak. Neni 10, paragrafi 1.6 i Ligjit për Avokatinë duhet të ndryshohet për të mos lejuar askë me dënim penal të lincenohet.

40. Gjithashtu rekomandohet që të shqyrtohet periudha e parashkrimit për sjellje të padenja të avokatëve, gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe për sa kohë mbetet në fuqi "dënimi" disiplinor, pasi aktualisht nuk ekziston asgjë që t'i ndalojë avokatët/gjyqtarët/prokurorët të ri-aplikojnë për njërin nga pozicionet pas skadimit të periudhës së kufizimit (3 vjet) ose kur është shpenzuar "dënimi".

41. Në vijim të Ligjit për Përgjegjësinë Disiplinore për Gjyqtarët dhe Prokurorët dhe për të siguruar përputhshmëri brenda profesioneve ligjore, gjithashtu rekomandohet që Ligji për Avokatinë dhe rregulloret përkatëse të plotësohen dhe ndryshohen për të lejuar publikimin e vendimeve përfundimtare disiplinore, përfshirë emrat të avokatëve që iu janë nënshtruar procedurave disiplinore. Kjo diskutohet më tej më poshtë.

42. Rekomandohet që të bëhet një studim krahasues mbi mekanizmat e kontrollit të cilësisë dhe licencimin dhe pagesat e anëtarësimit, për të siguruar që OAK-ja të përmbushë standardet ndërkombëtare dhe të jetë në përputhje me praktikën më të mira. Kjo është me rëndësi të veçantë duke pasur parasysh aspiratat e Kosovës për anëtarësim në BE.

3.2 Arsimi dhe trajnimi i vazhdueshëm ligjor, mundësia e praktikës dhe profilizimi

Standardet ndërkombëtare

43. Standardet ndërkombëtare janë universale në njohjen e rëndësisë së arsimit dhe trajnimit të vazhdueshëm ligjor për avokatët. Për shembull, në Parimet themelore të OKB-së për rolin e avokatëve, neni 9 përcakton se *“Qeveritë, shoqatat profesionale të avokatëve dhe institucionet arsimore duhet të sigurojnë që avokatët të kenë arsimim dhe trajnim të përshtatshëm dhe të njihen me idealet dhe detyrat etike të avokatit dhe të të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të njohura nga ligji kombëtar dhe ndërkombëtar”*.

44. Në mënyrë të ngjashme, në standardet e IBA-s për Pavarësinë e Profesionit Ligjor, nenet 2 dhe 3 përcaktojnë se *“2. Arsimi ligjor është i hapur për të gjithë personat me kualifikime të nevojshme dhe askujt nuk mund t’i mohohet mundësia e tillë për shkak të racës, ngjyrës, seksit, fesë, mendimit politik apo tjetër, prejardhjes kombëtare ose sociale, pasurisë, lindjes, statusit ose paaftësisë fizike. 3 Arsimi ligjor duhet të hartohet për të nxitur njohuritë dhe kuptimin e rolit dhe shkathtësive të kërkuara në ushtrimin e avokatisë, duke përfshirë ndërgjegjësimin për detyrat ligjore dhe etike të një avokati dhe për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut të njohura brenda juridiksionit të dhënë dhe nga e drejta ndërkombëtare.”*

45. Rekomandimi Nr. R (2000) 21, Parimi II mbi Arsimin Ligjor, Trajnimin dhe Hyrjen në profesionin ligjor e përsërit këtë *“Të gjitha masat e nevojshme duhet të ndërmerren për të siguruar një standard të lartë të trajnimit ligjor dhe moralit si parakusht për hyrjen në profesion dhe për të siguruar arsimin e vazhdueshëm të avokatëve. Arsimi ligjor, duke përfshirë programet e arsimit të vazhdueshëm, duhet të synojë të forcojë shkathtësitë ligjore, të rrisë vetëdijen për çështjet etike dhe të të drejtave të njeriut dhe të trajnojë avokatët për respektimin, mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave dhe interesave të klientëve të tyre dhe përkrahjen e administrimit të duhur të drejtësisë”*. Karta e Parimeve Themelore të Profesionit Ligjor Evropian dhe Kodi i Sjelljes për Avokatët Evropianë 2013 të Këshillit të Odave të Avokatisë dhe Shoqatave Ligjore në Evropë (CCBE) i referohet zhvillimit të vazhdueshëm profesional. Ajo thekson se *“Avokatët duhet të mbajnë dhe zhvillojnë njohuritë dhe shkathtësitë e tyre profesionale duke marrë parasysh dimensionin evropian të profesionit të tyre”*.

Analiza e situatës në Kosovë

46. Arsimi i vazhdueshëm ligjor është i detyrueshëm (AVLO) për avokatët në Kosovë dhe rregullohet me Rregulloren për Arsimin e Vazhdueshëm Ligjor Obligativ. Kjo rregullore përcakton mënyrën e marrjes, llogaritjen e kredive në AVLO, përgjegjësitë e Qendrës së Trajnimit, sanksionet në rast të dështimit në arritjen e numrit të kredive dhe çështje të tjera. Pa kompletimin e numrit të nevojshëm të kredive, avokati nuk do të jetë në gjendje ta ripërtërijë licencën e tij/saj. OAK-ja ka një bazë të dhënash, e cila regjistron të gjithë pjesëmarrësit, numrin e sesioneve ku kanë marrë pjesë dhe numrin e kredive që kanë marrë. Të gjitha kërkesat e AVLO-s duhet të përmbushen deri në 31 dhjetor të çdo viti. Për ata avokatë që nuk e kanë plotësuar këtë kërkesë, ka një periudhë faljeje prej 3 muajsh për të finalizuar dhe marrë kreditë e kërkuara. Nëse detyrimi sërish nuk plotësohet, atëherë avokatit dënohet me gjobë prej 300 €, por obligimi i tyre për të plotësuar kërkesat mbetet. Nëse sipas raportit të Qendrës së Trajnimit, pas kalimit të afatit shtesë prej 90 ditësh nga dita e mbarimit të vitit raportues, verifikohet se avokati nuk ka arritur të plotësojë numrin e kredive të kërkuara të AVLO-s për dy vjet, atëherë Komiteti Drejtues i OAK-së e pezullon licencën e atij avokati. Avokati mund ta rifitojë të drejtën e ri-bashkimit me Odën e Avokatëve pasi t’i plotësojë plotësisht kërkesat arsimore për dy vjet dhe pasi ka paguar tarifën përkatëse për rikthim prej 1,000 euro. Në raste të tilla Komiteti Drejtues ia kthen licencën avokatit përkatës për ushtrimin e veprimtarisë së Avokatit. Në vitin 2014, 300 avokatë u gjobitën sipas këtyre dispozitave. Që atëherë, të gjithë avokatët kanë përmbushur detyrimet e tyre të AVLO-s. Sidoqoftë, disa avokatë mendojnë se AVLO nuk merret seriozisht, as nga OAK-ja as nga vetë avokatët, dhe se avokatët i plotësojnë kërkesat vetëm për të mos u gjobitur, dhe jo për një interes të sinqertë për të vazhduar shkollimin dhe trajnimin e tyre. Objektivat e AVLO-s janë si

më poshtë:

- Arsimi ligjor për avokatët i lidhur me reformat legjislative dhe zhvillimin në praktikë;
- Ofrimi i përkrahjes profesionale për avokatët në praktikën e tyre;
- Inkurajimi i shkëmbimit të njohurive, metodave dhe praktikave më të mira profesionale;
- Forcimi i aftësive profesionale në shkrimin, arsyetimin dhe argumentimin gjatë zbatimit të ligjeve në praktikë;
- Kontributi në ndarjen e informacionit për avokatët në jurisprudencë, fushat ekonomike, sociale dhe kulturore;
- Përmirësimi i njohurive mbi të drejtën ndërkombëtare dhe sidomos për të drejtën evropiane;
- Ofrimi i një qasjeje shumë-disiplinore mbi temat e bazuara në nevojat për trajnim të avokatëve.

47. Çdo avokat aktiv është i detyruar të plotësojë 10 kredite të AVLO-s në vit. Avokatët me përvojë jo më pak se tre vjeçare duhet të plotësojnë një total prej 15 kreditesh, ndërsa avokatët e moshës mbi 70 vjeç kanë detyrim të plotësojnë pesë kredite në vit. 25 përqind e të gjitha krediteve duhet të lidhen me etikën profesionale për secilin avokat. Një (1) orë kreditore në programin AVLO do të jetë nga fusha e eliminimit të paragjyqimeve të lidhura me profesionin ligjor, duke u bazuar, ndër të tjera, në baza gjinore, etnike, fetare, të trashëgimisë, kombëtare, paaftësisë fizike, moshës ose orientimit seksual. Për ofrimin e shërbimeve të ndihmës juridike falas, një kredit jepet për çdo 3 orë shërbime të ndihmës juridike të ofruara. Nevojat dhe pikëpamjet e avokatëve merren parasysh në hartimin e kurrikulave dhe çdo vit zhvillohen rreth 50-60 trajnime. Në shtator të çdo viti, fillohet me përgatitjet për të hartuar programet e trajnimit për vitin vijues, duke shfrytëzuar shumë mekanizma vlerësues bazuar në nevojat e anëtarësisë, midis së cilash, edhe pyetësorët për vlerësimin e nevojave trajnuese, që u dërgohet të gjithë avokatëve në mënyrë që të mirren parasysh nevojat e tyre për trajnim. Me rastin e pranimit të përgjigjeve nga avokatët, këto materiale dhe tema të propozuara mblidhen në një dokument nuk i cili pastaj i prezantohet një grupi ekspertësh që kanë përsipër hartimin e programeve trajnuese, me 25% të orëve trajnuese të dedikuara për Etikë profesionale dhe sistem disiplinor të Odës. Pas kësaj, draft-programi trajnues i prezantohet Komiteti Drejtues, e i cili pas shqyrtimit/revidimit/komenteve, e miraton, në mënyrë që të jetë i gatshëm në kohë për vitin vijues. Gjatë viteve, Qendra Trajnuese ka përmbytur zbatimin e programeve trajnuese 100%, sic ishte paraparë. Çdo avokat paguan 50 euro në vit për shpenzimet e trajnimit të AVLO-s. OAK-ja dhe Akademia e Drejtësisë kanë një Memorandum Mirëkuptimi. Ky koordinim vjen në praktikë gjatë procesit të hartimit të kurrikulave të trajnimit dhe zgjedhjes së trajnerëve nga Akademia për të shërbyer në OAK. Sipas trajnimeve, të organizuara nga donatorë të ndryshëm, ekziston koordinim dhe bashkëpunim të madh për zbatimin e trajnimeve të përbashkëta për avokatët, gjykatësit dhe prokurorët.

48. Qendra e Trajnimit e OAK-së u krijua me qëllim të përkrahjes së një sistemi të qëndrueshëm për ngritjen e vazhdueshme të kapaciteteve të avokatëve, avokatëve ushtrues dhe gjithë komunitetit ligjor në Kosovë, në përputhje me standardet dhe praktikën e vendeve të zhvilluara. Roli jetësor i trajnimit është përmirësimi i shkathtësive profesionale dhe krijimi i njohurive, në mënyrë që secili prej tyre të kontribuojë më së miri në arritjen e objektivave të ushtrimit të profesionit të tyre. Kompetencat kryesore të Qendrës së Trajnimit janë: organizimi i trajnimeve obligative për avokatët, organizimi i procesit të specializimit për avokatët, provimi i etikës për avokatët, trajnimi i kandidatëve për provimin e jurisprudencës, programi i trajnimeve gjithëpërfshirëse për praktikantët,

programi i mentorimit studente femra, provimi i përshtatshmërisë për avokatët e huaj, trajnimi për trajnerët, si dhe hulumtimet dhe publikimet nga fusha të ndryshme të interesit. QT-ja ka mandatin për të trajnuar avokatët dhe praktikantët e jurisprudencës, ndërsa Akademia e Drejtësisë synon të krijojë një institucion që është i përshtatshëm për dinamikën e zhvillimeve legislative, ndryshimet në sistemin gjyqësor dhe prokurorial, bashkëpunimin rajonal dhe më gjerë, zhvillimin e programeve të trajnimit për rritjen e shkathtësive të përfituesve si dhe zhvillimin e burimeve ligjore për hulumtime, të harmonizuara me standardet më të larta ndërkombëtare. Në kuadër të mandatit të saj, Akademia trajnon gjyqtarët dhe prokurorët në arsimin fillestar dhe të vazhdueshëm ligjor, por që mundet të organizojë trajnime edhe për avokatë në rast kërkesë nga OAK.³⁷

49. QT-ja zhvillon një program të veçantë të Mentorimit *për studente femra*, me qëllim të përkrahjes së studenteve që planifikojnë të ushtrojnë profesionin e avokates, duke i prezantuar me avokate të tjera. QT-ja në bashkëpunim me Universitetin e Prishtinës, bashkërisht shpallin konkurs për të rekrutuar studente nga Fakulteti Juridik, në bashkëpunim me Kryetaren e Komitetit për Çështje Gjinore në OAK, dhe përzgjedhin mentorët (avokatët) për këtë Program, i cili ka filluar në Tetor 2013 dhe vazhdon ende. Interesi i mentoreve dhe studenteve është i lartë, duke kontribuar kështu në suksesin e këtij Projekti, i cili do të vazhdojë me qëllim që të eliminojë vështirësitë për gratë për të hyrë në karrierën e avokatisë, siç janë ekuilibri mes punës/jetës, diskriminimi dhe mungesa e përkrahjes, si dhe për të avancuar lidhjen mes femrave studente dhe atyre që ushtrojnë avokatinë.

50. Avokatët e intervistuar dhe të tjerët që kanë marr pjesë në diskutime kanë komentuar se ka një sërë problemesh në sistemin e arsimimit të vazhdueshëm ligjor. Është diskutuar se avokatët marrin pjesë në këto trajnime vetëm për të mos u gjobitur, por jo për shkak të ndonjë interesimi të vërtetë për pjesëmarrje. Trajnimet përsëriten dhe mbulojnë tema të cilat avokatët veç i kanë të njohura. Për shembull, një avokat ka komentuar se ai është obliguar të merr pjesë në trajnimin e njëjtë për Kodin e Etikës, në 15 vitet e fundit. Është ndarë mendimi që trajnimi nuk ofron “asgjë më shumë se plotësim i kritereve të detyrueshme zyrtare... dhe nuk ka ndonjë efekt”. Programi trajnues nuk ofrohet gjatë gjithë vitit, por vetëm në shkurt dhe mars, menjëherë para përfundimit të lejimit të 90 ditësisht *që avokatët të përfundojnë arsimimin e vazhdueshëm ligjor, çdo vjet. Gjithashtu është komentuar se mekanizmi për përzgjedhjen e trajnerëve nuk është transparent. Duhet të vihet në pah se disa avokatë kanë shprehur megjithatë kënaqëshmëri me programin e arsimimit të vazhdueshëm ligjor të ofruar nga OAK.*

51. Pos regjistrimit të avokatëve, OAK poashtu mban edhe regjistrin e praktikantëve ligjor (Regjistri i praktikantëve ligjor) që trajnohen në një zyrë avokatie. Kohëzgjatja e praktikës ligjore është një vit. Pos kësaj, praktikantët ligjor janë të detyruar të paguajnë një tarifë vjetore prej 100 Eurosh për praktikën në një zyrë avokatie. Edhe pse *çështje e praktikës nuk është diskutuar në detaje me pjesëmarrësit e fokus grupeve, një numër i avokatëve të kualifikuar kanë komentuar se kjo praktikë nuk i pregadit mjaftueshëm avokatët e rinj për t’ju bashkëngjitur Odës. Ata poashtu ndanë mendimin se Oda nuk ofron mbështetje për avokatët e rinj në kuptim të trajnimit mbi aftësitë praktike ose pregaditjes së tyre për t’ju bashkëngjitur Odës.*

³⁷ Ligji Nr. 05/L -095 për Akademinë e Drejtësisë, Neni 22 [Trajnimi për avokat shtetëror, avokatë dhe profesionet e tjera të lira]

52. Aktualisht, nuk ka profilizim të avokatëve në Kosovë. Strategjia e Sundimit të Lijgit megjithatë cek se “*themelimi i programeve në kuadër të trajnimit të vazhdueshëm dhe profilizimi i avokatëve paraqesin sfidë ndaj reformimit të këtij profesioni*”. Strategjia poashtu cek se “*lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar mbetet sfidë për autoritetet e Kosovës. Kjo çështje duhet parë nga dy aspekte, në kuptim të luftës së brendshme institucionale për sigurimin e mekanizmave të brendshëm të institucioneve përktasë, dhe në anën tjetër, marrja e përgjegjësisë aktualisht të ushtruar nga EULEX-i. Ndër të tjera, ekziston nevoja për profilizim të mëtutjeshëm*”. Strategjia avokon për zhvillimin e programeve të avancuara për profilizimin e avokatëve dhe profesionistëve të tjerë të drejtësisë dhe shërbimeve korrektuese, si mënyrë për të ndihmuar bindshëm në luftimin dhe parandalimin e korrupsionit. Oda nuk ofron asnjë program individual ose trajnues që ka të bëjë me profilizimin e avokatëve. Gjatë diskutimeve me fokus grupe, shumë avokatë i janë referuar mungesës së profilizimit si një pengesë serioze në përmbushjen e punës së tyre si dhe reputacionit të profesionit të avokatisë. Është ndarë mendimi se përmes një programi serioz të trajnimit, avokatët do të mund të profilizoheshin në fushat e tyre përkatëse, duke rezultuar kështu në shërbime më cilësore për klientët e tyre dhe gjykatat. Kjo do të përmirësonte reputacionin e avokatëve në tërësi dhe do të mundësonte një shpërndarje më të barabartë të punës, sipas tyre.

Rekomandime

53. Rekomandohet që OAK-ja të vazhdojë me programin e vet të arsimit të detyrueshëm ligjor, me theks të veçantë në trajnimin dhe arsimin për etikën dhe integritetin. Duhet vendosur mekanizma shtesë për të siguruar përmirësim të vazhdueshëm të trajnimeve për avokatë, siç rekomandohet në Strategjinë Kombëtare për Sundim të Ligjit, dhe që i plotëson nevojat dhe interesat e avokatëve. Kjo duhet të përfshijë kriteret transparente të përzgjedhjes për trajnerët; një program vjetor i trajnimeve, i qasshëm nga të gjithë avokatët qysh më herët nga i cili do të mund të përzgjidheshin seancat më tematike dhe interesante për të marr pjesë; si dhe, një vëmendje më e fokusuar në vlerësimin e nevojave për trajnim dhe përmbushja e këtyre nevojave prej programit të trajnimit. Gjithashtu rekomandohet që të ofrohet trajnim shtesë për avokatët që rishtazi licencohen, e sidomos trajnime lidhur me aftësisë praktike, e që do të pregadiste ata mjaftueshëm për të qenë anëtarë të Odës.

54. Rekomandohet që gjobat për mos përmbushjen e edukimit të detyrueshëm ligjor të bëhen juridikisht të detyrueshme, për shkak të sigurisë juridike. Aktualisht, kjo gjobë nuk është parashikuar me ligj.

55. Rekomandohet që OAK të mendojë për profilizimin e avokatëve, siç parashikohet për profesionistët e tjerë të fushës së drejtësisë dhe siç referohet në Strategjinë për Sundimin e Ligjit. Kjo do të përmirësonte shërbimet edhe ndaj klientëve por edhe ndaj gjykatave, si dhe do të përmirësonte reputacionin e avokatëve në Kosovë.

3.3 Korniza e etikës dhe integritetit

Standardet ndërkombëtare

56. Standardet Ndërkombëtare kërkojnë që avokatët të jenë persona me integritet më të lartë, të

cilët rregullohen nga një Kod i përshtatshëm Etik. Për shembull, në **Parimet Ndërkombëtare të IBA-s**, parimi 2 mbi ndershmërinë, integritetin dhe drejtësinë përcakton se: *“Avokati gjithmonë duhet të mbajë standardet më të larta të ndershmërisë, integritetit dhe drejtësisë ndaj klientëve të avokatit, gjykatës, kolegëve dhe të gjithë atyre me të cilët avokati bie në kontakt profesional”*. Komenti që shoqëron këtë nen thekson se besimi në profesionin ligjor kërkon që çdo anëtar i profesionit ligjor të japë shembullin e integritetit personal, ndershmërisë dhe drejtësisë. Avokatët kanë detyrimin të jenë profesionalë me klientët, palët dhe avokatët e tjerë, gjykatat, personelin e gjykatës dhe publikun. Ky detyrim përfshin qytetarinë, integritetin profesional, dinjitetin personal, sinjeritetin, zellin, respektin, mirësjelljen dhe bashkëpunimin, të cilat janë thelbësore për administrimin e drejtë të drejtësisë dhe zgjidhjen e konflikteve.

57. Rezoluta e Parlamentit Evropian për Profesionet Ligjore dhe interesi i përgjithshëm në funksionimin e sistemeve ligjore neni 9 *“Inkurajohen organet profesionale, organizatat dhe shoqatat e profesioneve ligjore që të vendosin kodet e sjelljes në nivel evropian, duke përfshirë rregullat që kanë të bëjnë me çështjet organizative, kualifikimet, etikën profesionale, mbikëqyrjen, përgjegjësinë dhe komunikimin, në mënyrë që të sigurohet që konsumatorëve përfundimtarë të shërbimeve ligjore t’u ofrohen garancitë e nevojshme në lidhje me integritetin dhe përvojën, si dhe të sigurohet administrimi i duhur i drejtësisë”*.

58. Karta e Parimeve Themelore të Profesionit Ligjor Evropian dhe Kodi i Sjelljes për Avokatët Evropianë 2013 të Këshillit të Odave të Avokatisë dhe Shoqatave Ligjore në Evropë (CCBE) diskuton besimin dhe integritetin personal, dhe përcakton se *“marrëdhëniet e besimit mund të ekzistojë vetëm nëse nderi personal, ndershmëria dhe integriteti i avokatit janë përtej çdo dyshimi. Për avokatin, këto virtyte tradicionale janë detyrime profesionale”*.

59. Sa i përket marrjes së pagesave, Karta e Parimeve Themelore të Profesionit Ligjor Evropian dhe Kodi i Sjelljes për Avokatët Evropianë 2013 të Këshillit të CCBE-së përcakton se *“3.8.1. Avokatët që vijnë në posedim të fondeve në emër të klientëve të tyre ose palëve të treta (në vijim të quajtura “fondet e klientëve”) duhet t’i depozitojnë këto para në një llogari të një banke ose institucioni të ngjashëm nën mbikëqyrjen e një autoriteti publik (në vijim të quajtura “llogaritë e klientëve”). Llogaria e klientit duhet të jetë e ndarë nga çdo llogari tjetër e avokatit. Të gjitha fondet e klientëve të marra nga një avokat duhet të depozitohen në një llogari të tillë, përveç nëse pronari i fondeve të tilla bie dakord që fondet duhet të trajtohen ndryshe. 3.8.2. Avokati duhet të mbajë shënime të plota dhe të sakta që tregojnë të gjitha marrëdhëniet e avokatit me fondet e klientëve dhe të dallojë fondet e klientëve nga fondet tjera të mbajtura nga avokati. Shënimet mund të duhet të mbahen për një periudhë të caktuar kohe sipas rregullave kombëtare.”*

Analiza e situatës në Kosovë

60. Profesionin e avokatit në Kosovë rregullohet nga një Kod i Etikës Profesionale për Avokatë, i cili përbëhet nga disa parime. Përveç kodit të etikës profesionale të avokatëve, ekziston një rregullore që administron provimin e kodit të etikës që duhet të kalojnë avokatët. Ky provim merret para se një avokat të marrë licencën e tij/saj, dhe bazohet në Kodin e Etikës. Aplikantëve u kërkohet të demonstrojnë kuptimin e tyre për Kodin e Etikës. Asnjë trajnim nuk jepet nga OAK-ja para se aplikanti ta kalojë provimin. Komisioni për Etikë i OAK-së, i përbërë nga tre anëtarë, vlerëson provimin dhe se në raundin e fundit ka kaluar rreth 75 për qind e kandidatëve. Që nga viti 2017, Komisioni për Etikë ka qenë gjithashtu përgjegjës për hartimin e pyetjeve të provimit, të cilat përbëhen si nga pyetje me shumë zgjedhje ashtu dhe pyetje të hapura.

61. Vendimi për të themeluar Komisionin për Provimin e Etikës është marrë në takimin e bordit

Ekzekutiv në maj 2017. Megjithatë, zbatimi i Kodit të Etikës për avokatët mbetet i dobët, sipas vëzhgimit të Komisionit të Bashkimit Evropian³⁸ dhe i konfirmuar nga një numër i të intervistuarve. Brengat e tyre kanë të bëjnë me mungesën efiçencës dhe transparencës përkitazi me rregullat dhe rregulloret që kanë të bëjnë me Provimin e Etikës, përfshirë identifikimin/formulimin e pyetjeve, si dhe me zbatimin e vet provimit.

62. Një platformë për raportimin e korrupsionit në internet e mbështetur nga UNDP-ja, Kallxo.com, ka marrë ankesa për avokatët që marrin pjesë në seanca gjyqësore pa u përgatitur për lëndën, po ashtu bazuar në monitorimin e gjykatave, si një nga projektet e kallxo.com. Kjo rezulton në shtyrjen e panevojshme të lëndëve dhe është shkelje e kodit profesional të etikës së avokatit. Raportet e ankesave nga Kallxo.com i përcillen gjithmonë OAK-së, por OAK-ja deri tani nuk ka raportuar ende se cilat masa janë marrë. Kallxo.com na ka njoftuar se përafërsisht 10 për qind e ankesave të marra nga Kallxo dhe nga monitorimi i gjykatave, kanë të bëjnë me akuza për moskompetencë ndaj avokatëve, (përfshirë vonesat ose mungesat e avokatëve në seancë, mosmbajtja e uniformës, pa-përgatitja e mjaftueshme). Mirëpo, Oda njofton se ka pranuar vetëm 2 raste nga kallxo.com dhe asnjë nga këto nuk kanë të bëjnë me jo-kompetencë të avokatëve.

63. Edhe Agjencia Kundër Korrupsionit ka marrë ankesa kundër avokatëve për përpjekje për të ndikuar në gjyqtarë dhe/ose prokurorë me ryshfete të formës monetare. Kjo është konfirmuar në një numër studimesh, ku avokatët perceptohen si ndërmjetësit më të shpeshtë në rastet e ndikimit në procedurat ligjore, sic është cekur në raportet e OJQ-ve vendore. Në mënyrë të ngjashme, Gjykatat Themelore janë ankuar se avokatët hyjnë në gjykatë sipas dëshirës dhe pengojnë procedurat ose hyjnë në zyrat e gjyqtarëve dhe përpiqen të ndikojnë në lëndët. Agjencia e Ndihmës Juridike Falas (ANJF) raporton të ketë pranuar një numër të vogël ankesash kundër avokatëve dhe i ka referuar në OAK, por nuk ka pranuar ndonjë njoftim të mëtutjeshëm. Oda njofton se nuk ka pranuar asnjë ankesë kundër avokatë nga ANJF-ja. Duhet vënë në pah se ka shumë ankesa kundër gjykatësve dhe prokurorëve që nuk respektojnë Kodin e Etikës, e sidomos lidhur me qasjen e barabartë të gjykatësve jashtë seancave gjyqësore. Neni 9 i Kodit të Procedurës Penale përcakton partimin e barazisë së palëve në procedura dhe një varg nenesh nga Kodi i Etikës për Gjykatës i vitit 2016 kërkon nga gjykatësit të evitojnë situata të tilla. Edhe prokurorët edhe avokatët duhet të trajtohen në mënyrë të paanshme dhe të barabartë, dhe qasja e pabarabartë për gjykatësit jashtë seancave gjyqësore do të duhej minimizuar. Avokatët që kanë marr pjesë në gokus grupe kanë deklaruar që pavarësisht shkeljeve të detyrimeve etike nga gjykatësit dhe/ose prokurorët, avokatët nuk bëjnë ankesa zyrtare sepse “këta njerëz janë të mbrojtur”, “do të na dëmtonte dhe shkatërronte profesionalisht”, dhe “nuk i’a vlen”.

64. Sa i përket integritetit, korniza ligjore e Kosovës lejon që avokatët të marrin pagesa nga klientët e tyre në para të gatshme. Natyrisht, kjo krijon mundësi për korrupsion dhe transaksione të paligjshme, si dhe potencialisht dëmton integritetin dhe reputacionin e avokatëve. Instrumentet ndërkombëtare, veçanërisht Karta e CCBE-së, pohojnë se pagesat duhet të bëhen vetëm nëpërmjet llogarive bankare. Për më tepër, duhet të ketë një institucion që i monitoron këto pagesa, me qëllim të respektimit të ligjshmërisë së këtyre transaksioneve. Ky informacion duhet të mbahet për një periudhë kohore të përcaktuar nga ligji kombëtar, i cili në rastin e Kosovës është gjashtë vjet.

³⁸ Raporti i Komisionit Evropian, 2018, 17/04/2018 në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

65. Sa i përket detyrimit ligjor, profesional dhe etik të një avokati për të raportuar rastet e pastrimit të parave të dyshuara në Njësinë e Inteligjencës Financiare (NJIF), pavarësisht nga mbajtja e sesioneve informuese të OAK-së në këtë drejtim, asnjë rast i pastrimit të parave nuk është raportuar ndonjëherë në NJIF nga ndonjë avokat. Shumë avokatë që u konsultuan nuk ishin në dijeni të këtij detyrimi dhe nuk kishin marrë trajnim për të. Disa avokatë kishin mendime se kjo do të shkelte privilegjin avokat-klient.

Rekomandime

66. Rekomandohet që Kodi i Etikës të forcohet për të siguruar përputhjen me standardet ndërkombëtare, veçanërisht në lidhje me pagimin e avokatëve në para të gatshme, çka duhet të ndalohet. Kjo do të nxisë integritetin e avokatëve, transparencën dhe uljen e korrupsionit, mes shumë përfitimesh të tjera. Po ashtu rekomandohet që rregullat dhe rregulloret që kanë të bëjnë me Provimin e Etikës të përmirësohen për të lejuar më shumë eficiencë dhe transparencë.

67. Rekomandohet që gjykatësit, prokurorët, avokatët dhe gjykatat të punojnë bashkë në përforcimin e integritetit të profesioneve ligjore dhe gjyqësore si dhe proceset gjyqësore. Kjo do të përfshinte mekanizmat ku shkeljet e kodeve përkatëse të etikës do të duhej të raportoheshin, hetoheshin dhe ndëshkoheshin sipas procedurave, pa u frikësuar ankuesi dhe pa perceptimin që i akuzuari për shkelje do të mbrohet. Një mundësi për të adresuar këtë çështje do të ishte që të ekzistonte nga një përfaqësues i secilit profesion në këshillat përkatëse, ashtu që Oda do të kishte përfaqësuesin edhe në KPK edhe në KGJK dhe anasjelltas. Kjo do të përfronte Kosovën me standardet dhe praktikat më të mira ndërkombëtare dhe do të ofronte një platformë ku çështjet dhe ankesat lidhur me këto profesione do të dëgjoheshin dhe trajtoheshin.

68. Rekomandohet që të gjithë anëtarët e OAK-së t'i nënshtrohen trajnimit shtesë dhe ngritjes së vetëdijes për detyrimin e tyre për të raportuar rastet e dyshuara të pastrimit të parave në Njësinë e Inteligjencës Financiare, sipas detyrimeve të tyre ligjore, profesionale dhe etike. Avokatët duhet të bëhen të vetëdijshëm për sanksione të mundshme nëse nuk e përmbushin këtë detyrim, dhe këto sanksione duhet të zbatohen. Avokatët duhet të jenë të vetëdijshëm për këtë obligim dhe do të duhej të informoheshin që kjo nuk bie ndesh me parimin e privilegjit avokat/klient.

3.4 Qasja në informacion dhe transparenca

Standardet ndërkombëtare

69. Paketa e standardeve ndërkombëtare të përmendura në vlerësimin e rrezikut, bëjnë thirrje për promovimin e transparencës dhe llogaridhënies. E drejta ndërkombëtare njih nevojën që avokatët të kenë qasje në të gjitha informatat relevante për një lëndë në të cilën mund të përfshihen. Prandaj, shtetet duhet "të sigurojnë që avokatët të kenë qasje në informacionet, dosjet dhe dokumentet e duhura në posedim ose kontroll të tyre dhe në kohë të mjaftueshme për t'u dhënë mundësi avokatëve të ofrojnë ndihmë juridike efektive për klientët e tyre". **Parimet themelore të OKB-së, Parimi 21.** Ky parim gjithashtu përcakton se: "Një qasje e tillë duhet të sigurohet në kohën më të përshtatshme."

70. Instrumentet dhe organizatat e tjera ndërkombëtare gjithashtu i rendisin transparencën dhe llogaridhënien si vlera themelore dhe rekomandojnë publikimin e akteve jo vetëm për Odat e Avokatëve, por edhe për të gjitha institucionet publike në përgjithësi.

Analiza e situatës në Kosovë

71. OAK-ja ka një zyrë komunikimi, e cila është përgjegjëse për mbajtjen e faqes së saj të internetit, si dhe për publikimin e një gazete tremujore për të gjithë avokatët për zhvillimet përkatëse në sektor dhe çështje të tjera. Përveç kësaj, u dërgon email anëtarëve në lidhje me projektligjet, trajnimet, ngjarjet, si dhe një faqe në Facebook dhe opsionin për të komunikuar me SMS. Njëra prej çështjeve lidhur me qasjen në informata është se Oda jo gjithëherë i publikon të gjitha aktet e veta në të gjitha gjuhët e veta zyrtare të Kosovës. Ka rregullore të reja, tarifa të reja dhe statute të reja në të cilat publiku dhe avokatët nuk mund të kenë qasje, dhe kjo mund të sjellë pasoja të dëmshme. Nga ato akte që janë publikuar, shumica janë vetëm në shqip ose në anglisht. Kjo pengon transparencën dhe qasjen, sidomos për popullsinë e pakicave të Kosovës dhe është një shkelje e detyrimit ligjor të OAK-së për të ofruar të gjitha dokumentet në gjuhët e pakicave dhe shumicës së Kosovës. Veçanërisht, Parimet Themelore për Rolin e Avokatëve pohojnë se qasja në dokumente duhet t'u ofrohet avokatëve nga autoritetet kompetente, dhe kjo është e zbatueshme për Odën e Avokatëve të Kosovës në këtë çështje. Përveç kësaj, edhe kur aktet publikohen, nuk ka informata shtesë për miratimin e këtyre akteve nga Komiteti Drejtues ose për arsyetimin pas miratimit të tyre. Shumë avokatë e shohin këtë si një problem serioz.

72. Përveç Odës së Avokatëve, ka edhe institucione të tjera në të cilat avokatët përballen me vështirësi në qasjen e duhur në dosje, dokumente dhe informacione të tjera të nevojshme. Parimet e OKB-së për rolin e avokatëve përcaktojnë në mënyrë të qartë se avokatëve duhet t'u jepet qasja në informacion sa më shpejt që të jetë e mundur nga çdo autoritet publik kompetent. Kur avokatët kanë qasje të duhur në informacion, ata e njohin lëndën dhe ligjin më mirë. Prandaj, ata bëhen më të mirë në ushtrimin e profesionit të tyre ligjor duke trajtuar më mirë lëndët e tyre dhe duke ofruar shërbime më të mira për klientët e tyre. Në Kosovë, Ligji për Qasje në Dokumente Zyrtare rregullon qasjen në dokumente, megjithatë disa avokat kanë raportuar se akoma hasin në vështirësi gjatë qasjes në dokumentacion nga autoritetit dhe institucionet shtetërore.

73. Sa i përket qasjes dhe transparencës së të dhënave financiare në lidhje me OAK-në, aktualisht nuk ekzistojnë mekanizma për të gjitha raportet financiare apo të dhënat që duhet të ndahen me të gjithë anëtarët e OAK-së. Në vend të kësaj, OAK-ja u ofron qasje anëtarëve të saj në buxhetin e OAK-së dhe raportet financiare përmes delegatëve të Kuvendit të OAK-së, ku përfaqësohen avokatët e OAK-së, dhe buxheti me raportet financiare miratohen nga Kuvendi, ndërsa kryetarëve të degëve të OAK-së u ofrohen raportet e rregullta mujore financiare të OAK-së. Kuvendi është organi më i lartë i OAK-së dhe miraton buxhetin vjetor dhe raportin financiar. Anëtarët e OAK nga degët rajonale zgjedhin delegatët për Kuvend. Kryetari i OAK-së dhe Bordi Ekzekutiv janë përgjegjës për zbatimin e buxhetit. Sipas Rregullores Financiare, OAK-ja kryen një auditim të brendshëm dy herë në vit nga Këshilli Mbikëqyrës dhe një auditim i jashtëm një herë në vit me një firmë auditimi të jashtëm. OAK-ja raportoi se raportet e auditimit janë në dispozicion të anëtarëve të OAK-së, por ato nuk publikohen si të tilla. Disa avokatë ishin të mendimit se nuk është kryer asnjë auditim i jashtëm i OAK-së dhe se nuk kanë pasur qasje në ndonjë të tillë. Transparenca dhe llogaridhënia në menaxhimin financiar sigurohet përmes: miratimit të buxhetit nga Kuvendi i OAK-së si organi më i lartë i OAK-së, raportimit në baza mujore në Komitetin Drejtues të OAK-së, kontrollit të brendshëm financiar nëpërmjet Komitetit Drejtues dhe kontrollit të jashtëm financiar përmes auditimit të jashtëm dhe të pavarur.

74. Një numër të intervistuarish dhe pjesëmarrësit në diskutimet me fokus grupe ngritën shqetësimet e tyre në lidhje me menaxhimin e burimeve financiare nga OAK-ja. Ata raportuan se Menaxhmenti i OAK-së nuk është llogaridhënës dhe i mungon transparenca në lidhje me anëtarët e

Odës së Avokatëve. Si rezultat, ata thonë se marrëdhënia ndërmjet anëtarëve dhe drejtuesve, në kuptimin e të drejtave dhe obligimeve të tyre reciproke, është dëmtuar dhe po bëhet e brishtë. Edhe pse të intervistuarit pohuan se OAK-ja publikon një ekstrakt të buxhetit për anëtarët e saj, ata mendojnë se shumica e raportit të saj të buxhetit është plotësuar me numra që tregojnë koston e shpenzimeve të ndryshme, siç janë udhëtimet zyrtare, ngjarjet e organizuara, logjistika etj., por, megjithatë, nuk ka shpjegim të hollësishëm të shpenzimeve të ofruara, dhe këto shifra mbeten shumë të përgjithshme, duke lënë mundësi për manipulim dhe korrupsion. Ata konsiderojnë se mungesa e një mekanizmi të qashtëm për të përcjellë dhe identifikuar të gjitha shpenzimet e bëra nga Oda e Avokatëve krijon mungesë të llogaridhënies dhe transparencës. Pjesëmarrësit në fokus grupe mbështetën këto mendime. Poashtu gjatë këtyre diskutimeve, u raportua lidhur me një rast të kohëve të fundit kundër për keqpërdorim të fondeve është inciuar.³⁹

75. Gjatë intervistave me disa akterë dhe në fokus grupe është njohtuar se edhe pse avokatët i kanë kërkuar OAK-së transparencë më të madhe, sidomos sa i përket raporteve financiare, deri më sot kjo nuk ka ndodhur dhe nuk është ofruar asnjë përgjigje zyrtare. Këta të intervistuar deklaruan më tutje se përveç pakënaqësisë midis anëtarëve në lidhje me mungesën e transparencës së raportimit financiar, ekziston edhe një perceptim i fortë i nepotizmit dhe favorizimit në lidhje me përzgjedhjen e avokatëve për të marrë pjesë në vizita studimore jashtë vendit. Ka raportime nga avokatët e intervistuar se këto mundësi nuk bëhen publike dhe se nuk ka kriteret specifike të përzgjedhjes.

Rekomandime

76. Është shumë e rekomandueshme që të plotësohet dhe ndryshohet Ligji për Avokatinë, në kuptim të dhënies së autoritetit për kërkimin e qasjes në dokumente dhe detyrimin e institucioneve për dhënien e informacionit të tillë.

77. Rekomandohet që OAK-ja të vërë në dispozicion në faqen e tyre të internetit të gjitha aktet, rregulloret dhe informacione të tjera në gjuhën shqipe dhe serbe, sipas detyrimit të vet ligjor. Për këtë qëllim duhet ndarë një buxhet i përshtatshëm.

78. Rekomandohen raporte, të hollësishme financiare, duke përfshirë raportin e auditimit të jashtëm të qashtëm për të gjithë avokatët, dhe jo vetëm. Edhe raportet e auditimit të jashtëm duhet të buxhetohen për çdo vit në buxhetin e Odës.

79. Duhet të zhvillohet një rregullore specifike në lidhje me mundësitë për avokatët që të aplikojnë për trajnime dhe bursa, duke përfshirë edhe ato jashtë vendit, si vizita studimore, e cila do të rregullonte procedurën e aplikimit, kriteret për përzgjedhjen dhe procesin e apelimit. Të gjitha mundësitë duhet të publikohen në internet dhe duhet të ketë një thirrje të hapur për aplikime.

3.5 Procedurat dhe sanksionet disiplinore

Standardet ndërkombëtare

³⁹ <https://kallxo.com/kallezim-penal-ndaj-kryetarit-te-odes-se-avokateve-osman-havolli/>

80. Çështja e procedurave dhe sanksioneve disiplinore është e mbuluar në mënyrë të konsiderueshme nga standardet ndërkombëtare, duke pasur parasysh faktin se ato duhet të jenë në përputhje me Konventat e OKB-së për të Drejtat e Njeriut, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe instrumente të tjera ndërkombëtare, respektivisht me parimin e proporcionalitetit. Për shembull, **Parimet Themelore të OKB-së** përmbajnë disa kërkesa themelore që duhet të ndiqen në procedurat disiplinore kundër avokatëve, në mënyrë që të jenë në përputhje me të drejtën ndërkombëtare. Për shembull, “26. Kodet e sjelljes profesionale për avokatët vendosen nga profesioni ligjor nëpërmjet organeve të veta përkatëse, ose me legjislacion, në përputhje me legjislacionin kombëtar dhe standardet e normat e njohura ndërkombëtare. 27. Akuzat ose ankesat e bëra ndaj avokatëve në cilësinë e tyre profesionale duhet të përpunohen në mënyrë të shpejtë dhe të drejtë në bazë të procedurave përkatëse. Avokatët do të kenë të drejtën për një gjykim të drejtë, duke përfshirë të drejtën për t’u ndihmuar nga një avokat i zgjedhur prej tyre. 28. Procedurat disiplinore kundër avokatëve do të ngrihen para një komisioni disiplinor të paanshëm të themeluar nga profesioni ligjor, para një autoriteti të pavarur ligjor ose para një gjykate, dhe do t’i nënshtrohen një shqyrtimi të pavarur gjyqësor. 29. Të gjitha procedurat disiplinore do të përcaktohen në përputhje me kodin e sjelljes profesionale dhe standardet e tjera të njohura dhe etikën e profesionit ligjor dhe në bazë të këtyre parimeve.”

81. Edhe Standardet e IBA-s u referohen procedurave disiplinore “21. Shoqatat e avokatëve miratojnë dhe zbatojnë kodin e sjelljes profesionale të avokatëve. 22. Do të vendosen rregulla për fillimin dhe zhvillimin e procedurave disiplinore që përfshijnë rregullat e drejtësisë natyrore. 23. Shoqata e duhur e avokatëve do të jetë përgjegjëse ose ka të drejtë të marrë pjesë në zhvillimin e procedurave disiplinore. 24. Procedura disiplinore do të kryhet në shkallë të parë para një komisioni disiplinor të shoqatës së duhur të avokatëve. Avokati ka të drejtë të ankohet nga komisioni disiplinor tek një organ i apelit i përshtatshëm dhe i pavarur.”

82. Rekomandimi Nr. R (2000) 21 Parimi VI në lidhje me procedurat disiplinore “Kur avokatët nuk veprojnë në përputhje me standardet e tyre profesionale, të përcaktuara në kodet e sjelljes të hartuara nga odat e avokatëve ose shoqatave të tjera të avokatëve ose nga legjislacioni, duhen marrë masa të duhura, përfshirë procedurat disiplinore. Odat e avokatëve ose shoqatat e tjera të avokatëve duhet të jenë përgjegjëse ose, kur është e përshtatshme, të kenë të drejtë të marrin pjesë në zhvillimin e procedurave disiplinore në lidhje me avokatët. Procedurat disiplinore duhet të kryhen me respekt të plotë të parimeve dhe rregullave të përcaktuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke përfshirë të drejtën e avokatit të interesuar për të marrë pjesë në procedurë dhe për të kërkuar shqyrtimin gjyqësor të vendimit. Parimi i proporcionalitetit duhet të respektohet në përcaktimin e sanksioneve për shkeljet disiplinore të kryera nga avokatët.”

Analiza e situatës në Kosovë

83. Në Kosovë, procedura disiplinore përcaktohet nga një rregullore e veçantë, e cila vlen si për avokatët ashtu edhe për praktikantët e avokatisë që u miratua në nëntor 2014, pas ndryshimeve në Statutin e OAK-së. Kjo rregullore ka krijuar tre autoritete disiplinore në kuadër të OAK-së, të cilat duhet të veprojnë në mënyrë të pavarur dhe të paanshme. Autoriteti i parë është Zyra e Prokurorit Disiplinor, përgjegjës kryesisht për pranimin dhe shqyrtimin e kërkesave nga çdo person për hetimin e një avokati. Një kërkesë mund të bëhet nga një person nëse vëren se një avokat është subjekt i “sjelljes së keqe profesionale”, që konsiston në veprim apo mosveprim që shkel ndonjë nga standardet e parashikuara nga Ligji për Avokatinë, Statuti i Avokatit, vetë rregullorja dhe/ose Kodi i Etikës. Përveç kësaj, sjellja e keqe profesionale konsiston në shkeljen e çdo urdhri ose gjykimi disiplinor dhe ushtrimin e avokatisë gjatë pezullimit ose me status joaktiv. Pas pranimit dhe shqyrtimit të një kërkesë, ky autoritet është i autorizuar të mbledhë çdo dëshmi

lidhur me kërkesën, dhe njofton avokatin që i nënshtrohet kërkesës për hetim, për t'i dhënë atij një mundësi për t'u përgjigjur. Hapi i fundit i Zyrës së Prokurorit Disiplinor është përgatitja e një raporti për çështjen në fjalë dhe dërgimi i tij tek autoriteti i dytë, Komiteti Disiplinor. Ky i fundit është përsëri përgjegjës për shqyrtimin e lëndës dhe për miratimin ose refuzimin e kërkesës, me mbajtjen e disa shqyrtimeve, paraqitjen e provave dhe dëgjimin e dëshmitarëve, ekspertëve dhe avokatëve që i nënshtrohen procedimit disiplinor. Nëse Komiteti Disiplinor vendos ta miratojë kërkesën, do të jetë në gjendje të vendosë disa sanksione në forma të ndryshme, duke filluar nga paralajmërimet, gjobat, ndalimi i përkohshëm ose i përhershëm i së drejtës për të ushtruar avokatinë, dhe me ç'regjistrim të përkohshëm ose të përhershëm të praktikantëve. Nëse avokati është i pakënaqur me vendimin, ai ose ajo ka të drejtë të paraqesë ankesë Komitetit për Ankesa. Ankesa duhet të përmbajë arsyet për refuzimin e vendimit dhe mocionin për të anuluar (tërësisht ose pjesërisht) ose për shqyrtimin e lëndës. Ky shqyrtim i ankesës mbahet në seancë të mbyllur dhe prova të reja mund të paraqiten vetëm nëse paraqiten një bazë e arsyeshme pse nuk janë paraqitur në shkallë të parë. Pas mbarimit të seancave dhe shqyrtimeve, vendimi i Komitetit për Ankesa është përfundimtar.

84. Aktualisht, vendimi nuk bëhet publik dhe emri i avokatit mbetet konfidencial, megjithëse OAK-ja po përpaket të forcojë Komitetin e vet Disiplinor dhe po diskuton nëse do të publikojë vendimet përfundimtare me emra, apo do të vazhdojë të publikojë vetëm statistikën. OAK-ja ka të drejtë të pezullojë licencën e avokatit gjatë rrjedhës së procedurës, vetëm në lëndët me dënim të mundshëm mbi 3 vjet pezullim (neni 17 i Kodit të Procedurës Penale), megjithatë në shumicën e rasteve, licenca e avokatit revokohet vetëm kur jepet aktgjykimi i formës së prerë, që do të thotë se avokatët që kanë kryer potencialisht një akt sjelljeje të padenjë profesionale mund të vazhdojnë të ushtrojnë avokatinë. Nëse avokati pezullohet, OAK-ja e dërgon këtë vendim në gjykata dhe prokurori, për të siguruar që avokati të mos jetë në gjendje të vazhdojë të ushtrojë ligjin.

85. Gjatë periudhës 2015-2017, Prokurori Disiplinor (PD) ka pranuar 217 ankesa dhe ka iniciuar 85 lëndë *ex officio*, pra gjithsej 302 procedura disiplinore. Në periudhën mes viteve 2015-2016-2017, PD-ja ka dërguar lëndë në Komitetin Disiplinor dhe ka hedhur poshtë si në vijim:

- Në 109 lëndë, është rekomanduar që avokati/avokati ushtrues të shpallet përgjegjës
- Në 173 lëndë është rekomanduar që avokati të mos shpallet përgjegjës, pra të refuzohet ankesa
- Në 30 lëndë, ankesat refuzohen për shkak të parashkrimit/
- Në total, 312 lëndë

Në periudhën kohore mes viteve 2015 - 2017 janë ndërmarrë veprimet e mëposhtme:

- 22 masa disiplinore qortimi
- 24 masa disiplinore me gjoba
- 1 pezullim licence për 6 muaj

Për periudhën kohore mes viteve 2015 - 2017, Komiteti për Ankesa ka pranuar 93 lëndë. Gjatë viteve 2015 - 2017 Komiteti për Ankesa, Komiteti Disiplinor ka kthyer 20 lëndë për shqyrtim dhe ri-vendim për arsyet e mëposhtme:

- Komiteti Disiplinor ka mbajtur shqyrtimin kryesor pa praninë e palëve dhe përkundër kërkesës së tyre për shtyrjen e seancës dhe mbylljen e provave
- Komiteti Disiplinor nuk e ka verifikuar situatën e plotë faktike

- Për shkak të ashpërsisë së masës disiplinore, Komiteti Disiplinor ka mbajtur shqyrtimin kryesor pa praninë e palëve, dhe pa u ballafaquar palët gjatë procedurës
- Komiteti Disiplinor nuk e ka cilësuar shkeljen
- Komiteti Disiplinor nuk e ka konsideruar ankesën
- Komiteti Disiplinor nuk e ka arsyetuar mënyrën e veprimit apo shkaqet
- I gjithë paneli i Komitetit Disiplinor duhet të ndryshohet dhe dispozitivi duhet të justifi kohet.

86. Ligji parasheh se kundër disa vendimeve disiplinore⁴⁰ mundësohet inicimi I konfliktit administrativ pranë gjykatës kompetente. Kjo në vete mund të paraqet problem juridik pasi që subjektiviteti juridik i OAK-së si person juridik ngatërrohet me te qenurit organ i administratës publike kundër te cilave mund te iniciohet konflikt administrativ. Edhe pse Ligji për Procedurë të Përgjithshme Administrative e zgjeron konceptin e organeve që ushtrojnë autoritet publik, megjithatë duhet të plotësohen edhe dispozitat e ligjit procedural për inicim të konfliktit administrativ.

Rekomandime

87. Rekomandohet që vendimet disiplinore në lidhje me avokatët të bëhen publike në përfundim të lëndës, duke përfshirë emrin e avokatit të përfshirë.

88. Neni 17 i Kodit të Procedurës Penale duhet të zbatohet për të lejuar Odën të pezullojë licencën e një avokati gjatë një procesi disiplinor ku parashikohet dënimi me pezullim prej më shumë se 3 vite. Në përputhje me këtë rekomandohet që Rregullorja për Procedurën Disiplinore të ndryshohet për të përfshirë një dispozitë për pezullimin e menjëhershëm të avokatëve që janë në procedurë disiplinore për çdo vepër të rëndë, përfshirë shkelje serioze të Kodit të Etikës ose nëse një avokat dënohet (vepra të rënda që do të përcaktohen në një rregullore).

89. OAK-ja duhet të vazhdojë me praktikën e ofrimit të informatave KGJK-së dhe KPK-së kur ish-avokatët aplikojnë për pozitë gjyqësore ose prokuroriale, ose kur kërkohet nga KGJK ose KPK. Kjo duhet të rregullohet përmes një Memorandumi të Mirëkuptimit ose edhe me mire përmes dispozitave ligjore si nje mekanizëm juridik i detyrueshëm .

90. Rekomandohet që nenet përkatëse nga Ligji për Avokatinë të jenë më eksplicite sa i përket mundësisë së inicimit të konfliktit administrativ në gjykatë kompetente pasi që OAK-ja nuk është organ i administratës publike sipas definicionit të Ligjit për Konflikt Administrativ (neni 1.1, Ligji Nr. 03/L-202).⁴¹ Kjo kërkon që këto nene të jenë në pajtueshmëri me Ligjin Nr. 05/L -031 për Procedurë të Përgjithshme Administrative.

⁴⁰ Ligji per Avokatine, neni 6. Parag 6 dhe neni 55.

⁴¹ "Organ - organet e administratës publike, organet e qeverisjes qendrore dhe organet e tjera në varësi të tyre, organet e vetëqeverisjes lokale dhe organet në varësi të tyre, kur në ushtrimin e autorizimeve publike vendosin në çështjet administrative."

3.6 Sigurimi i ndihmës juridike falas dhe punës pro bono

Standardet ndërkombëtare

91. E drejta për ndihmë juridike falas njihet dhe mbrohet në të gjithë të drejtën ndërkombëtare dhe rrjedh nga Deklarata Universale e OKB-së për të Drejtat e Njeriut. Parimet themelore të OKB-së për rolin e avokatëve theksojnë rëndësinë e ndihmës juridike falas dhe punës pro bono “3. Qeveritë duhet të sigurojnë fonde të mjaftueshme dhe burimeve të tjera për shërbimet ligjore për të varfrit dhe, sipas nevojës, personat e tjerë të pafavorizuar. Shoqatat profesionale të avokatëve duhet të bashkëpunojnë në organizimin dhe ofrimin e shërbimeve, lehtësive dhe burimeve të tjera. 4. Qeveritë dhe shoqatat profesionale të avokatëve duhet të promovojnë programe për të informuar publikun për të drejtat dhe detyrat e tyre sipas ligjit dhe rolin e rëndësishëm të avokatëve në mbrojtjen e lirive të tyre themelore. Vëmendje e veçantë duhet t’i kushtohet asistimit të të varfërve dhe personave të tjerë të pafavorizuar, në mënyrë që t’u mundësohet t’i mbrojnë të drejtat e tyre dhe kur është e nevojshme të kërkojnë ndihmën e avokatëve”.

92. Në mënyrë të ngjashme, Standardet e IBA-s përcaktojnë se “14. Programet e arsimit ligjor duhet të kenë parasysh përgjegjësitë sociale të avokatit, duke përfshirë bashkëpunimin në ofrimin e shërbimeve juridike për nevojtarët dhe promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave ligjore të çfarëdo natyre qoftë, ekonomike, sociale, kulturore, civile dhe politike, dhe posaçërisht të drejtat të natyrës së tillë në procesin e zhvillimit. 15. Është një pasojë e domosdoshme e konceptit të një ode të avokatisë të pavarur që anëtarët e saj t’i vënë shërbimet e tyre në dispozicion të të gjithë sektorëve të shoqërisë, që askujt t’i mos mohohet drejtësia. 16. Avokatët që angazhohen në programet e shërbimit juridik dhe organizatat që financohen tërësisht ose pjesërisht nga fondet publike, gëzojnë garancitë e plota për pavarësinë e tyre profesionale në veçanti përmes: a) drejtimit të programeve ose organizatave të tilla që u besohen një bordi të pavarur me kontroll mbi politikën, buxhetin dhe stafin e vet; b) pranimit se duke i shërbyer drejtësisë, detyra primare e avokatit është ndaj klientit, i cili duhet të këshillohet dhe përfaqësohet në përputhje me ndërgjegjen dhe gjykimin profesional”.

93. Rekomandimi Nr. R (2000) 21 Parimi IV është në lidhje me qasjen tek avokatët për të gjithë personat. Ai përcakton se “Duhet të merren të gjitha masat e nevojshme për të siguruar që të gjithë personat të kenë qasje efektive në shërbimet juridike të ofruara nga avokatë të pavarur. Avokatët duhet të inkurajohen që të ofrojnë shërbime ligjore për personat në një pozitë ekonomikisht të dobët. Qeveritë e shteteve anëtare, aty ku është e përshtatshme, duhet të sigurojnë qasje efektive në drejtësi, të sigurojnë që shërbimet juridike efektive janë në dispozicion të personave në një pozitë ekonomikisht të dobët, veçanërisht për personat e privuar nga liria. Detyrat e avokatëve ndaj klientëve të tyre nuk duhet të ndikohen nga fakti se pagesat paguhen tërësisht ose pjesërisht nga fondet publike.”

94. Për më tepër, në vitin 2016, BE-ja miratoi një Direktivë të re për të Drejtën për Ndihmë Juridike, për të garantuar ndihmë juridike në procedurat penale. Direktiva duhet të inkorporohet në legjislacionin kombëtar të shteteve anëtare deri në maj 2019 (me përjashtim të Danimarkës, Irlandës dhe Mbretërisë së Bashkuar). Direktiva pohon se kushdo që është subjekt i procedimit penal ka të drejtën e mbrojtjes ligjore dhe për një avokat që mund ta përballojë. Shteteve anëtare tani do t’u kërkojë që të sigurojnë ndihmë juridike për të dyshuarit dhe personat e akuzuar pa vonesë, së paku përpara marrjes në pyetje nga policia, hetimit dhe grumbullimit të provave. Direktiva e re gjithashtu përcakton rregullat praktike për mënyrën se si duhet të veprojnë sistemet e ndihmës juridike, duke kërkuar një autoritet efektiv dhe kompetent të ndihmës juridike që duhet të marrë vendime me kujdes, të respektojë të drejtat e mbrojtjes dhe t’u kërkojë shteteve anëtare të sigurojnë fonde dhe trajnime adekuate për vendimmarrjen dhe avokatët e ndihmës juridike. Shteteve anëtare u kërkojë që të sigurojnë që ekziston një sistem efektiv i ndihmës juridike që

është i kualitetit adekuat, si dhe përcakton që shërbimet e ndihmës juridike duhet të jenë të një cilësie adekuate për të mbrojtur drejtësinë e procedurës, duke respektuar në mënyrë të duhur pavarësinë e profesionit ligjor.⁴²

Analiza e situatës në Kosovë

95. Sigurimi i ndihmës juridike falas në Kosovë rregullohet me Ligjin për Ndhimë Juridike Falas, por edhe me Kodin e Procedurës Penale (KPP). Ligji për Ndhimë Juridike Falas rregullon, ndër të tjera, llojet e ndihmës juridike, kriteret e përshtatshmërisë, ofruesit dhe financimin e ndihmës juridike falas. Ligji synon të sigurojë qasje efektive në drejtësi për individët që nuk kanë mjete të mjaftueshme financiare. Ndhimja juridike falas ofrohet në lëndët civile, administrative, kundërvajtëse dhe penale. Ajo mbulon: informacione dhe këshilla ligjore lidhur me procedurat ligjore; hartimin e dokumenteve dhe ndihma të tjera teknike që lidhen me përfundimin e lëndës; dhe përfaqësimin në procedurat civile, administrative, kundërvajtëse dhe penale. Ky ligj krijon Agjencinë e Ndhimës Juridike Falas (ANJF), e cila është përgjegjëse për organizimin dhe sigurimin e ndihmës juridike falas. Neni 36 i Ligjit për ndihmë juridike falas përcakton që Agjencia financohet nga buxheti i Kosovës, i përgatitur nga Ministria e Financave. Ndryshe nga KGJK-ja dhe KPK-ja, ANJF-ja nuk gëzon, sipas ligjit, pavarësinë buxhetore. Ligji, megjithatë, parashikon që Agjencia mund të pranojë donacione nga donatorë vendorë dhe ndërkombëtarë.⁴³

96. Përveç asaj që përfshihet në fushëveprimin e zbatimit të Ligjit për ndihmë juridike falas, KPP-ja kërkon që një avokat të emërohet *ex officio* pa pagesë nga gjykata për të ndihmuar të pandehurin në rastet e mbrojtjes së detyrueshme nëse ai/ajo mbetet pa një mbrojtës ose nuk arrin ta gjejë një të tillë. KPP-ja gjithashtu kërkon që një avokat të emërohet pa pagesë *ex officio* nga gjykata në rastet e mbrojtjes jo të detyrueshme, nëse plotësohen disa kërkesa. Avokati i caktuar nga gjykata *ex officio*, nxirret nga lista e avokatëve të autorizuar nga OAK-ja.

97. Siç është shpjeguar më lart, ofrimi i ndihmës juridike falas rregullohet me Ligjin për Ndhimë Juridike Falas dhe me Kodin e Procedurës Penale (KPP). Ekzistojnë dy skema për ofrimin e ndihmës juridike falas: njëra përfshin ndihmën juridike që sigurohet nga një avokat (nga OAK) i caktuar *ex officio* nga gjykata - kryesisht në lëndët penale; tjetra konsiston në ndihmën juridike që sigurohet nga ANJF-ja - kryesisht në lëndë "të ndryshme nga ato penale", por edhe në disa lëndë penale. Një institucion i pavarur, Agjencia për Ndhimë Juridike Falas menaxhon ndihmën juridike falas sipas Ligjit për Ndhimë Juridike Falas. Ajo realizon mandatin e vet sipas udhëzimeve të Këshillit të Ndhimës Juridike Falas, institucionit mbikëqyrës përgjegjës për monitorimin e punës së Agjencisë dhe për hartimin e prioritetëve të politikave në këtë fushë, në përputhje me mjetet financiare në dispozicion.⁴⁴

98. Mbrojtja e detyrueshme zbatohet kur janë në rrezik të drejtat shumë të rëndësishme dhe garancitë e të akuzuarve. Këto mund të lidhen me cenueshmërinë e individëve të caktuar (p.sh. kur i pandehuri është memec, i shurdhër ose tregon shenja të çrregullimit mendor ose të paaftësisë); ose në fazën specifike të procedurës penale (p.sh. në fazën e arrestimit, në seancat për paraburgim

⁴² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3366_en.htm

⁴³ Raporti i thelluar i vlerësimit të sistemit gjyqësor në Kosovë, janar 2018, Këshilli i Evropës, në dispozicion në <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

⁴⁴ Po aty.

ose në rast të ngritjes së aktakuzës për vepër penale të dënueshme me burgim së paku dhjetë vjet ose kur i pandehuri kërkon të lidhë një marrëveshje për të pranuar fajësinë për një krim që dënohet me një vit ose më shumë burgim). Duhet të theksohet se asnjë kriter që lidhet me meritat e lëndës nuk zbatohet gjatë procedurave penale në rastet e mbrojtjes së detyrueshme, kur gjyqtari emëron një mbrojtës me shpenzime publike.⁴⁵

99. Siç është shpjeguar më lart, një gjyqtar gjithashtu do të emërojë një avokat me shpenzime publike në disa raste të mbrojtjes jo të detyrueshme, nëse plotësohen disa kërkesa. Gjykatësi ka njëfarë lirie në përcaktimin nëse është “në interes të drejtësisë” të caktojë një avokat mbrojtës falas, me kërkesë të një të pandehuri të cilit i mungojnë mjetet financiare për të paguar shpenzimet. Vlen të theksohet, ligji nuk specifikon një kriter financiar për të përcaktuar nëse një të pandehur i mungojnë mjetet financiare për të paguar koston e mbrojtjes së tij/saj. Kërkesa e vetme është që, para emërimit të avokatit mbrojtës, i akuzuari duhet të plotësojë një deklaratë që tregon pasuritë në pronësi dhe deklaron se ai/ajo nuk mund të përballojë pagesën e avokatit.

100. Garancitë e siguruar nga ligji në Kosovë duket se janë gjithëpërfshirëse dhe përputhen me standardet ndërkombëtare dhe evropiane të gjykimit të drejtë. Megjithatë, qasja efektive në ndihmë juridike dhe ofrimi i shërbimeve cilësore ndeshen me disa pengesa në praktikë. Disa mangësi janë vërejtur si në dhënien e ndihmës juridike nga ANJF-ja në lëndët civile ashtu dhe në sistemin e përfaqësimit *ex officio* në lëndët penale. Siç është theksuar nga bashkëbiseduesit e ndryshëm në Prishtinë, një nga vështirësitë kryesore në lidhje me ofrimin e ndihmës juridike nga ANJF-ja është e lidhur me faktin se burimet financiare të ndara për këtë institucion shpesh nuk janë të mjaftueshme për të plotësuar kërkesën për ndihmë juridike. Për shembull, një raport i realizuar nga Instituti Ligjor i Kosovës⁴⁶ tregoi se 80 përqind e të pandehurve penalë ishin të papërfaqësuar në departamentet e përgjithshme penale, që merren me lëndët që kanë një dënim maksimal prej tetë vjetësh.

101. Krahas pesë zyrave të ANJF-së të financuara përmes burimeve qeveritare, tetë klinika të tjera kanë funksionuar në të gjithë vendin që nga viti 2010, mbështetur nga fondet e UNDP-së. Kur përfundoi projekti i UNDP në maj 2014, klinikat u mbyllën dhe për pasojë lëndët ranë me 50 për qind. Mungesat janë identifikuar edhe në sistemin e përfaqësimit *ex officio* në lëndët penale. Një numër shumë i madh i të pandehurve nuk përfaqësohen nga avokati mbrojtës. Kjo është për shkak se emërimi i avokatit mbrojtës me shpenzime publike bëhet rrallë, përveç nëse rasti i të pandehurit është në listën e lëndëve të përshkruara nga KPP-ja si lëndë në të cilën ky emërim është i detyrueshëm.⁴⁷

102. Nuk ka buxhet të vetëm për ndihmë juridike në Kosovë, sepse, siç u shpjegua më lart, si gjykatat ashtu dhe ANJF-ja janë të përfshira në dhënien e ndihmës juridike falas. Për më tepër, kur një avokat zgjidhet pa pagesë gjatë fazës paragjyqësore të procedurës penale, shpenzimet mbulohen nga buxheti i KPK-së. Në këto raste, ekziston një detyrim ligjor për policinë që ta informojë prokurorin për arsyen e arrestimit. Pas vlerësimit fillestar, dhe nëse i pandehuri ndalohet, prokurori i kërkon policisë të informojë OAK-në. Këtë e rregullon një Memorandum Mirëkuptimi me OAK-në. Policia, prokurori ose gjykata nuk mundën më ta caktojnë avokatin drejtpërdrejtë.

⁴⁵ Po aty.

⁴⁶ <https://kli-ks.org/en/category/publikime-en/>

⁴⁷ Raporti i thelluar i vlerësimit të sistemit gjyqësor në Kosovë, janar 2018, Këshilli i Evropës, në dispozicion në <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

103. Kështu, është e dukshme që buxheti i Ndhmës Juridike është i kufizuar dhe përhapet në shumë institucione, si Gjyqësori/KGJK; Policia-Prokuroria/KPK-ja dhe Agjencia e Ndhmës Juridike Falas. Është gjithashtu e rëndësishme të theksohet se vijat buxhetore në buxhetin e KGJK-së dhe buxhetin e KPK-së mbulojnë buxhetin për ndihmë juridike (p.sh. pagesën e avokatëve), por edhe buxhetin e ekspertëve dhe gjyqtarëve porotë. Prandaj, shifrat janë një mbivlerësim i burimeve të dedikuara në mënyrë efektive për ndihmë juridike.

104. Ekzistojnë paqartësi kur bëhet fjalë për tarifën për ndihmë juridike falas; ekziston një rregullore për tarifën e avokatëve, e miratuar në vitin 2017 nga OAK-ja, por pastaj ekziston edhe një formular tjetër i krijuar nga KGJK-ja, që përcakton tarifën për kompensimin e avokatëve. Rregullorja e OAK-së dhe formulari i KGJK-së nuk janë në përputhje me njëri-tjetrin. Rregullorja për tarifën për avokatët pohon se pagesat mund të kryhen në para të gatshme ose nëpërmjet llogarisë bankare. (Shih diskutimin e mësipërm). Versioni i fundit i shpallur i kësaj rregulloreje është bërë në vitin 2017.

105. Nuk ekziston një mekanizëm i mjaftueshëm ekzistues në lidhje me vlerësimin e performancës së ndihmës juridike falas të avokatëve ose etikës së tyre profesionale gjatë detyrës. Ndhimja juridike e kompensuar dhe ajo pro bono janë të përcaktuara në Ligjin për Avokatinë, bashkë me kushtet në të cilat ato mund të sigurohen ose refuzohen, për çka ligji kërkon akte të tjera nënligjore të lidhur me këta dy elementë që duhen miratuar nga OAK-ja. Rregullorja për këto dy çështje është siguruar vetëm në gjuhën shqipe dhe pohon që OAK-ja do të organizojë anketime anonime për gjyqtarë, prokurorë, klientë dhe përfaqësues të Agjencisë së Ndhmës Juridike Falas, me qëllim vlerësimin e performancës së avokatëve që ofrojnë ndihmë juridike dhe punë pro bono. Qeveria e Kosovës e ka pazulluar zbatimin e kësaj rregulloreje me vendim të marrë më 19 prill 2017. Në faqen zyrtare të OAK-së nuk është publikuar ky vendim apo ndonjë informacion tjetër që konfirmon pezullimin e kësaj rregulloreje. Përveç kësaj, anketimet e kënaqësisë së klientit u pilotuan në lëndët e drejtësisë për të mitur, me përkrahjen e OSBE-së, megjithatë kjo nuk është më në vazhdim.

106. Në vitin 2017, OAK-ja miratoi një rregullore të re për emërimin e avokatëve *ex officio*, me qëllim që të shmangen konfliktet e mundshme të interesit dhe emërimi i të njëjtëve avokatë në mënyrë të përsëritur nga KPK-ja dhe KGJK-ja. Kjo rregullore krijoi një listë të centralizuar të avokatëve, të mbajtur nga OAK-ja, të cilët mund të emërohen *ex officio*. Kur lind nevoja për emërimin e avokatit *ex officio*, gjykata kontakton drejtpërdrejt OAK-në me një kërkesë për ndihmë juridike. OAK-ja cakton një avokat dhe e ia komunikon këtë gjykatës. Ofrohet një linjë telefonike 24-orëshe, me përkrahjen e OSBE-së, dhe avokatët emërohen në baza rrotative. Listat javore të angazhimit të avokatëve për nevojat e gjykatave, prokurorëve dhe policisë publikohen në fillim të çdo jave (për javën e mëparshme) në faqen e OAK-së. Mosrespektimi i këtij sistemi të emërimit të avokatëve është një shkelje e rëndë disiplinore, dhe OAK-ja, KPK-ja dhe KGJK-ja raportojnë se gjykatat dhe prokurorët janë disiplinuar për shkeljen e këtij mekanizmi. Ky është një hap i mirë përpara dhe duhet të vazhdojë, me theks në shpërndarjen e rastësishme të avokatëve. OAK-ja raporton se ky sistem mund të përmirësohet më tej përmes një bashkëpunimi më të ngushtë ndërmjet OAK-së, KGJK-së, KPK-së dhe Policisë së Kosovës. Është raportuar nga disa anëtarë të fokus grupeve, që edhe pse kanë ndodhur disa përmirësime të vogla në emërimin e avokatëve *ex officio*, qysh kur Oda ka vendosur listën e avokatëve të autorizuar dhe sistemin me rotacion, megjithatë akoma nuk ka transparencë të plotë gjatë këtyre emërimeve. Ata pohuar se akoma një numër i vogël i avokatëve pranojnë numrin më të madh të emërimeve *ex officio*. Ata komentuar që kjo do të mund të verifikohet lehtë përmes shqyrtimit të listave javore të emërimeve *ex officio*

që publikohen nga Oda. E njëjta rregullore parashikonte që avokatët me përvojë më pak se 3 vjet nuk mund të përfaqësonin klientët e akuzuar për vepra penale të trajtuara nga departamenti i krimeve të rënda. Ka pasur ankesa në Ministrinë e Drejtësisë, në veçanti nga avokatët e rinj, se kjo rregullore nuk ishte në përputhje me legjislacionin parësor dhe ishte diskriminuese. Meqenëse MD-ja ka mandatin për të shqyrtuar të gjithë legjislacionin dhe rregulloret e OAK-së, ajo e pezulloi këtë rregullore. OAK-ja e ka kundërshtuar këtë pezullim dhe lënda aktualisht është gjykim.

107. Përveç ofrimit të ndihmës juridike falas, OAK-ja aktualisht është duke u përpjekur të krijojë një qendër pro bono. Kjo ende nuk është e rregulluar dhe diskutimet kanë filluar vetëm kohët e fundit.

Rekomandime

108. Buxheti për ndihmë juridike në Kosovë nuk duket i mjaftueshëm për të mbuluar nevojat reale. Këto nevoja duhet të vlerësohen dhe të monitorohen rregullisht. Rekomandohet një analizë e plotë kosto-përfitim, e cila do të synonte të specifikonte kostot dhe përfitimet e një sistemi të financuar nga shteti dhe plotësisht funksional të ndihmës juridike falas. Analizat kost-benefit duhet të plotësohet me një vlerësim të plotë dhe të saktë të nevojave të popullsisë në lidhje me ndihmën juridike falas. Gjithashtu duhet të hulumtohen zgjidhjet për të përmirësuar qasjen në ndihmë juridike pa rritur burimet financiare. Kjo është veçanërisht e rëndësishme duke pasur parasysh aspiratat e Kosovës për anëtarësim në BE dhe kërkesat për të përmbushur Acquis-në.

109. Kriteret e përshtatshmërisë për ndihmë juridike duhet të rishikohen, veçanërisht nën dritën e Direktivës së re të BE-së për të Drejtën për Ndihmë Juridike. Për shembull, asnjë kriter lidhur me bazueshmërinë e lëndës nuk zbatohet gjatë procedurave penale në rastet e mbrojtjes së detyrueshme dhe ligji nuk përcakton një kriter financiar për të përcaktuar nëse një të pandehuri i mungojnë mjetet financiare për të paguar koston e mbrojtjes së tij/saj në rastet e mbrojtjes jo të detyrueshme. Përmirësimi i kriterëve të përshtatshmërisë do të rezultojë në ndarje më efektive të burimeve në dispozicion, duke garantuar qasje efektive dhe të barabartë në ndihmë juridike.

110. Rekomandohet mbledhja dhe raportimi i të dhënave të sakta mbi buxhetin e aprovuar dhe të zbatuar për ndihmë juridike, duke përfshirë zbatimin e një ndarjeje më specifike të vijave buxhetore në fjalë. Nuk ka një buxhet të vetëm për ndihmë juridike në Kosovë. Rekomandohet që KGJK-ja, KPK-ja, ANJF-ja dhe institucionet e tjera përkatëse të përfshihen dhe të raportojnë të dhëna të sakta mbi burimet e miratuara të dedikuara për ndihmën juridike dhe shpenzimet efektive buxhetore (buxheti i zbatuar) të realizuara gjatë vitit referues. Për më tepër, do të ishte e dobishme të përdoret një vijë buxhetore për ndihmë juridike e cila është e ndarë nga vijat e tjera buxhetore për ekspertët dhe gjyqtarët porotë, në mënyrë që të lejohet identifikimi i qartë i burimeve që janë ndarë dhe të zbatohen në mënyrë efektive në shërbimet e ndihmës juridike gjatë vitit.⁴⁸

111. Rekomandohet të vendoset një përafrim midis trarifave të Odës, KGJK-së dhe KPK-së që të mos jenë aq të ndryshme si tani.

112. Rekomandohet që të bëhen përmirësime të vazhdueshme në sistemin e emerëimeve *ex officio*

⁴⁸ Po aty.

të avokatëve, në përputhje me rregulloren, për të siguruar caktimin e rastësishëm të avokatëve dhe për të evituar situatën e ngjashme ku avokat të caktuar pranojnë më shumë raste se të tjerët.

113. Rekomandohet që të vendosen mekanizmat e kontrollit të cilësisë në lidhje me lëndët e ndihmës juridike falas, duke përfshirë përdorimin e anketave të kënaqësisë së klientit në të gjitha rastet, për të monitoruar nëse avokatët po përmbushin detyrimet e tyre profesionale dhe respektojnë Kodin e Sjelljes.

114. Rekomandohet që të rregullohet sigurimi i lëndëve *pro bono*, për të siguruar që avokatët të përmbushin detyrimet e tyre profesionale dhe etike.

115. Rekomandohet që të gjitha fondet për ndihmë juridike falas përfshirë angazhimet *ex officio* të jenë të centralizuara brenda Agjencisë së Ndihmës Juridike Falas.

116. Rekomandohet që kur të centralizohen fondet e ndihmës juridike falas, Agjencia e Ndihmës Juridike Falas duhet të koordinojë shërbimet për ofrimin e ndihmës juridike falas në bashkëpunim dhe koordinim me OAK-në.

3.7 Struktura organizative e OAK-së

Standardet ndërkombëtare

117. Liria e shoqërimit përbën një kërkesë thelbësore për funksionimin e duhur të profesionit ligjor. Megjithëse kjo liri gëzohet nga të gjithë, ajo merr rëndësi të veçantë në rastin e personave të përfshirë në administrimin e drejtësisë. Parimet themelore të OKB-së për rolin e avokatëve parimet 24 dhe 25 përcaktojnë se “Avokatët kanë të drejtë të formojnë dhe bashkohen me shoqatat profesionale vetëqeverisëse për të përfaqësuar interesat e tyre, për të promovuar arsimin dhe trajnimin e tyre të vazhdueshëm dhe për të mbrojtur integritetin e tyre profesional. Organi ekzekutiv i shoqatave profesionale zgjidhet nga anëtarët e vet dhe ushtron funksionet e veta pa ndërhyrje të jashtme. Shoqatat profesionale të avokatëve bashkëpunojnë me qeveritë për të siguruar që secili të ketë qasje efektive dhe të barabartë në shërbimet ligjore dhe se avokatët janë në gjendje, pa ndërhyrje të parregullta, të këshillojnë dhe ndihmojnë klientët e tyre në përputhje me ligjin dhe standardet e njohura profesionale dhe etikën”.

118. Këto parime konfirmohen nga Standardet e IBA-s, të cilat përcaktojnë “Në çdo juridiksion do të krijohet një ose më shumë shoqata të pavarura vetëqeverisëse të avokatëve të njohura sipas ligjit, këshilli ose organi tjetër ekzekutiv i të cilave do të zgjidhet lirisht nga të gjithë anëtarët, pa ndërhyrje të çdo lloji nga ndonjë organ apo person tjetër. Kjo nuk do të cenohet të drejtën e tyre për të formuar apo për t’u anëtarësuar në shoqata të tjera profesionale të avokatëve dhe juristëve”.

119. Rekomandimi Nr. R (2000) 21, në Parimin V diskuton edhe për shoqatat “Avokatët duhet të lejohen dhe inkurajohen të formojnë dhe bashkohen me shoqatat profesionale vendore, kombëtare dhe ndërkombëtare, të cilat ose vetë ose me organe të tjera kanë për detyrë forcimin e standardeve profesionale dhe ruajtjen e pavarësisë dhe interesave të avokatëve. Odat e avokatëve ose shoqatat e tjera profesionale të avokatëve duhet të jenë organe vetëqeverisëse, të pavarura nga autoritetet dhe publiku. Duhet të respektohet roli i odave të avokatëve ose shoqatave të tjera profesionale të avokatëve në mbrojtjen e anëtarëve të tyre dhe në mbrojtjen e pavarësisë së tyre nga çdo kufizim i papërshtatshëm ose shkelje. Odat e avokatëve

ose shoqatat e tjera profesionale të avokatëve duhet të inkurajohen për të siguruar pavarësinë e avokatëve dhe, ndër të tjera,:

- a. Të promovojnë dhe mbështesin çështjen e drejtësisë, pa frikë;
 - b. Të mbrojnë rolin e avokatëve në shoqëri dhe, në veçanti, të ruajë nderin, dinjitetin dhe integritetin e tyre;
 - c. Të promovojnë pjesëmarrjen e avokatëve në skema për të siguruar qasjen në drejtësi të personave në një pozitë ekonomikisht të dobët, në veçanti dhënien e ndihmës dhe këshillave juridike;
 - d. Të promovojnë dhe mbështesin reformën ligjore dhe diskutimin mbi legjislacionin ekzistues dhe të propozuar;
 - e. Të promovojnë mirëqenien e anëtarëve të profesionit dhe t'i ndihmojnë ata ose familjet e tyre nëse rrethanat e kërkojnë këtë;
 - f. Të bashkëpunojnë me avokatët e vendeve të tjera për të promovuar rolin e avokatëve, në veçanti duke marrë parasysh punën e organizatave ndërkombëtare të avokatëve dhe organizatave ndërkombëtare ndërqeveritare dhe joqeveritare;
 - g. Të promovojnë standardet më të larta të mundshme të kompetencës së avokatëve dhe të ruajnë respektin nga avokatët për standardet e sjelljes dhe disiplinës.
5. Odat e avokatëve ose shoqatat e tjera profesionale të avokatëve duhet të ndërmarrin çdo veprim të nevojshëm, duke përfshirë mbrojtjen e interesave të avokatëve në organin përkatës, në rast të:
- a. Arrestimit ose ndalimit të një avokati;
 - b. Çdo vendimi për të ndërmarrë procedurat që vëjnë në dyshim integritetin e një avokati;
 - c. Çdo kontrolli të vetë avokatëve ose pasurisë së tyre;
 - d. Çdo sekuestrimi të dokumenteve ose materialeve në posedimin e një avokati; e. publikimit të raporteve të shtypit që kërkojnë veprime në emër të avokatëve”.

Situata në Kosovë

Tabela e mëposhtme tregon përbërjen dhe strukturën e OAK-së, çdo procedurë për ankesa/disiplinore dhe mekanizmat e llogaridhënies dhe mbikëqyrjes.

Organi	Përbërja dhe procedura e emërimit	Mandati/ Kompetencat	Me personel të plotë Po/Jo	Procedurat ankimore/di-siplinore	Mekanizmat e llogaridhënies/ mbikëqyrjes
Këshilli Mbikëqyrës	5 anëtarë të emëruar nga Kuvendi i OAK-së	Mandati 4 vjeçar, inspekton të paktën një herë në vit aktivitetin financiar të OAK-së	Pa personel të caktuar, i mbështetur nga administrata e OAK-së		Kuvendi i OAK-së/

Bordi	11 anëtarë (7 anëtarë të zgjedhur nga degët rajonale, 4 anëtarë nga Kuvendi i OAK-së	Mandati 4 vjeçar, kompetencat janë paraparë me nenin 99 para. 1.1-1.28 të statutit të Odës	Po		Kuvendi i OAK-së
Presidenti	Emërohet nga Kuvendi i Odës	Mandati 4 vjeçar (shih Statutin)	Po		Kuvendi i Odës
Nën kryetari	Emërohet nga Kuvendi i OAK-së	Mandati 4 vjeçar	Pa personel të caktuar, i mbështetur nga administrata e OAK-së		Kuvendi i Odës
Komiteti për Ankesa	10 anëtarë emërohen nga Kuvendi i OAK-së	Mandati 4 vjeçar (vendoset në shkallën e dytë përmes ankesës Kundër vendimeve të Komitetit Disiplinor dhe Komitetit Drejtues)	Pa personel të caktuar, i mbështetur nga administrata e OAK-së		Kuvendi i OAK-së
Qendra e trajnimit për avokatët	Komiteti drejtues	Trajnimi i avokatëve dhe praktikantëve të OAK-së	Nuk ka personel		Komiteti drejtues
Komitete të përhershme	Komitetet e përhershme janë: 1) Komitet për praktikantë 2) Komiteti për Planifikim Strategjik 3) Komiteti për Sistemin e Etikës dhe Disiplinor 4) Komiteti për Legjislacion dhe çështje normative 5) Komiteti për Çështje Gjinore 6) Komiteti për çështjet e komuniteteve joshumicë	Mandati 2 vjeçar, Komitetet janë organe të veprimtarisë dhe veprimtimit të Komitetit Drejtues të OAK-së	Pa personel të caktuar, mbështetur nga administrata e OAK-së		Komiteti drejtues
Degët rajonale	Janë përzgjedhur 7 degë rajonale nga anëtarësia e degëve	Mandati 4 vjeçar, si forma të strukturës organizative territoriale të OAK-së	Pa personel të caktuar, mbështetur nga administrata e OAK-së		Kryesia e Degës Rajonale
AVLO			Nuk ka personel		Komiteti drejtues

120. OAK-ja ka statutin e vet dhe Kodin e Etikës, që u diskutuan më lart. Statuti përcakton organizimin dhe funksionimin e Odës së Avokatëve, procedurat për marrjen e licencës për ushtrimin e avokatisë, të drejtat dhe detyrat e avokatëve dhe praktikantëve dhe çështje të tjera relevante. Përkundër faktit që Ligji për Avokatinë përcakton organizimin, strukturën dhe mandatin e OAK-së, kjo e fundit ka shpallur një statut tjetër, i cili zgjat mandatin e anëtarëve të organeve menaxhuese të vet në katër vjet nga dy sa ishin fillimisht. Para konsulentit ndërkombëtar janë bërë ankesa nga disa të intervistuar se këto ndryshime janë bërë pa respektuar rregulloret dhe nuk janë ndjekur procedurat. Ekziston një konflikt i mundshëm i interesit, sepse personat e ndikuar nga ndryshimet ishin të njëjtët që i propozuan dhe i miratuan ndryshimet. Ky statut hyri në fuqi më 4 nëntor 2017. Siç u përmend më lart, Qeveria-ja ka të drejtë të shqyrtojë të gjithë legjislacionin dhe rregulloret e OAK-së dhe të sigurohet që ato janë në pajtueshmëri. Megjithatë, për momentin ekzistojnë mekanizma të pamjaftueshëm për ta rregulluar këtë proces.

121. Në kuadër të strukturës aktuale organizative, Komiteti Drejtues përbëhet nga 11 anëtarë. Ka disa sugjerime mes disa anëtarëve të OAK-së për ta ulur këtë numër në 8 anëtarë, të përbërë nga përfaqësues nga secili rajon dhe një kryesues. Duket se disa anëtarë të Odës të intervistuar mendojnë se Kryesuesi i Komitetit Drejtues nuk duhet të jetë Kryetari i OAK-së, në mënyrë që të forcohet funksionimi demokratik i OAK-së. Të intervistuarit gjithashtu kishin shqetësime lidhur me transparencën e Komitetit Drejtues. Ata mendojnë se aktualisht, vendimet e Komitetit Drejtues nuk ndahen me anëtarët e OAK-së dhe as nuk jepen shpjegime pse janë marrë vendimet. Të gjitha këto mendime janë ndarë nga pjesëmarrësit në diskutimet me fokus grupe, duke theksuar se nuk ka transparencë në vendimet që merr Komisioni Drejtues dhe se struktura aktuale është shumë e rënduar.

122. Ka gjithashtu shqetësime mes disa avokatëve të intervistuar se struktura organizative e OAK-së është shumë e rëndë, me shumë pozita të panevojshme dhe se sipas njohtimi të tyre, pagat nuk janë proporcionale me pagat e tjera në Kosovë. Përveç kësaj, këta avokatë mendojnë se menaxhmenti i OAK-së nuk po i përmbahet kompetencave të veta.

123. Në kuptim të ndarjes së buxhetit për Degët Rajonale të Odës, Oda raporton se Këshilli Drejtues i përbërë nga Kryetarët e Degëve Rajonale prezanton buxhetin e propozuar para Kuvendit të Odës ku edhe kërkon për mjetet e nevojshme për Degët Rajonale. Kuvendi pastaj e miraton buxhetin dhe më pas Degët e shpenzojnë buxhetin e miratuar për aktivitetet e degës. Është raportuar nga përfaqësuesit e degëve rajonale gjatë intervistave me akterë se degët rajonale marrin buxhetin e tyre në bazë të numrit të anëtarëve. Për shembull, dega e Prishtinës, e cila është dega më e madhe rajonale me 408 anëtarë, ka marrë 9000 euro për vitin 2018. Me këto mjete i kërkohet organizimi i 3 provime të avokatisë në vit, pjesëmarrja në mbledhjet e kuvendit dhe mbulimi i shpenzimeve të tjera. Puna e degëve rajonale rregullohet me një rregullore të veçantë.

124. OAK deri vonë nuk kishte një objekt të tij që do shërbente si seli e përhershme në Prishtinë, por për këtë qëllim ka pasur disa objekte të marrura me qira. Për të adresuar këtë, OAK-ja bleu një objekt i cili u pasua me disa raportime në media se ky proces nuk ishte zhvilluar në mënyrë të hapur dhe transparente.⁴⁹

⁴⁹ <https://www.koha.net/arberi/148732/oda-e-avokateve-e-mban-fshehte-vendimin-per-blerjen-1-milioneshe-te-objektit-ne-prishtine/>

125. Disa nga avokatët e intervistuar dhe që morrën pjesë në diskutimet me fokus grupe mendojnë se Oda nuk bën sa duhet për të mbrojtur interesat e avokatëve në Kosovë. Poashtu, u diskutuar se tarifat e anëtarësisë janë shumë të larta në krahasim me mbështetjen që u forohet nga Oda. Në veçanti, ekziston mendimi se Oda duhet të llojë më shumë dhe të avokojë për interesat e avokatëve sidomos lidhur me legjislacionin e ri dhe të ndryshuar e që ndikon në avokatët, si dhe në trekëndëshin midis avokatëve, gjykatësve dhe prokurorëve. Një shembull konkret e që u prezentua nga një numër i avokatëve, pavarësisht nga njëri tjetri, ishte miratimi i Ligjit të Noterisë, e për të cilin ata mendonin se është shumë kufizues për punën e avokatëve. Ata mendonin se Oda do të duhej të kishte bërë më shumë për të mbrojtur interesat e avokatëve në kohën e miratimit të këtij Ligji.

Rekomandime

126. Sipas Nenit 44, paragrafi 1, i Ligjit për Avokatinë, “Qeveria e Kosovës mbikëqyr ligjshmërinë e akteve të përgjithshme të Odës së Avokatëve dhe ka të drejtë që gjer në vendimin e gjykatës kompetente, të ndaloj ekzekutimin e aktit i cili është në kundërshtim me ligjin. Kjo mbikëqyrje kufizohet në përfilljen e ligjit dhe të së drejtës, duke mos e cenuar autonominë administrative të Odës së Avokatëve”. Rekomandohet që procedura për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së Akteve të Odës të detajohet dhe rregullohet më tutje.

Rekomandohet të rishikohet praktika lidhur me menaxhimin financiar të OAK-së, për të lejuar raportim më të detajuar financiar dhe transparencë më të madhe, duke ndarë raporte më të holësishme financiare me anëtarët e Odës.

127. Rekomandohet që të sigurohet se procedurat e tenderit për ndërtimin e objekteve të reja të përfshijnë një procedurë transparente të përzgjedhjes.

128. Rekomandohet që Oda të jetë më aktive në mbrojtjen e interesave të avokatëve të Kosovës dhe të avokojë dhe llojë për të përmirësuar më tutje profesionin e avokatisë.

4. ZYRA E AVOKATIT SHETËTOR

129. Është vërejtur se kroniza aktuale legjislative përkitazi me avokatët mbulon vetëm ata avokatë që janë anëtarë të Odës. Kështu për shembull, Avokatët Shtetëror, edhe pse të obliguar të kenë përfunduar provimin e Jurisprudencës, nuk janë të detyruar të jenë anëtarë të Odës, pra nuk përfshihen nga Kodi i Sjelljes së Odës ose procedurave disiplinore të saj. Në vend të kësaj, ata klasifikohen si shërbyes civil dhe janë të përfshirë në kuadër të Kodit të Sjelljes për Shërbyesit Civil dhe procedurave disiplinore përkatëse. Ligji i vitit 2013 për Avokatinë Shtetërore paraqet organizimin dhe funksionin e Zyrës së Avokatit Shtetëror, (ZASH). Ky Ligj përmban kriteret e përzgjedhjes së avokatëve shtetëror, që përfshin edhe provimin e jurisprudencës, kriteret morale (e që nuk janë të përfshira edhe për avokatët), kërkesa përkitazi me përovjen e punës dhe të pasurit e një përvoje profesionale si dhe kriteret lidhur me konfliktin e mundshëm të interes (e që sërish, nuk kërkohet nga avokatët). ZASH-i është përgjegjës për përfaqësimin, këshillimi dhe mbrojtjen e autoriteteve publike. Pos përfshirjes në Planin Strategjik të Ministrisë së Drejtësisë, nuk ka pasur focus të mëtutjeshëm të ZHASH-it dhe tre aktet themelore të parapara me Ligj, e që do të rregullonin funksionimin dhe organizimin e zyrës, akoma nuk janë nënshkruar. Aktualisht ekzistojnë rreth 6 avokatë në ZHASH që janë përgjegjës për të mbulluar rreth 20,000 raste. Avokatët shtetërorë përfaqësojnë autoritetet publike në më se 116 seanca gjyqësore në javë.

Rekomandimet

130. Rekomandohet që Ministria e Drejtësisë si prioritet të nënshkruaj tre aktet themelore të para para me Ligjin për Avokatinë Shtetërore. Një strukturë e duhur organizative do të ndihmojë luftën kundër korrupsionit dhe në veçanti konfliktin e interesit, e që aktualisht nuk mbulohet nga struktura ligjore dhe institucionale e ZHASH-it.

5. PËRMBLEDHJE E REKOMANDIMEVE

Procedurat e emërimit dhe licencimit të avokatëve

Rekomandohet që Ligji për Avokatinë të përfshirë kritere shtesë të përzgjedhjes që kanë të bëjnë me integritetin personal dhe profesional të kandidatit si dhe reputacionin e tyre të lartë moral. Kjo do të përforconte cilësinë e avokatëve në profesionin e avokatisë dhe do të ndihmonte që avokatët të ishin persona me integritet. Në të njëjtën kohë, rekomandohet që të shqyrtohen kritere ekzistuese dhe të sigurohet që këto kritere zbatohen dhe verifikohen. Duhet të krijohen mekanizma shtesë për të vërtetuar dokumentacionin e dorëzuar nga aplikantët. Kritere më rigorozë të përzgjedhjes si dhe mekanizma më të mirë vërtetues do të ngritin standardet e Avokatisë dhe do të përforcojnë kredibilitetin e saj.

Rekomandohet fuqishëm që ligji të përcaktojë statusin juridik të avokatëve me saktësi dhe që avokatët të përcaktohen si persona juridik.

Rekomandohet që të paktën një përfaqësues i OAK-së të përfshihet në Komisionin për Provim të Jurisprudencës dhe të ofrojë kontributin në përmbajtje të vetë Provimit të Jurisprudencës.

Rekomandohet që Ligji për Provimin e Jurisprudencës të ndryshohet lidhur me procedurat në rastet kur ish-Gjykatës dhe ish-Prokurorë bëhen avokatë në rajonin e njëjtë gjeografik. Ndryshimet duhet të përfshijnë kufizimet gjeografike ku ish-gjykatësit dhe ish-prokurorët mund të ushtrojnë profesionin. Ndryshime të ngjashme duhet bërë në ligjet që kanë të bëjnë me gjykatës dhe prokurorë, për të parandaluar avokatët të bëhen gjykatës ose prokurorë në rajonin e njëjtë gjeografik. Procedura të shtuara të vërtetimit duhet të krijohen për të siguruar zbatimin e kësaj kërkesë si dhe kërkesave të tjera që parandalojnë punësimin shtesë dhe mos-pasjen e dënimit. ë Neni 10, paragrafi 1.6 i Ligjit për Avokatinë duhet të ndryshohet për të mos lejuar këdo me dënim për vepër penale të licencohet.

Rekomandohet po ashtu të shqyrtohet periudha kufizuese për sjelljen e pahijshme të avokatëve, gjykatësve dhe prokurorëve si dhe sa gjatë mbetet në fuqi "ndëshkimi" disiplinor, meqë aktualisht, asgjë nuk e ndalon një avokat/gjykatës/prokuror të aplikojë në një ose tjetrën pozitë qoftë pas periudhës kufizuese (2 vjet) ose kur ndëshkimi është kryer.

Rekomandohet që Ligjit për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjykatësve dhe Prokurorëve duhet të ndryshojë për të përfshirë dispozita lidhur me përfundimin e të gjitha procedurave disiplinore në rastet kur një gjykatës ose prokuror dorëhiqet para përfundimit të procedurave. Më tutje, rekomandohet që Ligji duhet të ndryshojë për të përfshirë dispozitat që rregullojnë publikimin e vendimeve, përfshirë edhe emrat, e atyre që janë subjekt i procedurave disiplinore. Për të siguruar konsistencë brenda profesioneve juridike, po ashtu rekomandohet që Ligji për Avokatinë dhe rregulloret përkatëse të ndryshohen për të lejuar publikimin e vendimeve, përfshirë edhe emrat e avokatëve në procedurë disiplinore. Për këtë flitet dhe më poshtë.

Rekomandohet që të ndërmerret një studim krahasimor lidhur me mekanizmat e kontrollit dhe

licencimit si dhe tarifave të anëtarësisë, për të siguruar që OAK po përmbush standardet ndërkombëtare dhe është në përputhje me praktikën më të mira. Kjo ka rëndësi të veçantë sidomos kur kemi parasysh aspiratat e Kosovës për BE.

Arsimimi i vazhdueshëm ligjor dhe trajnimet, mundësitë për praktike dhe profilizimi

Rekomandohet që OAK të vazhdojë me programin e arsimit të vazhdueshëm dhe të detyrueshëm ligjor, me theks të veçantë në trajnimin për etikë dhe integritet. Duhet të krijohen mekanizma shtesë për të siguruar përmirësimin e vazhdueshëm të trajnimeve për avokatë, siç rekomandohet në Strategjinë për Sundimin e Ligjit, dhe se këto trajnime të jenë në përputhje me nevojat dhe interesimet e avokatëve. Kjo duhet të përfshirë kritere transparente për përzgjedhjen e trajnerëve; program vjetor për trajnimet, në dispozicion për të gjitha avokatët me kohë dhe nga të cilat ata mund të zgjedhin seancat më të përshtatshme dhe interesante; si dhe, vëmendje më e shtuar në vlerësimin e nevojave të trajnimit, dhe plotësimi I këtyre nevojave nga programi trajnues. Rekomandohet po ashtu që të ofrohen trajnime shtesë për avokatët e rinj, sidomos lidhur me shkathtësitë praktike, e që do ti përgatiste ata mjaftueshëm për anëtarësim në OAK.

Rekomandohet që OAK të konsiderojë profilizimin e avokatëve, siç parashihet për profesionistët e tjerë të sektorit të drejtësisë si dhe, siç përmendet në Strategjinë për Sundimin e Ligjit. Kjo do të përmirësonte cilësinë e shërbimeve ndaj klientëve por edhe gjykatave dhe do të përmirësonte reputacionin e avokatëve në Kosovë.

Korniza për etikë dhe integritet

Rekomandohet që të përforcohet Kodi i Etikës për të siguruar se është në përputhje me standardet ndërkombëtare, sidomos lidhur me pagesën e avokatëve me para të thata, e që duhet ndaluar. Kjo ndër të tjera, do të promovonte integritetin e avokatëve, transparencën po ashtu, si dhe do të ulte mundësinë për korrupsion. Gjithashtu rekomandohet që rregullat dhe rregulloret përkitazi me Provimin e Etikës të përmirësohen më tutje, për të mundësuar efikasitet dhe transparencë më të madhe.

Rekomandohet që gjykatësit, prokurorët, avokatët dhe gjykatat të bashkëpunojë drejt përforcimit të integritetit të profesioneve juridike dhe gjyqësore bashkë me proceset gjyqësorë. Kjo do të përfshinte mekanizmat ku shkeljet e kodeve përkatëse të etikës të raportohet, të hetohen dhe të dënohen, pa pasur frikë dhe pa perceptimin që i padituri do të mbrohet. Një mundësi për të trajtuar këtë çështje është të ketë nga një përfaqësues në secilin prej këshillave përkatës ashtu që OAK të ketë përfaqësues edhe në KPK edhe KGJK dhe anasjelltas. Kjo do të afronte Kosovën me standardet ndërkombëtare dhe praktikën më të mira duke siguruar kështu një platformë ku çështjet dhe ankesat për secilin profesion do të dëgjoheshin dhe trajtoheshin.

Rekomandohet që të gjithë anëtarët e OAK të trajnohen dhe të vetëdijësohen për detyrimet e tyre për të raportuar dyshimet në rastet për shpëlarjen e parave në Njësitin e Inteligjencës Financiare, në përputhje me detyrimet e tyre ligjore, profesionale dhe etike. Avokatët duhet të jenë të vetëdijshëm për ndëshkimet e mundshme në rast se nuk i përmbushin këto detyrime dhe këto ndëshkime do të duhej të zbatoheshin dhe të fuqizoheshin. Avokatët duhet të jenë të vetëdijshëm për detyrimet e tyre dhe të informohen se një gjë e tillë nuk përbën konflikt me parimin e privilegjit avokat/klient.

Qasja në informata dhe transparenca

Rekomandohet që avokatët të shfrytëzojnë plotësisht ligjin për qasje në dokumente zyrtare për të siguruar autoritetin në kërkesën për tu qasur në dokumente zyrtare dhe për të detyruar autoritetet që të japin një informatë të tillë.

Rekomandohet që OAK në uebfaqen e tyre, ti vendos të gjitha statutet, rregulloret dhe informatat

e tjera në gjuhën Shqipe dhe Serbe, sipas detyrimit ligjor. Do të duhej të ndahej një buxhet i përshtatshëm për këtë veprim.

Rekomandohet që raporte më të detajuara financiare, përfshirë edhe raportet e auditimit të jashtëm, të vihen në dispozicion për të gjithë avokatët. Raportet e auditimit të jashtëm duhet të buxhetohen për OAK-në, çdo vit.

Duhet të hartohet një rregullore specifike për avokatët dhe mundësitë e tyre për të aplikuar për trajnime dhe bursa, duke përfshirë edhe ato jashtë vendit, si vizitat studimore, e që do të rregullonte procedurat e aplikimit, kriteret e përzgjedhjes si dhe procesin e ankesës. Të gjitha mundësitë do të duhej të publikoheshin online dhe do të duhej të ekzistonte një proces i hapur për aplikim.

Procedurat disiplinore dhe ndëshkimet

Rekomandohet që vendimet disiplinore lidhur me avokatët, të bëhen publike posa të përfundojë rasti, duke përfshirë edhe emrin e avokatit të përfshirë.

Neni 17 i Kodit të Procedurës Penale duhet të zbatohet për të lejuar OAK-në të pezullojë licencën e një avokati gjatë procedurave disiplinore në rastet kur dënimi parasheh pezullimin për tre muaj. Në përputhje me këtë, rekomandohet po ashtu që të ndryshohet Rregullorja për Procedurat Disiplinore për të përfshirë një dispozitë për pezullimin e menjëhershëm të avokatit për shkelje serioze, duke përfshirë edhe shkeljen e Kodit të Etikës ose rastet kur një avokat ka paditur kundër tij/saj (rregullorja do të duhej të përcaktonte edhe shkeljet serioze).

OAK duhet të vazhdojë praktikën e ofrimit të informative për KGJK-në dhe KPK-në për rastet kur ish avokatë aplikojnë për pozita gjyqësore ose prokuroriale. Kjo do të duhej të rregullohej përmes një Memorandumi të Mirëkuptimit ose Letër Marrëveshjes dhe do të duhej të ndodhte automatikisht.

Ndihma juridike falas dhe puna pro bono

Buxheti për ndihmën juridike në Kosovë nuk është i mjaftueshëm për të mbuluar nevojat reale. Këto nevoja do të duhej të vlerësoheshin dhe mbikëqyrreshin në baza të rregullta. Rekomandohet që përmes një analize kosto-benefit, do të specifikoheshin kostoja dhe përfitimi i një sistemi të financuar nga shteti e që do të ishte funksional në ofrimin e ndihmës juridike falas. CBA duhet të plotësohet me një vlerësim të detajuar dhe të saktë të nevojave të popullsisë për ndihmë juridike falas. Duhet po ashtu të merren parasysh zgjidhje të mundshme për të përmirësuar qasjen në ndihmën juridike falas pa shtimin e resurseve financiare. Kjo është me rëndësi kur kemi parasysh aspiratat e Kosovës për integritet në BE si dhe kërkesat e acquis.

Duhet të shqyrtohen kriteret e përshtatshmërisë për ndihmë juridike, sidomos kur kemi parasysh Direktivën e re të BE-së lidhur me të Drejtën për Ndihmë Juridike. Për shembull, nuk ka kriter lidhur me meritat gjatë procedurave penale në rastet ku parashihet mbrojtja e detyrueshme, dhe ligji nuk specifikon kriter financiar për të përcaktuar nëse i padituri nuk ka mjete financiare për të paguar shpenzimet e mbrojtjes së tij/saj në rastet e mbrojtjes së padetyrueshme i kriteret e përshtatshmërisë do të rezultonte në ndarje më efektive të burimeve në dispozicion, duke garantuar qasje efektive dhe të barabartë në ndihmë juridike.

Rekomandohet të mblidhen dhe të raportohen të dhënat e sakta lidhur me buxhetin e miratuar dhe të zbatuar të ndihmës juridike, duke përfshirë edhe zbatimin e një ndarjeje më specifike të linjave buxhetore. Nuk ekziston një buxhet i vetëm për ndihmën juridike në Kosovë. Rekomandohet që KGJK-ja, KPK-ja, dhe ANJF-ja si dhe institucionet e tjera përkatëse të përfshira të mbledhin dhe të raportojnë të dhëna precize lidhur me burime e miratuara për ndihmën juridike dhe shpenzimet efektive buxhetore (buxheti i zbatuar_ gjatë vitit në fjalë. Për më tepër, do të ishte e dobishme të përdorej linjë buxhetore për ndihmën juridike të ndarë nga linjat e tjera buxhetore

për ekspertë dhe gjykatës, për të mundësuar identifikim të qartë të burimeve të ndara dhe të zbatuara për shërbimet e ndihmës juridike.⁵⁰

Rekomandohet të ketë përshtatshme midis tarifave të OAK-së, KGJK-së dhe KPK-së ashtu që ato të jenë më të përafuara dhe jo siç janë tani.

Rekomandohet të bëhen përmirësime të vazhdueshme në sistemin e emërimeve ex officio të avokatëve, në përputhje me rregulloren, për të siguruar përzgjedhjen e rastësishme të avokatëve dhe të evitohen situatat ku avokatë të caktuar emërohen në më shumë raste se sa avokatët e tjerë.

Rekomandohet që të krijohen mekanizma të kontrollit të cilësisë për rastet e ndihmës juridike falas, përfshirë edhe anketime për të matur kënaqshmërinë e klientit në të gjitha rastet, për të mbikëqyrur nëse avokatët po i kryejnë detyrimet e tyre profesionale si dhe a po i përmbahen Kodit të Mirësjelljes

Rekomandohet që ofrimi i ndihmës në rastet pro bono të rregullohet për të siguruar që avokatët kryejnë detyrimet e tyre profesionale dhe etike.

Rekomandohet që të gjitha fondet e ndihmës juridike falas të centralizohen brenda Agjencisë për Ndihmë Juridike Falas.

Rekomandohet që posa të centralizohen fondet e ndihmës juridike falas, Agjencia e Ndihmës Juridike Falas duhet të koordinojë shërbimet për ofrimin e ndihmës juridike falas në bashkëpunim dhe koordinim me OAK-në.

Struktura organizative e Odës së Avokatëve të Kosovës

Në përputhje me Nenin 28, paragrafin 1 të Ligjit për Avokatinë “Qeveria e Kosovës mbikëqyr ligjshmërinë e akteve të përgjithshme të Odës së Avokatëve dhe është e autorizuar të pezullojë zbatimin e një akti që është në kundërshtim me ligjit, deri në marrjes së vendimit nga Gjykata Supreme. Kjo mbikëqyrje kufizohet në respektimin e ligjit dhe legjislacionit dhe nuk nënvlerëson autonominë e Odës së Avokatëve”. Rekomandohet që procedura për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së Akteve të OAK-së të detajohet dhe të rregullohet më tutje.

Rekomandohet që praktika e OAK-së lidhur me menaxhimin financiar të revidohet për të mundësuar raportim më të detajuar financiar dhe transparencë më të madhe, duke ndarë raportet financiare me anëtarët e OAK-së.

Rekomandohet që të merren masa që procedurat tenderuese për ndërtimin e objekteve të reja të përfshijnë procedurë transparente të përzgjedhjes.

Rekomandohet që OAK të jetë më aktive në mbrojtjen e interesave të avokatëve në Kosovë dhe të përfshihet në avokim dhe lobim për të përparuar profesionin e avokatëve.

Zyra e Avokatit Shtetëror

Rekomandohet që Ministria e Drejtësisë si prioritet, të nënshkruajë tre aktet themelore të para-shikuara me Ligjin për Avokatinë Shtetërore. Një strukturë e përshtatshme organizative do të

⁵⁰ Ibid.

ndihmë në luftimin e korrupsionit e sidomos konfliktin e interesit, që aktualisht nuk mbulohet me strukturën ligjore dhe institucionale të ZASH-it.

SHTOJCA I Lista e institucioneve të takuara

Oda e Avokatëve të Kosovës

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Ferizaj

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Gjakovë

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Gjilan

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Mitrovicë

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Pejë

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Prishtinë

Oda e Avokatëve të Kosovës, Dega Prizren

Ministria e Drejtësisë

Këshilli Gjyqësor i Kosovës

Këshilli Prokurorial i Kosovës

Zyra e Avokaturës së Shtetit

Gjykata Themelore në Prizren

Zyra e Prokurorit Disiplinor

Agjencia Kundër Korrupsionit

Agjencia e Ndihmës Juridike Falas

Instituti Demokratik i Kosovës

Rrjeti Ballkanik i Gazetarisë Hulumtuëse

SHTOJCA II Bibliografia e burimeve të konsultuara

1. Udhëzimi Administrativ MD-Nr. 13/20132 për mënyrën e kalimit dhe programin e provimit të jurisprudencës
2. Shtojca e Statutit të Odës së Avokatëve të Kosovës
3. Karta e Parimeve Themelore të Profesionit Ligjor Evropian dhe Kodi i Sjelljes për Avokatët Evropianë
4. Kodi Nr. 04/L-082 Kodi Penal, neni 330
5. Kodi Nr. 04/L-123 i Procedurës Penale
6. Vendim Nr. 05/142, datë 19.04.2017
7. Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën (2017)
8. Rezoluta e Parlamentit Evropian për profesionet ligjore dhe interesin e përgjithshëm në funksionimin e sistemeve ligjore
9. Raporti i thelluar i vlerësimit të Sistemit Gjyqësor në Kosovë, Këshilli i Evropës, 2018,
10. Kodi i Etikës i Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë
11. Parimet Ndërkombëtare të Sjelljes për Profesionin Ligjor të Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë
12. Standardet për Pavarësinë e Profesionit Ligjor të Shoqatës Ndërkombëtare të Odave të Avokatisë
13. Ligji Nr. 03/L-006 për Procedurën Kontestimore, neni 88
14. Ligji Nr. 03/L-007 për Procedurën Jokontestimore.
15. Ligji Nr. 04/L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve
16. Ligji Nr. 04/L-141 për Provimin e Jurisprudencës
17. Ligji Nr. 04/L-157 Avokaturën Shtetërore
18. Ligji Nr. 04/L-193 për Avokatinë
19. Ligji Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit
20. Ligji për Ndhmën Juridike (04/L017)
21. Kodi i Etikës Profesionale të Avokatëve
22. Zyra e Komisionerit të Lartë, Parimet Bazë për Rolin e Avokatëve
23. Rekomandimi Nr. (2000) 21 i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për të drejtën e ushtrimit të profesionit të avokatit
24. Rregullorja për Procedurat Disiplinore në OAK
25. Rregullorja për emërimin e avokatëve ex officio dhe sigurimin e ndihmës juridike falas
26. Rregullorja për kushtet e zyrave të avokatëve.
27. Rregullorja për kushtet e zyrave të avokatëve.
28. Rregullorja për procedurën disiplinore pranë Odës së Avokatëve të Kosovës.
29. Rregullorja për tarifën e avokatëve
30. Rregullorja për specializimin
31. Rregullorja për provimin në kodin e etikës profesionale të avokatëve
32. Strategjia e Asistencës për Sundimin e Ligjit, Ministria e Drejtësisë (2016-2019)
33. Statuti i Odës së Avokatëve të Kosovës
34. Kushtetuta e Republikës së Kosovës
35. Parimet themelore të Kombeve të Bashkuara për rolin e avokatëve
36. Konventa Kundër Korrupsionit e Kombeve të Bashkuara.

SHTOJCA III:

**VLERËSIMI I RREZIKUT PËR ODËN E AVOKATËVE TË KOSOVËS
PYETËSORI**

A. PROFILI

1. Cila është gjinia juaj? (Ju lutemi rrethoni përgjigjen e saktë):

- a) Mashkull
- b) Femër

2. Cili është profesioni juaj? (Ju lutemi rrethoni përgjigjen e saktë):

- a) Gjyqtar
- b) Prokuror
- c) Avokat mbrojtës/avokat
- d) Staf i Agjencisë së Ndihmës Juridike
- e) Staf i gjykatës
- f) Ministria e Drejtësisë
- g) Tjetër

Nëse d, e, f ose g, ju lutemi vazhdoni me pyetjen 2.

Nëse a) sa është koha e kaluar nga gjyqtari në shërbimin e gjykatës - ju lutemi specifikoni në vite

Nëse b) ose c) sa është numri i ditëve të kaluara në javë në gjykatë - ju lutemi specifikoni

dhe numri i viteve në praktikë - ju lutemi specifikoni

3. A jeni anëtar i Odës së Avokatëve të Kosovës PO/JO

Nëse po, ju lutemi vazhdoni me pyetjen 4

Nëse jo:

a) Ju lutemi shpjegoni pse jo

b) A kryeni punë ligjore? PO/JO (*Nëse jo, ju lutemi vazhdoni me pyetjen 4*) Nëse po, ju lutemi shpjegoni

c) A ka ndonjë rregullore që ka të bëjë me jo-anëtarët e OAK-së që kryejnë punë ligjore? Ju lutemi shpjegoni.

B. PROCEDURAT E EMËRIMIT

4. Cilat janë kriteret për regjistrimin si avokat?

5. Si zbatohen këto kritere?

6. Si bashkëpunon OAK-ja me MD-në në lidhje me organizimin e provimit të jurisprudencës? Ju lutemi shpjegoni.

7. A është e mundur që avokatët të caktohen ex officio, për shembull nga policia, prokurorët dhe gjyqtarët? PO/JO

Nëse po, ju lutemi shpjegoni procesin

Sipas mendimit tuaj, si mund të përmirësohet ky proces?

C. PROCEDURAT E LICENCIMIT

8. Cila është procedura për marrjen e licencës së avokatit? *Ju lutemi shpjegoni.*

9. Si verifikohen aplikantët për licencë të avokatit? Cilat janë mjetet për të kontrolluar integritetin e tyre/historinë e punësimit të kaluar? *Ju lutemi shpjegoni.*

10. A ka ndonjë kërkesë për t'u ruajtur nga parimi i "dyerve rrotulluese", sipas të cilit ish-gjyqtarët dhe prokurorët pranohen në OAK edhe kur janë shkarkuar nga detyra apo janë në pension? *Ju lutemi shpjegoni.*

11. Çfarë tarifash kërkohen për të marrë një licencë dhe me çfarë shpeshtësie?

Lloji i tarifës	Shuma	Shpeshtësia
Tarifa e licencës së regjistrimit		
Tarifa uniforme (paushall)		
Tarifa e zyrës		
Tarifa e provimit të etikës		
Tarifa e kërkesës për aplikim		
Tarifa vjetore e anëtarësisë		
Financimi i arsimit të vazhdueshëm ligjor obligativ		
Të tjera - ju lutemi tregoni cilat		

12. A jeni në dijeni të tarifave për kompensimin e avokatëve? PO/JO

Nëse po - si jeni vënë në dijeni të këtyre tarifave? Ju lutemi zgjidhni të gjitha që vlejnë

- a) Faqja e internetit e OAK-së
- b) Përmes kolegëve
- c) Tjetër - ju lutemi tregoni

Nëse jo, dhe ju jeni avokat/avokat mbrojtës, si i vendosni tarifatat tuaja? Ju lutemi shpjegoni.

13. Si përcaktohen tarifatat nga organet e OAK-së, në bashkëpunim me KGJK-në, KPK-në dhe Agjencinë për Ndihmë Juridike Falas?

- a) Cilat janë mekanizmat për rritjen/uljen e tarifave?

D. ARSIMI DHE TRAJNIMI LIGJOR

14. A ka ndonjë kërkesë të detyrueshme për arsimin e vazhdueshëm ligjor të avokatëve? PO/JO

Nëse po, ju lutemi tregoni se cilat janë këto dhe si janë rregulluar

15. Si bashkërendon OAK-ja me Akademinë e Drejtësisë të Kosovës në lidhje me trajnimin e vazhdueshëm të avokatëve?

a) Si ndryshon mandati i Qendrës së Trajnimit në kuadër të OAK-së, me atë të Akademisë së Drejtësisë të Kosovës në lidhje me trajnimin e avokatëve dhe praktikantëve të ligjit?

16. A ka ndonjë program mentorimi apo trajnimi për avokatët e rinj/praktikantët? PO/JO

Nëse po, ju lutemi shpjegoni

Nëse po, si janë rregulluar?

17. A marrin praktikantët e jurisprudencës ndonjë trajnim specifik për mekanizmat kundër korrupsionit në profesionin ligjor? PO/JO

Nëse po, a është kjo e detyrueshme? PO/JO

Nëse jo, sa avokatë e ndërmarrin këtë trajnim në baza vjetore dhe si është e rregulluar pjesëmarrja?

E. KORNIZA E ETIKËS DHE INTEGRITETIT

18. A marrin praktikantët/avokatët ndonjë trajnim specifik për etikën në përgjithësi dhe/ose Kodin e Etikës? PO/JO

Nëse po, a është trajnimi i detyrueshëm? PO/JO

19. Kujt i kërkohet ta kalojë provimin e kodit të etikës?

- a) Sa shpesh u kërkohet avokatëve ta kalojnë provimin e kodit të etikës?
- b) Si administrohet provimi?
- c) Cila është shenja e kalimit?
- d) A është e mundur të ri-hyhet në provim? Nëse po, sa për qind e kandidatëve ri-hyjnë?
- e) Pasi avokati të ketë kaluar provimin, a ka ndonjë trajnim shtesë apo përcjellës të etikës gjatë gjithë karrierës së një avokati?
- f) A marrin trajnim avokatët për detyrimin e tyre për të raportuar aktivitetet e klientit në Njësinë e Inteligjencës Financiare nëse kanë arsye për të dyshuar për pastrim parash?
- g) A jeni në dijeni të dispozitës së detajuar në f) më lart? PO/JO

Nëse po, dhe jeni avokat, a keni raportuar ndonjëherë një klient në Njësinë e Inteligjencës Financiare? PO/JO

Nëse po, cila ishte procedura dhe cili ishte rezultati?

F. QASJA NË INFORMACION DHE TRANSPARENCA

20. A i publikon OAK-ja të gjitha aktet ligjore, rregulloret dhe aktet nënligjore relevante në faqen e saj të internetit në të gjitha gjuhët kombëtare? PO/JO

Nëse jo, çfarë nuk është publikuar aktualisht?

21. A i ndan OAK-ja me avokatët të gjitha aktet ligjore, rregulloret dhe aktet nënligjore, në faqen e saj të internetit në të gjitha gjuhët kombëtare? PO/JO

Nëse jo, çfarë nuk ndahet aktualisht?

22. A siguron OAK-ja qasje në buxhetin e saj, në raportet vjetore financiare dhe në të dhëna të tjera financiare nëpërmjet faqes së saj të internetit ose direkt tek anëtarët e saj? PO/JO

23. Cilat mekanizma janë vendosur për të siguruar transparencën dhe llogaridhënien e menaxhimit financiar të OAK-së? Ju lutemi shpjegoni.

24. Sa shpesh kryhen auditimet e brendshme dhe të jashtme dhe nga kush?

Lloji	Shpeshtësia	Nga kush?	A është raporti publikisht i disponueshëm?
Auditimi i brendshëm			
Auditimi i jashtëm			

G. PROCEDURAT DHE SANKSIONET DISIPLINORE

25. Cila është përbërja organit, kush është përgjegjës për emërimin dhe në cilat organe janë llogaridhënëse organet disiplinore në vijim?

Organ disiplinor	Përbërja	Procedurat e emërimit	Mekanizmat e llogaridhënies/mbikëqyrjes
Zyra e Prokurorit Disiplinor			
Komiteti Disiplinor			
Komiteti për Ankesa			

a) Në 3 vitet e fundit sa ankesa ka pasur tek prokurori disiplinor kundër avokatëve/praktikantëve?

b) Nga këto raste, sa ankesa ka përcjellë Zyra e Prokurorit Disiplinor në Komitetin Disiplinor?

c) Cilat sanksione janë vendosur në këto raste?

d) Nga këto raste, sa raste janë apeluar në Komitetin për Ankesa?

e) Sa vendime të Komitetit Disiplinor u anuluan nga Komiteti për Ankesa dhe për çfarë arsyesh?

H. NDIHMA JURIDIKE FALAS

26. Cilat institucione janë përgjegjëse për të siguruar që avokatët të përmbushin kërkesat e detyrueshme në lidhje me ndihmën juridike falas dhe lëndët pro bono?

a) Cilat janë mekanizmat e komunikimit dhe koordinimit ndërmjet këtyre institucioneve në lidhje me ofrimin e ndihmës juridike?

27. Cilat janë mekanizmat mbikëqyrës për të siguruar që avokatët të përmbushin këtë kërkesë të detyrueshme?

a) Si mbahen këto shënime?

b) Cilat janë sanksionet në dispozicion për avokatët që nuk e përmbushin këtë kërkesë?

c) Cilat procedura të kontrollit të cilësisë janë vendosur për avokatët që ofrojnë ndihmë juridike dhe lëndët pro bono?

d) Cilat janë procedurat e pagesës për avokatët që kryejnë rastet e ndihmës juridike dhe kush është përgjegjës për administrimin e kësaj pagese?

I. STRUKTURA ORGANIZATIVE E OAK-së

28. Burimet njerëzore: Cila është përbërja e dhe kush është përgjegjës për emërimin e organeve të mëposhtme në kuadër të OAK-së; cili është mandati i tyre; janë këto organe me personel të plotë; a janë vendosur procedurat e ankesave/disiplinore për këto organe; dhe kush janë përgjegjës?

Organi	Përbërja dhe procedura e emërimit	Mandati/ Kompetencat	Me personel të plotë Po/Jo	Procedurat ankimore/disiplinore	Mekanizmat e llogaridhënies/mbikëqyrjes
Këshilli Mbikëqyrës					
Bordi					
Kryetari					
Nën kryetari					
Komiteti për Ankesa					
Qendra e trajnimit për avokatët					
Komitetet e përhershme (ju lutemi listoni)					
Komitetet e përkohshme (ju lutemi listoni)					
Degët rajonale					
AVLO					
Komiteti gjinor					
Etika					
Praktikantët					
Legjislacioni					

a) Cilat mekanizma të komunikimit dhe koordinimit janë vendosur ndërmjet OAK-së dhe institucioneve të mëposhtme (që nuk janë mbuluar më lart)?

- Ministria e Drejtësisë

- Këshilli Gjyqësor i Kosovës
- Këshilli Prokurorial i Kosovës
- Zyra e Avokaturës Shtetërore

29. Sa anëtarë ka OAK-ja aktualisht?

a) A përdor OAK një bazë të dhënash digjitale për të gjurmuar të dhënat e anëtarëve? PO/
JO

Nëse jo, si gjurmohen të dhënat e anëtarëve?

Nëse po, Kush ka qasje në këto shënime?

b) *Çfarë informacioni gjendet në shënime?*

c) A përfshijnë shënimet të dhënat për arsimin e vazhdueshëm ligjor?

d) A përmbajnë shënimet të dhëna për ofrimin e ndihmës juridike?

e) Si sigurohet qasja e barabartë në OAK për pakicat/grupet e cënueshme në Kosovë?

J. KONKLuzion

30. Ju lutemi listoni të paktën 3 flamuj të kuq që mund të gjurmojnë/identifikojnë korrupsionin në kuadër të institucionit/profesionit tuaj? Ju lutemi shpjegoni

Faleminderit për pjesëmarrjen tuaj!

PROCENA RIZIKA ZA ADVOKATSKU KOMORU KOSOVA

Pripremila Joanna Brooks (Džoena Bruks)
Septembar 2019. god.

PROCENA RIZIKA ZA ADVOKATSKU KOMORU KOSOVA

Izrada i objavljivanje ovog izveštaja realizovan je od strane projekta SAEK II, Program Ujedinjenih Nacija za Razvoj, UNDP Kancelarija na Kosovu, uz podršku Švajcarske Agencije za Razvoj i Saradnju (SDC) na Kosovu.

Autor:

Joanna Brooks

Odricanje od odgovornosti:

Sadržaj ovog izveštaja ne predstavlja mišljenje UNDP-a niti mišljenja našeg donatora, SDC-a.

PREGLED IZVEŠTAJA

U ovom izveštaju data je procena rizika od korupcije za Advokatsku komoru Kosova¹, a date su i preporuke za reformu. Cilj izveštaja je da se iznese opšta procena kapaciteta advokatskog sistema na Kosovu da promoviše i održi integritet, te da suzbije i spreči korupciju, utvrdi činioce unutar istog sistema koji mogu da ugroze ili povećaju pretnje po isti kapacitet, kao i da se daju preporuke za mere za ublažavanje rizika.

Izveštaj se zasniva na studiji važećih zakona i propisa na Kosovu u vezi sa Advokatskom komorom Kosova (AKK) i nizu susreta sa predstavnicima AKK, drugih državnih institucija, medija i građanskog društva. Na kraju, održan je niz diskusija u fokusnim grupama sa 36 advokata i članova AKK koji predstavljaju 5 od 7 regionalnih ogranaka.

U izveštaju je navedeno 7 oblasti pod rizikom od korupcije. Navode se međunarodni standardi u vezi sa svakim rizikom od korupcije, analizira se stanje na Kosovu u vezi sa svakim od rizika i daju preporuke za reformu. Među 7 oblasti pod rizikom od korupcije nalaze se: postupak izbora i licenciranja advokata; kontinuirano pravno obrazovanje i usavršavanje, stažiranje i profilisanje; okvir etike i integriteta; pristup informacijama i transparentnost; disciplinski postupak i sankcije; pružanje besplatne pravne pomoći i rad bez naknade; i organizaciona struktura AKK.

Uopšteno, zakoni i podzakonska akta kojima se uređuje Advokatska komora Kosova u širem smislu su odgovarajuća. Međutim, postoje propusti ili u pogledu zakona i propisa, i/ili njihove primene, što narušava njihovu delotvornost. Ovo je dovelo do slabljenja ugleda advokata na Kosovu i izlaganja date struke kritikama. Postoji potreba za unapređenjem postupka izbora i licenciranja advokata da bi se obezbedilo da Komora prima samo najkvalitetnije kandidate. Program kontinuiranog pravnog obrazovanja trebalo bi da se stalno unapređuje da bi se advokati dodatno stručno usavršavali i trebalo bi uvesti poseban program u vezi sa profilisanjem advokata, da bi se popravio kvalitet usluga koje se pružaju i klijentima i sudovima. Pravilnik o etici trebalo bi da se izmeni da bi se sprečilo plaćanje advokata u gotovini, čime bi se ojačao integritet advokata, promovisala transparentnost i smanjila korupcija. Preporučljivo je da sudije, tužioci, advokati i sudovi rade zajedno u pravcu jačanja integriteta pravne i sudske struke i sudske procesa, kroz uvođenje dodatnih disciplinskih mehanizama. Izbor advokata po službenoj dužnosti trebalo bi da se uredi na delotvorniji način i trebalo bi uvesti standardizovane tarife u AKK, Tužilačkom savetu Kosova i Sudskom savetu Kosova. AKK je podstaknuta da obezbedi veću finansijsku transparentnost, uključujući kroz vršenje godišnje spoljašnje revizije. Preporučljivo je da se postupak za nadgledanje zakonitosti pravilnika AKK dodatno razjasni i uredi. Generalno, AKK se podstiče da bude aktivnija u zaštiti interesa advokata i relevantnom zalaganju i lobiranju radi unapređenja advokature na Kosovu.

Procena rizika se neophodno i prvenstveno tiče organizacije i funkcionisanja AKK-a, kao i stepena do kog ista ima kapacitet da promoviše i održi integritet, te da suzbija i sprečava korupciju u advokaturi na Kosovu. Vredi pomenuti da, ako je sam politički sistem korumpiran i nespreman da se upusti u sadržajne reforme, prilagođenje organizacionog sistema AKK neće samo po sebi biti odgovarajuće za eliminisanje i sprečavanje rizika od korupcije. Neophodno je obezbediti

¹ Svaka referenca na Kosovo treba da se podrazumeva u kontekstu Rezolucije 1244 (1999) Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija

robustne sisteme, koji su nezavisni, transparentni i odgovorni, kao i političku volju koja bi ih podržala.

Vredi pomenuti da se izveštaj bavi rizicima od korupcije, a ne procenom stepena do kog je korupcija zaista prisutna.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	11
1.1. Pregled i obrazloženje	11
1.2. Delokrug procene rizika.....	11
1.3. Korupcija u pravosudnom sistemu Kosova.....	12
1.4. Pregled advokatskog sistema na Kosovu.....	13
2.METODOLOGIJA.....	15
3. PROCENA RIZIKA OD KORUPCIJE U ADVOKATSKOJ KOMORI KOSOVA	18
3.1. Postupak izbora i licenciranja advokata.....	18
3.2. Kontinuirano pravno obrazovanje i usavršavanje, stažiranje i profilisanje.....	23
3.3. Okvir etike i integriteta.....	27
3.4. Pristup informacijama i transparentnost	29
3.5. Disciplinski postupak i sankcije.....	32
3.6. Pružanje besplatne pravne pomoći i rad bez naknade.....	35
3.7. Organizaciona struktura Advokatske komore Kosova	40
4. DRŽAVNO PRAVOBRANILAŠTVO.....	45
5. KRATAK PREGLED PREPORUKA.....	46
ANEKSI.....	51
Aneks I Spisak institucija sa kojima je održan susret.....	51
Aneks II Literatura	52
Aneks III Upitnik	53

1. UVOD

1.1. Pregled i obrazloženje

1. Projekat „Podrška radu na suzbijanju korupcije (PRSKK II)“ ima za cilj da ojača institucionalnu transparentnost, odgovornost i integritet, uz poseban fokus na osnaženje građana i pristup informacijama. U tom smislu, projekat je izvršio procenu rizika u sektorima zdravstva, prosvete i rudarstva. Doprineo je povećanju efikasnosti disciplinskih mehanizama u sudstvu i tužilaštvu kroz neposrednu podršku Kancelariji disciplinskog tužioca. Ova podrška je osmišljena na osnovu preporuka iz Izveštaja Kancelarije Ujedinjenih nacija za narkotike i kriminal (UNODC)/ UNDP-a o integritetu pravosuđa na Kosovu za 2014, a koji je naručio UNDP na Kosovu.¹ Pored izveštaja UNODC-a, analizu i procenu rizika u pravosudnom i tužilačkom sektoru izvršile su brojne institucije uključujući Savet Evrope (SE), Demokratski institut Kosova (KDI), FOL i druge. Međutim, ti izveštaji su ograničeni u fokusu na treći, dopunski deo pravosudnog sektora – rad pravnika, posebno advokata koji imaju licencu Advokatske komore za zakonsko zastupanje, čime je iz analize ili preporuka u vezi sa rizikom od korupcije izostavljen presudan i važan segment pravosudnog sistema. Iz ovih razloga, projekat PRSKK odlučio je da naruči procenu rizika od korupcije u pravničkom sektoru na Kosovu.

1.2. Delokrug procene rizika

2. Izveštaj o proceni rizika od korupcije odnosi se na pravno zanimanje na Kosovu, a koje uređuje Advokatska komora kosova, u skladu sa međunarodnim standardima za suzbijanje korupcije. Postoje mnogi slučajevi u kojima korupcija može da se manifestuje u vezi sa pravnom strukom i predstavlja rizik po delotvorne mere suzbijanja korupcije. Ovo obuhvata rizik od korupcije prilikom ulaska u struku i kada je neko član iste, kao i rizik od korupcije kod advokata i u toku disciplinskog postupka. Procenom rizika ocenjuju se institucionalno uređenje i proces licenciranja, stručno usavršavanje i disciplina advokata, kroz ocenu organizacione strukture, programa usavršavanja, postupka ispitivanja, procedura i procesa odlučivanja, vođenja evidencije, transparentnosti i pristupa informacijama, okvira etike i integriteta, mehanizama odgovornosti i disciplinskog postupka i sankcija. U izveštaju se razmatra to kako se korupcija može manifestovati u datom sektoru i gde može da postoji rizik od korupcije, a istovremeno se daju preporuke za pristup osnovnom upravljanju i preprekama radi primene delotvornih mera za suzbijanje korupcije. Razmatraju se relevantne praktične implikacije procesa integracije i pretpristupanja Evropskoj uniji (EU) po sveobuhvatnu reformu pravosudnog sistema i pomoći na Kosovu. U izveštaju su date preporuke o institucionalnim, zakonodavnim i regulatornim reformama koje su neophodne da bi se obezbedilo da pravni sektor na Kosovu zadovoljava međunarodne standarde, uključujući i standarde potrebne u procesu pristupanja EU. U izveštaju se ne ocenjuje to da li korupcija postoji ili ne, već se utvrđuju potencijalne oblasti pod rizikom u kojima se može javiti korupcija. Pored toga, od konsultanta je zatraženo da oceni stanje i da preporuke u vezi sa Državnim pravobranilaštvom.

1.3. Percepcija korupcije u pravosudnom sistemu Kosova

3. Od proglašenja nezavisnosti Kosova, borba protiv korupcije jedan je od prioriteta međunarodne zajednice, a u skorije vreme i kosovske vlade. Kosovo karakteriše konstantno visok nivo korupcije, iako je borba protiv korupcije stavljena na vrhu agende vladajućih političkih stranaka. Iako je Kosovo pokazalo posvećenost suzbijanju korupcije usvajanjem više zakona, propisa i strategija, te inicijative su ostvarile ograničen uticaj u suzbijanju ove pojave. Kosovo je ocenjeno sa 37 od 100 bodova u Indeksu percepcije korupcije 2018 što predstavlja smanjenje od 2 boda u poređenju sa 2017 godinom, u izveštaju organizacije Transparency International. Rangirano je na 93. mestu od 180 zemalja,² što ukazuje na to da se smatra da je javni sektor na Kosovu veoma korumpiran i što sugeriše da je korupcija duboko ukorenjena u ekonomskoj, društvenoj i političkoj sferi.

4. Pravosudni sistem na Kosovu se smatra jednim od najkorumpiranijih javnih institucija na Kosovu.³ Ustavom je uspostavljeno nezavisno pravosuđe, ali u praksi su uobičajeni političko mešanje i kontroverzni izbori.⁴ Skoro četvoro od desetero građana navodi da se sudijama daje mito ili često ili veoma često.⁵ Mesta u pravosuđu ostaju otvorena zbog stranačkih sukoba oko izbora kandidata.⁶ Krivično delo korupcije često se javlja u pravosudnom ogranku,⁷ što je dovelo do nemogućnosti da se propisno primenjuju i izvršavaju zakoni.⁸ Pravosudni sistem je opterećen velikim brojem zaostalih predmeta; preko 400.000 parničnih i krivičnih predmeta čekalo je na suđenje do jula 2016. god.

5. Strategija i Akcioni plan za suzbijanje korupcije 2018-2022, koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije (glavna upravna institucija odgovorna za suzbijanje korupcije na Kosovu) usvojena je na Skupštini marta 2018. godine, zamenjujući ranije strategije za suzbijanje korupcije još iz 2004. godine. Postojećom strategijom se nastoji da se progresivno i održivo smanji korupcija, ojača integritet institucija, promoviše dobro upravljanje i propisno primene mere iz akcionog plana. Konkretnije, Strategija za suzbijanje korupcije i njen Akcioni plan sadrže mere za suzbijanje nezakonitog finansiranja političkih stranaka i terorizma, neformalne ekonomije, pranja novca i, između ostalog, finansijskog kriminala.⁹ Strategija, takođe, sadrži konkretne ciljeve u vezi sa pravosudnim sektorom na Kosovu. Vlada tek treba da pokaže iskreno vođstvo, sposobnost da praktikuje planiranje unapred i spremnost da izdvoji odgovarajuće resurse za suzbijanje korupcije. Njihova kredibilnost će zavisi od resursa koji su izdvojeni za njihovu primenu. Trebalo bi uspostaviti mehanizam za praćenje da bi se redovno ocenjivao uticaj strategije i akcionog plana.¹⁰

² <https://www.transparency.org/country/KOS>

³ <http://seldi.net/publications/publications/corruption-assessment-report-kosovo-2016/>

⁴ <https://www.state.gov/documents/organization/277425.pdf>

⁵ <http://levizjafol.org/wp-content/uploads/2018/01/Kosovo-Justice-Sector-Integrity-Scan.pdf>

⁶ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

⁸ <http://www.bti-project.org/en/home/>

⁹ <http://www.legalpoliticalstudies.org/forthcoming-anti-corruption-strategy-kosovo-hold-onto-lessons-learned/>

¹⁰ Kosovo, Izveštaj 2018, Evropska komisija, dostupan na <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

1.4. Pregled advokatskog sistema na Kosovu

6. Advokatura na Kosovu je slobodno i nezavisno zanimanje, prema definiciji iz člana 111. Ustava Republike Kosovo, a uređena je Zakonom o advokaturi, br. 04/L-193. Zakonom o advokaturi, iz 2013. godine, uređuju se uslovi bavljenja advokaturom, prava i dužnosti advokata i organizacije Advokatske komore Kosova (AKK). Generalno, u ovom zakonu sadržan je ceo skup osnovnih i neophodnih članova koje svaki zakon mora da ima, uključujući tu i bavljenje advokaturom, pravno obrazovanje, pravnu pomoć, plaćanje, advokatske pripravnike, disciplinske mere, novčane kazne, itd.

Prema Zakonu o advokaturi, AKK je profesionalna i nezavisna organizacija advokata koji su pravna lica, a uspostavljena je u skladu sa zakonom o statutu udruženja i nadležna je za izdavanje javnih ovlašćenja i poslove u opštem interesu. Organi udruženja su sledeći: Generalna konferencija, Skupština, predsednik, Upravni odbor, Nadzorni odbor, disciplinski organi i drugi organi definisani Statutom udruženja. AKK pravilnicima uređuje strukturu, nadležnosti, sastav, način izbora i prava i dužnosti organa AKK. Skupština AKK se sastoji od predstavnika regionalnih ogranaka, na osnovu sistema određivanja predstavnika, a koji se biraju srazmerno broju članova regionalnih ogranaka. Skupština AKK se sastoji od osamdeset pet (85) delegata.

AKK je organizovana na osnovu 3 glavna načela, i to:

- 1.) **Načelo samoorganizacije** - koje se primenjuje donošenjem podzakonskih akta (Statut, Pravilnik o etici, Uredba o advokatskim tarifama i drugi pravilnici) i organizacionim strukturama koje se definišu Statutom AKK;
- 2.) **Načelo samodiscipline** - koje se primenjuje preko disciplinskih organa AKK; Kancelarije disciplinskog tužioca kao prve instance za istragu disciplinskih prekršaja; Disciplinske komisije i Komisije za žalbe;
- 3.) **Načelo samofinansiranja** - koje se primenjuje prihodom AKK od: licenciranja, članstva, pečata AKK, poklona i grantova, kao i drugog prihoda u skladu sa zakonom i Statutom.

7. AKK je nezavisna profesionalna organizacija. Odlučuje o sticanju i obustavi prava bavljenja advokaturom i utvrđuje visinu zarade i nadoknade troškova advokata. Takođe, AKK odlučuje o zahtevu za priznavanje specijalizacije. AKK ima regionalne ogranke u svakom od sedam mesta osnovnih sudova na Kosovu. Na osnovu zakona, pravo bavljenja advokaturom zajemčeno je nakon upisa u registar AKK. Advokat gubi pravo da se bavi advokaturom, između ostalog, ako se ne bavi datim zanimanjem duže od 6 meseci bez opravdanog razloga i ako se bavi drugim zanimanjem, pored toga što radi u advokatskoj kancelariji ili advokatskoj firmi.¹¹ Pravni profesori i profesori saradnici na Kosovu imaju zakonsko pravo da daju plaćene pravne savete i mišljenja, ali ne i drugu vrstu pravne pomoći. Advokati iz drugih zemalja, takođe, mogu da se bave advokaturom na Kosovu prema uslovima reciprociteta.

¹¹ Član 39, stav 1, tačka 7. i 8, Zakona br. 4/L-193 o advokaturi, dostupan na [http://www.oak-ks.org/repository/docs/Ligji_per_avokatine-_\(Anglisht\)_164184_427315.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/Ligji_per_avokatine-_(Anglisht)_164184_427315.pdf)

8. Advokati upisani u registar AKK imaju pravo da pružaju pravnu pomoć, koja obuhvata davanje pravnih saveta i mišljenja, pripremanje tužbe, sklapanje sporazuma o priznanju krivice i druge podneske, sastavljanje ugovora i sporazuma, zastupanje i branjenje klijenata pred sudom, kao i zastupanje klijenata u vezi sa pravnim poslovima u širem smislu. Pored registra advokata, AKK vodi i registar advokatskih pripravnika (Registar advokatskih pripravnika) koji stažiraju u advokatskoj kancelariji. Pripravnički za advokatske pripravnike traje jednu godinu. Dok Vlada vrši nadzor zakonitosti pravilnika AKK, Ministarstvo pravde nadgleda rad Komore i usklađenost sa upravnom samostalnošću AKK.¹²

9. Trenutno je u registar Advokatske komore Kosova upisano 992 advokata i 243 zaposlenika, ili otprilike nekih 52 advokata na 100.000 stanovnika. U poređenju sa drugim zemljama u regionu, broj advokata na Kosovu je veoma mali. Broj fabrika može da objasni ili doprinese malom broju advokata (u odnosu na broj stanovnika), uključujući i uslov postojanja obaveznog advokata odbrane u samo ograničenom broju krivičnih predmeta, te ograničeni kriterijum vršenja zanimanja, kao što je uslov izričitog i kontinuiranog bavljenja advokaturom.¹³

10. Pored Strategije i Akcionog plana za suzbijanje korupcije, koji su pomenuti gore, postojeće strategije u vezi sa pravosudnim sektorom trenutno su ograničene na pomoć vladavini prava na Kosovu (2016-2019)¹⁴; i Strateško razvojni plan Ministarstva pravde (2018-2021).¹⁵ Ministarstvo pravde je 2014. god. usvojilo Strategiju za pomoć vladavini prava 2016-2019. u svrhu reformisanja i jačanja sektora vladavine prava na Kosovu. U njoj se navodi sledeće: „*Advokatura predstavlja jedno od najkonsolidovanijih zanimanja na Kosovu u sektoru vladavine prava. Međutim, izazov i ključ za reforme ovog zanimanja predstavljaju izgradnja kapaciteta i transparentnost unutar Advokatske komore Kosova (AKK), jačanje organa za stručni nadzor i disciplinskih organa unutar AKK, kao i jednak pristup članstvu u AKK te uspostavljanje programa kontinuiranog usavršavanja i profilisanja advokata. Na kraju, stvaranje elektronskog sistema za integraciju podataka u advokatskom sistemu pomoglo bi oko razmene podataka i komunikacije između advokata.*“ Preporučuje „*jačanje upravnog i rukovodećeg kapaciteta AKK; produbljivanje praktičnog znanja advokata u krivičnim i parničnim predmetima; kontinuirano unapređenje programa usavršavanja advokata; unapređenje etičkih standarda i disciplinskih mera za članove pravosudnog ispita, povećanje učinka advokata, kao i javnu svest o postojanju i značaju besplatnog pravnog zanimanja, izuzev advokature kao institucije koja postoji iz prošlosti*“. Strateško razvojni plan Ministarstva pravde usvojen oktobra 2017. godine, a koji je dostupan samo na albanskom jeziku, namerava da u celosti omogući funkcionisanje Državnog pravobranilaštva i stvori posebno odeljenje za arbitražne stvari. Tvrdi da se Državno pravobranilaštvo suočava sa poteškoćama u vršenju svojih dužnosti, uglavnom zbog bavljenja velikim brojem predmeta sa malim brojem zaposlenih državnih pravobranilaca. Jačanje ove institucije kroz povećanje njenog kapaciteta da zastupa državne institucije i broja članova (uključujući advokate), kao i povećanje veličine infrastrukture spada u 5. strateški cilj. Vredi pomenuti da nije kreirana nikakva praktična politika i/ili pokrenut razvoj, bilo od strane AKK bilo od strane drugih institucija vladavine prava, a koji je u vezi sa nekom stvari u mandatu i nadležnosti predmetne institucije, a od čega bi ili članovi Komore ili opšti sektor vladavine prava imao korist.

¹² Član 44. Zakona br. 4/L-193 o advokaturi

¹³ Izveštaj o detaljnoj oceni pravosudnog sistema na Kosovu, Savet Evrope, 2018, dostupan na <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

¹⁴ Dostupna na [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

¹⁵ Dostupan samo na albanskom jeziku na <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=2,1#>

2. METODOLOGIJA

11. U ovoj proceni rizika u advokaturi na Kosovu, ocenjena je otpornost advokature u odnosu na skup međunarodnih standarda u vezi sa ulogom advokata, njihovom nezavisnošću i integritetom, a koji su razvile grupe advokata i stručnjaka pod pokroviteljstvom međunarodnih organizacija uključujući Ujedinjene nacije (UN), Evropski parlament, Savet Evrope (SE), Savet advokatskih komora i pravnih društava u Evropi (CCBE) i Međunarodna advokatska komora (MAK).

12. U svrhu ove procene rizika od korupcije, upućuje se na skup od 8 međunarodnih standarda i načela u vezi sa ulogom advokata, njihovom nezavisnošću i integritetom tokom vršenja ocene rizika od korupcije u advokaturi na Kosovu:

1. Osnovna načela UN u vezi sa ulogom advokata iz 1990.¹⁶
2. Konvencija UN protiv korupcije iz 2004.¹⁷
3. Rezolucija Evropskog parlamenta o pravnoj struci i opštem interesu u funkcionisanju pravnih sistema iz 2006.¹⁸
4. Preporuka br. R (2000) 21 Komiteta ministara zemljama članicama o slobodi bavljenja advokaturom¹⁹
5. Savet advokatskih komora i pravnih društava u Evropi (CCBE), Povelja glavnih načela evropske pravne struke i pravilnika o ponašanju za evropske advokate iz 2013.²⁰
6. Međunarodni pravilnik o ponašanju Međunarodnog udruženja advokata (prvi put usvojen 1956) izdanje iz 1988.²¹
7. Standardi Međunarodne advokatske komore za nezavisnost pravne struke iz 1990.²²
8. Načela Međunarodne advokatske komore o ponašanju za pravnu struku iz 2011.²³

13. Pored ovih 8 glavnih dokumenata, u osnovi ove procene su i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i Evropska povelja o osnovnim pravima. Informacije za procenu rizika od korupcije prikupljeni su u velikoj meri kroz razgovor i sakupljanje osnovanih mišljenja advokata, članova i predstavnika Advokatske komore Kosova, drugih relevantnih aktera, kao i međunarodnih donatora, organizacija građanskog društva i posmatrača na Kosovu, koji imaju iskustvo iz prve ruke o stepenu do kog se zakoni, sistemi, procedure i zvanična praksa izvršavaju i funkcionišu. Podaci su prikupljeni i iz postojećih izvora kao što su zakoni i pravilnici na Kosovu te izveštaji međunarodnih organizacija i NVO. Puna literatura može se pronaći u Aneksu II. Spisak domaćih zakona, pravilnika i strategija korišćenih za procenu rizika dat je u nastavku:

¹⁶ Dostupna na <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-role-of-lawyers/>

¹⁷ Dostupna na https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

¹⁸ Dostupna na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0108+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁹ Dostupna na <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

²⁰ Dostupno na http://www.cbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf

²¹ Dostupan na http://www.ibanet.org/images/downloads/international_ethics.pdf

²² Dostupni na <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=F68BBBA5-FD1F>

²³ Dostupna na <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=bc99fd2c-d253-4bfe-a3b9-c13f196d9e60>

1. Zakon o advokaturi²⁴
2. Zakon o pravnoj pomoći²⁵
3. Zakon o uspostavljanju Pravne akademije Kosova
4. Statut AKK²⁶
5. Aneks uz Statut AKK²⁷
6. Pravilnik AKK o etici iz 2012.²⁸
7. Pravilnik AKK o finansijskom upravljanju AKK²⁹
8. Pravilnik AKK o održavanju ispita o etici³⁰
9. Pravilnik AKK o disciplinskom postupku³¹
10. Pravilnik AKK o advokatskim tarifama³²
11. Pravilnik AKK o obaveznom kontinuiranom pravnom obrazovanju³³
12. Strategija za pomoć vladavini prava na Kosovu 2016-2019.³⁴

14. Početna studija koju je naručila kancelarija UNDP-a Kosova poslužila je kao osnova za sastavljanje ove trenutne procene rizika.

15. Nalazi početnog osnovnog dokumenta diskutovani su sa akterima koji su bili intervjuisani kao deo ovog izveštaja, uključeni u upitnik i tokom diskusija u okviru fokus grupa. Ovaj pristup je iskorišćen da bi podupreo ili opovrgnuo gore navedene nalaze koji su se odvijali tokom poseta na terenu od 5. do 8. juna 2018., nakon čega je usledila serija diskusija u vidu fokus grupa u periodu od 19. do 22. novembra 2018. Tokom ovog procesa održan je niz sastanaka sa predstavnicima javnih institucija, uključujući Advokatsku komoru Kosova; Kancelariju disciplinskog tužilaštva; Sudski savet Kosova (SSK) i Tužilački savet Kosova (Disciplinski organi KZK-a; Agencija za borbu protiv korupcije; Državno tužilaštvo; Ministarstvo pravde; Agencija za besplatnu pravnu pomoć; Osnovni sud u Prizrenu; Balkanska istraživačka mreža za izveštavanje (BIRN) i Demokratski institut Kosova. Lista prikupljenih institucija predstavljena je u Aneksu I. Iz razloga anonimnosti su registrovane samo institucije, a ne i pojedinci.

²⁴ Zakon br. 04/L-193 o advokaturi.

²⁵ Zakon br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći.

²⁶ Statut Advokatske komore Kosova. http://www.oak-ks.org/repository/docs/1111.Statute_of_the_KBA-_844663.pdf

²⁷ Aneks uz Statut. http://www.oak-ks.org/repository/docs/Aneks_statuti_eng_494507.pdf

²⁸ Pravilnik o etici advokata na radu. [http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_\(ENG\)_update_January_2014\)_638576.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_(ENG)_update_January_2014)_638576.pdf)

²⁹ Pravilnik o finansijskom upravljanju AKK http://www.oak-ks.org/repository/docs/2.KBA_Financial_Regulation_122955.pdf

³⁰ Pravilnik o održavanju ispita o Pravilniku o etici advokata na radu. http://www.oak-ks.org/repository/docs/3.KBA_Regulation_on_Administration_of_Ethics_Exam_842137.pdf

³¹ Pravilnik AKK o disciplinskom postupku http://www.oak-ks.org/repository/docs/5.KBA_Regulation_on_Disciplinary_Procedure_188935.pdf

³² Pravilnik AKK o advokatskim tarifama http://www.oak-ks.org/repository/docs/10.REGULATION_ON_LAWYERS'_TARIFF_149997_26781.pdf

³³ Tačke od 1. do 10. dostupne su na internet stranici AKK na <http://www.oak-ks.org/en-us/laws?>

³⁴ Dostupna na [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

16. jedan upitnik za AKK i druge relevantne institucije je pripremljen, da bi se dobili podaci i informacije u cilju realizovanja osnovane procene rizika. Korišćena je kombinacija zatvorenih i otvorenih pitanja da bi se prikupilo što više kvalitetnih podataka. Upitnik se može pronaći u Aneksu III. Razgovori koji su obavljani tokom posete terenu priloženi su uz upitnik, na lokalnom jeziku. Upitnike su popunile sledeće institucije: Regionalni ogranak AKK u Prištini, Disciplinska komisija Tužilačkog saveta, Kancelarija disciplinskog tužioca, Osnovni sud u Prizrenu i predstavnici AKK. Podaci i informacije dobijene u upitniku integrisane su i u analizu rizika u vezi sa advokatskim sektorom na Kosovu i u preporuke, a oba se mogu pronaći u odeljku 3. dole.

17. U toku razgovora, akterima su postavljana zatvorena i otvorena pitanja u vezi sa oblastima rizika od korupcije, a kako je navedeno u ovom izveštaju i naglašeno u izveštaju domaćeg konsultanta. Iako su u metodološkom pristupu korišćene mešovite (kvalitativna i kvantitativna) metode, najveći naglasak procene rizika stavljen je na prikupljanje kvalitativnih podataka.

18. U toku razgovora, prikupljene su dodatne informacije i napravljen presek u najvećoj mogućoj meri unakrsnim proveravanjem kod drugih aktera relevantnih institucija i kod UNDP-a, kao i unakrsnim upućivanjem na dokumenta korišćena za upućivanje u toku faze vršenja ocene kancelarijskim istraživanjem. Tokom procesa vršenja procene rizika, konsultant je utvrdio unakrsni presek izvora podataka da bi se rad na prikupljanju podataka optimizovao i obezbedio presek. U datom roku smo obavili onoliko razgovora koliko je bilo moguće da bi se obezbedili integritet i obuhvatnost procene rizika. Kad god je to bilo moguće, napravljen je presek prikupljenih podataka, i kvalitativnih i kvantitativnih, kroz unakrsnu proveru sa više od dva izvora. Kod razgovora, ovo je urađeno postavljanjem sličnog skupa pitanja većem broju ispitanika. Kod uvida u dokumenta, ovo je postignuto unakrsnom proverom podataka i informacija iz više izvora, da bi se povećala pouzdanost i valjanost materijala. Pored toga, održan je niz diskusija u fokusnim grupama, sa širim uzorkom predstavnika AKK, da bi se dodatno ispitali i potvrdili ili opovrgli informacije, nalazi i preporuke sadržane u ovom izveštaju. Diskusije u fokusnim grupama održane su u 4 mesta na Kosovu, Prištini, Peći, Mitrovici i Gnjilanu. U diskusijama su učestvovali predstavnici iz šest od sedam ogranaka AKK. Učestvovalo je ukupno 36 članova AKK, uključujući i 14 žena. Da bi se čula mišljenja manje iskusnih i iskusnijih advokata, te da bi se ispitalo da li postoje razlike u mišljenjima i iskustvima između ovih grupa, učestvovali su advokati sa iskustvom od 4 meseca, jedne godine do preko 20 godina.

19. Ovaj izveštaj je naručen kao kvalitativni izveštaj, a uzorak predstavnika sa kojima je obavljen razgovor i koji su ispitali ne predstavlja kvantitativan uzorak u naučnom smislu. Komentari izneti u sadržaju izveštaj koji upućuju na „ispitanike“ i „advokate“ koji su učestvovali u razgovorima, upitnicima i diskusijama u fokusnim grupama, odnose se samo na komentare dobijene od istih pojedinaca i ne predstavljaju neophodno advokaturu u celini. Kao što je gore navedeno, napravljen je presek svih dobijenih informacija, u najvećoj mogućoj meri, međutim, u delokrugu ovog izveštaja nije da se analizira tačnost svih informacija koje su primljene u toku razgovora sa akterima, u upitnicima i diskusijama u fokusnim grupama.

3. PROCENA RIZIKA OD KORUPCIJE U ADVOKATSKOJ KOMORI KOSOVA

20. Prema opisu zadataka, u proceni rizika od korupcije u AKK određeno je 7 oblasti rizika od korupcije u vezi sa licenciranjem advokata, organizacionom strukturom AKK i usavršavanjem advokata, i to:

1. Postupak izbora i licenciranja advokata
2. Kontinuirano pravno obrazovanja i usavršavanje
3. Okvir etike i integriteta
4. Pristup informacijama i transparentnost
5. Disciplinski postupak i sankcije
6. Pružanje besplatne pravne pomoći i rad bez naknade
7. Organizaciona struktura AKK

21. Procena sedam oblasti rizika od korupcije za AKK vršena je tako što su praćena tri koraka:

Prvo, relevantni međunarodni standardi određeni su na početku svakog dela, a služe za usmeravanje preporuka o tome kako da se smanje rizici od korupcije i unapredi funkcionisanje AKK;

Drugo, stanje na Kosovu u pogledu relevantnih međunarodnih standarda analizirano je na osnovu kvalitativnih i kvantitativnih podataka koje je prikupio međunarodni konsultant u toku razgovora sa ključnim akterima, kao i istraživanja primarnih i sekundarnih izvora podataka, uključujući zakone i pravilnike, izveštaje i druge relevantne izvore;

Treće, kad god je to bilo izvodljivo, date su preporuke za reforme i unapređenje stanja.

3.1 Postupak izbora i licenciranja advokata

Međunarodni standardi

22. Međunarodni standardi upućuju na kriterijume za pristup i uslove članstva u Komori, da bi se obezbedilo da ne narušavaju nezavisnost advokata i da bi se obezbedilo da nema diskriminacije prilikom izbora ili licenciranja advokata. Da bi pravna pomoć bila delotvorna, ona mora da se pruža nezavisno. Ovo je priznato u predgovoru **Osnovnih načela UN u vezi sa ulogom advokata** u kom se navodi da je za „odgovarajuću zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na koju svako ima pravo, bilo ekonomskih, društvenih i kulturnih, odnosno građanskih i političkih, neophodno je da svako lice ima delotvoran pristup pravnim uslugama koje pružaju nezavisni advokati“.

23. Što se tiče diskriminacije u pogledu izbora advokata, u članu 10. **Osnovnih načela UN u vezi sa ulogom advokata** navodi se da „vlade, profesionalna udruženja advokata i prosvetne ustanove obezbede da ne postoji diskriminacija u pogledu ulaska ili nastavka zanimanja u pravnoj struci po osnovu rase, boje, pola, etničkog porekla, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovinskog stanja, rođenja, ekonomskog ili drugog stanja, s tim da se uslov da advokat ima

državljanstvo predmetne zemlje ne smatra diskriminacionim". Pored toga, Standardima MAK o nezavisnosti pravne struke predviđa se sledeće: „*Svako ko ima neophodnu spremu u pravnoj struci ima pravo da postane advokat i da nastavi da radi u pravnoj struci bez diskriminacije*“.

24. Pored gore navedenih standarda u vezi sa nezavisnošću i diskriminacijom, većina država zahteva da se ispune određeni kriterijumi za izbor advokata. To su obično uslov državljanstva; završen određeni broj godina školovanja u pravnoj struci; položen pravosudni ispit; da nema ranijih osuda za krivično delo, a ponekad i kriterijum u vezi sa etikom i integritetom, uključujući i dobar moral. Neke zahtevaju i da je kandidat za mesto advokata prethodno stažirao ili bio pripravnik pre nego što može da dobije licencu.

Analiza stanja na Kosovu

25. Ustavom i Zakonom o advokaturi predviđena je nezavisnost pravne struke na Kosovu. Zakonom o advokaturi predviđeni su uslovi koji moraju da se ispune.

1.1. Državljanstvo Republike Kosovo;

1.2. Diploma pravnog fakulteta na Kosovu ili diploma pravnog fakulteta u stranoj zemlji koja je priznata u skladu sa zakonima kojima se uređuje visoko obrazovanje u Republici Kosovo;

1.3. Puna radna sposobnost;

1.4. Položen pravosudni ispit u Republici Kosovo;

1.5. Da nema zasnovan redovan radni odnos;

1.6. Da nije predmet krivičnog postupka ili da mu se ne sudi za krivično delo za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju do jedne (1) godine, zbog čega kandidat ne bi bio prikladan za bavljenje advokaturom;

1.7. Da uživa veliko poštovanje u obavljanju advokature u skladu sa Zakonom;

1.8. Da ima pogodni kancelarijski prostor za obavljanje advokature i potrebne tehničke uslove u skladu sa podzakonskim aktima AKK;

1.9. Da je prošla barem jedna (1) godina od odluke o odbijanju prijave u AKK;

1.10. Da je završio ispit o Pravilniku o etici za advokate, u skladu sa pravilnikom koji usvaja AKK.

26. Ne postoje kriterijumi u vezi sa ličnim ili profesionalnim integritetom kandidata ili uslov da kandidat bude neko ko ima visoki ugled i/ili dobar moral.

27. Što se tiče pravnog statusa advokata, zakonom trenutno nije definisano da li su advokati fizičko ili pravno lice. Sa druge strane, Zakonom o advokaturi predviđena su tri načina bavljenja pravnom strukom (samostalno, zajednička kancelarija, advokatska firma) ali nije predviđen subjekat. Nekoliko advokata je navelo da je to njima uzrokovalo probleme.

28. Generalno, organizacija pravosudnog ispita je u nadležnosti Ministarstva pravde (MP), koje obrazuje komisiju čije dužnosti predlaže Ministarstvo, a zatim ih usvaja Skupština. Pravosudni

ispit je isti i za buduće sudije, tužioce i advokate. Uprkos saradnji između AKK i MP, a koju su ispitanici ocenili kao zadovoljavaju, i ako je u prošlosti komisija bila sastavljena od predstavnika AKK, u njenom trenutnom sastavu nema nijednog predstavnika AKK. Komisija dobija mandat od dve godine, a njeni članovi se biraju na predlog Ministarstva pravde. Komisija je odgovorna za izradu dokumenta o pravosudnom ispitu. Uslovi po kojima kandidati polažu pravosudni ispit definisani su Zakonom o pravosudnom ispitu i administrativnim uputstvom. Svaki kandidat mora da bude državljanin Republike Kosovo, da poseduje diplomu stečenu u četvorogodišnjem programu ili da je završio master studije. Pored toga, neophodno je da ima staž od jedne godine u pravnim stvarima u sudu, držanom tužilaštvu ili da ima dve godine staža u drugim pravnim stvarima na Kosovu ili u inostranstvu u javnim institucijama, javnim agencijama i/ili upravi međunarodne institucije Kosova.³⁵

29. Otprilike jedna trećina kandidata koji polažu pravosudni ispit isti položi u prvom pokušaju. Kandidati imaju mogućnost da ponovo polažu ispit posle šest meseci. Posle drugog polaganja, mogu da polažu ponovo ali moraju da čekaju 12 meseci. Ne postoji ograničenje u pogledu toga koliko puta kandidat može da polaže ispit. Svi rezultati polaganja pravosudnog ispita su javni i postoji mogućnost da se izjavi žalba.

Nakon polaganja pravosudnog ispita, zakonski uslov je da se dobije licenca za bavljenje advokaturom na Kosovu, a advokat je dužan da se upiše u registar AKK. Prvo, advokat mora da se prijavi za upis u registar AKK, a nakon toga AKK odlučuje da li će da primi ili privremeno obustavi, ukine ili oduzme pravo kandidata da se bavi advokaturom. Naravno, kandidat ima pravo da se žali na takvu odluku Komisiji za žalbe, u roku od osam dana od prijema odluke. Kandidat koji se prijavi za upis dužan je da plati taksu, koja nije veća od tri minimalne zarade na Kosovu. Ako bude primljen, advokat dobije identifikacioni broj koji važi jednu godinu.

30. Nedostaju mehanizmi da se lica odgovorna za neetičko ponašanje spreče prilikom upisa u registar i dobijanju licence od Komore. Često se dešava da su sudije i tužioci predmet disciplinskog postupka, a postala je široko rasprostranjena praksa da isti daju ostavku pre završetka postupka, samo da bi kasnije postali članovi Komore. Pored toga, mnogi sudije i tužioci, koji nisu predmet disciplinskog postupka, odluče da postanu advokati, u mnogim slučajevima nakon zakonski predviđene starosti za odlazak u penziju, a koja se ne primenjuju u slučaju advokature. Neki advokati smatraju da je Komora postala „dom za penzionere“ zbog bivših sudija i tužilaca. U takvim slučajevima, dešavaju im se slučajevi u kojima postaju advokati odbrane i pojavljuju se na suđenjima kod sudija i tužilaca sa kojima su već izgradili čvrst kolegijalni odnos pa imaju moć da možda utiču na postupak. Pored toga, tokom pripreme ovog izveštaja nisu postojali mehanizmi a objavljivanje imena sudija i tužilaca koji su bili predmet disciplinskog postupka, zbog čega je integritet provere, a koju vrši AKK u sklopu postupka izdavanja licence, zanemarljiv. Ovo je slučaj i za advokate koji su predmet disciplinskog postupka, a koji napuste Komoru i postanu sudije ili tužioci. Iako AKK daje informacije na zahtev SSK ili TSK i obrnuto, ne postoje formalni mehanizmi da se ovo uredi. Na zabrinutost u pogledu ovih stvari ukazalo je više ispitanika sa kojima su obavljani razgovori za potrebe ovog izveštaja, uključujući predstavnike AKK, koji su prokomentarisali da trenutno ne postoje procedure za odbijanje ovih prijava. U smislu postupka provere dokumenta kandidata, AKK trenutno nema mehanizme da to učini. AKK proverava da li su dostavljena sva neophodna dokumenta ili ne. Stvarna provera se vrši na osnovu uverenja koje kandidat dostavi, da nije pod istragom i na osnovu lične izjave da nije otpušten sa mesta sudije ili

³⁵ Član 10. Zakona br. 04/L-193 o advokaturi

tužioca. U slučaju sudija ili tužilaca koji se prijavljuju da postanu advokati, AKK kontaktira SSK, odnosno TSK da bi sa Disciplinskim savetom proverila da li je doneta disciplinska odluka protiv kandidata, međutim, ako je kandidat dao ostavku pre donošenja disciplinske odluke, ne postoji mehanizam između AKK, SSK i TSK da se razmeni taj podatak. Slično tome, mehanizmi provere koji postoje u pogledu drugih članova, uključujući član 1, stav 5. u vezi sa radnim odnosom i član 1, stav 6. koji se odnosi na lica pod krivičnom istragom za krivična dela za koja je predviđena kazna zatvora u trajanju dužem od jedne godine, nisu dovoljni da bi se ista lica sprečila da postanu advokati. Advokati sa kojima je obavljen razgovor u sklopu ove procene rizika poznaju brojne advokate koji imaju stalni radni odnos, pa ipak imaju licencu da se bave advokaturom. Slično tome, postoje slučajevi u kojima su kandidati koji su osuđeni za krivično delo na kaznu zatvora dužu od jedne godine primljeni u Komoru. Uopšteno, učesnici diskusija u fokusnim grupama i ispitanici smatraju da nije teško postati advokat i da su kriterijumi nedovoljni, odnosno da se postojeći kriterijumi ne poštuju te da ne postoji dovoljno mehanizama za proveru. Smatraju da bi trebalo da se podignu i uslovi i standardi, čime bi se unapredio kvalitet advokata.

31. Takođe, postoji zabrinutost u pogledu ograničenog roka kod disciplinske povrede, koji trenutno traje tri godine. Samim tim, u teoriji, advokat/sudija/tužilac može da bude optužen, da da ostavku, sačeka da istekne rok, a zatim se ponovo prijavi za jednu ili drugu struku. Postoji slična situacija u slučaju isteka „sankcije“ za disciplinsku povredu. I u ovom slučaju, advokat/sudija/tužilac koji je proglašen krivim za povredu dužnosti može da se ponovo prijavi za jednu ili drugu struku po isteku „sankcije“.

32. Primećeno je da je u Zakonu o disciplinskom postupku za sudije i tužioce, potonja stvar sada rešena, tako što je predviđeno da se ako sudija ili tužilac koji je predmet disciplinskog postupka da ostavku pre razrešenja predmeta, predmet nastavlja do razrešenja. Pored toga, predviđeno je da se svaka disciplinska odluka, sa izuzetkom ne-javne opomene uključujući i imena, objavljuje na internet portalu SSK, odnosno TSK.

33. Još jedan problem postoji u vezi sa brojem advokata, koji je prema mišljenju nekih članova AKK previše veliki, mada je u uvodnom delu ove procene rizika pomenuto da je na Kosovu broj advokata najmanji u regionu. Međutim, od 2014. godine, broj licenciranih advokata se skoro udvostručio, pa izgleda da će se taj trend nastaviti. AKK na svaka dva meseca prihvata nove advokate, nakon što oni polože pravosudni ispit i ispune ostale uslove. Mnogi od advokata koji su učestvovali u diskusijama u fokusnim grupama smatraju da je to previše često. Brine ih to da se broj advokata brzo povećava, te da zbog toga opada kvalitet i ugled Komore, jer se advokati bore da dođu do posla, a mnogi nisu dovoljno spremni za život u Komori. Advokati smatraju da AKK jednostavno prima kandidate da bi naplatila takse za licencu i članarinu. Navedeno je da nijedna prijava za upis u registar Komore nikada nije odbijena. Iako to nije provereno kod AKK, ova percepcija ukazuje na to da kriterijumi nisu dovoljno strogi i/ili da se mehanizmi provere ne poštuju dovoljno. Iako broj advokata ne može da se ograničava, kriterijumi i mehanizmi za kontrolu kvaliteta trebalo bi da se čvrsto zasnivaju na zakonima i dodatnim pravilnicima o njihovoj primeni da bi se obezbedilo da se AKK pridružuju samo najkvalitetniji kandidati te da isti pružaju pravne usluge na Kosovu.

34. Trenutna članarina za AKK, uključujući i finansiranje OKPO, iznosi 350 € godišnje, dok prva taksa za licenciranje, koja obuhvata i troškove u vezi sa polaganjem ispita o etici, odoru, itd. iznosi 1,200 €.

Vrste taksi	Iznos	Učestalost
Taksa za upis i licencu	510 evra (3 minimalne zarade na Kosovu)	Jednokratna tarifa
Taksa za uniformu (odoru)	38,50 evra	Jednokratna tarifa
Taksa za kancelarijski prostor	150 evra (inspekcijski nadzor uslova rada)	Jednokratna tarifa
Taksa za ispit o etici	150 evra	Jednokratna tarifa
Taksa za prijavu	20 evra	Jednokratna tarifa
Godišnja članarina	300 evra	Godišnja tarifa
Finansiranje obaveznog kontinuiranog pravnog obrazovanja	50 evra	Godišnja tarifa
Ukupno	1218,50 evra	

35. Neki advokati su prokomentarisali da žele da izmene ove troškove da bi se bolje uskladili sa drugim zemljama u regionu. Predlažu povećanje prvobitne takse za licencu na 5000 € smanjenje godišnje članarine na 290 € (iako i u Srbiji i u Crnoj Gori trenutno iznosi samo 120 € godišnje). Smatra se da je ovo način za povećanje kvaliteta advokata u Komori. Drugi advokati su ukazali na problem oko pristupa Komori, ako bi se prvobitna taksa za licencu previše povećala. Njih je brinulo to da bi ovo sprečilo kvalifikovane i sposobne kandidate koji nisu u stanju da plate veću taksu za licencu u tome da se pridruže Komori. Generalno, učesnici smatraju da bi početna taksa za licencu trebalo da se poveća ali da bi godišnja članarina trebalo da se smanji, pošto je to glavni izvor prihoda za AKK i da ista ne bi trebalo da bude dobitna organizacija. U poređenju sa drugim zemljama u regionu i EU, godišnja članarina je visoka.

Preporuke

36. Preporučljivo je da se izmeni Zakon o advokaturi tako da se unesu i kriterijumi izbora u vezi sa ličnim i profesionalnim integritetom kandidata, kao i visokim ugledom i dobrim moralom istih. Ovim bi se povećao kvalitet advokata u Komori i pomoglo da se obezbedi da advokati budu lica sa integritetom. U isto vreme, preporučljivo je da se preispitaju postojeći kriterijumi i obezbedi da se primenjuju te da mogu da se provere. Trebalo bi uvesti dodatne mehanizme za proveru dokumenata koje dostave kandidati. Rigorozniji kriterijumi izbora i mehanizmi za proveru podići će standarde Komore i povećati njen kredibilitet.

37. Veoma je preporučljivo da se zakonom definiše pravni status advokata na precizan način i da se advokati okvalifikuju kao pravno lice.

38. Preporučljivo je da se bar jedan predstavnik AKK uključi u sastav Komisije za pravosudni ispit i da da doprinos sadržaju pravosudnog ispita.

39. Preporučljivo je da se izmeni Zakon o advokaturi u pogledu procedura za bivše sudije i tužioce koji postaju advokati u istom geografskom regionu. Izmene i dopune bi trebalo da sadrže geografska ograničenja po pitanju toga gde bivše sudije i tužioce mogu da se bave advokaturom. Na sličan način mogli bi da se izmene i dopune zakoni kojima se uređuje rad sudija i tužilaca, da bi se sprečilo da advokati postaju sudije ili tužioci u istom geografskom mestu. Trebalo bi uvesti dodatne procedure za proveru ispunjenosti ovog uslova kao i uslova u vezi sa time da ne postoji drugi radni odnos i da nije bilo krivične osude. Trebalo bi izmeniti član 10, stav 1, tačka 6. Zakona o advokaturi da bi se sprečilo davanje licence svakome ko je osuđen za krivično delo.

40. Takođe, preporučljivo je da se preispita uslov u pogledu ograničenog perioda u slučaju sankcije za advokate, sudije i tužioce koji zloupotrebe dužnosti, kao i u pogledu roka u kom disciplinska „sankcija“ trenutno važi, jer ne postoji ništa što bi advokate/sudije/tužioce sprečilo da se ponovo prijave za jedno ili drugo mesto nakon isteka perioda ograničenja (3 godine) ili nakon isteka „sankcije“.

41. Zatim se preporučuje izmena i dopuna Zakona o disciplinskom postupku za sudije i tužioce radi uključivanja odredaba koje se odnose na obustavu svih disciplinskih postupaka u slučajevima kada sudija ili tužilac podnese ostavku pre zaključenja postupka. Takođe se preporučuje izmena Zakona radi uključivanja odredbi koje regulišu objavljivanje presuda, uključujući imena onih koji su podvrgnuti disciplinskom postupku i kako bi osigurali usaglašenosti unutar pravnih profesija, preporučljivo je da se izmeni i dopuni Zakon o advokaturi, kao i srodni pravilnici, da bi se omogućilo objavljivanje konačnih disciplinskih odluka, uključujući i imena advokata koji su bili predmet disciplinskog postupka. O ovome se dodatno raspravlja u nastavku.

42. Preporučljivo je da se izvrši komparativna studija mehanizama za kontrolu kvaliteta i takse za licencu i članarine, da bi se obezbedilo da AKK ispunjava međunarodne standarde i da je u skladu sa najboljim praksama. Ovo je od posebnog značaja imajući u vidu težnje Kosova ka članstvu u EU.

3.2 Kontinuirano pravno obrazovanje i usavršavanje, stažiranje i profilisanje

Međunarodni standardi

43. Međunarodni standardi su univerzalni u priznavanju značaja kontinuiranog pravnog obrazovanja i usavršavanja advokata. Na primer, u članu 9. Osnovnih načela UN u vezi sa ulogom advokata navodi se sledeće: „*Vlade, profesionalna udruženja advokata i prosvetne ustanove obezbeđuju da advokati imaju odgovarajuće kvalifikacije i da su se usavršavali, te da su upoznati sa idealima i etičkim dužnostima advokata, ljudskim pravima i osnovnim slobodama priznatim domaćim i međunarodnim pravom.*“

44. Slično tome, u članu 2. i 3. Standarda MAK o nezavisnosti pravne struke navodi se sledeće: „*2. Pravno obrazovanje otvoreno je za svakoga ko ima odgovarajuće kvalifikacije i nikome ne sme da se uskrati takva prilika zbog rase, boje kože, pola, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovinskog stanja, rođenja, statusa ili fizičkog invaliditeta. 3. Pravno obrazovanje se osmišljava tako da promovise poznavanje i shvatanje ulove i veština potrebnih za bavljenje advokaturom, uključujući i svest o zakonskim i etičkim dužnostima advokata, kao i ljudska prava i osnovne slobode priznate u na datoj teritoriji i međunarodnim pravom.*“

45. U Preporuci br. R (2000) 21, Načelo II o pravnom obrazovanju, usavršavanju i bavljenju pravnom strukom ponavlja se sledeće: „*Treba preduzeti svaku neophodnu meru da bi se obezbedilo da postoji najviši standard pravnog usavršavanja i morala kao preduslova za bavljenje strukom i obezbeđivanje kontinuiranog obrazovanja za advokate. Pravno obrazovanje, uključujući i programe kontinuiranog obrazovanja, trebalo bi da nastoji da ojača pravne veštine, podigne svest o etičkim stvarima i ljudskim pravima, i osposobi advokate da poštuju, štite i promovišu prava i interese svojih klijenata, te da podrže propisnu primenu pravde.*“ Savet advokatskih komora i pravnih društava u Evropi (CCBE) u Povelji glavnih načela evropske pravne struke i pravilnika o ponašanju za evropske advokate upućuje na kontinuirano stručno usavršavanje U istom se navodi: „*Advokati bi trebalo da održavaju i produbljuju svoje stručno znanje i veštine propisno uzimajući u obzir evropsku dimenziju svoje struke.*“

Analiza stanja na Kosovu

46. Kontinuirano pravno obrazovanje je obavezno (OKPO) za advokate na Kosovu i uređeno je Uredbom o obaveznom kontinuiranom pravnom obrazovanju. Ovom uredbom utvrđuju se način dobijanja, računanja bodova u okviru OKPO, odgovornosti Centra za obuku, sankcije u slučaju da nije ostvaren broj bodova, kao i druge stvari. Advokat ne može da obnovi svoju licencu ako ne ostvari neophodan broj bodova. AKK poseduje bazu podataka u koju upisuje sve učesnike, broj časova koji su pohađali i broj bodova koji su ostvarili. Svi uslovi OKPO moraju da se ispune do 31. decembra svake godine. Postoji odloženi rok od 3 meseca za advokate koji nisu ispunili ovaj uslov, da završe i ostvare neophodne bodove. Ako se i u tom roku ne ispuni obaveza, advokat se kažnjava sa 300 € ali i dalje ima obavezu da ispuni uslove. Ako se iz izveštaja Centra za obuku, po isteku dodatnog roka od 90 dana od dana završetka godine na koju se izveštaj odnosi, utvrdi da advokat nije ostvario neophodan broj bodova u okviru OKPO, Upravni odbor AKK istom advokatu privremeno oduzima licencu. Advokat može da ponovo sekne pravo da se pridruži Komori nakon što u celosti ispuni uslove u pogledu obrazovanja u roku od dve godine i nakon što plati odgovarajuću taksu za povratak u iznosu od 1.000 €. U takvom slučaju, Upravni odbor vraća licencu advokatu da se bavi advokaturom. Na osnovu ove odredbe 2014. god. kažnjeno je 300 advokata. Otada, svi advokati su ispunili svoje obaveze u okviru OKPO. Međutim, neki advokati smatraju da bilo AKK bilo sami advokati ne shvataju OKPO dovoljno ozbiljno, te da ispunjavaju uslov samo da bi izbegli kaznu, umesto da istinski budu zainteresovani da nastave svoje obrazovanje i usavršavanje. Ciljevi OKPO su sledeći:

- Pravno obrazovanje za advokate u vezi sa zakonodavnim reformama i dešavanjima u praksi;
- Nuđenje stručne podrške advokatima u njihovom radu;
- Podsticanje razmene znanja, metoda i najboljih praksi rada;
- Jačanje stručnih sposobnosti pisanja, obrazlaganja i argumentovanja tokom primene zakona u praksi;
- Doprinos razmeni informacija za advokate u jurisprudenciji, ekonomskoj, društvenoj i kulturnoj oblasti;
- Produbljivanje znanja u oblasti međunarodnog prava i posebno evropskog prava;
- Nuđenje više disciplinskog pristupa u temama na osnovu potreba advokata za usavršavanjem.

47. Svaki aktivni advokat dužan je da ostvari 10 bodova OKPO godišnje. Advokati sa manje od tri godine staža moraju da ostvare ukupno 15 bodova, dok advokati stariji od 70 godina imaju obavezu da ostvare samo pet bodova godišnje. U slučaju svakog advokata, 25 odsto od svih bodova mora da se odnosi na etiku na radu. Jedan (1) bodovani čas u programu OKPO mora da bude u oblasti ukidanja predrasuda u vezi sa pravnom strukom i, između ostalog, po osnovu roda, etničke pripadnosti, veroispovesti, baštine, nacionalne pripadnosti, fizičkog invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije. U slučaju pružanja besplatne pravne pomoći, jedan bod se daje za svaka 3 sata pružene besplatne pravne pomoći. Prilikom osmišljavanja nastavnog plana i programa uzimaju se u obzir potrebe i stavovi advokata, a svake godine se održi između 50 i 60 časova obuke. Pripreme na izradi nastavnog plana i programa za narednu godinu počinju septembra svake godine, a koriste se mnogi mehanizmi ocene, na osnovu potreba članstva AKK, među kojima je i upitnik za ocenu potreba za usavršavanjem, koji se dostavlja svakom advokatu, a u cilju toga da se uzmu u obzir potrebe advokata u različitim oblastima. Po prijemu odgovora od advokata, materijal i predložene teme se sakupljaju u jedinstveni dokument i predstavljaju grupi stručnjaka zaduženoj za izradu nastavnog plana i programa, a 25 % časova obuke posvećuje se etici na radu i disciplinskom sistemu AKK. Nakon toga, radna verzija nastavnog plana i programa se predstavlja Upravnom odboru, koji ga usvaja nakon uvida/revizije/komentara, tako da je spreman na vreme za narednu godinu. Tokom godine, Centar za obuku realizuje programe obuke u celosti, kako je i predviđeno. Svaki advokat plaća 50 € godišnje troškove OKPO. AKK i Pravna akademija imaju sklopljen memorandum o razumevanju. Ova koordinacija postoji u praksi u toku procesa izrade nastavnog plana i programa, i izbora predavača iz Akademije koji će raditi u AKK. Što se tiče programa obuke koje organizaciju različiti donatori, postoji čvrsta koordinacija i saradnja oko realizacije zajedničkih programa obuke za advokate, sudije i tužioce.

48. Centar AKK za obuku uspostavljen je sa ciljem da se podrži održivi sistem za kontinuiranu izgradnju kapaciteta advokata, aktivnih advokata i cele pravne zajednice na Kosovu, u skladu sa standardima i praksama razvijenih zemalja. Presudna uloga usavršavanja advokata je unapređenje stručnih sposobnosti i osnove znanja tako da svako od njih može da da najbolji doprinos u ostvarivanju ciljeva njihove struke. Glavne nadležnosti Centra za obuku su: organizovanje obaveznih programa usavršavanja za advokate, organizovanje procesa specijalizacije za advokate, održavanje ispita o etici za advokate, obučavanje kandidata za polaganje pravosudnog ispita, program inkluzivne obuke za pripravnike, program mentorstva za studentkinje, ispit za strane advokate radi provere sposobnosti, usavršavanje predavača i istraživanje i objavljivanje radova u različitim interesnim oblastima. CO ima zadatak da obučava advokate i advokatske pripravnike, dok Akademija pravde nastoji da obrazuje ustanovu koja je odgovarajuća u smislu dinamike zakonodavnog razvoja, promena u pravosudnom i tužilačkom sistemu, regionalne i šire saradnje, osmišljavanja programa obuke radi unapređenja veština korisnika, kao i razvoja pravnih resursa za istraživanje, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima. U okviru svog mandata, Akademija obučava sudije i tužioce u oblasti kontinuiranog i početnog pravnog obrazovanja.

49. CO održava poseban program mentorstva za studentkinje, sa ciljem da podrži studentkinje oko planova da se bave pravnom strukom, predstavljajući im druge žene advokate. CO u saradnji i zajedno sa Univerzitetom u Prištini objavljuje konkurs za upis studentkinja Pravnog fakulteta, u saradnji sa predsednikom Odbora za rodna pitanja u AKK, i bira mentore (advokate) za ovaj program, koji je počeo oktobra 2013. god. i koji se nastavlja otada. Interesovanje mentora i polaznika programa veliko je ime se doprinosi uspehu ovog projekta, a koji će se nastaviti u cilju eliminisanja poteškoća za žene da počnu pravnu karijeru, poput ravnoteže između rada i života, diskriminacije i nedostatka podrške, kao i da se unapredi odnos između studentkinja i žena koje se bave advokaturom.

50. Advokati sa kojima je obavljen razgovor i oni koji su učestvovali prokomentarisali su da postoji više nedostataka u pogledu sistema kontinuiranog pravnog obrazovanja. Smatra se da advokati učestvuju u programima obuke samo da bi izbegli novčanu kaznu, ali bez stvarnog interesovanja da učestvuju. Programi obuke se ponavljaju i sadrže teme sa kojima su advokati već upoznati. Na primer, jedan od ispitanika je prokomentarisao da je bio obavezan da učestvuje u istom programu obuke o Pravilniku o etici u poslednjih 15 godina. Smatra se da programi obuke koji su ponuđeni „nisu ništa drugo do zadovoljavanja obaveznog zvaničnog uslova... te da ne nemaju nikakvo dejstvo“. Programi obuke se ne nude tokom cele godine, već samo u februaru i martu, neposredno pre isteka dodatnog roka od 90 dana za advokate da završe svoje godišnje KPO. Takođe, prokomentarisano je da mehanizam za izbor predavača nije transparentan. Vredi pomenuti da su neki advokati izrazili svoje zadovoljstvo programom KPO koji nudi AKK.

51. Pored registra advokata, AKK vodi i registar advokatskih pripravnika (Registar advokatskih pripravnika) koji stažiraju u advokatskoj kancelariji. Pripravnički za advokatske pripravnike traje jednu godinu. Pored toga, zakonom su pripravnici obavezani da plaćaju godišnju taksu od 100 € za pripravnički rad u advokatskoj kancelariji. Iako se o pripravničkom radu nije opsežno razgovaralo sa učesnicima fokusnih grupa, neki od novo kvalifikovanih advokata prokomentarisali su da su smatrali da ih pripravnički rad nije dovoljno pripremio za pridruživanje Komori. Pored toga, smatrali su da AKK nije dala podršku mladim advokatima u smislu obuke u oblasti praktičnih veština ili da ih pripremi za pridruživanje Komori.

52. Trenutno na Kosovu ne postoji profilisanje advokata. U **Strategiji za vladavinu prava** potvrđuje se da „*uspostavljanje programa za kontinuirano obrazovanje i profilisanje advokata predstavlja izazov i ključ za reforme ove struke*“. U Strategiji se priznaje da „*borba protiv korupcije i organizovanog kriminala svake vrste ostaje izazov za kosovske organe vlasti. Ovaj problem treba sagledati sa dva aspekta, u smislu unutrašnje institucionalne borbe potrebno je intencionalno jačanje unutrašnjih mehanizama relevantnih institucija, dok sa druge strane, primećena je dodatna potreba nakon preuzimanja odgovornosti koje trenutno ima EULEX, između ostalog, za daljim profilisanjem.*“ U ovoj Strategiji se zagovara osmišljavanje naprednih programa za profilisanje advokata i drugih radnika u pravosuđu i popravnoj službi, kao načina da se ubedljivo pomogne oko sprečavanja i suzbijanja korupcije. AKK ne obezbeđuje nikakav individualni ili drugi program obuke u vezi sa profilisanjem advokata. Tokom diskusija u fokusnim grupama, mnogi advokati su govorili o tome da je nedostatak profilisanja ozbiljna prepreka u njihovom radu kao i za ugled pravne struke. Smatra se da bi tokom programa ozbiljne obuke, advokati mogli da se profilišu u svojoj, odgovarajućoj oblasti, što bi dovelo do pružanja kvalitetnijih usluga njihovim klijentima, kao i sudovima. Smatraju da bi ovo bi podiglo ugled advokatske struke u celini i omogućilo ravnopravniju raspodelu poslova.

Preporuke

53. Preporučljivo je da AKK nastavi sa svojim programom obaveznog kontinuiranog pravnog obrazovanja, uz jak naglasak na program obuke i obrazovanje u oblasti etike i integriteta. Treba uvesti dodatne mehanizme da bi se obezbedilo kontinuirano unapređenje programa za usavršavanje advokata, prema preporukama iz nacionalne Strategije za vladavinu prava i na takav način da se zadovolje potrebe i interesi advokata. Ovo bi trebalo da obuhvati transparentne kriterijume za izbor predavača; godišnji program obuka, koji bi unapred bio na raspolaganju svim advokatima i iz kog bi mogli da izaberu najrelevantnije i najzanimljivije časove koje će pohađati; i poklanjanje veće pažnje proceni potreba za obukom i zadovoljavanju potreba advokata u programu obuke. Takođe, preporučljivo je da se za nove advokate koji dobiju licencu obezbedi

dodatna obuka, posebno u oblasti praktičnih veština, a koja bi ih dovoljno pripremila za članstvo u Komori.

54. Preporučuje se da novčane kazne zbog neizvršavanja obaveznog pravnog obrazovanja postanu pravno obavezujuće zbog pravne sigurnosti. Trenutno ova novčana kazna nije predviđena zakonom.

55. Preporučljivo je da AKK razmotri mogućnost uvođenja profilisanja advokata, kako je predviđeno za druge radnike u pravosuđu i kako je predviđeno nacionalnom Strategijom za vladavinu prava. Ovim bi se povećao kvalitet usluga koje se pružaju i klijentima i sudovima i podigao bi se ugled advokata na Kosovu

3.3 Okvir etike i integriteta

Međunarodni standardi

56. Na osnovu međunarodnih standarda advokati moraju da budu lica od najvišeg integriteta, koja se uređuju odgovarajućim pravilnikom o etici. Na primer, **Načelima MAK**, u načelu 2. o poštenju, integritetu i pravičnosti navodi se sledeće: „*Advokat mora da u svakom trenutku održava najviše standarde poštenja, integriteta i pravičnosti prema svojim klijentima, sudu, kolegama i svima sa kojima dođe u kontakt kroz rad.*“ U komentaru uz ovaj član naglašava se da je za poverenje u pravnu struku neophodno da svaki član pravne struke daje primer ličnim integritetom, poštenjem i pravičnošću. Advokati imaju obavezu da budu profesionalni u kontaktu sa klijentima, drugim strankama i advokatima, sudovima, sudskim službenicima i javnošću. Ova obaveza obuhvata uljudnost, profesionalni integritet, lično dostojanstvo, iskrenost, marljivost, poštovanje, ljubaznost i susretljivost, sve od čega je od presudnog značaja za pravičnu primenu pravde i rešavanje spora.

57. U članu 9. Rezolucije Evropskog parlamenta o pravnoj struci i opštim interesima u funkcionisanju pravnih sistema navodi se sledeće: „*Podstiču se stručna tela, organizacije i udruženja u pravnoj struci da uspostave pravilnik o ponašanju na evropskom nivou, uključujući pravila u vezi sa organizacionim stvarima, kvalifikacijama, etikom na radu, nadzorom, odgovornošću i komunikacijom, u cilju obezbeđivanja toga da krajnji korisnici pravnih usluga dobiju neophodne garancije u vezi sa integritetom i iskustvom te da se obezbedi zdrava primena pravde.*“

58. U Povelji Saveta advokatskih komora i pravnih društava Evrope (CCBE) o glavnim načelima evropske pravne struke i pravilniku o ponašanju za evropske advokate pominju se poverenje i lični integritet, a predviđeno je sledeće: „*Odnos poverenja može da postoji samo ako su izvan svake sumnje lični čast advokata, poštenje i integritet. Za advokata, ove tradicionalne vreline su radne obaveze.*“

59. U pogledu primanja novčane naknade, u CCBE-ovoj Povelji glavnih načela evropske pravne struke i pravilnika o ponašanju za evropske advokate navodi se sledeće: „*3.8.1. Advokat koji dođe u posedi sredstava u ime svog klijenta ili treće strane (u nastavku „sredstva klijenta“) dužan je da isti novac položi na račun u banci ili sličnoj instituciji koja je pod nadzorom javnog organa (u nastavku „račun klijenta“). Račun klijenta mora biti odvojen od svakog drugog računa advokata. Sva sredstva klijenta koja advokat primi polažu se na isti račun, izuzev ako je vlasnik istih sredstava saglasan da se u vezi sa sredstvima postupa na drugi način. 3.8.2. Advokat je dužan da vodi punu i preciznu evidenciju svih radnji koje preduzima u vezi sa sredstvima klijenta te da sredstva klijenta odvoji od svojih sredstava. Evidencija*

može da se vodi na određeni vremenski period, u skladu sa domaćim pravilima.“

Analiza stanja na Kosovu

60. Advokatura se na Kosovu uređuje pravilnikom o etici, a koji sadrži nekoliko načela. Pored Pravilnika o etici advokata na radu, postoji i pravilnik po kom se održava ispit o etici, a koji advokati moraju da polože. Ovaj ispit se polaže pre nego što advokat dobije licencu, a zasniva se na Pravilniku o etici. Kandidati moraju da pokažu da su upoznati sa Pravilnikom o etici. AKK ne održava nikakav program obuke pre nego što kandidat polaže ispit. Komisija AKK za etiku, sastavljena od troje članova, ocenjuje kandidate na ispitu i konstatuje da je u poslednjem krugu prošlo oko 75 odsto kandidata. Komisija za etiku je od 2017. god. odgovorna i za izradu pitanja za ispit, a koja se sastoje i od pitanja sa više mogućih odgovora i od otvorenih pitanja.

61. Odluka o obrazovanju Komisije za ispit iz etike doneta je na zasedanju Izvršnog odbora maja meseca 2017. god. Međutim, primena Pravilnika o etici za advokate i dalje je slaba, prema zapažanju Komisije Evropske unije,³⁶ a što je potvrdilo i više ispitanika. Oni se brinu zbog toga što nema efikasnosti i transparentnosti u pogledu pravilnika i propisa kojima se uređuje ispit iz etike, uključujući i utvrđivanje/izradu pitanja, kao i održavanje samog ispita.

62. Na elektronskoj platformi za prijavu korupcije, Kallxo, koju podržava UNDP, primljene su pritužbe u vezi sa advokatima koji se pojavljuju na sudu, a da nisu pripremljeni za ročište, i isto je lično zapaženo u projektu praćenja rada sudova koji realizuje Kallxo. Ovo dovodi do nepotrebnog odlaganja postupaka i predstavlja kršenje advokatskog pravilnika o etici na radu. Kallxo izveštaje o pritužbama uvek prosleđuje AKK, ali AKK do danas ni jednom nije uzvratila dostavljanjem izveštaja o preduzetim merama. Kallxo.com izveštava da se otprilike 10 odsto pritužbi koje primi i zapazi tokom praćenja rada sudova odnose na navode o nestručnosti advokata (uključujući kašnjenje ili nepojavljivanje na sudu, neprikladno odevanje, nepripremljenost itd.), međutim, AKK navodi da je primila samo 2 slučaja od organizacije Kallxo i da se nijedan ne odnosi na nestručnost advokata.

63. Agencija za borbu protiv korupcije je, takođe, primila pritužbe na rad advokata jer su pokušali da utiču na sudije i/ili tužioce nuđenjem mita u vidu novca. Ovo je potvrđeno u više studija, u kojima se advokati smatraju najčešćim posrednicima u slučajevima uticanja na zakonski postupak.³⁷ Slično tome, osnovni sudovi su se žalili na advokate koji ulaze u sud svojom voljom i ometaju postupke ili ulaze u prostorije sudija i pokušavaju da utiču na predmete. Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP) navodi da je primila veoma mali broj pritužbi na rad advokata i iste je prosledila AKK, ali to nije dalje praćeno. AKK navodi da nije primila nikakvu pritužbu na rad advokata od ABPP. Vredi pomenuti da ima i puno pritužbi na rad sudija i tužilaca koji ne poštuju svoj Pravilnik o etici, posebno u pogledu ravnopravnog pristupa sudijama van ročišta u sudu. Članom 9. Zakonika o krivičnom postupku utvrđeno je načelo jednakosti stranaka u postupku, a kroz nekoliko članova Pravilnika o etici na radu za sudije iz 2016. god. od sudija se zahteva da izbegavaju takve situacije. Prema tužiocima i advokatima jednako treba postupati nepristrasno i jednako, a nejednak pristup sudijama van ročišta u sudu trebalo bi da se svede na minimum. Advokati koji su učestvovali u fokusnim grupama izjavili su da uprkos ovom kršenju

³⁶ Kosovo, Izveštaj 2018, Evropska komisija, 17.04.2018, dostupan na <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

³⁷ Studija KDI-a

etičke dužnosti sudija i/ili tužilaca, advokati ne podnose formalne pritužbe zato što su „ti ljudi zaštićeni“, „zato što bi im to nanelo štetu i uništilo ih u profesionalnom smislu“ i „zato što nema svrhe“.

64. Što se tiče integriteta, pravnim okvirom Kosova advokatima je omogućeno da od svojih klijenata dobijaju novčanu naknadu u gotovini. Očigledno da to stvara mogućnost za korupciju i nezakonit promet, kao i mogućnost da se nanese šteta integritetu i ugledu advokata. U međunarodnim instrumentima, posebno u Povelji CCBE-a, tvrdi se da bi isplata naknade trebalo da se vrši samo preko bankovnih računa. Štaviše, mora da postoji institucija koja bi nadgledala te isplate, u svrhu obezbeđenja zakonitosti takvog prometa. Ovaj podatak bi trebalo čuvati određeno vreme, a koje se utvrdi domaćim zakonima, a u slučaju Kosovo to vreme iznosi šest godina.

65. Što se tiče zakonske, profesionalne i etičke obaveze advokata da prijavljuju slučajeve sumnje u pranje novca Finansijsko obaveštajnoj jedinici (FOJ), uprkos tome što AKK održava informativne časove u vezi sa ovim, nijedan advokat FOJ nije prijavio nijedan sumnjiv slučaj pranja novca. Mnogi advokati sa kojima su obavljene konsultacije nisu bili upoznati sa ovom obavezom i nisu pohađali obuku u vezi sa tim. Neki advokati čak smatraju da bi to značilo kršenje privilegije između advokata i klijenta.

Preporuke

66. Preporučljivo je da se Pravilnik o etici doradi da bi se obezbedilo da je u skladu sa međunarodnim standardima, posebno u pogledu isplate naknade advokatima u gotovini, što bi trebalo da se zabrani. Ovim bi se promovisali integritet advokata, transparentnost i smanjila korupcije, između mnogih ostalih koristi. Takođe, preporučljivo je da se unaprede pravila i propisi u vezi sa ispitom iz etike, da bi se omogućile veća efikasnost i transparentnost.

67. Preporučljivo je da sudije, tužioci, advokati i sudovi rade zajedno u pravcu jačanja integriteta pravne i sudske struke i sudskog procesa. Ovo obuhvata postojeće mehanizme preko kojih može da se prijavi kršenje odgovarajućeg pravilnika o etici, propisno sprovede istraga i izrekne kazna, bez uplašenosti podnosioca pritužbe i bez percepcije da će prituženi biti zaštićen. Jedna mogućnost da se ova stvar reši bila bi da se odredi predstavnik iz svake struke u odgovarajuće savete, tako da AKK ima predstavnika i u TSK i u SSK i obrnuto. Ovim bi se Kosovo uskladilo sa međunarodnim standardima i najboljom praksom i obezbedila bi se platforma na kojoj bi pritužbe u vezi sa svakom strukom mogle da se iznose i rešavaju.

68. Preporučljivo je da svaki član AKK pohađa dodatni program obuke i podizanja svesti o obavezi da Finansijsko obaveštajnoj jedinici prijavljuje sumnjive slučajeve pranja novca, u skladu sa svojom zakonskom, profesionalnom i etičkom obavezom. Advokati bi trebalo da se upoznaju sa mogućim sankcijama u slučaju da ne ispoštuju ovu obavezu, a iste sankcije bi trebalo da se primenjuju i izvršavaju. Advokati bi trebalo da budu upoznati sa ovom obavezom i obavešteni da nije u sukobu sa načelom privilegije između advokata i klijenta.

3.4. Pristup informacijama i transparentnost

Međunarodni standardi

69. Paket međunarodnih standarda na koji se upućuje u proceni rizika poziva na promovisanje transparentnosti i odgovornosti. Međunarodnim pravom priznata je potreba da advokati imaju pristup svim relevantnim informacijama u postupku u koji mogu biti umešani. Samim tim, zemlje su dužne da „advokatima obezbede pristup odgovarajućim informacijama, spisima i dokumentima u som posedu ili kontroli u dovoljnom roku da bi isti mogli da svojim klijentima pruže delotvornu pravnu pomoć“. Osnovna načela UN, Načelo 21. Ovim načelom predviđeno je i sledeće: „Takav pristup treba obezbediti u najranijem mogućem roku.“

70. U drugim međunarodnim instrumentima i organizacijama, takođe, vrednosti transparentnosti i odgovornosti ocenjene su kao osnovne i preporučuje se objavljivanje akta ne samo za advokatske komore, već i za javne institucije uopšte.

Analiza stanja na Kosovu

71. AKK ima službu za komunikaciju, koja je odgovorna za održavanje internet stranice kao i za objavljivanje biltena u svakom kvartalu za sve advokate o svim dešavanjima u datom sektoru, kao i o drugim stvarima. Pored toga, ona šalje e-poštu članovima u vezi sa predlozima zakona, programima obuke, događajima, a ima i Facebook stranicu i mogućnost komunikacije putem SMS-a. Jedna od stvari u vezi sa pristupom informacijama je ta da AKK ne objavljuje uvek sva svoja akta na svim jezicima u službenoj upotrebi na Kosovu. Rukovodstvo AKK je to potvrdilo tokom razgovora, a razlog koji je naveden je taj da nedostaje budžet. Postoje novi pravilnici, nove tarife i novi statuti kojima javnost i advokati ne mogu da pristupe, što može imati štetne posledice. Od onih akta koji su objavljeni, većina je samo na albanskom ili na engleskom jeziku. Ovo narušava i transparentnost i pristup, posebno za manjinsko stanovništvo na Kosovu, a ujedno predstavlja kršenje zakonske obaveze AKK da svaki dokument obezbedi na jezicima manjinskog i većinskog stanovništva na Kosovu. Primetno je da se u osnovnim načelima u vezi sa ulogom advokata tvrdi da nadležni organi advokatima moraju da obezbede pristup dokumentima, a što se u ovom slučaju odnosi na Advokatsku komoru Kosova Pored toga, čak i kada se akta objave, ne postoje dodatne informacije o tome da li je ta akta usvojio Upravni odbor ili koji je razlog za usvajanje istih. Mnogi advokati smatraju da je ovo ozbiljan problem.

72. Pored Advokatske komore, postoje i druge institucije u kojima su advokati suočeni sa poteškoćama oko pristupa spisima, dokumentima i drugim neophodnim podacima. Načelima UN u vezi sa ulogom advokata predviđeno je da svaki javni nadležni organ advokatima obezbedi pristup podacima što je pre moguće. Kada advokati imaju odgovarajući pristup podacima, bolje se upoznaju sa predmetom i zakonom. Prema tome, postaju bolji u obavljanju svoje pravne struke tako što bolje rade na predmetu i bolje pružaju usluge svojim klijentima. Na Kosovu, Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima uređuje se pristup dokumentima, međutim, neki advokati su naveli da se i dalje suočavaju sa poteškoćama u pristupu dokumentaciji organa vlasti i državnih institucija.

73. Što se tiče pristupa i transparentnosti finansijskih podataka u vezi sa AKK, trenutno ne postoje mehanizmi po kojima bi svaki član AKK mogao da se upozna sa svim finansijskim izveštajima ili

podacima. Umesto toga, AKK svojim članovima nudi pristup budžetu i finansijskim izveštajima AKK preko delegata Skupštine AKK, koji predstavljaju advokate AKK, a Skupština usvaja budžet i finansijske izveštaje, dok predsednici ogranaka AKK redovno dobijaju mesečne finansijske izveštaje AKK. Skupština AKK je najviši organ i usvaja godišnji budžet i finansijski izveštaj. Regionalni članovi biraju delegate Skupštine. Predsednik AKK i Izvršni odbor odgovorni su za primenu budžeta. Prema njenom Finansijskom pravilniku, AKK dvaput godišnje vrši unutrašnju reviziju preko Nadzornog odbora, kao i spoljašnju reviziju jednom godišnje preko spoljašnje revizorske firme. AKK je navela da su izveštaji o reviziji dostupni članovima AKK, ali nisu kao takvi objavljeni. Neki advokati smatraju da spoljašnja revizija AKK nikada nije izvršena i da nikada nisu dobili pristup nekoj. Transparentnost i odgovornost u pogledu finansijskog upravljanja obezbeđuje se kroz: usvajanje budžeta na Skupštini AKK kao najvišeg organa AKK, podnošenje izveštaja Upravnom odboru AKK jednom mesečno, unutrašnju finansijsku kontrolu preko Upravnog odbora i spoljašnju finansijsku kontrolu preko spoljašnje i nezavisne revizije.

74. Više ispitanika i učesnika u diskusijama u fokusnim grupama pokazalo je zabrinutost u pogledu upravljanja finansijskim resursima AKK. Navelo je da rukovodstvo AKK pokazuje neodgovornost i netransparentnost prema članovima Komore. Zbog toga, kažu da je odnos između članova i rukovodstva, u smislu uzajamnih prava i obaveza, narušen i da je postao krhak. Iako ispitanici potvrđuju da AKK objavljuje izvod budžeta za svoje članove, smatraju da je većina izveštaja o budžetu popunjena ciframa koje ukazuju na cene različitih troškova, poput službenih putovanja, organizovanja događaja, logistike itd, ali ne postoji detaljno objašnjenje troškova i cifre su previše generičke, što ostavlja mogućnost za manipulaciju i korupciju. Smatraju da nepostojanje pristupačnog mehanizma za praćenje i utvrđivanje svih troškova Komore stvara neodgovornost i netransparentnost. Učesnici diskusija u fokusnim grupama podržavaju ovakve stavove. Takođe, tokom diskusija u fokusnim grupama navedeno je da je nedavno pokrenut postupak zbog zloupotrebe sredstava.³⁸

75. Konsultanta su neki učesnici u toku razgovora sa akterima i fokusnih grupa obavestili da, iako su advokati od AKK tražili veću transparentnost, posebno u pogledu finansijskih izveštaja, do danas ista nije izašla u susret tome i nije dat nijedan zvanični odgovor. Isti ispitanici dodatno navode da, pored nezadovoljstva članova u vezi sa netransparentnošću u finansijskom izveštavanju, postoji i percepcija o nepotizmu i povlašćivanju u pogledu izbora advokata i učešća u studijskim posetama u inostranstvu. Advokati sa kojima su obavljani razgovori navode da takve prilike nisu javne i da ne postoji poseban kriterijum za izbor.

Preporuke

76. Više je nego preporučljivo da advokati u celosti koriste Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima u smislu toga da imaju ovlašćenja da traže pristup dokumentima i nateraju organe vlasti da daju podatke.

77. Preporučljivo je da AKK na svom internet portalu stavi na raspolaganje svaki statut, pravilnik i drugi podatak i na albanskom i na srpskom jeziku, u skladu sa svojom zakonskom obavezom. U tu svrhu treba izdvojiti odgovarajući budžet.

³⁸ <https://kallxo.com/kallezim-penal-ndaj-kryetarit-te-odes-se-avokateve-osman-havolli/>

78. Preporučljivo je da se svakom advokatu stavi na raspolaganje detaljniji finansijski izveštaji, uključujući i izveštaj o spoljašnjoj reviziji. Takođe, Komora bi trebalo da svake godine izdvaja budžet za spoljašnju reviziju.

79. Trebalo bi da se izradi poseban pravilnik o prijavljivanju advokata za pohađanje programa obuke i korišćenje stipendija, uključujući u inostranstvu poput studijskih poseta, čime bi se uredili postupak prijavljivanja, kriterijumi izbora i žalbeni postupak. Svaka prilika bi trebalo da se objavi na internetu i trebalo bi da postoji otvoreni konkurs na koji je moguće prijaviti se.

3.5 Disciplinski postupak i sankcije

Međunarodni standardi

80. Stvar disciplinskog postupka i sankcija u velikoj meri je obuhvaćena međunarodnim standardima, imajući u vidu činjenicu da bi trebalo da bude u skladu sa Konvencijom UN o ljudskim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim međunarodnim instrumentima, kao i u skladu sa načelom srazmernosti. Na primer, u **Osnovnim načelima UN** sadržani su određeni osnovni uslovi koje treba ispoštovati u disciplinskom postupku protiv advokata, tako da bude u skladu sa međunarodnim pravom. Na primer: „26. *Pravilnik o ponašanju na radu za advokate donosi pravna struka preko svojih odgovarajućih organa, ili se donosi zakonom, u skladu sa domaćim pravom i običajem, kao i u skladu sa priznatim međunarodnim standardima i normativima.* 27. *Optužbe ili pritužbe na račun advokata u njihovom službenom svojstvu obrađuju se ekspeditivno i pravično kroz propisan postupak. Advokati imaju pravo na pravično saslušanje, uključujući pravo da dobiju pomoć advokata kog izaberu.* 28. *Disciplinski postupak protiv advokata pokreće se pred nezavisnom disciplinskom komisijom koju obrazuje pravna struka, pred nezavisnim zakonskim organom ili pred sudom, a predmet je nezavisne sudske ocene.* 29. *Svaki disciplinski postupak utvrđuje se u skladu sa pravilnikom o ponašanju na radu i drugim priznatim standardima i etikom pravne struke u smislu ovih načela.*“

81. U Standardima MAK, takođe, upućuje se na disciplinski postupak: „21. *Udruženja advokata dužna su da usvoje i izvrše pravilnik o ponašanju advokata na radu.* 22. *Utvrđuju se pravila za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka koji obuhvata pravila prirodne pravde.* 23. *Odgovarajuće udruženje advokata odgovorno je za vođenje disciplinskog postupka ili ima pravo da učestvuje u istom.* 24. *Disciplinski postupak se vodi u prvom stepenu pred disciplinskom komisijom odgovarajućeg udruženja advokata. Advokat ima pravo žalbe na odluku disciplinske komisije pred odgovarajućim i nezavisnim žalbenim organom.*“

82. Preporuka br. R (2000) 21, Načelo VI tiče se disciplinskog postupka: „*Kada advokat ne postupa u skladu sa svojim profesionalnim standardima, utvrđenim kroz pravilnik o ponašanju koji izrađuje advokatska komora ili udruženje advokata, odnosno koji se izrađuje zakonom, preduzimaju se odgovarajuće mere, uključujući disciplinski postupak. Advokatska komora ili drugo stručno udruženje advokata odgovorno je za vođenje disciplinskog postupka u vezi sa advokatima ili, po potrebi, ima pravo da učestvuje u istom. Disciplinski postupak se vodi u celosti uz poštovanje načela i pravila iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, uključujući pravo datog advokata da učestvuje u postupku i da zatraži sudsku ocenu odluke. Načelo srazmernosti se poštuje prilikom određivanja kazne za disciplinski prekršaj koji izvorši advokat.*“

Analiza stanja na Kosovu

83. Na Kosovu, disciplinski postupak se uređuje posebnim pravilnikom, koji se odnosi i na advokate i na advokatske pripravnike, a usvojen je novembra 2014. god. Ovim pravilnikom obrazuju se tri disciplinska organa unutar AKK, koji postupaju nezavisno i nepristrasno. Prvi organ je Kancelarija disciplinskog tužioca, odgovorna uglavnom za prijem i razmatranje zahteva svakog lica, a u vezi sa istragom advokata. Zahtev može da podnese svako lice koje primeti da je advokat „postupio nepropisno“, a što podrazumeva postupak ili propust kojim se krše standardi predviđeni Zakonom o advokaturi, Statutom Komore, samim pravilnikom i/ili Pravilnikom o etici. Pored toga, nepropisno postupanje obuhvata i kršenje disciplinske naredbe ili presude i bavljenje advokaturom u slučaju suspenzije ili neaktivnog statusa. Po prijemu i razmatranju zahteva, ovaj organ ima ovlašćenja da prikupi svaki dokaz u vezi sa zahtevom i obaveštava advokata koji je predmet zahteva za sprovođenjem istrage, da bi istom dao priliku da odgovori. Poslednji korak u Kancelariji disciplinskog tužioca je pripremanje izveštaja o predmetnoj stvari i prosleđivanja istog drugom organu, odnosno Disciplinskoj komisiji. Potonja je nadležna za razmatranje stvari i prihvatanje ili odbijanje zahteva, nakon što održi nekoliko ročišta, ispita dokaze i sasluša svedoke, veštake i advokate koji su predmet zahteva za pokretanje disciplinskog postupka. Ako Disciplinska komisija odluči da potvrdi zahtev, ima mogućnost da izrekne nekoliko sankcija, u različitim oblicima, počevši od upozorenja, novčane kazne, privremene ili trajne zabrane prava na bavljenje advokaturom i privremenog ili trajnog ispisivanja advokatskih pripravnika iz registra. Ako je advokat nezadovoljan odlukom, isti ima pravo žalbe kod trećeg organa, Žalbene komisije. Žalba bi trebalo da sadrži osnov za odbijanje odluke i predlog za preinačenje (u celosti ili delimično) ili za preispitivanje predmeta. Žalbeni postupak se vodi na zatvorenoj sednici, a novi dokaz može da se predoči samo ako je ukazano na razuman osnov zbog kog isti nije predočen u prvom stepenu. Nakon okončanja sednica i ročišta, odluka Žalbene komisije je pravosnažna.

84. Trenutno, odluka se ne objavljuje, a ime advokata ostaje tajno, mada AKK pokušava da ojača svoju Disciplinsku komisiju i razmatra mogućnost objavljivanja pravosnažne presude sa imenima, ili da nastavi da objavljuje samo statistiku. AKK ima pravo da privremeno oduzme licencu advokatu u toku postupka, samo u slučaju da je moguća kazna suspenzija u trajanju od 3 godine (član 17. Zakonika o krivičnom postupku), međutim, u većini slučajeva, licenca se advokatu oduzima u trenutku donošenja pravosnažne presude, što znači da advokat koji je možda izvršio delo nepropisnog postupanja i dalje može da se bavi advokaturom. Ako je advokat suspendovan, AKK odluku o tome dostavlja sudovima i tužiocima da bi se obezbedilo da je advokat sprečen u daljem bavljenju advokaturom.

85. U periodu između 2015. i 2017. godine, disciplinski tužilac (DT) je primio 217 pritužbi i pokrenuo 85 postupaka po službenoj dužnosti, čime je broj disciplinskih postupaka dostigao 302. U periodu 2015-2016-2017, DT je Disciplinskoj komisiji dostavio i odbio sledeće:

- U 109 slučajeva, preporučeno je da se advokat/ aktivni advokat proglasi odgovornim
- U 173 slučaja, preporučeno je da se advokat ne proglasi odgovornim, odnosno da se odbije pritužba
- U 30 slučajeva, pritužbe su odbijene zbog zastarevanja/
- Ukupno, 312 predmeta

U periodu između 2015. i 2017. godine, preduzete su sledeće mere:

- 22 disciplinske mere ukora
- 24 disciplinske mere novčane kazne
- 1 privremeno oduzimanje licence na period od 6 meseci

U periodu između 2015. i 2017. godine, Žalbena komisija je primila 93 predmeta. U periodu između 2015. i 2017. godine, Komisija za žalbe je vratila 20 predmeta Disciplinske komisije na preispitivanje i donošenje nove odluke iz sledećih razloga:

- Disciplinska komisija je održala glavno ročište bez prisustva stranaka i uprkos njihovom zahtevu da se sednica odloži i priloži dokaz
- Disciplinska komisija nije proverila činjenično stanje u celini
- Bez obzira na težinu disciplinske mere, Disciplinska komisija je glavno ročište održala bez prisustva stranaka i suočavanja stranaka u postupku
- Disciplinska komisija nije okvalifikovala povredu
- Disciplinska komisija nije razmotrila pritužbu
- Disciplinska komisija nije obrazložila način postupanja ili uzrok
- Celo veće Disciplinske komisije mora da se promeni i dispozitiv se mora obrazložiti.

86. Zakonom je propisano da se neke disciplinske odluke mogu koristiti za pokretanje upravnog spora kod nadležnog suda. To samo po sebi može predstavljati pravni problem jer se pravni subjekt AKK kao pravno lice meša sa organom javne uprave protiv koga se može pokrenuti upravni spor. Iako Zakon o opštem upravnom postupku proširuje koncept organa koji vrše javnu vlast, moraju se poštovati i odredbe procesnog zakona za pokretanje upravnog spora.

Preporuke

87. Preporučljivo je da se disciplinske odluke u vezi sa advokatima objavljuju po okončanju predmeta, uključujući i ime umešanog advokata.

88. Član 17. Zakonika o krivičnom postupku treba primeniti da bi se AKK omogućilo da privremeno oduzme licencu advokatu u toku vođenja disciplinskog postupka, u slučaju da je predviđena kazna privremenog oduzimanja licence u trajanju dužem od 3 godine. U skladu sa tim, preporučljivo je i to da se Pravilnik o disciplinskom postupku izmeni i dopuni tako da se unese odredba o trenutnom privremenom oduzimanju licence advokatu koji je predmet disciplinskog postupka, u slučaju teže povrede, uključujući teže kršenje Pravilnika o etici ili ako je protiv advokata podignuta optužnica (teži prestup treba urediti pravilnikom).

89. AKK bi trebalo da nastavi svoju praksu dostavljanja podataka SSK i TSK u slučaju da se bivši advokat prijavi za mesto sudije ili tužioca, a SSK ili TSK da je kontaktira. Ovo bi trebalo da se uredi posredstvom memoranduma o razumevanju ili sporazuma.

90. Preporučuje se da relevantni članci Zakona o advokaturi budu izričitiji u pogledu mogućnosti pokretanja administrativnog sukoba kod nadležnog suda, jer AKK nije telo (državne uprave)

kako je definisano Zakonom o upravnom sukobu (član 1.1. Zakona br. 03/L-202).³⁹ Ovo zahteva da ti članovi budu u skladu sa Zakonom br. 05/L -031 o opštem upravnom postupku.

3.6 Pružanje besplatne pravne pomoći i rad bez naknade

Međunarodni standardi

91. Pravo na besplatnu pravnu pomoć priznato je i zaštićeno međunarodnim pravom, a koje potiče iz Univerzalne deklaracije UN o ljudskim pravima. U Osnovnim načelima UN u vezi sa ulogom advokata naglašava se značaj besplatne pravne pomoći i rada bez naknade: „3. Vlade su dužne da obezbede dovoljno sredstava i drugih resursa za pravne usluge siromašnima i, po potrebi, drugim licima u nepovoljnom položaju. Stručna udruženja advokata dužna su da sarađuju oko organizacije i obezbeđivanja usluga, uslova i drugih resursa. 4. Vlade i stručna udruženja advokata dužna su da promovišu programe radi obaveštavanja javnosti o njenim pravima i dužnostima na osnovu zakona, kao i o važnoj ulozi advokata u zaštiti njenih osnovnih sloboda. Posebnu pažnju treba pokloniti pružanju pomoći siromašnima i drugim licima u nepovoljnom položaju da bi mogla da ostvare svoja prava i, po potrebi, da zatraže pomoć advokata.“

92. Slično tome, u Standardima MAK navodi se sledeće: „14. U programima pravnog obrazovanja treba pokloniti pažnju odgovornostima advokata, uključujući saradnju oko pružanja pravnih usluga onima kojima je to potrebno, kao i promovisanje dobrane zakonskih prava bilo kog karaktera, da li ekonomskih, društvenih, kulturnih, građanskih i političkih, a posebno prava takvog karaktera u procesu razvoja. 15. Radi se o neophodnom zaključku koncepta nezavisne komore da njeni članovi svoje usluge stave na raspolaganju svakom sektoru društva, tako da nikome ne bude uskraćena pravda. 16. Advokati uključeni u programe pravnih usluga i organizacije koje se u celosti ili delimično finansiraju od javnih sredstava, uživaju punu garanciju svoje nezavisnosti u radu, posebno a) poveravanjem usmerenja takvih programa ili organizacija nezavisnom odboru koji ima kontrolu nad svojom politikom, budžetom i zaposlenima; b) priznavanjem toga da je glavna dužnost advokata, dok služe pravdi, prema klijentu, koji mora da bude obavešten i zastupan u skladu sa profesionalnom savešću i sudom.“

93. Preporuka br. R (2000) 21, Načelo IV upućuje na pristup advokatima za svako lice. U njemu se navodi: „Neophodno je preduzeti svaku meru da bi se obezbedilo da svako lice ima delotvoran pristup pravnim uslugama koje daju nezavisni advokati. Advokate treba podstaći da pružaju pravne usluge licima koja su u ekonomski lošem položaju. Vlade zemalja članica bi trebalo da, po mogućstvu, obezbede delotvoran pristup pravdi, obezbede da su delotvorne pravne usluge na raspolaganju licima koja su u ekonomski lošem položaju, posebno licima koja su lišena slobode. Dužnosti advokata prema klijentima ne bi trebalo da budu pod uticajem činjenice da se takse isplaćuju u celini ili delimično iz javnih sredstava.“

94. Osim toga, EU je 2016. god. usvojila novu **Direktivu o pravu na pravnu pomoć**, da bi se zagarantovala pravna pomoć u krivičnom postupku. Direktiva bi trebalo da se inkorporiše u domaće zakone zemalja članica do maja 2019. godine (izuzev u slučaju Danske, Irske i UK). Direktivom se potvrđuje da svako ko je predmet krivičnog postupka ima pravo na zakonsku zaštitu i advokata kog može da priušti. Zemlje članice će sada biti u obavezi da obezbede pravnu pomoć kriminalcu koji je osumnjičeno lice i optuženom licu bez odlaganja, barem pre ispitivanja u policiji, istrage i prikupljanja dokaza. Novom direktivom se utvrđuju i praktična pravila za to

³⁹ „Organ - organi javne uprave, organi centralne uprave i drugi organi koji su im podređeni, organi lokalne samouprave i organi koji su im podređeni, kada odlučuju o vršenju javne vlasti u administrativnim stvarima.“

kako bi sistemi pravne pomoći trebalo da funkcionišu, postavlja uslov uspostavljanja delotvornog i nadležnog organa za pravnu pomoć koji mora da marljivo donosi odluke, poštovanje prava odbrane i zemlje članice se obavezuju da obezbede odgovarajuća sredstva i programe obuke za one koji donose odluke o pravnoj pomoći i za advokate. Zemlje članice su dužne da obezbede da postoji delotvoran sistem pravne pomoći koji je odgovarajućeg kvaliteta i utvrđuje se da bi usluge prane pomoći trebalo da budu dovoljno kvalitetne da se obezbedi pravičnost postupka, uz propisno poštovanje nezavisnosti pravne struke.⁴⁰

Analiza stanja na Kosovu

95. Pružanje besplatne pravne pomoći na Kosovu uređeno je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP). Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, između ostalog, uređuju se vrste pravne pomoći, kriterijumi podobnosti, pružaoci pomoći i finansiranje besplatne pravne pomoći. Cilj zakona je da se obezbedi delotvoran pristup pravdi licima koja nemaju dovoljno finansijskih sredstava. Besplatna pravna pomoć se pruža u parničnim, upravnim, prekršajnim i krivičnim postupcima. Obuhvata: informisanje i pravne savete u vezi sa zakonskim postupkom; izradu dokumentacije i drugu tehničku pomoć koja je u vezi sa okončanjem predmeta; i zastupanje u parničnom, upravnom, prekršajnom i krivičnom postupku. Zakonom je uspostavljena Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP), koja je odgovorna za organizaciju i pružanje besplatne pravne pomoći. Članom 36. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno je da se Agencija finansira iz budžeta Kosova, a koji priprema Ministarstvo finansija. Za razliku od SSK i TSK, ABPP nema zakonom predviđenu budžetsku nezavisnost. Međutim, zakonom je predviđeno da Agencija ima pravo da prihvata donacije domaćih i stranih donatora.⁴¹

96. Pored onoga što je u delokrugu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ZKP predviđeno je da sud po službenoj dužnosti bira advokata koji bez naknade pomaže okrivljenom u slučaju obavezne odbrane, ako isti ostane bez advokata odbrane ili ne uspe da ga nađe. ZKP je, takođe, predviđeno da sud po službenoj dužnosti bira advokata koji bez naknade obezbeđuje odbranu i u slučaju da ista nije obavezna, ako su ispunjeni određeni uslovi. Advokat koga sud izabere po službenoj dužnosti bira se sa spiska ovlašćenih advokata koji sastavlja AKK.

97. Kao što je gore objašnjeno, pružanje besplatne pravne pomoći uređeno je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP). Postoje dva programa za pružanje besplatne pravne pomoći: jedan obuhvata pravnu pomoć koju pruža advokat (iz AKK), a koga sud bira po službenoj dužnosti – uglavnom u krivičnom postupku; drugi se sastoji od pravne pomoći koju pruža ABPP – uglavnom u postupcima „osim krivičnog“, ali u nekim slučajevima i u krivičnom postupku. Agencija za besplatnu pravnu pomoć, kao nezavisna institucija, upravlja pravnom pomoći, u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Agencija je funkcionalni organ odgovoran za organizaciju i pružanje besplatne pravne pomoći. Svoj zadatak izvršava u skladu sa direktivama Saveta za besplatnu pravnu pomoć, nadzorne institucije odgovorne za praćenje rada Agencije i izradu prioritete politike u datoj oblasti, u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima.⁴²

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3366_en.htm

⁴¹ Izveštaj o detaljnoj oceni pravosudnog sistema na Kosovu, januar 2018, Savet Evrope, dostupan na <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

⁴² Isto.

98. Obavezna odbrana se koristi kada su u pitanju veoma važna prava i garancije optuženog. Ovo može biti u vezi sa ugroženim položajem određenih pojedinaca (npr. ako je okrivljeni gluvonem, gluv ili pokazuje znake umnog poremećaja ili invaliditeta); ili u vezi sa određenom fazom krivičnog postupka (npr. u fazi lišavanja slobode; na ročištu za određivanje pritvora ili sudskog pritvora; kada se podigne optužnica za krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora u trajanju od najmanje 10 godina; ili kada okrivljeni traži da sklopi sporazum o priznanju krivice za krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora u trajanju od jedne godine ili više). Vredi pomenuti da se u slučaju obavezne odbrane u krivičnom postupku ne sagledava nikakav kriterijum u vezi sa osnovom predmeta, odnosno kada sudija bira advokata o javnom trošku.⁴³

99. Kao što je gore objašnjeno, sudija bira advokata o javnom trošku u određenim slučajevima kada odbrana nije obavezna, ako su ispunjeni određeni uslovi. Sudija po svom nahođenju može da odluči da li je u „interesu pravde“ da odredi advokata odbrane bez naknade na zahtev okrivljenog koji nema finansijskih sredstava da plati troškove odbrane. Primetno je da se zakonom ne utvrđuje konkretno finansijski uslov da bi se odredilo da li okrivljeni nema finansijskih sredstava da plati troškove svoje odbrane. Jedini uslov je da, nakon izbora advokata odbrane, optuženi popuni potvrdu u kojoj navodi imovinu u svom vlasništvu i izjavljuje da ne može da priušti advokata.

100. Garancije iz zakona na Kosovu deluju obuhvatno i u skladu su sa međunarodnim i evropskim standardima pravičnog suđenja. Međutim, delotvoran pristup pravnoj pomoći i pružanje kvalitetnih usluga nailazi na nekoliko prepreka u praksi. Zapaženi su određeni nedostaci i u smislu pružanja pravne pomoći preko ABPP u parničnom postupku i u smislu sistema zastupanja po službenoj dužnosti u krivičnom postupku. Kao što su različiti sagovornici u Prištini naglasili, jedna od glavnih poteškoća u vezi sa pravnom pomoći koju pruža ABPP u vezi je sa činjenicom da finansijski resursi koji su na raspolaganju ovoj instituciji često nisu dovoljni da bi se zadovoljila potražnja za pravnom pomoći. Na primer, u izveštaju koji je sačinio Pravni institut Kosova⁴⁴, navodi se da je 80 odsto okrivljenih za krivična dela bilo bez zastupnika u opštem krivičnom odeljenju, koje se bavi predmetima za koja je zaprećena kazna zatvora od najmanje osam godina.

101. Pored pet predstavništava ABPP koja se finansiraju vladinim sredstvima, u zemlji radi još osam klinika od 2010. godine, koje su podržane sredstvima UNDP-a. Kada je projekat UNDP-a završen maja 2014. godine, klinike su zatvorene pa je broj predmeta opao za 50 odsto. Nedostaci su primećeni i u sistemu zastupanja po službenoj dužnosti u krivičnom postupku. Veoma veliki broj okrivljenih nema advokata odbrane koji bi ih zastupao. Razlog za to je što se retko bira advokat odbrane o javnom trošku, izazov ako je slučaj okrivljenog jedan od slučajeva predviđenih ZKP za koji je obavezno izabrani zastupnik.⁴⁵

102. Ne postoji nikakav budžet za pravnu pomoć na Kosovu, zato što su, kao što je gore objašnjeno, i sudovi i ABPP uključeni u pružanje besplatne pravne pomoći. Štaviše, kada se advokat izabere da vrši zastupanje bez naknade u fazi prethodnog krivičnog postupka, troškovi se pokrivaju iz budžeta TSK. U takvom slučaju, postoji zakonska obaveza da policija tužioca obavesti o razlogu

⁴³ Isto.

⁴⁴ <https://kli-ks.org/en/category/publikime-en/>

⁴⁵ Izveštaj o detaljnoj proceni pravosudnog sistema na Kosovu, januar 2018, Savet Evrope, dostupan na <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

lišavanja slobode. Nakon prvobitne procene i ako se prestupnik zadrži u pritvoru, tužilac od policije zahteva da obavesti AKK. Ovo je uređeno memorandumom o razumevanju sa AKK. Policija, tužilac ili sud više ne mogu da neposredno biraju advokata.

103. Samim tim, primetno je da je budžet za pravnu pomoć ograničen i da postoji samo u institucijama kao što su pravosuđe/SSK; policija-tužilaštvo/TSK i Agencija za besplatnu pravnu pomoć. Takođe, vredi pomenuti da se u budžetskim stavkama u SSK i TSK izdvajaju sredstva za pravnu pomoć (tj. isplatu naknade advokatima), kao i budžet za veštake i sudije porotnike. Prema tome, date cifre predstavljaju previsoku procenu resursa koji se delotvorno namenjuju za pravnu pomoć.

104. Postoji nejasnoća u pogledu tarifa za besplatnu pravnu pomoć; postoji pravilnik o advokatskim tarifama koji je AKK usvojila 2017. godine, a postoji još jedan pravilnik koji je SSK sam doneo, a na osnovu kog se advokatima isplaćuje naknada. Pravilnik AKK i pravilnik SSK nisu međusobno usaglašeni. Pravilnikom o advokatskim tarifama potvrđuje se da se isplate mogu vršiti bilo u gotovini bilo putem bankovnog računa. (Videti raspravu gore). Poslednja verzija koja je objavljena doneta je 2017. god.

105. Ne postoji odgovarajući mehanizam u pogledu ocene učinka advokata u oblasti besplatne pravne pomoći ili njihove etike na radu. Pravna pomoć i uz naknadu i bez naknade predviđena je Zakonom o advokaturi, zajedno sa uslovima po kom može da se pruži ili odbije, a zakonom je dodatno predviđeno da AKK donosi podzakonska akta u vezi sa ova dva elementa. Pravilnik o ovim stvarima postoji samo na albanskom jeziku, a njime je predviđeno da AKK organizuje anonimni izbor sudija, tužilaca, klijenata i predstavnika Agencije za besplatnu pravnu pomoć, u svrhu ocene učinka advokata koji pružaju pravnu pomoć i obavljaju rad bez naknade. Bez obzira na to, Vlada Kosova je obustavila izvršenje ovog pravilnika odlukom koju je donela 19.04.2017. god. Na zvaničnom internet portalu AKK ova odluka nije objavljena niti neki drugi podatak kojim se potvrđuje obustava izvršenja ovog pravilnika. Pored toga, ispitivanja zadovoljstva klijenata sprovedena su probno u slučaju maloletničke delinkvencije, uz podršku OEBS-a, međutim, isto se više ne sprovodi

106. AKK je 2017. god. usvojila nov pravilnik o izboru advokata po službenoj dužnosti, da bi se izbegao mogući sukob interesa i da TSK i SSK iznova biraju iste advokate. Ovim pravilnikom izrađen je centralizovan spisak advokata, koji je u posedu AKK, a koji mogu da se izaberu po službenoj dužnosti. Kada se javi potreba za izborom advokata po službenoj dužnosti, sud neposredno kontaktira AKK sa zahtevom za pravnom pomoći. AKK određuje advokata i o tome obaveštava sud. Obezbeđena je telefonska linija koja je dostupna 24 časa, uz podršku OEBS-a, a advokati se biraju prema rotacionom osnovu. Sedmični spisak advokata koji se biraju za potrebe sudova, tužilaca i policije objavljuje se na početku svake sedmice (za prethodnu sedmicu) na internet portalu AKK. Nepoštovanje ovog sistema izbora advokata predstavlja grubu disciplinsku povredu, a AKK, TSK i SSK naveli su slučajeve u kojima su sudije i tužioci disciplinovani zbog povrede ovog mehanizma. Ovo je dobar korak napred i trebalo bi da se nastavi, sa naglaskom na nasumičan izbor advokata. AKK je navela da bi ovaj sistem mogao da se dodatno unapredi bližom saradnjom između AKK, SSK, TSK i Policije Kosova. Neki od učesnika diskusija u fokusnim grupama naveli su da, iako je ostvaren određeni napredak u smislu izbora advokata po službenoj dužnosti, otkada je AKK izradila spisak ovlašćenih advokata i pokrenula rotacioni sistem, i dalje nema pune transparentnosti kod izbora. Tvrde da je i dalje slučaj da mali broj advokata u najvećem broju slučajeva bude izabran po službenoj dužnosti. Tvrde da se

to može lako proveriti na sedmičnim spiskovima advokata izabranih po službenoj dužnosti, a koje objavljuje AKK. Istim pravilnikom predviđeno je da advokati sa manje od 3 godine staža ne mogu da zastupaju klijente koji su optuženi za dela koja rešava odeljenje za teška krivična dela. Uložene su žalbe Ministarstvu pravde, posebno od strane mladih advokata, što pravilnik nije u skladu sa primarnim zakonima i što je diskriminacionog karaktera. Pošto MP ima mandat da ocenjuje sve zakone i pravilnike AKK, isto je obustavilo primenu istog pravilnika. AKK je uložila prigovor na obustavljanje primene pravilnika pa je trenutno u toku zakonski postupak.

107. Pored pružanja besplatne pravne pomoći, AKK je trenutno u procesu uspostavljanja pro bono centra. Ovo je još uvek nije uređena stvar, a razgovori o tome su počeli tek nedavno.

Preporuke

108. Budžet za pravnu pomoć na Kosovu izgleda nije dovoljan da bi se zadovoljile stvarne potrebe. Potrebe za tim bi trebalo da se ocene i redovno prate. Preporučljivo je da se izvrši detaljna analiza isplativosti, a u kojoj bi se nastojalo da se utvrde troškovi i prednosti sistema besplatne pravne pomoći koji bi finansirala država i koji bi bio u celosti funkcionalan. Analiza isplativosti bi trebalo da se dopuni detaljnom i preciznom analizom potreba stanovništva u pogledu besplatne pravne pomoći. Trebalo bi ispitati i rešenja za unapređenje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih resursa. Ovo je posebno važno imajući u vidu težnje Kosova za članstvo u EU i potrebu da se ispune uslovi komunitarnog prava.

109. Kriterijumi podobnosti za pravnu pomoć trebalo bi da se preispitaju, posebno u smislu nove Direktive EU o pravu na pravnu pomoć. Na primer, ne primenjuje se nikakav kriterijum u pogledu osnove predmeta u toku krivičnog postupka u slučaju obavezne odbrane, a zakonom nije predviđen finansijski uslov za utvrđivanje toga da li okrivljeni nema finansijskih sredstava da plati troškove svoje odbrane u slučaju da odbrana nije obavezna. Unapređenje kriterijuma podobnosti dovelo bi do efikasnije raspodele resursa koji su na raspolaganju, uz istovremeno garantovanje delotvornog i jednakog pristupa pravnoj pomoći.

110. Preporučljivo je da se prikupe podaci i sastavi precizan izveštaj o usvojenom i realizovanom budžetu za pravnu pomoć, uključujući kroz primenu konkretnijih stavki datog budžeta. Ne postoji jedinstveni budžet za pravnu pomoć na Kosovu. Preporučljivo je da SSK, TSK i ABPP, kao i druge relevantne institucije, prikupe precizne podatke i sastave izveštaj o resursima koji su izdvojeni za pravnu pomoć, kao i o delotvornim budžetskim rashodima (realizovanom budžetu) u godini na koju se upućuje. Osim toga, bilo bi korisno da se stavka budžeta za pravnu pomoć koristi odvojeno od drugih budžetskih stavki za veštace i sudije porotnike, da bi se omogućilo da se jasno utvrdi koliko je sredstava izdvojeno i delotvorno realizovano za usluge pravne pomoći u toku godine.⁴⁶

111. Preporučljivo je da se nekako usklade tarife AKK, SSK i TSK tako da nema previše odstupanja, kakva trenutno postoje.

⁴⁶ Isto.

112. Preporučljivo je da se stalno radi na unapređenju sistema izbora advokata po službenoj dužnosti, u skladu sa pravilnikom, da bi se obezbedio nasumičan izbor advokata i da bi se izbegla trenutna situacija u kojoj se određeni advokati biraju u znato većem broju slučajeva od drugih.

113. Preporučljivo je da se uvedu mehanizmi kontrole u pogledu slučajeva besplatne pravne pomoći, uključujući uvođenje ispitivanja zadovoljstva klijenata u svakom slučaju, da bi se videlo da li advokati poštuju svoje radne obaveze i Pravilnik o ponašanju.

114. Preporučljivo je da se rad bez naknade uredi tako da se obezbedi da advokati poštuju svoje radne i etičke obaveze.

115. Preporučljivo je da se sva sredstva za besplatnu pravnu pomoć centralizuju u Agenciji za besplatnu pravnu pomoć.

116. Preporučljivo je da, onda kada se sredstva za besplatnu pravnu pomoć centralizuju, Agencija za besplatnu pravnu pomoć koordiniše usluge besplatne pravne pomoći u saradnji i koordinaciji sa AKK.

3.7 Organizaciona struktura AKK

Međunarodni standardi

117. Sloboda udruživanja predstavlja suštinski uslov za propisno funkcionisanje pravne struke. Iako svako ima tu slobodu, ona posebno dobija na značaju u slučaju lica uključenih u primenu pravde. U načelima 24. i 25 Osnovnih načela UN u vezi sa ulogom advokata navodi se sledeće: „*Advokati imaju pravo na osnivanje i pridruživanje samoupravnim stručnim udruženjima koja zastupaju njihove interese, promovišu njihovo kontinuirano pravno obrazovanje i usavršavanje, i štite njihov profesionalni integritet. Izvršni organ stručnog udruženja biraju njegovi članovi i isti svoje dužnosti upražnjavaju bez spoljašnjeg mešanja. 25. Stručna udruženja advokata sarađuju sa vladama da bi se obezbedilo da svako ima delotvoran i jednak pristup pravnim uslugama i da su advokati u mogućnosti da, bez nepropisnog mešanja, savetuju svoje klijente i pomažu im u skladu sa zakonom i priznatim standardima rada i etikom.*“

118. Ova načela su potvrđena Standardima MAK, u kojima se navodi: „*U svakoj teritorijalnoj nadležnosti uspostavlja se jedno ili više nezavisnih samoupravnih udruženja pravnika priznatih zakonom, a čiji savet ili drugi izvršni organ slobodno biraju svi članovi bez ikakvog mešanja bilo kog drugog organa ili lica. Ovo nije na štetu njihovog prava da osnivaju ili se pridružuju i drugim stručnim udruženjima advokata i pravnika.*“

119. U Preporuci Br. R (2000) 21, u Načelu VI, takođe se govori o udruženjima: „*Advokatima je dozvoljeno i podstiču se da osnuju i pridruže se stručnom mesnom, nacionalnom i međunarodnom udruženju koje, samostalno ili sa drugim organima, ima zadatak da jača standarde rada i štiti nezavisnost i interese advokata. Advokatske komore ili druga stručna udruženja advokata trebalo bi da budu samoupravni organi, nezavisni od organa vlasti i javnosti. Trebalo bi da se poštuje uloga advokatskih komora ili drugih stručnih udruženja advokata u zaštiti njihovih članova i odbrani njihove nezavisnosti od nepropisnih ograničenja ili kršenja prava. Advokatske komore ili druga stručna udruženja advokata trebalo bi da se*

podstaknu da obezbede nezavisnost advokata i, između ostalog, da:

- a. promovišu i pridržavaju se pravde, bez bojazni;*
 - b. brane ulogu advokata u društvu i, posebno, da održavaju njihovu čast, dostojanstvo i integritet;*
 - c. promovišu učešće advokata u programima za obezbeđivanje pristupa pravdi za lica u ekonomski lošem položaju, posebno pružanjem pravne pomoći i saveta;*
 - d. promovišu i podrže reforme zakona i rasprave o postojećim i predloženim zakonima;*
 - e. promovišu dobrobit članova struke i pomognu im ili njihovim porodicama ako okolnosti to zahtevaju;*
 - f. sarađuju sa advokatima drugih zemalja u cilju promovisanja uloge advokata, posebno uzimajući u obzir rad međunarodnih organizacija advokata i međunarodnih međuvladinih i nevladinih organizacija;*
 - g. promovišu najviše moguće standarde sposobnosti advokata i održavaju poštovanje standarda ponašanja i discipline među advokatima.*
- 5. Advokatske komore ili druga stručna udruženja advokata trebalo bi da preduzmu svaku neophodnu radnju, uključujući odbranu interesa advokata kod odgovarajućeg organa, u slučaju:*
- a. lišavanja slobode ili pritvaranja advokata;*
 - b. svake odluke o pokretanju postupka u kom se dovodi u pitanje integritet advokata;*
 - c. svakog vršenja pretresa advokata lično ili njegove imovine;*
 - d. svake zaplene dokumenata ili materijala u posedu advokata; e. objavljivanja izveštaja u štampi na koje je potrebno reagovati u ime advokata.“*

Stanje na Kosovu

U tabeli u nastavku prikazani su sastav i struktura AKK, svaki žalbeni/disciplinski postupak i mehanizmi odgovornosti i nadzora.

Organ	Sastav i postupak izbora	Mandat/nadležnosti	U celosti kadrovski opremljen Da/ne	Žalbeni/disciplinski postupak	Mehanizam odgovornosti/nadzora
Nadzorni odbor	5 članova koje bira Skupština AKK	Četvorogodišnji mandat, barem jednom godišnje vrši nadzor finansijskih poslova AKK	Nema određenog kadra, podršku daje uprava AKK		Skupština AKK/
Odbor	11 članova (7 članova biraju regionalni ogranci, 4 člana bira Skupština AKK)	Četvorogodišnji mandat, nadležnosti su predviđene članom 99, stav 1, tačka 1-28. Statuta Komore	Da		Skupština AKK
Predsednik	Bira ga Skupština AKK	Četvorogodišnji mandat, videti statut	Da		Skupština AKK
Potpredsednik	Bira ga Skupština AKK	Četvorogodišnji mandat	Nema određenog kadra, podršku daje uprava AKK		Skupština AKK
Komisija za žalbe	10 članova bira Skupština AKK	Četvorogodišnji mandat (odlučeno u prvom stepenu preko žalbe na odluku Disciplinske komisije i Upravnog odbora)	Nema određenog kadra, podršku daje uprava AKK		Skupština AKK

Centar za obuku advokata	Upravni odbor	Obuka za advokate i zaposlene u AKK	Nema kadra		Upravni odbor
Stalni odbori	Stalni odbori su: 1) Odbor za pripravnike 2) Odbor za strateško planiranje 3) Odbor za etiku i disciplinski sistem 4) Odbor za zakonodavne poslove i normative 5) Odbor za rodna pitanja 6) Odbor za pitanja nevećinskih zajednica	Dvogodišnji mandat, odbori su organi za poslove i radnje Upravnog odbora AKK	Nema određenog kadra, podršku daje uprava AKK		Upravni odbor
Regionalni ogranci	7 regionalnih ogranka biraju se iz redova članova ogranka	Četvorogodišnji mandat, kao oblik teritorijalne organizacione strukture AKK	Nema određenog kadra, podršku daje uprava AKK		Predsedništvo regionalnog ogranka
OKPO			Nema kadra		Upravni odbor

120. AKK ima svoj Statut i Pravilnik o etici, o kojima je bilo reči gore. Statutom se definišu organizacija i funkcionisanje Advokatske komore, postupak za dobijanje licence za bavljenje advokaturom, prava i dužnosti advokata i zaposlenih, kao i druge relevantne stvari. Uprkos činjenici da se Zakonom o advokaturi uređuje organizacija, struktura i mandat AKK, potonja je objavila još jedan statut, kojim je mandat njenih članova produžen na još četiri godine. Međunarodnom konsultantu su se žalili neki ispitanici na to da su promene izvršene bez poštovanja propisa i da nije ispoštovan postupak. Moguće je da postoji sukob interesa zato što su ljudi na koje su izmene uticale isti koji su predložili promene i usvojili ih. Ovaj statut je stupio na snagu 04.11.2017. god. Kao što je gore pomenuto, MP ima pravo da ocenjuje sve zakone i pravilnike AKK te da obezbedi da su u skladu sa propisima. Međutim, trenutno nema dovoljno mehanizama da se ovaj proces uredi.

121. U okviru postojeće organizacione strukture, Upravni odbor se sastoji od 11 članova. Neki članovi AKK predlažu da se taj broj smanji na 8, tako da se uključe predstavnici svakog od regiona i predsednik. Neki od članova AKK sa kojima je obavljen razgovor smatraju da predsednik Upravnog odbora ne bi trebalo da bude predsednik AKK, da bi se ojačalo demokratsko funkcionisanje AKK. Ispitanici su ukazali na zabrinutost i u pogledu transparentnosti Upravnog odbora. Smatraju da se članovi AKK trenutno ne obaveštavaju o odlukama Upravnog odbora i da nema objašnjenja za odluke koje su donete. Sve te stavove izneli su učesnici diskusija u fokusnim grupama, koji su ponovili da nema transparentnosti u pogledu odluka koje donosi Upravnog odbora i da je njegova struktura preterana.

122. Neki od advokata sa kojima je obavljen razgovor izneli su zabrinutost da je organizaciona struktura AKK preterana, sa previše nepotrebnih mesta i navode da visina zarade nije srazmerna drugim zaradama na Kosovu. Pored toga, ti advokati smatraju da uprava AKK ne poštuje svoje nadležnosti.

123. U smislu izdvajanja budžeta za regionalne ogranke AKK, AKK navodi da Upravni odbor koji se sastoji od predsednika regionalnih ogranaka predstavlja i predlaže budžet Skupštini AKK, a u kom traži neophodna sredstva za regionalne ogranke. Skupština usvaja budžet, a zatim ogranici troše budžet koji im je odobren na poslove ogranaka. Predstavnici regionalnih ogranaka su tokom razgovora koji su obavljeni naveli da regionalni ogranici svoj budžet dobijaju na osnovu broja članova. Na primer, ogranak u Prištini, koji je najveći regionalni ogranak sa 408 članova, za 2018. god. dobio je budžet od 9.000 €. Sa tim sredstvima mora da organizuje 3 polaganja pravosudnog ispita godišnje, da prisustvuje sednicama Skupštine i pokriva druge troškove. Rad regionalnih ogranaka uređen je posebnim pravilnikom.

124. Donedavno AKK nije imala objekat koji bi služio kao stalno sedište u Prištini, ali u tu svrhu je bilo nekih iznajmljenih objekata. Da bi se rešio problem sa tim, AKK je kupio objekat nakon koga je usledilo nekoliko medijskih izveštaja da se ovaj proces ne vodi na otvoren i transparentan način.⁴⁷

125. Neki advokati sa kojima je obavljen razgovor i koji su učestvovali u diskusijama u fokus grupama smatraju da AKK ne čini dovoljno da zaštiti interese advokata na Kosovu. Smatraju da je članarina previše visoka imajući u vidu nivo podrške koji dobijaju zauzvrat. Posebno, smatraju da bi AKK trebalo da bude aktivnija u lobiranju i zalaganju za interese pravnika u vezi sa novim i izmenjenim zakonima, koji utiču na advokate, kao i pravosudnim trougлом odnosa između advokata, sudija i tužilaca. Jedan poseban primer, koji je više advokata dalo nezavisno od drugih, bilo je usvajanje Zakona o beležništvu, za koji smatraju da je previše restriktivan po rad advokata. Smatraju da je AKK trebalo da učini više da bi zaštitila interese advokata kada je taj zakon usvojen.

⁴⁷ <https://www.koha.net/arberi/148732/oda-e-avokateve-e-mban-fshehte-vendimin-per-blerjen-1-milioneshe-te-objektit-ne-prishtine/>

Preporuke

126. U skladu sa članom 28, stav 1. Zakona o advokaturi, „Vlada Kosova prati zakonitost pravilnika Advokatske komore i ima ovlašćenja da obustavi primenu pravilnika koji je u suprotnosti sa zakonom, dok Vrhovni sud ne donese odluku o istom. Isto praćenje ograničeno je na poštovanje zakona i propisa i ne sme da naruši samostalnost Advokatske komore.“ Preporučljivo je da se postupak za nadgledanje zakonitosti akta AKK dodatno razradi i uredi. MP ima mandat da prati sve zakone i pravilnike AKK i da obezbedi usklađenost sa propisima, međutim, taj proces nije dovoljno razjašnjen ili uređen. Preporučljivo je da se proces ocene zakona i pravilnika AKK koju vrši MP dodatno razjasni i uredi.

Preporučljivo je da se preispita praksa AKK u vezi sa finansijskim upravljanjem da bi se omogućili detaljnije finansijsko izveštavanje i veća transparentnost, tako što će se članovima AKK dostavljati detaljniji finansijski izveštaji.

127. Preporučljivo je da se obezbedi da postupak javnog poziva za izgradnju novih prostorija ima transparentan postupak izbora.

128. Preporučljivo je da AKK bude aktivnija u zaštiti interesa advokata na Kosovu te da se zalaže i lobira radi unapređenja advokature.

4. DRŽAVNO PRAVOBRANILAŠTVO

129. Konstatovano je da su postojećim zakonodavnim okvirom u vezi sa advokatima obuhvaćeni samo advokati koji su članovi AKK. Tako, na primer, državni pravobraniooci, iako su dužni da polože pravosudni ispit, ne moraju da budu članovi Komore, dakle, ne podležu njenom Pravilniku o ponašanju niti disciplinskom postupku. Umesto toga, oni su klasifikovani kao državni službenici i potpadaju pod Pravilnik o ponašanju državnih službenika i njihov disciplinski postupak. Zakonom o državnom pravobranilaštvu iz 2013. god. utvrđuju se organizacija i poslovi Državnog pravobranilaštva (DP). Njime su predviđeni kriterijumi za izbor državnih pravobranilaca, koji podrazumevaju položeni pravosudni ispit, moralni kriterijum (koji ne postoji u slučaju advokata), uslove u pogledu radnog staža i radnog iskustva, kao i uslove u pogledu mogućeg sukoba interesa (što opet ne postoji u slučaju advokata). DP je odgovorno za zastupanje, savetovanje i branjenje javnih organa. Uprkos tome što je predmet Strateškog plana Ministarstva pravde, nije puno pažnje poklonjeno DP i još uvek nisu potpisana tri osnovna akta koji su predviđeni Zakonom, a kojima bi se uredili njegovi poslovi i organizacija. Trenutno u DP ima 6 pravobranilaca koji su odgovorni za zastupanje oko 20.000 predmeta. Državni pravobraniooci zastupaju javne organe u preko 116 suđenja sedmično.

Preporuke

130. Preporučljivo je da Ministarstvo pravde za prioritet uzme potpisivanje tri osnovna akta predviđena Zakonom o Državnom pravobranilaštvu. Propisna organizaciona struktura pomoći će u suzbijanju korupcije i posebno u slučaju sukoba interesa, što trenutno nije obuhvaćeno zakonskom i institucionalnom strukturom DP.

5. KRATAK PREGLED PREPORUKA

Postupak imenovanja i licenciranja advokata

Preporučljivo je da se izmeni Zakon o advokaturi tako da se unesu i kriterijumi izbora u vezi sa ličnim i profesionalnim integritetom kandidata, kao i visokim ugledom i moralom istih. Ovim bi se povećao kvalitet advokata u Komori i pomoglo da se obezbedi da advokati budu lica sa integritetom. U isto vreme, preporučljivo je da se preispitaju postojeći kriterijumi i obezbedi da se primenjuju te da mogu da se provere. Trebalo bi uvesti dodatne mehanizme za proveru dokumenata koje dostave kandidati. Rigorozniji kriterijumi izbora i mehanizmi za proveru podići će standarde Komore i povećati njen kredibilitet.

Veoma je preporučljivo da se zakonom definiše pravni status advokata na precizan način i da se advokati okvalifikuju kao pravno lice.

Preporučljivo je da se bar jedan predstavnik AKK uključi u sastav Komisije za pravosudni ispit i da da doprinos sadržaju pravosudnog ispita.

Preporučljivo je da se izmeni Zakon o advokaturi u pogledu procedura za bivše sudije i tužioce koji postaju advokati u istom geografskom regionu. Izmene i dopune bi trebalo da sadrže geografska ograničenja po pitanju toga gde bivše sudije i tužioce mogu da se bave svojom profesijom. Na sličan način mogli bi da se izmene i dopune zakoni kojima se uređuje rad sudija i tužilaca, da bi se sprečilo da advokati postaju sudije ili tužioci u istom geografskom regionu. Trebalo bi uvesti dodatne procedure za proveru ispunjenosti ovog uslova kao i uslova u vezi sa time da ne postoji drugi radni odnos i da nije bilo krivične osude. Trebalo bi izmeniti član 10, stav 1, tačka 6. Zakona o advokaturi da bi se sprečilo davanje licence svakome ko je osuđen za krivično delo.

Takođe, preporučljivo je da se preispita uslov u pogledu ograničenog perioda u slučaju sankcije za advokate, sudije i tužioce koji zloupotrebe dužnosti, kao i u pogledu roka u kom disciplinska „sankcija/kazna“ trenutno važi, jer ne postoji ništa što bi advokate/sudije/tužioce sprečilo da se ponovo prijave za jedno ili drugo mesto nakon isteka perioda ograničenja (2 godine) ili nakon isteka kazne.

Preporučljivo je da se izmeni i dopuni Zakon o disciplinskom postupku za sudije u tužioce tako da se unesu odredbe u vezi sa okončanjem svakog disciplinskog postupka u slučaju kada sudija ili tužilac da ostavku pre okončanja postupka. Zatim, preporučljivo je da se izmeni i dopuni Zakon tako da se unesu odredbe kojima bi se uredilo objavljivanje presuda, uključujući i imena onih koji su predmet disciplinskog postupka. Takođe, da bi se obezbedila doslednost u okviru pravne struke, preporučljivo je da se izmeni i dopuni Zakon o advokaturi, kao i srodni pravilnici, da bi se omogućilo objavljivanje presuda, uključujući i imena advokata koji su predmet disciplinskog postupka. O ovome se dodatno govori u nastavku.

Preporučljivo je da se izvrši komparativna studija mehanizama za kontrolu kvaliteta i takse za licencu i članarine, da bi se obezbedilo da AKK ispunjava međunarodne standarde i da je u skladu sa najboljim praksama. Ovo je od posebnog značaja imajući u vidu težnje Kosova ka članstvu u EU.

Kontinuirana pravna edukacija i obuke, mogućnosti za stažiranje i profilisanje

Preporučljivo je da AKK nastavi sa svojim programom obaveznog kontinuiranog pravnog obrazovanja, uz jak naglasak na program obuke i obrazovanje u oblasti etike i integriteta. Treba uvesti dodatne mehanizme da bi se obezbedilo kontinuirano unapređenje programa za usavršavanje advokata, prema preporukama iz nacionalne Strategije za vladavinu prava i na takav način da se zadovolje potrebe i interesi advokata. Ovo bi trebalo da obuhvati transparentne kriterijume za izbor predavača; godišnji program obuka, koji bi unapred bio na raspolaganju svim advokatima i iz kog bi mogli da izaberu najrelevantnije i najzanimljivije časove koje će pohađati; i poklanjanje veće pažnje proceni potreba za obukom i zadovoljavanju potreba advokata u programu obuke. Takođe, preporučljivo je da se za nove advokate koji dobiju licencu obezbedi dodatna obuka, posebno u oblasti praktičnih veština, a koja bi ih dovoljno pripremila za članstvo u AKK-u.

Preporučljivo je da AKK razmotri mogućnost uvođenja profilisanja advokata, kako je predviđeno za druge radnike u pravosuđu i kako je predviđeno nacionalnom Strategijom za vladavinu prava. Ovim bi se povećao kvalitet usluga koje se pružaju i klijentima i sudovima i kako bi se unapredio ugled advokata na Kosovu.

Okvir etike i integriteta

Preporučljivo je da se Pravilnik o etici doradi da bi se obezbedilo da je u skladu sa međunarodnim standardima, posebno u pogledu isplate naknade advokatima u gotovini, što bi trebalo da se zabrani. Ovim bi se promovisali integritet advokata, transparentnost i smanjila korupcije, između mnogih ostalih koristi. Pored toga, preporučljivo je da se unaprede pravila i propisi u vezi sa ispitom iz etike, da bi se omogućile veća efikasnost i transparentnost.

Preporučljivo je da sudije, tužioci, advokati i sudovi rade zajedno u pravcu jačanja integriteta pravne i sudske struke i sudskog procesa. Ovo obuhvata postojeće mehanizme preko kojih može da se prijavi kršenje odgovarajućeg pravilnika o etici, propisno sprovede istraga i izrekne kazna, bez straha podnosioca pritužbe i bez percepcije da će tuženi biti zaštićen. Jedna mogućnost da se ova stvar reši bila bi da se odredi predstavnik iz svake struke u odgovarajuće savete, tako da AKK ima predstavnika i u TSK i u SSK i obrnuto. Ovim bi se Kosovo uskladilo sa međunarodnim standardima i najboljom praksom i obezbedila bi se platforma na kojoj bi pritužbe u vezi sa svakom strukom mogle da se saslušaju i rešavaju.

Preporučljivo je da svaki član AKK pohađa dodatni program obuke i podizanja svesti o obavezi da Finansijsko obaveštajnoj jedinici prijavljuje sumnjive slučajeve pranja novca, u skladu sa svojom zakonskom, profesionalnom i etičkom obavezom. Advokati bi trebalo da se upoznaju sa mogućim sankcijama u slučaju da ne poštuju ovu obavezu, a iste sankcije bi trebalo da se primenjuju i izvršavaju. Advokati bi trebalo da budu upoznati sa ovom obavezom i obavešteni da nisu u sukobu sa načelom odnosa između advokata i klijenta.

Pristup informacijama i transparentnost

Preporučuje se da advokati u potpunosti iskoriste zakon o pristupu zvaničnim dokumentima kako bi osigurali autoritet u zahtevu za pristup zvaničnim dokumentima i primorali vlasti da daju takve informacije.

Preporučljivo je da AKK na svom internet portalu stavi na raspolaganje svaki statut, pravilnik i drugi podatak i na albanskom i na srpskom jeziku, u skladu sa svojom zakonskom obavezom. U

tu svrhu treba izdvojiti odgovarajući budžet.

Preporučljivo je da se svakom advokatu stavi na raspolaganje detaljniji finansijski izveštaji, uključujući i izveštaj o spoljašnjoj reviziji. Takođe, Komora bi trebalo da svake godine izdvađa budžet za spoljašnju reviziju.

Trebalo bi da se izradi poseban pravilnik o prijavljivanju advokata za pohađanje programa obuke i korišćenje stipendija, uključujući u inostranstvu poput studijskih poseta, čime bi se uredili postupak prijavljivanja, kriterijumi izbora i žalbeni postupak. Svaka prilika bi trebalo da se objavi na internetu i trebalo bi da postoji otvoreni konkurs na koji je moguće prijaviti se.

Disciplinski postupak i sankcije

Preporučljivo je da se disciplinske odluke u vezi sa advokatima objavljuju po okončanju predmeta, uključujući i ime umešanog advokata.

Član 17. Zakonika o krivičnom postupku treba primeniti da bi se AKK omogućilo da privremeno oduzme licencu advokatu u toku vođenja disciplinskog postupka, u slučaju da je predviđena kazna privremenog oduzimanja licence u trajanju dužem od 3 godine. U skladu sa tim, preporučljivo je i to da se Pravilnik o disciplinskom postupku izmeni i dopuni tako da se unese odredba o trenutnom privremenom oduzimanju licence advokatu koji je predmet disciplinskog postupka, u slučaju teže povrede, uključujući teže kršenje Pravilnika o etici ili ako je protiv advokata podignuta optužnica (teži prestup treba urediti pravilnikom).

AKK bi trebalo da nastavi svoju praksu dostavljanja podataka SSK i TSK u slučaju da se bivši advokat prijavi za mesto sudije ili tužioca, a SSK ili TSK da je kontaktira. Ovo bi trebalo da se uredi posredstvom memoranduma o razumevanju ili sporazuma i to automatski.

Pružanje besplatne pravne pomoći i rad bez naknade

Budžet za pravnu pomoć na Kosovu izgleda nije dovoljan da bi se zadovoljile stvarne potrebe. Potrebe za tim bi trebalo da se ocene i redovno prate. Preporučljivo je da se izvrši detaljna analiza isplativosti, a u kojoj bi se nastojalo da se utvrde troškovi i prednosti sistema besplatne pravne pomoći koji bi finansirala država i koji bi bio u celosti funkcionalan. Analiza isplativosti bi trebalo da se dopuni detaljnom i preciznom analizom potreba stanovništva u pogledu besplatne pravne pomoći. Trebalo bi ispitati i rešenja za unapređenje pristupa pravnoj pomoći bez povećanja finansijskih resursa. Ovo je posebno važno imajući u vidu težnje Kosova za članstvo u EU i potrebu da se ispune uslovi komunitarnog prava.

Kriterijumi podobnosti za pravnu pomoć trebalo bi da se preispitaju, posebno u smislu nove Direktive EU o pravu na pravnu pomoć. Na primer, ne primenjuje se nikakav kriterijum u pogledu osnove predmeta u toku krivičnog postupka u slučaju obavezne odbrane, a zakonom nije predviđen finansijski uslov za utvrđivanje toga da li okrivljeni nema finansijskih sredstava da plati troškove svoje odbrane u slučaju da odbrana nije obavezna. Unapređenje kriterijuma podobnosti dovelo bi do efikasnije raspodele resursa koji su na raspolaganju, uz istovremeno garantovanje delotvornog i jednakog pristupa pravnoj pomoći.

Preporučljivo je da se prikupe podaci i sastavi precizan izveštaj o usvojenom i realizovanom budžetu za pravnu pomoć, uključujući kroz primenu konkretnijih stavki datog budžeta. Ne postoji jedinstveni budžet za pravnu pomoć na Kosovu. Preporučljivo je da SSK, TSK i ABPP, kao i druge relevantne institucije, prikupe precizne podatke i sastave izveštaj o resursima koji su izdvojeni za pravnu pomoć, kao i o delotvornim budžetskim rashodima (realizovanom budžetu) u godini na koju se upućuje. Osim toga, bilo bi korisno da se stavka budžeta za pravnu pomoć koristi odvojeno od drugih budžetskih stavki za veštake i sudije porotnike, da bi se omogućilo da se jasno utvrdi koliko je sredstava izdvojeno i delotvorno realizovano za usluge pravne pomoći u toku godine.⁴⁸

Preporučljivo je da se nekako usklade tarife AKK, SSK i TSK tako da nema previše odstupanja, kakva trenutno postoje.

Preporučljivo je da se stalno radi na unapređenju sistema izbora advokata po službenoj dužnosti, u skladu sa pravilnikom, da bi se obezbedio nasumičan izbor advokata i da bi se izbegla trenutna situacija u kojoj se određeni advokati biraju u znato većem broju slučajeva od drugih.

Preporučljivo je da se uvedu mehanizmi kontrole u pogledu slučajeva besplatne pravne pomoći, uključujući uvođenje ispitivanja zadovoljstva klijenata u svakom slučaju, da bi se videlo da li advokati poštuju svoje radne obaveze i Pravilnik o ponašanju.

Preporučljivo je da se rad bez naknade uredi tako da se obezbedi da advokati poštuju svoje radne i etičke obaveze.

Preporučljivo je da se sva sredstva za besplatnu pravnu pomoć centralizuju u Agenciji za besplatnu pravnu pomoć.

Preporučljivo je da, onda kada se sredstva za besplatnu pravnu pomoć centralizuju, Agencija za besplatnu pravnu pomoć koordiniše usluge besplatne pravne pomoći u saradnji i koordinaciji sa AKK.

Organizaciona struktura Advokatske komore Kosova

U skladu sa članom 28, stav 1. Zakona o advokaturi, „Vlada Kosova prati zakonitost pravilnika Advokatske komore i ima ovlašćenja da obustavi primenu pravilnika koji je u suprotnosti sa zakonom, dok Vrhovni sud ne donese odluku o istom. Isto praćenje ograničeno je na poštovanje zakona i propisa i ne sme da naruši samostalnost Advokatske komore.“ Preporučljivo je da se postupak za nadgledanje zakonitosti akta AKK dodatno razradi i uredi.

Preporučljivo je da se preispita praksa AKK u vezi sa finansijskim upravljanjem da bi se omogućili detaljnije finansijsko izveštavanje i veća transparentnost, tako što će se članovima AKK dostavljati detaljniji finansijski izveštaji.

⁴⁸ Isto.

Preporučljivo je da se obezbedi da postupak javnog poziva za izgradnju novih prostorija ima transparentan postupak izbora.

Preporučljivo je da AKK bude aktivnija u zaštiti interesa advokata na Kosovu te da se zalaže i lobira radi unapređenja advokature.

Državno pravobranilaštvo

Preporučljivo je da Ministarstvo pravde za prioritet uzme potpisivanje tri osnovna akta predviđena Zakonom o Državnom pravobranilaštvu. Propisna organizaciona struktura pomoći će u suzbijanju korupcije i posebno u slučaju sukoba interesa, što trenutno nije obuhvaćeno zakonskom i institucionalnom strukturom DP.

ANEKS I Spisak institucija sa kojima je održan susret

Privredna komora Kosova

Privredna komora Kosova, Ogranak u Uroševcu

Privredna komora Kosova, Ogranak u Đakovici

Privredna komora Kosova, Ogranak u Gnjilanu

Privredna komora Kosova, Ogranak u Mitrovici

Privredna komora Kosova, Ogranak u Peći

Privredna komora Kosova, Ogranak u Prištini

Ministarstvo pravde

Sudski savet Kosova

Tužilački savet Kosova

Državno pravobranilaštvo

Osnovni sud u Prizrenu

Kancelarija disciplinskog tužioca

Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za besplatnu pravnu pomoć

Demokratski institut Kosova

Balkanska istražno izvestilačka mreža – BIRN

ANEKS II Literatura

1. Administrativno uputstvo MP-Br. 13/20132 o načinu polaganja i programu pravosudnog ispita
2. Aneks Statuta Advokatske komore Kosova
3. Povelja o glavnim načelima evropske pravne struke i pravilnika o ponašanju za evropske advokate
4. Član 330. Krivičnog zakonika br. 04/L-082
5. Zakonik br. 04/L-123 o krivičnom postupku
6. Odluka br. 05/142 od 19.04.2017. godine
7. Izveštaj Komisije EU o Kosovu (2017)
8. Rezolucija Evropskog parlamenta o pravnoj struci i opštem interesu u funkcionisanju pravnih sistema
9. Izveštaj o detaljnoj oceni pravosudnog sistema na Kosovu, Savet Evrope, 2018
10. Pravilnik Međunarodne advokatske komore o etici
11. Načela Međunarodne advokatske komore o ponašanju za pravnu struku
12. Standardi Međunarodne advokatske komore za nezavisnost pravne struke
13. Član 88. Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku
14. Zakon br. 03/L-007 o vanparničnom postupku
15. Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima
16. Zakon br. 04/L-141 o pravosudnom ispitu
17. Zakon br. 04/L-157 o Državnom pravobranilaštvu
18. Zakon br. 04/L-193 o advokaturi
19. Zakon br. 05/L-019 o zaštitniku građana
20. Zakon o pravnoj pomoći (04/L-017)
21. Pravilnik o etici na radu za advokate
22. Kancelarije visokog komesara, Osnovna načela u vezi sa ulogom advokata
23. Preporuka br. R (2000) 21 Komiteta ministara zemljama članicama o slobodi bavljenja advokaturom
24. Pravilnik o disciplinskom postupku u AKK
25. Pravilnik o izboru advokata po službenoj dužnosti i pružanju besplatne pravne pomoći
26. Pravilnik o uslovima advokatske kancelarije
27. Pravilnik o uslovima advokatske kancelarije
28. Pravilnik o disciplinskom postupku pred Advokatskom komorom Kosova
29. Pravilnik o advokatskim tarifama
30. Pravilnik o specijalizaciji
31. Pravilnik o ispitu iz etike na radu za advokate
32. Strategija za pomoć vladavini prava, Ministarstvo pravde (2016-2019)
33. Statut Advokatske komore Kosova
34. Ustav Republike Kosovo
35. Osnovna načela Ujedinjenih nacija u vezi sa ulogom advokata
36. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

ANEKS III
PROCENA RIZIKA ZA ADVOKATSKU KOMORU KOSOVA
UPITNIK

A. PROFIL**1. Kog ste roda? (Zaokružiti tačan odgovor):**

- a) Muškog
- b) Ženskog

2. Koje je Vaše zanimanje? (Zaokružiti tačan odgovor):

- a) Sudija
- b) Tužilac
- c) Advokat odbrane/advokat
- d) Zaposlen u Agenciji za pravnu pomoć
- e) Zaposlen u sudu
- f) Ministarstvo pravde
- g) Ostalo

U slučaju odgovora pod d, e ili f, odnosno g, preći na pitanje 2.

U slučaju odgovora pod a) Koliko vremena je sudija proveo radeći u Sudu? – navesti broj godina

U slučaju odgovora pod b) ili c) Koliko dana u sedmici provedete u sudu? – navesti broj dana

I koliko se godina bavite datim zanimanjem? – navesti broj godina

3. Da li ste član Advokatske komore Kosova DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, preći na pitanje 4.

U slučaju odričnog odgovora:

- a) Objasnite zašto niste.
- b) Da li se bavite pravnim poslovima? DA/NE (*U slučaju odričnog odgovora, preći na pitanje 4) U slučaju potvrdnog odgovora, objasniti.*
- c) Da li postoji neki pravilnik u vezi sa licima koja nisu članovi AKK, a koji obavljaju pravne poslove? Objasniti.

B. POSTUPAK IZBORA

4. Koji su kriterijumi za upis advokata?

5. Kako se ti kriterijumi sprovode?

6. Kako AKK saraduje sa MP u pogledu organizacije pravosudnog ispita? Objasniti.

7. Da li je moguće da advokata po službenoj dužnosti, na primer, izabere policija, tužilac i sudija? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, objasniti proces.

Kako bi, po Vašem mišljenju, taj proces mogao da se unapredi?

C. POSTUPAK IZDAVANJA LICENCE

8. Kakav je postupak za dobijanje advokatske licence? *Objasniti.*

9. Kako se proveravaju kandidati za advokatsku licencu? Koja sredstva postoje za proveru njihovog integriteta/ranijeg radnog staža? *Objasniti.*

10. Da li postoji neki uslov da se proveri princip „okretna vrata“, po kom bivše sudije i tužioci budu primljeni u AKK iako su otpušteni sa posla ili penzionisani? *Objasniti.*

11. Koje takse postoje za dobijanje licence i koliko su učestale?

Vrste taksi	Iznos	Učestalost
Taksa za upis i licencu		
Taksa za uniformu (odoru)		
Taksa za kancelarijski prostor		
Taksa za ispit o etici		
Taksa za prijavu		
Godišnja članarina		
Finansiranje obaveznog kontinuiranog pravnog obrazovanja		
Drugo - navesti šta		

12. Da li ste upoznati sa tarifama za isplatu naknade advokatima? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora - Kako ste se upoznali sa tim tarifama? Izaberite sve što je primenljivo.

- a) Internet portal AKK
- b) Preko kolega
- c) Drugo - navesti

U slučaju odričnog odgovora, a Vi kao advokat odbrane/advokat, kako utvrđujete svoje cene? Objasniti

13. Kako organi AKK, u saradnji sa SSK, TSK i Agencijom za besplatnu pravnu pomoć utvrđuju tarifu?

- a) Koji mehanizmi postoje za povećanje/smanjenje taksi?

D. PRAVNO OBRAZOVANJE I USAVRŠAVANJE

14. Da li postoje obavezni uslovi za kontinuirano pravno obrazovanje advokata? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, navedite koji su to uslovi i kako se uređuju.

15. Kako AKK koordiniše kontinuirano usavršavanje advokata sa Akademijom pravde Kosova?

a) Kako se mandat Centra za obuku unutar AKK razlikuje od mandata Akademije pravde Kosova u pogledu programa obuke za advokate i advokatske pripravnike?

16. Da li postoji neki program mentorstva ili usavršavanja mladih advokata/advokatskih pripravnika? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, objasnite.

U slučaju potvrdnog odgovora, kako je isto uređeno?

17. Da li advokatski pripravnici/advokati pohađaju neki poseban program obuke o mehanizmima suzbijanja korupcije u pravnoj struci? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, da li je on obavezan? DA/NE

U slučaju odričnog odgovora, koliko advokata pohađa taj program obuke u toku godine i kako se uređuje učešće?

E. OKVIR ETIKE I INTEGRITETA

18. Da li advokatski pripravnici/advokati pohađaju neki poseban program obuke o etici uopšte i/ili Pravilniku o etici? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, da li je program obuke obavezan? DA/NE

19. Ko je dužan da položi ispit iz Pravilnika o etici?

a) Koliko često advokati moraju da polažu ispit iz Pravilnika o etici?

- b) Kako se održava ispit?
- c) Koja je ocena potrebna da bi se položio ispit?
- d) Da li je moguće ponoviti polaganje ispita? U slučaju potvrdnog odgovora, u kom procentu kandidati ponavljaju polaganje ispita?
- e) Nakon što advokat položi ispit, da li se održava propratni program obuke o etici u toku karijere advokata?
- f) Da li advokati pohađaju program obuke o svojoj obavezi da aktivnosti klijenta prijave Finansijsko obaveštajnoj jedinici ako imaju razloga da sumnjaju u pranje novca?
- g) Da li ste upoznati sa odredbom iz f) gore? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora i ako ste advokat, da li ste ikada Finansijsko obaveštajnoj jedinici prijavili klijenta? DA/NE

U slučaju potvrdnog odgovora, kakav je bio postupak i ishod?

F. PRISTUP INFORMACIJAMA I TRANSPARENTNOST

20. Da li AKK objavljuje sva zakonska akta, pravilnike i srodna podzakonska akta na svom internet portalu i na svim jezicima u službenoj upotrebi? DA/NE

U slučaju odričnog odgovora, šta se trenutno ne objavljuje?

21. Da li AKK advokate obaveštava o svakom zakonskom aktu, pravilniku i srodnim podzakonskim aktima na svim jezicima u službenoj upotrebi? DA/NE

U slučaju odričnog odgovora, o čemu se advokati trenutno ne obaveštavaju?

22. Da li AKK obezbeđuje pristup svom budžetu i godišnjim finansijskim izveštajima i drugim finansijskim podacima, bilo preko svog internet portala ili neposredno dostavljanjem istih svojim članovima? DA/NE

23. Koji mehanizmi postoje za obezbeđenje transparentnosti i odgovornosti u finansijskom upravljanju u AKK? Objasniti

24. Koliko se često vrši unutrašnja i spoljašnja revizija i ko je vrši?

Vrsta	Učestalost	Preko koga	Da li je izveštaj dostupan u javnosti?
Unutrašnja revizija			
Spoljašnja revizija			

G. DISCIPLINSKI POSTUPAK I SANKCIJE

25. Kakav je sastav, ko je odgovoran za izbor i koji organi od sledećih čine disciplinske organe kojima odgovaraju?

Disciplinski organ	Sastav	Postupak izbora	Mehanizam odgovornosti/nadzora
Kancelarija disciplinskog tužioca			
Disciplinska komisija			
Komisija za žalbe			

a) Koliko je pritužbi na rad advokata/advokatskih pripravnika Kancelarija disciplinskog tužioca primila u poslednje 3 godine?

b) Od tog broja, koliko je pritužbi Kancelarija disciplinskog tužioca prosledila Disciplinskoj komisiji?

c) Koje su sankcije izrečene u tim slučajevima?

d) Od tog broja, u koliko je slučajeva uložena žalba pred Komisijom za žalbe?

Koliko je odluka Disciplinske komisije preinačila Komisija za žalbe i po kom osnovu?

H. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

26. Koje su institucije odgovorne da obezbede da advokati poštuju minimalni uslov u pogledu besplatne pravne pomoći i pro bono rada?

a) Koji mehanizmi komunikacije i koordinacije postoje između tih institucija u pogledu pružanja pravne pomoći?

27. Koji mehanizmi nadzora postoje da bi se obezbedilo da advokati poštuju ovaj obavezni uslov?

a) Kako se vodi evidencija o tome?

b) Koje su sankcije na raspolaganju za advokate koji ne ispoštuju ovaj uslov?

c) Koji postupak kontrole kvaliteta postoji za advokate koji daju pravnu pomoći i rade pro bono?

d) Kakav je postupak plaćanja advokata koji pružaju pravnu pomoć i ko je za to odgovoran?

I. ORGANIZACIONA STRUKTURA AKK

28. Ljudski resursi: Kakav je sastav i ko je odgovoran za izbor sledećih organa u AKK; kakav je njihov mandat; da li su ovi organi opremljeni punim kadrom; da li postoji žalbeni/disciplinski postupak za ove organe; i kome su podređeni?

Organ	Sastav i postupak izbora	Mandat/nadležnosti	U celosti kadrovski opremljen Da/ne	Žalbeni/disciplinski postupak	Mehanizam odgovornosti/nadzora
Nadzorni odbor					
Odbor					
Predsednik					
Potpredsednik					
Komisija za žalbe					
Centar za obuku advokata					
Stalni odbori (navesti)					
Privremeni odbori (navesti)					
Regionalni ogranci					
OKPO					

Odbor za javna pitanja					
Etika					
Pripravnici					
Zakoni					

a) Koji mehanizmi komunikacije i koordinacije postoje između AKK i sledećih institucija (a koji nisu pomenuti gore)?

- Ministarstvo pravde
- Sudski savet Kosova
- Tužilački savet Kosova
- Državno pravobranilaštvo

29. Koliko članova AKK trenutno ima?

a) Da li AKK koristi digitalnu bazu podataka za evidenciju članstva? DA/NE

U slučaju odričnog odgovora, kako se vodi evidencija članstva?

U slučaju potvrdnog odgovora, ko ima pristup toj evidenciji?

- b) Koji se podaci čuvaju u evidenciji?
- c) Da li evidencija sadrži podatke o kontinuiranom pravnom obrazovanju?
- d) Da li evidencija sadrži podatke o pružanju pravne pomoći?
- e) Koliko jednak pristup AKK obezbeđuje za manjine/ugrožene grupe na Kosovu?

J. ZAKLJUČAK

30. Navedite najmanje 3 znaka upozorenja koji mogu da ukažu na/utvrde postojanje korupcije u Vašoj instituciji/struci? Objasnite

Hvala vam na učešću!

(Footnotes)

¹ Izveštaj o pravosudnom integritetu na Kosovu, Kancelarija Ujedinjenih nacija za narkotike i kriminal (UNODC), Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), 2014, dostupan na http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20UNODC%20Report%20on%20Judicial%20Integrity_Eng.pdf

RISK ASSESSMENT FOR THE KOSOVO CHAMBER OF ADVOCATES

Prepared by Joanna Brooks
September 2019

RISK ASSESSMENT FOR THE KOSOVO CHAMBER OF ADVOCATES

The drafting and publication of this Report has been implemented by the SAEK II Project, United Nations Development Programme (UNDP), Office in Kosovo, with the support of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) in Kosovo.

Author:

Joanna Brooks

Disclaimer:

The content of this Report does not necessarily reflect the opinions of UNDP nor those of our donor, SDC.

EXECUTIVE SUMMARY

The present report is an assessment of the risks of corruption for the Kosovo¹ Chamber of Advocates and makes recommendations for reform. Its aim is to make a general assessment of the capacity of the lawyers system in Kosovo to promote and sustain integrity and to combat and prevent corruption, to identify factors within that system that may lead to or increase the threat to this capacity, and to make recommendations for risk mitigation measures.

The report is based on a study of the applicable laws and regulations of Kosovo relating to the Kosovo Chamber of Advocates (KCA) and to a series of meetings held with representatives of the KCA and other state institutions and representatives from the media and civil society. Finally, a series of focus group discussions were held with 36 lawyers and members of the KCA representing 5 of the 7 regional branches.

The report identifies 7 areas of corruption risks. It sets out the international standards relevant to each corruption risk, analyses the situation in Kosovo related to each risk and provides recommendations for reform. The 7 areas of corruption risks are: appointment procedures and licencing of lawyers; continuous legal education and training, internships and profiling; ethics and integrity framework; access to information and transparency; disciplinary procedures and sanctions; provision of free legal aid and pro bono work; and the organizational structure of the KCA.

Overall the laws and secondary legislation governing the Kosovo Chamber of Advocates are broadly adequate. However, there are gaps either in the laws and regulations, and/or in their implementation, which hamper their effectiveness. This has led to a weakening of the reputation of lawyers in Kosovo and exposes the profession to criticism. There is a need for strengthened appointment procedures and licencing of lawyers to ensure that only the best quality candidates are admitted to the Bar. The programme of continuous legal education should be constantly improved to further the professional advancement of lawyers and a specific programme related to the profiling of lawyers should be introduced, to improve the quality of services provided to both clients and the courts. The Code of Ethics should be amended to prevent the payment of lawyers in cash, which will strengthen the integrity of lawyers, promote transparency and reduce corruption. It is recommended that judges, prosecutors, lawyers and courts work together towards strengthening the integrity of the legal and judicial professions and the court process, through introducing additional disciplinary mechanisms. The appointment of lawyers *ex officio* should be regulated more effectively, and sustainable mechanisms for standardised tariffs between the KCA, Kosovo Prosecutorial Council and Kosovo Judicial Council should be introduced. The KCA is encouraged to pursue greater financial transparency, including through conducting an annual external audit. It is recommended that the procedure for monitoring the lawfulness of the KCA's Acts be further detailed and regulated. In general, the KCA is encouraged to be more active in protecting the interests of lawyers and conducting relevant advocacy and lobbying to further the lawyers' profession in Kosovo.

This risk assessment is necessarily and primarily concerned with the organisation and functioning of the Kosovo Chamber of Advocates and the extent to which it has the capacity to promote and sustain integrity and to combat and prevent corruption within the lawyers' profession in Kosovo. It is important to note that if a political system itself is corrupt and unwilling to engage in meaningful reforms, making adjustments in the organisational system of the KCA will not in

¹ References to Kosovo should be understood in the context of United Nations Security Council resolution 1244 (1999)

itself be adequate to eliminate and prevent corruption risks. It is necessary to have robust systems, which are independent, transparent and accountable and the political will to support them.

It should also be noted that the report is concerned with the risks of corruption and not with an assessment of the extent to which corruption is actually present.

TABLE OF CONTENTS

1.INTRODUCTION.....11

1.1. Background and Overview11

1.2. Scope of the Risk Assessment.....11

1.3. Corruption in the Kosovo Judicial System.....12

1.4. Overview of the Kosovo Lawyers System.....13

2.METHODOLOGY.....15

**3.CORRUPTION RISK ASSESSMENT OF THE KOSOVO CHAMBER OF
ADVOCATES18**

3.1 Appointment procedures and licencing of lawyers.....18

3.2 Continuous legal education and training, internships and profiling.....23

3.3 Ethics and integrity framework.....27

3.4 Access to information and transparency29

3.5 Disciplinary procedures and sanctions.....31

3.6 Provision of free legal aid and pro bono work.....34

3.7 Organisational structure of the Kosovo Chamber of Advocates39

4. STATE ADVOCATES OFFICE.....44

5. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS.....45

ANNEXES.....49

Annex I List of Institutions Met.....49

Annex II Bibliography of sources consulted50

Annex III Questionnaire51

1. INTRODUCTION

1.1 Background and Overview

1. The Support to Anti-Corruption Efforts in Kosovo project's (SAEK II) objective is to strengthen institutional transparency, accountability and integrity, with a particular focus on empowering citizens and access to information. To this end, the project has conducted corruption risk assessments in the health, education and mining sectors. It has contributed to the increase of the efficiency of the judicial and prosecutorial discipline mechanisms through direct support to the Office of the Disciplinary Prosecutor. This support was designed based on the recommendations of the 2014 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/UNDP Judicial Integrity in Kosovo Report, as commissioned by UNDP Kosovo.¹ In addition to the UNODC report, the judicial and prosecutorial sector has been subject to analyses and corruption risk assessments by a number of institutions including Council of Europe (CoE), Kosovo Democratic Institute (KDI), FOL, and others. However, these reports have had a limited focus on the third, complementary, part of the justice sector – the work of legal practitioners, specifically lawyers licenced by the Chamber of Advocates to carry out legal representation, thereby leaving a critical and important segment of the justice system outside of any corruption-risk analysis or recommendations. For these reasons, the SAEK project decided to commission a corruption risk assessment of the legal practitioner's sector in Kosovo.

1.2 Scope of the Risk Assessment

2. This Corruption Risk Assessment Report relates to Kosovo's legal practitioner's profession, as regulated by the Kosovo Chamber of Advocates, in line with international anti-corruption standards. There are many instances where corruption can manifest itself in relation to the legal profession and pose a risk to effective anti-corruption measures. These include the risk of corruption when entering the profession and as a member of it, as well as the risk of corruption as a practising advocate and during disciplinary proceedings. This Risk Assessment assesses the institutional set up and process on licencing, professional development and discipline of lawyers, through reviewing the organisational structure, training, examination procedures, procedures and decision-making processes, record keeping, transparency and access to information, ethics and integrity frameworks, accountability mechanisms and disciplinary procedures and sanctions. The Report considers how corruption could manifest itself in the sector, and where corruption risks potentially exist, while making recommendations to address the underlying governance and bottlenecks to effective anti-corruption measures. It considers relevant practical implications of European Union (EU) integration and pre-accession processes on comprehensive justice system reform and assistance in Kosovo. The report provides recommendations on the institutional, legislative and regulatory reforms that are required to ensure that Kosovo's legal practitioner's sector meets international standards, including those of required for the EU accession process. The Report does not assess whether corruption does or does not exist, but moreover identifies the potential risk areas where corruption could occur. In addition, the consultant was asked to include assess the situation and provide recommendations regarding the Office of the State's Attorney, due to some elements in common that this profession shares with the profession of attorneys.

1.3 Perception of Corruption in the Kosovo Judicial System

3. Since Kosovo's independence, the fight against corruption has been among the priorities of the international community and more recently of the Kosovar government. Kosovo is characterized by persistently high levels of corruption, even though the fight against corruption has been placed at the top of the agendas of ruling political parties. While Kosovo has shown commitment towards combating corruption by passing a number of laws, regulations and strategies, these initiatives have had limited impact in fighting this phenomenon. Kosovo scored 37 points out of 100 on the 2018 Corruption Perceptions Index reported by Transparency International, a downwards slide of 2 points from its 2017 ranking. It is ranked 93/180 countries, also marking a downwards slide of 8 positions from its 2017 ranking,² indicating that the public sector in Kosovo is perceived to be highly corrupt, which suggests that corruption is deeply rooted in the economic, social and political spheres.

4. The judicial system is considered among the most corrupt public institution in Kosovo.³ The constitution establishes an independent judiciary, but in practice, political interference and controversial appointments are commonplace.⁴ Nearly four in ten citizens report that bribes are offered to judges either often or very often.⁵ Positions in the judiciary remain vacant due to partisan clashes over the selection of appointees.⁶ Corruption offenses happen frequently in the judicial branch,⁷ which has led to an inability to properly implement and enforce laws.⁸ The judicial system suffers from a large backlog; over 400,000 civil and criminal cases awaited trial as of July 2016.

5. The Anti-Corruption Strategy and Action Plan 2018-2022, drafted by the Anti-Corruption Agency (the core administrative institution responsible for combating corruption in Kosovo) was adopted by the Government in March 2018, succeeding previous anti-corruption strategies dating back to 2004. The current Strategy aims to progressively and sustainably reduce corruption, strengthen institutional integrity, promote good governance, and properly implement the measures set out in the Action Plan. More specifically, the Anti-Corruption Strategy and its Action Plan include measures to combat the illegal financing of political parties and terrorism, the informal economy, money laundering, and, among others, financial crimes.⁹ The Strategy also contains specific objectives relating to the judicial sector in Kosovo. The government still needs to demonstrate genuine leadership, the ability to practice advance planning and a willingness to allocate adequate resources to the fight against corruption. Their credibility will depend on the resources allocated to implementing them. A monitoring mechanism should be established to regularly assess the impact of the strategy and action plan.¹⁰

² <https://www.transparency.org/country/KOS>

³ <http://seldi.net/publications/publications/corruption-assessment-report-kosovo-2016/>

⁴ <https://www.state.gov/documents/organization/277425.pdf>

⁵ <http://levizjafol.org/wp-content/uploads/2018/01/Kosovo-Justice-Sector-Integrity-Scan.pdf>

⁶ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

⁸ <http://www.bti-project.org/en/home/>

⁹ <http://www.legalpoliticalstudies.org/forthcoming-anti-corruption-strategy-kosovo-hold-onto-lessons-learned/>

¹⁰ Kosovo, 2018 Report, European Commission, available at <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

1.4 Overview of the Kosovo Legal Practitioner's System

6. The bar profession in Kosovo is a free and independent profession defined by article 111 of the Constitution of the Republic of Kosovo, regulated by the Law on Bar, nr. 04/L-193. The Law on the Bar, of 2013, regulates conditions to practice at the bar, rights and obligations of lawyers and the organization of the Kosovo Chamber of Advocates (KCA). In general, this law contains an all-around composition of the basic and necessary articles that any act must have, including here bar practicing, legal education, legal aid, payment, law interns, disciplinary measures, fines, etc.

According to the Law on Bar, the KCA is a professional and independent organization of attorneys qualified as a legal person, established in conformity with the law on the Statute of the Association, which is competent to exercise public authorizations and other works in the general interest. The bodies of the Association are: The General Conference, Assembly, President, Steering Committee, Supervisory Committee, disciplinary bodies and other bodies defined by the Statute of the Association. KCA Acts regulates the structure, competences, composition, modality of elections, and rights and obligations of the KCA bodies. The KCA Assembly consists of representatives of regional branches, based on a system of delegations, whereas delegated as elected in proportion with the number of members from the Regional Branches. The Assembly of the KCA consists of eighty-five (85) delegates.

The KCA is organized based on the 3 main principles, as follows:

- 1.) **The principle of self-organization** - which is implemented by issuing sub-legal acts (the Statute, Ethics Code, Regulation on Attorneys' Tariffs, and other Regulations) as well as the organizational structures defined by the KCA Statute;
- 2.) **The principle of self-discipline** - which is implemented through the KCA disciplinary bodies; the Office of the Disciplinary Prosecutor as the instance for investigating disciplinary misconduct; the Disciplinary Committee and the Committee of Appeals;
- 3.) **The principle of self-financing** - implemented through the income of the KCA, such as: licensing, membership, the KCA stamp, gifts and grants and other income in compliance with the law and statute.

7. The KCA is an independent professional organisation. It decides on the acquisition and suspension of the right to practice at the bar and establishes the fees for remuneration and compensation of lawyers' expenses. The KCA also decides on the requests for recognition of a specialization. The KCA has regional branches at each of the seven locations of the Basic Courts in Kosovo. According to the law, the right to practice at the Bar is granted following registration in the KCA Registry. A lawyer loses the right to practice at the Bar, among others, when s/he does not practice the profession for more than 6 months without any justifiable reason and if s/he has another occupation, in addition to working in a law office or law firm.¹¹ Professors and associate professors of law in Kosovo are authorized by law to provide paid legal advice and opinions, but not other forms of legal aid. Lawyers from other countries may also practice at the Bar in Kosovo under reciprocity conditions.

8. Lawyers registered with the KCA are entitled to provide legal aid, which includes the provision of legal advice and opinions, preparation of lawsuits, pleadings and other submissions, drafting of contracts and agreements, representing and defending clients in front of courts, as

¹¹ Law No. 4/L-193 On the Bar, Article 39, para. 1, subsections 1.7 and 1.8 available at [http://www.oak-ks.org/repository/docs/Ligji_per_avokatine-\(Anglisht\)_164184_427315.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/Ligji_per_avokatine-(Anglisht)_164184_427315.pdf)

well as representing them in relation to legal tasks more broadly. In addition to the lawyers' registry, the KCA also keeps records of the law interns (Register of law interns) training at a lawyer's office. The duration of the legal internship is one year. Whilst the Government supervises the lawfulness of the acts of the KCA, the Ministry of Justice monitors the work of the Bar and, compatibility with the administrative autonomy of the KCA.¹²

9. There are currently 992 advocates registered with the Kosovo Chamber of Advocates and 243 practitioners, or approximately 52 lawyers per 100,000 inhabitants. Compared to the other countries in the region, the number of lawyers in Kosovo is very low. A number of factors may explain or contribute to the low number of lawyers (compared to the population), including the requirement of mandatory defence counsel in only a limited number of criminal cases and the restrictive criteria for exercising the profession, such as the requirement of exclusive occupation and continuous exercise of the profession.¹³

10. In addition to the Anti-Corruption Strategy and Action Plan discussed above, the existing strategies related to the justice sector are currently limited to the Rule of Law Assistance in Kosovo (2016-2019)¹⁴; and the Strategic Development Plan of the Ministry of Justice (2018-2021).¹⁵ The Ministry of Justice adopted the Rule of Law Assistance Strategy 2016-2019 in 2014 with the purpose of reforming and strengthening the rule of law sector in Kosovo. It states that the *"Bar profession represents one of the most consolidated professions in Kosovo in the Rule of Law sector. However, capacity building and transparency within the Kosovo Chamber of Advocates (KCA), strengthening professional oversight and disciplinary bodies within the KCA and equal access to the KCA membership, establishment of programs for continuous training and profiling of advocates are challenges and key to reforms of this profession. Finally, the creation of an electronic system for data integration in the advocacy system would help exchange data and communication between lawyers."* It recommends to *"strengthen administrative and managerial capacities of the KCA; increase of Advocates' practical knowledge in criminal and civil cases; continuous improvement of Advocates training; improvement of ethical standards and disciplinary measures for members of the bar exam, increase of Advocates performance; as well as public awareness on the existence and importance of free legal professions, excluding the Advocacy as an institution that exists from the past."* The Strategic Development Plan of the Ministry of Justice adopted in October 2017 and available only in Albanian intends to achieve the full functionalism of the State Advocacy Office and create a special department for arbitration matters. It asserts that the difficulties the State Advocacy Office is facing in its duties, mainly by dealing with a voluminous number of cases with a small number of members as State Advocates. The strengthening of this institution through increasing its representation capacity of state institutions and the number of members (including advocates) and increasing the infrastructure size falls within the 5th strategy objective. It is to be noted that there are no policies initiated and/or developed whatsoever, either by the KCA or other Rule of Law sector institutions that are related to any matter from the mandate and responsibilities of the subject institution from which either Bar members or the general rule of law sector would benefit.

¹² Law No. 4/L-193 On the Bar, Article 44

¹³ In-depth Assessment Report of the Judicial System in Kosovo, Council of Europe, 2018, available at <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

¹⁴ Available at [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

¹⁵ Only available in Albanian via <https://md.rks-gov.net/page.aspx?id=2,1#>

2. METHODOLOGY

11. In the present risk assessment of the lawyer's profession in Kosovo, the resilience of the lawyer's profession was assessed against the body of international standards on the role of lawyers, their independence and integrity, which has been developed by groups of lawyers and experts under the auspices of international organisations including the United Nations (UN), the European Parliament, Council of Europe (CoE), Council of Bars and Law Societies in Europe (CCBE) and the International Bar Association (IBA).

12. For the purposes of the present corruption risk assessment, a set of 8 international standards and principles on the role of lawyers, their independence and integrity are referred to when assessing corruption risks in the Kosovo lawyer's profession:

1. UN Basic Principles on the Role of Lawyers 1990¹⁶
2. UN Convention against Corruption 2004¹⁷
3. European Parliament Resolution on Legal Professions and general interest in the functioning of the Legal Systems 2006¹⁸
4. Recommendation No. R (2000) 21 of the Committee of Ministers to Member States on the freedom of exercise of the profession on a Lawyer¹⁹
5. Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers 2013²⁰
6. International Bar Association International Code of Conduct (first adopted 1956) 1988 ed.²¹
7. International Bar Association Standards for the Independence of the Legal Profession 1990²²
8. International Bar Association Principles of Conduct for the Legal Profession 2011²³

13. In addition to these 8 core documents, the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention on Human Rights and the European Union Charter of Fundamental Rights underpin this assessment. The information for the corruption risk assessment has been gathered to a large extent by interviewing and collecting the informed opinions of lawyers, members and representatives of the Kosovo Chamber of Advocates, other relevant legal actors, as well as international donors, civil society organisations and observers in Kosovo, who have first hand experience of the extent to which laws, systems, procedures and official practices are enforced and operational. Data was also collected from existing sources such as laws and regulations in Kosovo and reports by international organisations and NGOs. A full bibliography of sources consulted can be found at Annex II. A list of national laws, regulations and strategies that informed the risk assessment is provided below:

¹⁶ Available at <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-role-of-lawyers/>

¹⁷ Available at https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

¹⁸ Available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEX T+TA+P6-TA-2006-0108+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁹ Available via <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

²⁰ Available at http://www.ccbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf

²¹ Available at http://www.ibanet.org/images/downloads/international_ethics.pdf

²² Available at <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=F68BBBA5-FD1F>

²³ Available via <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=bc99fd2c-d253-4bfe-a3b9-c13f196d9e60>

1. Law on the Bar²⁴
2. Law on Legal Aid²⁵
3. Law on establishing the Kosovo Academy of Justice
4. KCA Statute²⁶
5. Annex to the KCA Statute²⁷
6. KCA Code of Ethics 2012²⁸
7. KCA Regulation on Financial Management of the KCA²⁹
8. KCA Regulation on Administration of Ethics Examination³⁰
9. KCA Regulation on Disciplinary Procedure³¹
10. KCA Regulation on Lawyers' Tariff³²
11. KCA Regulation on Mandatory Continuous Legal Education³³
12. Rule of Law Assistance Strategy in Kosovo 2016-2019³⁴

14. An initial background paper commissioned by the UNDP Office in Kosovo, has informed the development of this current risk assessment.

15. Findings provided in the initial background paper were discussed with the stakeholders who were interviewed as part of this report, as well as being included in the questionnaire and discussed during the focus group discussions. This approach was taken to validate or repudiate the findings during a site visit from 5-8 June 2018, followed by a series of validation focus group discussions from 19-22 November 2018. During this process, a series of meetings took place with representatives of public institutions, including the Kosovo Chamber of Advocates; the Office of the Disciplinary Prosecutor; the Kosovo Judicial Council (KJC) and Kosovo Prosecutorial Council (KPC Disciplinary Committee); the Anti-Corruption Agency; the Office of the General State Advocate; the Ministry of Justice; the Free Legal Aid Agency; the Basic Court in Prizren; the Balkan Investigative Reporting Network (BIRN); and the Kosovo Democratic Institute. A list of institutions met is provided at Annex I. For reasons of anonymity only institutions and not individuals are listed.

²⁴ Law No. 04/L-193 on the Bar.

²⁵ Law No. 04/L-017 on Free Legal Aid,

²⁶ Statute of Kosovo Bar Association. http://www.oak-ks.org/repository/docs/1111.Statute_of_the_KBA-_844663.pdf

²⁷ Annex to the Statute. http://www.oak-ks.org/repository/docs/Aneks_statuti_eng._494507.pdf

²⁸ Lawyers Code of Professional Ethics. [http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_\(ENG\)_\(update_January_2014\)_638576.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_2012_(ENG)_(update_January_2014)_638576.pdf)

²⁹ Regulation on Financial Management of the KCA http://www.oak-ks.org/repository/docs/2.KBA_Financial_Regulation_122955.pdf

³⁰ Regulation on the exam in code of professional ethics of advocates. http://www.oak-ks.org/repository/docs/3.KBA_Regulation_on_Administration_of_Ethics_Exam_842137.pdf

³¹ KCA Regulation on Disciplinary Procedure http://www.oak-ks.org/repository/docs/5.KBA_Regulation_on_Disciplinary_Procedure_188935.pdf

³² KCA Regulation on Lawyers' Tariff http://www.oak-ks.org/repository/docs/10.REGULATION_ON_LAWYERS'_TARIFF_149997_26781.pdf

³³ Items 1-10 are available via the KCA website at <http://www.oak-ks.org/en-us/laws?>

³⁴ Available at [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_\(Justice_and_Internal_Affairs\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rule_of_Law_Assistance_Strategy_in_Kosovo_2016-2019_(Justice_and_Internal_Affairs).pdf)

16. A questionnaire for the KCA and other relevant institutions was specifically designed to elicit data and information to inform the risk assessment. A combination of closed and open questions were included in order to gather as much qualitative data as possible. The questionnaire can be found at Annex III. The interviewees that were met during the site visit were provided in advance with a copy of the questionnaire, in the local language. Questionnaires were completed by the following institutions: the Pristina Regional Branch of the KCA, the Disciplinary Committee of the Prosecutorial Council, the Office of the Disciplinary Prosecutor, the Basic Court in Prizren, and representatives of the KCA. The data and information received in the questionnaires has been integrated into both the analysis of the risks relating to the legal practitioner's sector in Kosovo, as well as into the recommendations, both of which are provided below under section 3.

17. During the interviews, closed as well as open questions to the stakeholders were posed concerning the areas of corruption risk as detailed in this report. While the methodological approach used mixed (qualitative and quantitative) methods, the greatest emphasis of the risk assessment was on gathering qualitative data.

18. During the course of the interviews additional information was gathered, which was triangulated to the greatest extent possible by cross-checking with other stakeholders from the relevant institutions as well as with UNDP, and by cross-referencing with the background documents consulted during the desk review phase. Throughout the risk assessment process, a cross-section of data sources was identified in order to optimise data collection and ensure triangulation. As many interviews as possible were conducted in the given timeframe, in order to ensure the integrity and the comprehensiveness of the risk assessment. Wherever possible data gathered, both qualitative and quantitative was triangulated, through cross verification from more than two sources. For interviews, this was done through posing a similar set of questions to the multiple interviewees. For the document review this was accomplished through crosschecking data and information from multiple sources, to increase the credibility and validity of the material. In addition, a series of focus group discussions were held, with a wider sample of KCA representatives, to further test and validate or repudiate the information, findings and recommendations contained in this report. Focus Group Discussions were held in 4 locations throughout Kosovo, Prishtinë/Pristina, Peja/Peć, Mitrovice/Mitrovica and Gjilan, Gnjilane. Representatives from six of the seven regional branches of the KCA participated in the discussions. A total of 36 KCA members participated, including 14 women. In order to gather the opinions of both less experienced and more experienced lawyers, and to test whether there were differences in opinions and experiences among these groups, lawyers with experience ranging from 4 months year to over 20+ years participated.

19. This report was commissioned as a qualitative report and the sample of representatives interviewed and surveyed does not represent a scientifically quantitative sample. Comments made within the body of the report that refer to "interviewees" and "attorneys" who participated in the interviews, questionnaires and focus group discussions, refer only to comments received from those individuals, and do not necessarily represent the Attorneys profession as a whole. As stated above, all information received was triangulated to the greatest extent possible, however it is beyond the scope of this report to analyse the veracity of all information received in the stakeholder interviews, questionnaires and focus group discussions.

3. CORRUPTION RISK ASSESSMENT OF THE KOSOVO CHAMBER OF ADVOCATES

20. As per the ToR, the corruption risk assessment of the KCA sets out 7 areas of corruption risks related to the licencing of lawyers, organizational structure of the KCA and training of lawyers as detailed below:

1. Appointment procedures and Licencing of lawyers
2. Continuous legal education and training
3. Ethics and integrity framework
4. Access to information and transparency
5. Disciplinary procedures and sanctions
6. Provision of free legal aid and pro bono work
7. Organizational structure of the KCA

21. The assessment of the seven areas of corruption risks for the KCA follows three steps:

First, relevant international standards are set out at the start of each section, which serve to guide the recommendations on how to mitigate corruption risks and improve the functioning of the KCA;

Secondly, the situation in Kosovo related to the relevant international standards is analysed based on the qualitative and quantitative data gathered by the international consultant during the interviews with key stakeholders, as well as research of primary and secondary data sources including laws and regulations, reports and other relevant sources;

Thirdly, where appropriate, recommendations for reforms and improvements are made.

3.1 Appointment procedures and Licencing of Lawyers

International standards

22. International standards refer to the criteria for access to and the conditions of membership in the Bar, to ensure that they do not compromise the independence of lawyers and to ensure that there is no discrimination in the appointment or licencing of lawyers. In order for legal assistance to be effective, it must be carried out independently. This is recognised in the preface to the **UN Basic Principles on the Role of Lawyers** which states that “adequate protection of the human rights and fundamental freedoms to which all persons are entitled, be they economic, social and cultural, or civil and political, requires that all persons have effective access to legal services provided by an independent legal profession.”

23. With regards to discrimination in the appointment of lawyers, Article 10 of the UN Basic Principles of the Role of Lawyers states “Governments, professional associations of lawyers and educational institutions shall ensure that there is no discrimination against a person with respect to entry into or continued practice within the legal profession on the grounds of race, colour, sex, ethnic origin, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, economic or other status, except that a requirement, that a lawyer must be a national of the country concerned, shall not be considered discriminatory.” In addition, the IBA Standards on the Independence of the Legal Profession stipulate “Ev-

ery person having the necessary qualifications in law shall be entitled to become a lawyer and to continue in practice without discrimination."

24. In addition to the standards set out above concerning independence and discrimination, most states require certain criteria to be met in the appointment of lawyers. These usually include citizenship requirements; completion of a certain number of years of legal education; passing of a Bar Examination; not having previous criminal convictions and sometimes ethical and integrity criteria, including being of good moral standing. Some also require a period of apprenticeship or internship before a prospective lawyer can obtain his/her licence.

Analysis of the Situation in Kosovo

25. The Constitution and the Law on the Bar provides for the independence of the lawyers profession in Kosovo. The Law on the Bar stipulates the requirements and conditions that need to be fulfilled:

- 1.1. Citizenship of the Republic of Kosovo;
- 1.2. A diploma of law faculty in Kosovo or a diploma of a law faculty of a foreign country that is recognized in accordance with laws regulating the higher education in the Republic of Kosovo;
- 1.3. Fully capable to work;
- 1.4. Bar exam passed in the Republic of Kosovo;
- 1.5. Not to have regular employment;
- 1.6. Not to be under criminal proceedings or not to be tried for criminal offence for which it has been foreseen a sentence with imprisonment up to one (1) year that would make the candidate indecent to practice bar;
- 1.7. To enjoy high esteem in performing bar in compliance with the Code;
- 1.8. To have a suitable office for the performance of bar and required technical conditions in compliance to KCA's sub-legal acts;
- 1.9. At least one (1) year has passed from the decision to reject the registration application at the KCA;
- 1.10. To have completed the exam of Lawyers Code of Ethics pursuant to the regulation adopted from the KCA.

26. There are no criteria relating to the personal or professional integrity of the candidate or a requirement for them to be a person of high reputation and/or good moral standing.

27. Regarding the legal status of lawyers, it is currently not defined by law whether lawyers are a physical person or a legal person. Whereas the Law on the Bar presents three ways of bar practicing (individually, joint office, law firm), it does not specify the entity. Some lawyers have reported that this has caused issues for them.

28. The organization of the Bar Exam in general falls under the competence of the Ministry of Justice (MoJ), which sets a Commission whose composition is proposed by the Ministry and then adopted by the Assembly. The Bar Exam is the same for prospective judges, prosecutors

and lawyers. Despite cooperation between the KCA and the MoJ being assessed by interviewees as satisfactory and although in the past the Commission has included representatives from the KCA, in its current composition, there are no KCA representatives included. The Commission is mandated for a period of two years and its members are selected based on the proposal of the Ministry of Justice. The Commission is responsible for developing the Bar Examination paper. The requirements of the candidates to enter the Bar Exam in Kosovo are defined by the Law on the Bar Examination and by an administrative instruction. Any candidate needs to be a citizen of the Republic of Kosovo, have a law degree in accordance with the four-year programme or to have finished master's studies. In addition, it is required to have work experience of at least one year in legal matters in courts, state prosecutors' office, or having two years of experience in public institutions, public agencies and/or administration of international institutions of Kosovo.³⁵

29. Approximately one third of candidates who sit the Bar Examination pass on the first attempt. Candidates have the option to re-sit the exam after a period of six months. After this second sitting, they can re-sit again but have to wait for a period of 12 months. There is no limitation with regards to the number of times a candidate can sit the bar exam. All Bar Examination results are made public and there is a possibility to appeal.

After passing the Bar Examination, it is a legal requirement under the law that in order to obtain the license to practice law in Kosovo a lawyer must be registered at the KCA Registry. Initially, the Lawyer needs to submit the registration request at the KCA, after that the KCA will decide to admit or terminate the request. The candidate with the submission of the registration request is obliged to pay a fee, which is not higher than three minimal wages in Kosovo.

30. There are missing mechanisms to prevent persons accountable of unethical behaviour from registering and obtaining a license from the Bar. It often occurs that judges and prosecutors are subject to disciplinary proceedings, conducted by their respective institutions, and it has become widespread practice for them to resign, only to become Bar members later. Additionally, many judges or prosecutors, who are not subject to disciplinary proceedings, decide to become lawyers, in many cases after the statutory age of retirement, which does not apply to the lawyers' profession. Some lawyers feel that the Bar has become a "retirement home" for former judges and prosecutors. In these situations, they experience situations in which they become defence counsel attending the hearings with judges and prosecutors, with whom they have already built solid collegial relationships, and have the power to potentially influence proceedings. In addition, during the development of this report, there were no mechanisms in place to publish the names of judges or prosecutors who have been subject to disciplinary proceedings, which makes the integrity vetting, conducted by the KCA as part of its licencing procedure, obsolete. This is also the case for lawyers who are subject to disciplinary proceedings who leave the Bar and become judges or prosecutors. Although information is shared by the KCA if requested by the KJC or KPC and vice versa, there are no formal and binding mechanisms in place to regulate this. Concerns regarding these issues were raised by many of the interviewees interviewed for this report, including representatives of the KCA, who commented that at present, there are no procedures to reject these applications. In terms of the verification procedures of the applicants' documents, the KCA currently has no mechanisms in place to do this. The KCA check whether all the requisite documents are included or not. Actual verification is done based on the certificate presented that the applicant is not under investigation and a personal statement that they have not been discharged from the position of judge or prosecutor. In cases of judges or prosecutors who are applying to be lawyers, the KCA will contact the KJC or KPC respectively to check whether there has been a disciplinary decision against the applicant, however, if the applicant resigned prior to the disciplinary decision being made, there are no mechanisms between the KCA/KJC/KPC to share this information. Similarly, there are insufficient verification mechanisms in place regarding other articles, including 1.5 regarding employment and 1.6 regulating that those who have been under

³⁵ Law No. 04/L-193 on the Bar, Article 10

criminal investigation for crimes with a sentence of over one year are prevented from becoming lawyers. The lawyers interviewed as part of this risk assessment are aware of numerous lawyers who have full time employment, yet still receive a licence to practice at the Bar. Similarly, there are instances where candidates who have criminal convictions and have been sentenced to over one year's imprisonment, who have been admitted to the Bar. Overall, participants in the focus group discussions and those interviewed felt that it was not difficult to become a lawyer and that there are insufficient criteria, the criteria which do exist are not adhered to and that insufficient verification mechanisms exist. They feel that both the requirements and the standards should be raised, which would improve the quality of lawyers.

31. There are also concerns regarding the limitation period for disciplinary misconduct, which at present is three years. Thus in theory a lawyer/judge/prosecutor could be charged, resign, wait for the limitation period to expire and then reapply to one or other profession. There is a similar situation regarding when the "conviction" for disciplinary misconduct is spent. Again at present, a lawyer/judge/prosecutor who has been found guilty of professional misconduct can reapply to one or other profession once the "conviction" is spent.

32. It is noted that under the Law on Disciplinary Proceedings for Judges and Prosecutors, the former issue is currently addressed, by stipulating that in the event that a judge or prosecutor who is under disciplinary proceedings resigns prior to the conclusion of the disciplinary proceedings, the case will still continue until its conclusion. In addition, all final disciplinary decisions, with the exception of the non-public reprimand, including names, will be published on the KJC or KPC website.

33. Another issue is regarding the number of lawyers, which some KCA members view is too high, although as discussed in the introductory section of this risk assessment, the number of lawyers in Kosovo is one of the lowest in the region. However, since 2014, the number of licenced lawyers has approximately doubled, and this trajectory looks set to continue. Every two months the KCA accepts new lawyers after they have passed the Bar Examination and other requirements. This was viewed as too frequent by many of the lawyers who participated in the focus group discussions. They are concerned that as the number of lawyers rapidly increases, the quality and reputation of the Bar decreases, with lawyers fighting for work and many being insufficiently prepared for life at the Bar. The lawyers feel that the KCA is simply admitting applicants to the Bar in order to obtain the licencing and membership fees. It was reported that no application to the Bar has ever been refused. Although this was not verified with the KCA, this perception indicates that the criteria are not sufficiently stringent and/or the verification mechanisms are not sufficiently adhered to. Although the number of lawyers cannot be regulated, the quality control criteria and mechanisms should be firmly grounded in legislation and supported by regulations on their implementation to ensure that only the best quality candidates are joining the KCA and thus providing legal services in Kosovo.

34. The current membership fee to be a member of the KCA, including financing the MCLE, is €350 per annum, while the initial fee for licencing, which includes costs related to sitting the ethics examination, robes etc. is approximately €1,200.

Type of fee	Amount	Frequency
Registration License fee	510 euro (3 minimum wages in Kosovo)	One time tariff
Uniform fee (robe)	38.50 euro	One time tariff
Office fee	150 euro (inspection of working conditions)	One time tariff
Ethics exam fee	150 euro	One time tariff
Application request fee	20 euro	One time tariff
Annual Membership Fee	300 euro	Annual tariff
Financing of mandatory continuous legal education	50 euro	Annual tariff
Total	1218.50 Euro	

35. Some lawyers commented that they want to amend these costs to be more inline with other countries in the region. They propose to increase the initial licencing fees to €5000 and reduce annual membership to €290 (although it is currently only €120 p/a in both Serbia and Montenegro). This is perceived as being a way to increase the quality of lawyers at the Bar. Other lawyers raised the issue of access to the Bar, if the initial licencing fees are too high. They were concerned that this would prevent qualified and capable candidates who are not able to meet the higher licencing fees from being able to join the Bar. In general participants felt that the fees for initial licencing should be higher but that the annual membership fees should be lower, since this is the main source of income for the KCA and it should not be a profit-making organisation. When compared to other countries in the region and within the EU, the annual membership fees are high.

Recommendations

36. It is recommended that the Law on the Bar is amended to include additional selection criteria relating to the personal and professional integrity of the candidate as well as their high reputation and moral good standing. This will strengthen the quality of lawyers at the Bar and help to ensure that lawyers are persons of integrity. At the same time, it is recommended to review the existing criteria and ensure that they are implemented and verifiable. Additional mechanisms should be introduced to verify the documentation submitted by applicants. More rigorous selection criteria and verification mechanisms will raise the standards of the Bar and add to its credibility.

37. It is highly recommended that the law defines the legal status of lawyers accurately and that lawyers are defined as legal persons.

38. It is recommended that at least one representative from the KCA should be included in the Bar Examination Commission and provide inputs into the content of the Bar Examination.

39. It is recommended that the Law on the Bar be amended regarding the procedures for former Judges and Prosecutors becoming lawyers in the same geographical region. Amendments should include geographical restrictions on where former judges and prosecutors can practice law. Similar amendments should be made to the laws covering judges and prosecutors, to prevent lawyers becoming judges or prosecutors in the same geographical locations. Additional verification procedures should be introduced to vet this requirement as well as the requirements relating to not having additional employment and not having a criminal conviction. Article 10, paragraph 1.6 of the Law on the Bar should be amended to prevent anyone with a criminal conviction being licenced.

40. It is also recommended to review the limitation period for misconduct of lawyers, judges and prosecutors as well as how long the disciplinary “conviction” remains in force as at present, there is nothing to stop lawyers/judges/prosecutors from reapplying for one or other position either after the limitation period (3 years) has expired or when the “conviction” is spent.

41. Following the Law on Disciplinary Liability for Judges and Prosecutors and to ensure uniform legal solutions within the legal professions, it is also recommended that the Law on the Bar and related regulations be amended to allow the publication of final disciplinary decisions, including the names of lawyers’ subject to disciplinary proceeding. This is discussed further below.

42. It is recommended that a comparative study on the quality control mechanisms and licencing and membership fees be conducted, to ensure that the KCA is meeting international standards and is inline with best practices. This is of particular importance given Kosovo’s EU aspirations.

3.2 Continuous legal education and training, internships and profiling

International standards

43. International standards are universal in their recognition of the importance of continuous legal education and training for lawyers. For example, the UN Basic Principles on the Role of Lawyers, article 9 states *“Governments, professional associations of lawyers and educational institutions shall ensure that lawyers have appropriate education and training and be made aware of the ideals and ethical duties of the lawyer and of human rights and fundamental freedoms recognized by national and international law.”*

44. Similarly, the IBA Standards on the Independence of the Legal Profession articles 2 and 3 stipulate *“2. Legal education shall be open to all persons with requisite qualifications and no one shall be denied such opportunity by reason of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, status or physical disability. 3 Legal education shall be designed to promote knowledge and understanding of the role and the skills required in practising as a lawyer, including awareness of the legal and ethical duties of a lawyer and of the human rights and fundamental freedoms recognised within the given jurisdiction and by international law.”*

45. Recommendation No. R (2000) 21, Principle II on Legal education, training and entry into the legal profession reiterates this *“All necessary measures should be taken in order to ensure a high standard of legal training and morality as a prerequisite for entry into the profession and to provide for the continuing education of lawyers. Legal education, including programmes of continuing education, should seek to strengthen legal skills, increase awareness of ethical and human rights issues, and train lawyers to respect, protect and promote the rights and interests of their clients and support the proper administration of justice.”* The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers refers to continuing professional development. It states *“Lawyers should maintain and develop their professional knowledge and skills taking proper account of the European dimension of their profession.”*

Analysis of the Situation in Kosovo

46. Continuous legal education is mandatory (MCLE) for lawyers in Kosovo and is regulated by the Regulation on Mandatory Continuous Legal Education. This regulation determines the manner of obtaining, calculation of credits within MCLE, responsibilities of the Training Centre, sanctions in case of failing to reach the number of credits and other issues. Without completion of the necessary number of credits, a lawyer will be unable to renew his/her licence. The KCA has a database, which registers all participants, the number of sessions they have attended and the number of credits that have been received. All MCLE requirements are to be met by 31st December each year. There is a 3 months grace period for those lawyers who have not met this requirement to finalise and obtain the requisite credits. If the obligation is still not met then the lawyer is fined €300 but their obligation to complete the requirements remains. If according to the report of the Training Centre, after passing the additional deadline of 90 days from the day of the end of the reporting year, it shall be verified that the lawyer has failed to fulfil the number of required credits of MCLE for two years, then the Steering Committee of the KCA shall suspend the licence of that lawyer. A lawyer may regain the right to re-join the Bar after fully meeting the educational requirements for two years and after having paid the respective fee of €1,000 to return. In such cases the Steering Committee returns the licence to the respective lawyer for exercising Bar activities. In 2014, 300 lawyers were fined under these provisions. Since then, all lawyers have met their MCLE obligations. However, some lawyers feel that MCLE is not taken seriously enough, either by the KCA or by the lawyers themselves, and that lawyers only complete the requirements to avoid being fined, rather than out of a genuine interest to continue their education and training. The objectives of the MCLE are as follows:

- Legal education for lawyers related to legislative reforms and development in the practice;
- Offering professional support to the lawyers in their practice;
- Encouraging Exchange of knowledge, methods and the best professional practices;
- Strengthening professional skills in writing, justification and argumentation while implementing laws in practice;
- Contribution to information sharing for the lawyers in the jurisprudence, economic, social and cultural field;
- Improved knowledge on the international law and especially European law;
- Offering a multidisciplinary approach on the topics based on training needs of the lawyers.

47. Each active lawyer is obliged to complete 10 credits of MCLE per year. Lawyers with under three years experience must complete a total of 15 credits, whereas lawyers aged over 70 years only have the obligation to complete five credits per year. 25 per cent of all credits must relate to professional ethics for each lawyer. One (1) credit hour in MCLE Programme shall be from the field of eliminating the prejudices related to legal profession, based amongst others in gender, ethnic, religious, heritage, national, physical disability, age or sexual orientation basis. For the provision of free legal aid services, one credit is given for every 3 hours of legal aid services provided. Lawyers needs and views are taken into account in the design of the curricula and approximately 50-60 training sessions are held each year. In September of every year, preparations begin to draft the training programmes for the following year, using many evaluation

mechanisms based on the needs of the KCA's membership, amongst which is the questionnaire for the evaluation of trainings needs, which is sent to all attorneys to consider their training needs in different fields. Upon receiving the responses by the attorneys, these materials and proposed topics are collected in a unique document and presented to the group of experts in charge of drafting the training programme, with 25% of the training hours committed to professional Ethics and the KBA disciplinary system. Afterwards, this training draft-programme is presented to the Steering Committee, which after the review/revisions/comments approves it, so it will be ready in time for the following year. Throughout the years, the Training Centre has fulfilled the implementation of training programmes by 100%, as foreseen. Each lawyer pays €50 per year towards the MCLE training costs. The KCA and the Academy of Justice have a Memorandum of Understanding. This coordination comes to practice during the drafting process of training curricula and the selection of trainers by the Academy to serve in the KCA. As per the trainings, organized by various donors, there is strong coordination and cooperation to implement joint trainings for lawyers, judges and prosecutors.

48. The KCA Training Centre was established with the aim to support a sustainable system for the continuous capacity building of attorneys, practicing attorneys and the whole legal community in Kosovo, in compliance with the standards and practices of developed countries. The vital role of training attorneys is the improvement of professional skills and the foundation of knowledge so each and every one of them can contribute the best in achieving the objectives of practicing their profession. The main competences of the Training Centre are: organizing obligatory trainings for Attorneys, organizing the process of specialization for Attorneys, the ethics exam for attorneys, training of candidates for the Bar Exam, the programme of the inclusive trainings for interns, the mentoring programme for female students, the exam of suitability for foreign lawyers, training for trainers and research and publication from various fields of interest. The TC has a mandate to train lawyers and law interns, whereas the Academy of Justice aims to establish an institution that is suitable to the dynamics of legislative developments, changes in the judicial and prosecutorial system, regional and wider cooperation, development of training programmes for enhancing the skills of the beneficiaries as well as the development of legal resources for research, harmonized with the highest international standards. Within its mandate, the Academy trains judges and prosecutors in the continuous and initial legal education, but it can organize trainings for lawyers too, if there is a request by the KCA³⁶.

49. The TC conducts a specific Mentoring for Women Students programme, aiming to support women students planning to practice law, introducing them to other women lawyers, the TC in cooperation with the University of Pristina, jointly announces a vacancy to recruit women students from the Law Faculty, in cooperation with the President of the Committee for Gender Issues at the KCA, and select the mentors (attorneys) for this Programme, which began in October 2013 and still continues. The interest of the mentors and mentees is high thus contributing to the success of this Project which will continue, aiming to eliminate the difficulties for women to enter the legal career, such as work/life balance, discrimination and lack of support and also to advance the relation between women students and those that are practicing lawyers.

³⁶ Law Nr. 05/L -095 on the Academy of Justice, Article 22, Training for State attorney, attorneys and other free professions

50. The lawyers who were interviewed and those who participated commented that there are a number of shortcomings with regards to the system of continuous legal education. It is felt that lawyers only participate in the trainings to avoid being fined, but without any real interest in participating. The trainings are repetitive and cover topics that the lawyers are already familiar with. For example, one respondent commented that he has been obliged to participate in the same training on the Code of Ethics for the past 15 years. It was felt that the training offers “nothing more than meeting the mandatory official requirements...and yields no affect whatsoever.” The training programme is not conducted throughout the year, but trainings are only offered in February and March, immediately before the end of the additional 90-day allowance for lawyers to complete their annual CLE. It was also commented that the mechanism for selecting trainers is not transparent. It should be noted that some lawyers expressed their satisfaction with the CLE programme offered by the KCA.

51. In addition to the lawyers’ registry, the KCA also keeps a record of the law interns (Register of law interns) training at a lawyer’s office. The duration of the legal internship is one year. In addition, Law interns are compelled to pay an annual fee of €100 for an internship at a law office. Although the issue of internships was not discussed at length with the participants of the focus groups, a number of newly qualified lawyers commented that they felt the internship did not sufficiently prepare them for joining the Bar. In addition, they felt that no support was provided by the KCA for young lawyers in terms of practical skills training or preparing them for joining the Bar.

52. At present, there is no profiling of lawyers in Kosovo. The Rule of law strategy acknowledges that *“establishment of programmes for continuous training and profiling of advocates are challenges and key to reforms of this profession.”* The Strategy recognizes that *“the fight against corruption and organized crime of all kinds remains a challenge for Kosovo authorities. This issue should be viewed from two aspects, in terms of internal institutional fighting the institutional strengthening of internal mechanisms of relevant institutions is required, while on the other hand, upon taking responsibilities currently exercised by EULEX, an additional need is noted, among other things, for further profiling.”* The Strategy advocates for developing advanced programmes for the profiling of lawyers and other justice and correctional professionals, as a way to convincingly help in preventing and fighting corruption. The KCA does not provide any individual or training programme related to the profiling of lawyers. During the focus group discussions, many lawyers referred to the lack of profiling as being a serious obstacle in the fulfilment of their work as well as in the reputation of the lawyers profession. It was felt that through a programme of serious training, lawyers could become profiled in their respective field, leading to the provision of a higher quality service to their clients as well as to the courts. This would raise the reputation of the lawyers profession as a whole and would enable a more equal distribution of work, they felt.

Recommendations

53. It is recommended that the KCA continue with its programme of mandatory continuous legal education, with its strong emphasis on ethics and integrity training and education. Additional mechanisms should be introduced to ensure the continuous improvement of lawyers’ training, as recommended in the national Rule of Law Strategy, and that it meets the needs and interests of the lawyers. This should include transparent selection criteria for trainers; an annual programme of trainings, which is available to all lawyers in advance and from which they can select the most relevant and interesting sessions to participate in; and greater attention to the training needs assessment and to meeting the lawyers needs in the training programme. It is also recommended that additional training is provided to newly licenced lawyers, in particular practical skills based

training, that would prepare them sufficiently for being a member of the Bar.

54. It is recommended that the fine for failing to meet mandatory legal education obligations is made legally binding, due to legal safety. Currently, this fine is not legally foreseen.

55. It is recommended that the KCA consider introducing the profiling of lawyers, as envisaged for other justice professionals and as referenced in the national Rule of Law Strategy. This would improve the quality of services provided to both clients and the courts and would bolster the reputation of lawyers in Kosovo.

3.3 Ethics and integrity framework

International standards

56. International Standards require lawyers to be persons of the highest integrity, who are regulated by an appropriate Code of Ethics. For example, The **IBA International Principles**, principle 2 on honesty, integrity and fairness states “A lawyer shall at all times maintain the highest standards of honesty, integrity and fairness towards the lawyer’s clients, the court, colleagues and all those with whom the lawyer comes into professional contact.” The commentary accompanying this article emphasises that trust in the legal profession requires that every member of the legal profession exemplify personal integrity, honesty and fairness. Lawyers have an obligation to be professional with clients, other parties and counsel, the courts, court personnel, and the public. This obligation includes civility, professional integrity, personal dignity, candour, diligence, respect, courtesy, and cooperation, all of which are essential to the fair administration of justice and conflict resolution.

57. The European Parliament Resolution on Legal Professions and general interest in the functioning of the Legal Systems article 9 “Encourages professional bodies, organisations and associations of legal professions to establish codes of conduct at European level, including rules relating to organisational matters, qualifications, professional ethics, supervision, liability and communications, in order to ensure that the ultimate consumers of legal services are provided with the necessary guarantees in relation to integrity and experience, and to ensure the sound administration of justice.”

58. The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers discusses trust and personal integrity stipulates, “relationships of trust can only exist if a lawyer’s personal honour, honesty and integrity are beyond doubt. For the lawyer, these traditional virtues are professional obligations.”

59. With regards to receipt of payments, the CCBE Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers states “3.8.1. Lawyers who come into possession of funds on behalf of their clients or third parties (hereinafter called “client funds”) have to deposit such money into an account of a bank or similar institution subject to supervision by a public authority (hereinafter called a “client account”). A client account shall be separate from any other account of the lawyer. All client funds received by a lawyer should be deposited into such an account unless the owner of such funds agrees that the funds should be dealt with otherwise. 3.8.2. The lawyer shall maintain full and accurate records showing all the lawyer’s dealings with client funds and distinguishing client funds from other funds held by the lawyer. Records may have to be kept for a certain period of time according to national rules.”

Analysis of the Situation in Kosovo

60. The lawyers' profession in Kosovo is regulated by a Code of Ethics, which is comprised of several principles. In addition to the Code of Professional Ethics of Lawyers, there is a Regulation administering the code of ethics exam, which lawyers must pass. This exam is taken prior to a lawyer receiving his/her licence and is based on the Code of Ethics. Applicants are required to demonstrate their understanding of the Code of Ethics. No training is provided by the KCA prior to the applicant taking the examination. The Commission for Ethics of the KCA, comprised of three members, marks the exam and that in the last round approximately 75 per cent of candidates passed. Since 2017, the Commission for Ethics has also been responsible for devising the examination questions, which consist of both multiple choice questions and open questions.

61. The decision to form the Ethics Examination Commission was taken at a meeting of the Executive Board in May 2017. However, the implementation of the Code of Ethics for lawyers remains weak, according to the observation of the European Union Commission³⁷ and confirmed by a number of interviewees. Their concerns relate to the lack of efficiency and transparency regarding the rules and regulations relating to the Ethics Examination, including the identification/design of questions, as well as the implementation of the examination itself.

62. A UNDP-supported online corruption reporting platform, Kallxo, has received complaints about lawyers who are attending court without being prepared for the hearing as well as observing this first-hand through Kallxo's court monitoring project. This results in cases being adjourned unnecessarily and is a breach of the lawyer's professional code of ethics. The reports of complaints from Kallxo are always forwarded to the KCA, but the KCA has to date, never reported back on what measures have been taken. Kallxo inform that approximately 10 per cent of complaints received by Kallxo and observed by them during the court monitoring relate to allegations of incompetence against lawyers, (including being late or not attending court, being improperly attired, being unprepared etc.) however the KCA reports that it has received only 2 cases from Kallxo and neither related to the incompetence of lawyers.

63. The Anti-Corruption Agency has also received complaints against lawyers for trying to influence judges and/or prosecutors with monetary bribes. This is confirmed in a number of studies, where lawyers are perceived as the most frequent intermediaries in cases of influencing legal proceedings, as indicated in Kosovo CSOs reports. Similarly, the Basic Courts have complained of lawyers entering the court of their own free will and interrupting proceedings or going into the judge's chambers and trying to influence cases. Likewise, there are also reports of cases of lawyers whose spouses are judges or prosecutors and who seek to influence proceedings. The FLAA reports that it has received a very small number of complaints against lawyers and referred these to the KCA but there was no follow-up. The KCA reports that it has not received any complaints against lawyers from the FLAA. It should be noted that there are also many complaints about judges and prosecutors who do not abide by their Code of Ethics, in particular with regards to equal access to judges outside court hearings. Article 9 of the Criminal Procedural Code sets out the principle of equality of parties in proceedings, and several articles of the 2016 Code of Professional Ethics for Judges require judges to avoid such situations. Both prosecutors and lawyers should be treated impartially and equally, and unequal access to judges outside court hearings should be minimised. The lawyers who participated in the focus groups stated that despite these breaches in ethical duty by judges and/or prosecutors, the lawyers do not make formal complaints because "these people are protected", "it would damage and destroy us professionally", and "there is no point".

³⁷ Kosovo, 2018 Report, European Commission, 17/04/2018 available at <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

64. With regards to integrity, the Kosovo legal framework allows lawyers to obtain payment from their clients in cash. Obviously, this creates corruption opportunities and illegal transactions, as well as potentially damaging the integrity and reputation of lawyers. The international instruments, particularly the Charter of CCBE, assert that payments should be done only through bank accounts. Moreover, there must be an institution that monitors these payments, with the purpose to observe the legality of such transactions. This information should be kept for a period of time determined by national law, which in the case of Kosovo is six years.

65. With regards to a lawyer's legal, professional and ethical obligation to report cases of suspected money laundering to the Financial Intelligence Unit (FIU), despite the KCA holding information sessions in this respect, no cases of suspected money laundering have ever been reported by a lawyer to the FIU. Many lawyers who were consulted were not aware of this obligation and had not received training on it. Some lawyers even considered that this would be a breach of lawyer-client privilege.

Recommendations

66. It is recommended that the Code of Ethics is strengthened to ensure that it is inline with international standards, in particular with regards to the payment of lawyers in cash, which should be prohibited. This would promote the integrity of lawyers, transparency and reduce corruption, among many other benefits. It is also recommended that the rules and regulations relating to the Ethics Examination be enhanced, to allow for greater efficiency and transparency.

67. It is recommended that judges, prosecutors, lawyers and courts work together towards strengthening the integrity of the legal and judicial professions and the court process. This includes having mechanisms in place whereby breaches of the respective codes of ethics can be reported, investigated and punished accordingly, without fear to the complainant and without a perception that the respondent will be protected. One possibility to address this issue would be to have a representative from each profession in the respective councils, so that the KCA would have a representative in both the KPC and KJC and vice versa. This would bring Kosovo inline with international standards and best practice and would provide a platform whereby the issues and complaints regarding each profession could be voiced and addressed.

68. It is recommended that all members of the KCA undergo additional training and awareness raising on their obligation to report suspected cases of money laundering to the Financial Intelligence Unit, as per their legal, professional and ethical obligations. Lawyers should be made aware of possible sanctions if they do not fulfil this obligation and these sanctions should be implemented and enforced. Lawyers should be aware of this obligation and informed that it is not in conflict with the principle of lawyer/client privilege.

3.4 Access to information and transparency

International standards

69. The package of international standards referred to in the risk assessment call for the promotion of transparency and accountability. International law recognises the need for lawyers to have access to all the relevant information to a case in which they may be involved. Thus, States must "*ensure lawyers access to appropriate information, files and documents in their possession or control in sufficient time to enable lawyers to provide effective legal assistance to their clients.*" UN Basic Principles, Principle 21. This Principle also stipulates "*Such access should be provided at the earliest appropriate time.*"

70. Other international instruments and organisations also rank the values of transparency and accountability as fundamental and recommend the publication of acts not only for the Bar Associations, but also for all public institutions in general.

Analysis of the Situation in Kosovo

71. The KCA has a communications office, which is responsible for maintaining its website as well as publishing a quarterly newsletter for all lawyers on relevant developments in the sector and other issues. In addition, it sends emails to members regarding draft laws, trainings, events, as well as a Facebook page and the option to communicate via SMS. One of the issues regarding access to information is that the KCA does not always publish all its acts in all official languages of Kosovo. The KCA management confirmed this during the interview and the reason provided for this was lack of budget. There are new regulations, new tariffs and new statutes that the public and lawyers cannot access, and this can bring damaging consequences. Of those acts that are published, most of them are only in Albanian or in English. This hinders both transparency and access, in particular for Kosovo's minority populations, and is a breach of the KCA's legal obligation to provide all documents in Kosovo's minority and majority languages. Notably, the Basic Principles on the Role of Lawyers asserts that access to documents must be provided to lawyers by competent authorities, applicable to the Kosovo Bar Association in this matter. In addition, even when acts are published, there is no additional information on the approval of these acts by the Steering Committee or the rationale behind adopting them. Many lawyers view this as a serious problem.

72. In addition to the Bar Association, there are other institutions in which lawyers face difficulties in having proper access to files, documents and other necessary information. The UN Principles on the Role of Lawyers clearly stipulates that lawyers should be given access to information as early as possible by every public competent authority. When lawyers have proper access to information, they get to know the case and the law better. Therefore, they become better at exercising their legal profession by handling better their cases and providing better services to their clients. In Kosovo, the Law on Access to Official Documents regulates access to documents, however some lawyers reported still facing difficulties in accessing documentation from the authorities and state institutions.

73. With regards to access to and the transparency of financial data relating to the KCA there are currently no mechanisms in place for all the financial reports or data to be shared with all the KCA members. Instead, the KCA offers access to its members to the KCA budget and financial reports through the delegates of the KCA Assembly who represent the KCA lawyers, and the Assembly approves the budget and financial reports, whereas the Presidents of the KCA Branches are provided with the regular monthly financial reports of the KCA. The Assembly is the KCA's highest body and they approve the annual budget and financial report. The KCA regional members elect delegates of the Assembly. The KCA President and the Executive Board are responsible for implementing the budget. According to its Financial Regulation, the KCA conducts an internal audit twice per year by the Supervising Council and an external audit once per year with an external auditing firm. The KCA reported that the audit reports are available to KCA members but they are not published as such. Some lawyers were of the opinion that an external audit of the KCA has never been conducted, and they have never been provided access to one. Transparency and accountability in the financial management is ensured through the following: approval of the budget by the KCA Assembly as the highest KCA body, reporting to the KCA Steering Committee on a monthly basis, internal financial control through the Steering Committee and the external financial control through the external and independent audit.

74. A number of interviewees and participants in the focus group discussions raised their concerns regarding the management of financial resources by the KCA. They reported that the Management of the KCA shows unaccountability and lack of transparency in relation to its Bar members. As a result, they say the relationship between the members and management, in terms of their mutual rights and obligations, is damaged and has become fragile. Although, the interviewees acknowledge that the KCA does publish an extract of the budget for its members, their opinion is that the majority of its budget report is filled with numbers showing the cost of various expenses, such as official trips, organized events, logistics etc. but there is no detailed explanation of expenses provided and these figures remain too generic, leaving opportunities for manipulation and corruption. They feel that the absence of an accessible mechanism to track and identify all the expenses made from the Bar creates unaccountability and non-transparency. The participants of the focus group discussions supported these opinions. It was also reported during the focus group discussion that a recent case for misuse of funds was initiated.³⁸

75. During stakeholder interviews and focus groups some participants informed that although requests from lawyers for greater transparency, in particular with regards to the financial reports have been made to the KCA, to date, these have not been forthcoming and no official response has been provided. These interviewees further state that in addition to the dissatisfaction among members with regards to the lack of transparency of financial reporting, there is also a perception of nepotism and favouritism with regards to the selection of lawyers to participate in foreign study tours. There are reports from the lawyers interviewed that these opportunities are not made public and that there are no specific selection criteria.

Recommendations

76. It is highly recommended that lawyers fully utilise the Law on Access to Official Documents in terms of giving them authority in demanding access to documents and enforcing the authorities to provide such information.

77. It is recommended that the KCA make available on their website all statutes, regulations and other information in both Albanian and Serbian, as per its legal obligation. A suitable budget should be allocated for this purpose.

78. It is recommended that more detailed financial reports, including the external audit report are made available, but not limited, to all lawyers. The external audit reports should also be budgeted for in the Chamber budget every year.

79. A specific regulation regarding the opportunities for lawyers to apply for trainings and scholarships, including those abroad such as study tours, should be developed, which would regulate the application procedure, the criteria for selection and the appeals process. All opportunities should be published online and there should be an open call for applications.

3.5 Disciplinary procedures and sanctions

International standards

80. The issue of disciplinary proceedings and sanctions is covered significantly by international standards, considering the fact that they should be in conformity with the UN Conventions of

³⁸ <https://kallxo.com/kallezim-penal-ndaj-kryetarit-te-odes-se-avokateve-osman-havolli/>

Human Rights, the European Convention on Human Rights and other international instruments, and with the principle of proportionality respectively. For example, the UN Basic Principles contain certain basic requirements to be followed in disciplinary proceedings against lawyers so that they conform to international law. For example, “26. Codes of professional conduct for lawyers shall be established by the legal profession through its appropriate organs, or by legislation, in accordance with national law and custom and recognized international standards and norms. 27. Charges or complaints made against lawyers in their professional capacity shall be processed expeditiously and fairly under appropriate procedures. Lawyers shall have the right to a fair hearing, including the right to be assisted by a lawyer of their choice. 28. Disciplinary proceedings against lawyers shall be brought before an impartial disciplinary committee established by the legal profession, before an independent statutory authority, or before a court, and shall be subject to an independent judicial review. 29. All disciplinary proceedings shall be determined in accordance with the code of professional conduct and other recognized standards and ethics of the legal profession and in the light of these principles.”

81. The IBA Standards also make reference to disciplinary proceedings “21. Lawyers’ associations shall adopt and enforce a code of professional conduct of lawyers. 22. There shall be established rules for the commencement and conduct of disciplinary proceedings that incorporate the rules of natural justice. 23. The appropriate lawyers’ association will be responsible for or be entitled to participate in the conduct of disciplinary proceedings. 24. Disciplinary proceedings shall be conducted in the first instance before a disciplinary committee of the appropriate lawyers’ association. The lawyer shall have the right to appeal from the disciplinary committee to an appropriate and independent appellate body.”

82. Recommendation No. R (2000) 21 Principle VI concerns disciplinary proceedings “Where lawyers do not act in accordance with their professional standards, set out in codes of conduct drawn up by Bar associations or other associations of lawyers or by legislation, appropriate measures should be taken, including disciplinary proceedings. Bar associations or other lawyers’ professional associations should be responsible for or, where appropriate, be entitled to participate in the conduct of disciplinary proceedings concerning lawyers. Disciplinary proceedings should be conducted with full respect of the principles and rules laid down in the European Convention on Human Rights, including the right of the lawyer concerned to participate in the proceedings and to apply for judicial review of the decision. The principle of proportionality should be respected in determining sanctions for disciplinary offences committed by lawyers.”

Analysis of the Situation in Kosovo

83. In Kosovo, the disciplinary procedure is determined by a specific regulation, which is valid for both lawyers and lawyer interns, which was adopted in November 2014. This regulation has established three disciplinary authorities within the KCA, which must act independently and impartially. The first authority is the Office of the Disciplinary Prosecutor, responsible mainly for receiving and reviewing requests by any person for investigation of a lawyer. A request can be made by a person if they observe a lawyer to be subject of “professional misconduct,” which consists of an act or omission that violates any of the standards provided by the Law on the Bar, Statute of the Bar, the regulation itself and/or the Code of Ethics. In addition, professional misconduct consists of violating any disciplinary order or judgment and practicing law when suspended or having an inactive status. After receiving and reviewing a request, this authority is empowered to gather any evidence related to the request and informs the lawyer subject to the investigation request, to give him/her an opportunity to respond. The last step of the Office of the Disciplinary Prosecutor is to prepare a report about the matter in hand and send it to the second authority, the Disciplinary Committee. The latter is responsible again for approving or rejecting the request, upon holding several hearings, presenting evidence and hearing witnesses, experts and lawyers subject to the disciplinary proceeding request. If the Disciplinary Committee decides to approve the request, it will be able to impose several sanctions in various forms, starting from warnings, fines, temporary or permanent prohibition of the right to practice law, and temporarily or permanently de-registering law interns. If the lawyer is unsatisfied with the decision,

he or she has the right to file an appeal at the, the Appeals Committee. The appeal should contain the grounds for refusing the decision and a motion to reverse (wholly or in part) or review the case. This appellate review is held in a closed session and new evidence can be presented only if a reasonable ground is provided as to why they were not presented in the first instance. After the sessions and hearings are finished, the decision of the Appeals Committee is final.

84. Currently, the decision is not made public and the name of the lawyer remains confidential, although the KCA is trying to strengthen their Disciplinary Commission and is discussing whether to publish final verdicts with names, or whether to continue only publishing statistics. The KCA has the right to suspend the lawyer's licence during the course of the proceedings, only in cases where the potential punishment is over 3 years suspension (Article 17 Criminal Procedure Code), however in most cases, the lawyer's licence is only revoked at the time when the final verdict is made, meaning that lawyers who have potentially committed an act of professional misconduct can still carry on practising. If a lawyer is suspended the KCA sends this decision to the courts and prosecutors to ensure that the lawyer is prevented from continuing to practice.

85. During the period of 2015-2017, the Disciplinary Prosecutor (DP) received 217 complaints and initiated 85 ex officio cases making a total of 302 disciplinary procedures. In the period of 2015-2016-2017 the DP sent cases to the Disciplinary Committee and rejected the following:

- In 109 cases, its was recommended that the attorney/the practicing attorney to be announced as accountable
- In 173 cases it was recommended that the attorney not be announced accountable, to reject the complaint
- In 30 cases, the complaints are rejected due to prescription/
- In total, 312 cases

In the time period, years 2015 - 2017, the following action has been taken:

- 22 disciplinary measures of reprimand
- 24 disciplinary measures of fines
- 1 suspension of license for 6 months

For the time period, years 2015 - 2017 the Complaints Committee received 93 cases. In 2015 - 2017 the Committee on Complaints, the Disciplinary Committee has returned 20 cases for review and re-decision for the following reasons:

- Disciplinary Committee has held the main hearing session without the presence of the parties and despite their request to postpone the session and enclosure of evidence
- The Disciplinary Committee has not verified the full factual situation
- Due to the severity of the disciplinary measure Disciplinary Committee has held the main hearing session without the presence of the parties and without the parties facing each other during the procedure

- The Disciplinary Committee has not qualified the violation
- The Disciplinary Committee has not considered the complaint
- The Disciplinary Committee has not justified the manner of action or the causes
- The whole panel of the Disciplinary Committee must be changed and the dispositive must be justified.

86. The law foresees that administrative conflict may be initiated against certain disciplinary actions, at the competent court.³⁹ This in itself may present a legal problem as the legal subjectivity of the KCA as a legal entity is confused with being a public administration body against which an administrative conflict may be initiated. Although the Law on General Administrative Procedures broadens the concept of bodies exercising public authority, the provisions of the procedural law for initiating administrative conflict must also be aligned with.

Recommendations

87. It is recommended that disciplinary decisions regarding lawyers be made public at the conclusion of the case, including the name of the lawyer involved.

88. Article 17 of the Criminal Procedural Code should be implemented to allow the KCA to suspend a lawyer's licence during the course of any disciplinary proceedings where the potential punishment is over 3 years suspension. In line with this, it is also recommended that the Regulation on Disciplinary Proceedings be amended to include a provision for the immediate suspension of lawyers who are under disciplinary proceedings, for any serious offence, including a serious breach of the Code of Ethics or if a lawyer is indicted (serious offences to be defined in a regulation).

89. The KCA should continue with its practice of providing information to the KJC and KPC when former lawyers apply for a judicial or prosecutorial position, and the KJC or KPC contacts it. This should be regulated through a Memorandum of Understanding or better yet, through legal provisions as a legally binding mechanism.

90. It is recommended that articles permitting the initiation of administrative conflict at the competent court, in the Law on the Bar, to be more explicit, as the KCA is not a body (of public administration) based on the definition by the Law Nr. 03/L-202 on Administrative Conflict (Article 3, para., sub-para. 1.1., Law).⁴⁰ This requires alignment with the Law Nr. 05/L-031 on General Administrative Procedure.

3.6 Provision of free legal aid and pro bono work

International standards

91. The right to free legal aid is recognised and protected throughout international law, stemming from the UN Universal Declaration of Human Rights. The UN Basic Principles of the Role of Lawyers emphasises the importance of free legal aid and pro bono work "3. Governments shall

³⁹ Law on the Bar, Article 6, par. 6 and Article 55

⁴⁰ "Body of public administration, bodies of local government and other bodies, and other bodies under its supervision, when exercising public authorizations decide in administrative matters."

ensure the provision of sufficient funding and other resources for legal services to the poor and, as necessary, to other disadvantaged persons. Professional associations of lawyers shall cooperate in the organization and provision of services, facilities and other resources. 4. Governments and professional associations of lawyers shall promote programmes to inform the public about their rights and duties under the law and the important role of lawyers in protecting their fundamental freedoms. Special attention should be given to assisting the poor and other disadvantaged persons so as to enable them to assert their rights and where necessary call upon the assistance of lawyers."

92. Similarly, the IBA Standards state "14. Programmes of legal education shall have regard to the social responsibilities of the lawyer, including co-operation in providing legal services to the needy and the promotion and defence of legal rights of whatever nature whether economic, social, cultural, civil and political and specially rights of such nature in the process of development. 15. It is a necessary corollary of the concept of an independent bar that its members shall make their services available to all sectors of society that no one may be denied justice. 16. Lawyers engaged in legal service programmes and organisations which are financed wholly or in part from public funds, shall enjoy full guarantees of their professional independence in particular by a) the direction of such programmes or organisations being entrusted to an independent board with control over its policies, budget and staff; b) recognition that, in serving the cause of justice the lawyer's primary duty is towards the client, who must be advised and represented in conformity with professional conscience and judgement."

93. Recommendation No. R (2000) 21 Principle IV is in reference to access for all persons to lawyers. It states, "All necessary measures should be taken to ensure that all persons have effective access to legal services provided by independent lawyers. Lawyers should be encouraged to provide legal services to persons in an economically weak position. Governments of member states should, where appropriate to ensure effective access to justice, ensure that effective legal services are available to persons in an economically weak position, in particular to persons deprived of their liberty. Lawyers' duties towards their clients should not be affected by the fact that fees are paid wholly or in part from public funds."

94. Furthermore, in 2016, the EU passed a new Directive on the Right to Legal Aid, to guarantee legal aid in criminal proceedings. The directive should be incorporated into the national legislation of member states by May 2019 (with the exception of Denmark, Ireland, and the UK). The directive affirms that anyone who is the subject of criminal proceedings has a right to legal protection and a lawyer they can afford. Member states will now be required to provide legal aid to criminal suspects and accused persons without delay, at minimum prior to police questioning, investigation, and evidence gathering. The new directive also establishes practical rules for how legal aid systems should operate, requiring an effective and competent legal aid authority that must make decisions diligently, respect the rights of the defence, and require member states to provide adequate funding and training for legal aid decision makers and lawyers. Member states are required to ensure that there is an effective legal aid system that is of adequate quality, and it establishes that legal aid services should be of a quality adequate to safeguard the fairness of proceedings, with due respect for the independence of the legal profession.⁴¹

Analysis of the Situation in Kosovo

95. The provision of free legal aid in Kosovo is regulated by the Law on Free Legal Aid but also by the Criminal Procedure Code (CPC). The Law on Free Legal Aid regulates, among others, the types of legal aid, the eligibility criteria, the providers, and the financing of free legal aid. The law is aimed at ensuring effective access to justice for individuals that do not have sufficient financial means. Free legal aid is provided in civil, administrative, minor offence and criminal cases. It covers: information and legal advice relating to legal procedures; drafting of the paperwork and

⁴¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3366_en.htm

other technical assistance that is related to the completion of the case; and representation in civil, administrative, minor offence and criminal procedures. This law establishes the Agency of the Free Legal Aid (FLAA), which is responsible for organizing and providing free legal aid. Article 36 of the Law on the Free Legal Aid stipulates that the Agency is financed from the Kosovo budget, prepared by the Ministry of Finance. In contrast to the KJC and the KPC, the FLAA does not enjoy, by law, budgetary independence. The law, however, provides that the Agency may accept donations from local and international donors.⁴²

96. In addition to what falls within the scope of application of the Law on Free Legal Aid, the CPC requires that a lawyer free of charge be appointed *ex officio* by the court to assist the defendant in cases of mandatory defence if he/she remains without a defence counsel or fails to obtain one. The CPC also requires that a lawyer free of charge be appointed *ex officio* by the court in cases of non-mandatory defence, if certain requirements are met. The lawyer appointed by the court *ex officio*, is drawn from the list of authorized lawyers from the KCA.

97. As explained above, the provision of free legal aid is regulated by the Law on Free Legal Aid and by the Criminal Procedure Code (CPC). Two schemes for the provision of free legal aid are in place: one involves legal aid that is provided by a lawyer (from the KCA) appointed *ex officio* by the court – mainly in criminal cases; the other consists of legal aid that is provided by the FLAA – mainly in ‘other than criminal’ cases but in a few criminal cases as well. An independent institution, the Agency for Free Legal Aid, manages legal aid, within the scope of the Law on Free Legal Aid. The Agency is the operative body responsible for organizing and providing free legal aid. It carries out its mandate along the directives of the Free Legal Aid Council, the oversight institution responsible for monitoring the work of the Agency and for drafting policy priorities in this field, compatibly with the financial means available.⁴³

98. Mandatory defence applies when very important rights and guarantees of the accused are at stake. These can be related to the vulnerability of certain individuals (e.g. when the defendant is mute, deaf or displays signs of mental disorder or disability); or to the specific stage of the criminal procedure (e.g. at the arrest stage; at hearings on detention or remand; when an indictment has been brought for a criminal offence punishable by imprisonment of at least ten years; or when the defendant seeks to enter an agreement to plead guilty for a crime that is punished by one year or more of imprisonment). It should be noted that no criterion related to the merits of the case applies during criminal proceedings in mandatory defence cases, when the judge appoints a defence counsel at public expense.⁴⁴

99. As explained above, a judge shall also appoint a lawyer at public expense in some cases of non-mandatory defence if several requirements are met. The judge has some margin of discretion in determining whether it is “in the interest of justice” to appoint a free defence counsel upon the request of a defendant who lacks the financial means to pay the costs. Of note, the law does not specify a financial criterion to determine whether a defendant lacks the financial means to pay the cost of his/her defence. The only requirement is that, before the appointment of the defence counsel, the accused should complete an affidavit listing the assets owned and declare that he/she cannot afford legal counsel.

100. The guarantees provided by the law in Kosovo appear comprehensive and comply with international and European fair trial standards. However, effective access to legal aid and the

⁴² In-depth Assessment Report of the Judicial System in Kosovo, January 2018, Council of Europe, available at <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

delivery of quality services encounter several obstacles in practice. Some deficiencies have been observed in both the provision of legal aid by the FLAA in civil cases and the *ex officio* system of representation in criminal cases. As emphasised by different interlocutors in Pristina, one of the main difficulties with regard to the provision of legal aid by the FLAA is related to the fact that the available financial resources allocated to this institution are often not sufficient to match the demand for legal aid. For example, a report conducted by the Kosovo Legal Institute⁴⁵ showed that 80 per cent of criminal defendants were un-represented within the general criminal departments, which deals with cases that have a sentence of a maximum of eight years.

101. Alongside the five FLAA offices financed through government resources, another eight clinics had been operating throughout the country since 2010, supported by UNDP funds. When the UNDP project terminated in May 2014, the clinics closed and consequently cases dropped by 50 per cent. Deficiencies have also been identified in the *ex officio* system of representation in criminal cases. A very high number of defendants are not represented by defence counsel. This is because the appointment of defence counsel at public expense is rarely made, unless the defendant's case is within the list of cases prescribed by the CPC as being one in which such appointment is mandatory.⁴⁶

102. There is no single budget for legal aid in Kosovo, because, as explained above, both courts and the FLAA are involved in granting free legal aid. Moreover, when a lawyer is appointed free of charge during the pre-trial stage of criminal proceedings, the costs are covered by the budget of the KPC. In these cases, there is a legal obligation for the police to inform the prosecutor as to the reason for the arrest. After the initial assessment, and if the offender is held, the prosecutor asks the police to inform the KCA. A Memorandum of Understanding with the KCA regulates this. The police, prosecutor or court can no longer directly appointment a lawyer.

103. Thus, it is notable that Legal Aid budget is limited and spread around many institutions such as Judiciary/KJC; Police-Prosecution/KPC and the Free Legal Aid Agency. It is also important to note that the budgetary lines in the KJC and the KPC budget cover the budget for legal aid (i.e. the payment of lawyers), but also the budget of experts and lay judges. Therefore, the figures are an overestimate of the resources effectively dedicated to legal aid.

104. There are un-clarities when it comes to the tariffs for free legal aid; there is a regulation on the lawyers' tariff adopted in 2017 by the KCA, but then there is another form created by the KJC on its own, providing the fee for compensating lawyers. The KCA regulation and KJC's form are not compatible with each other. The Regulation on the tariff for lawyers affirms that payments can be completed either in cash or through bank account. (See discussion above). The latest promulgated version of this regulation has been made in 2017.

105. There is no sufficient existing mechanism with regards to the evaluation of the free legal aid performance of lawyers or their professional ethics while on duty. Both compensated and pro bono legal aid are asserted in the Law on the Bar and the conditions to which they can be provided or refused, for which the law requires further subordinate acts regarding these two elements to be adopted from the KCA. The regulation on these two matters is provided only in Albanian, and it upholds that the KCA will organize anonymous polls for judges, prosecutors, clients and representatives of the Free Legal Aid Agency, with the purpose of evaluation the performance of lawyers providing legal aid and pro bono work. Notwithstanding, the Government of Kosovo has suspended the execution of this regulation by a decision taken on 19th April 2017. The official

⁴⁵ <https://kli-ks.org/en/category/publikime-en/>

⁴⁶ In-depth Assessment Report of the Judicial System in Kosovo, January 2018, Council of Europe, available at <https://rm.coe.int/in-depth-assessment-report-of-the-judicial-system/16807828e6>

website of the KCA has not published this decision or any other information confirming the suspension of this regulation. In addition, client satisfaction surveys were piloted in cases of juvenile justice, with the support of OSCE, however this is no longer on going.

106. In 2017, the KCA adopted a new regulation on the *ex officio* appointment of lawyers, in order to avoid possible conflicts of interest and the appointment of the same lawyers repeatedly by the KPC and KJC. This regulation created a centralised list of lawyers, held by the KCA, who can be appointed *ex officio*. When a need occurs for the appointment of an *ex officio* lawyer, the court directly contacts the KCA with a request for legal assistance. The KCA allocates a lawyer and communicates this back to the court. A 24-hour hotline is provided, with support from OSCE and lawyers are appointed on a rotational basis. Weekly lists of appointing lawyers for the needs of the courts, prosecutors and the police are published at the beginning of every week (for the prior week) on the webpage of the KCA. Failure to abide by this system of appointing lawyers is a grave disciplinary violation and the KCA, KPC and KJC reported instances of judges and prosecutors being disciplined for violating this mechanism. This is a good step forward and should continue, with emphasis on the random allocation of lawyers. The KCA reports that this system could be further improved by closer cooperation between the KCA, KJC, KPC and the Kosovo Police. It was reported by some members of the focus group discussions, that although there have been some small improvements in the appointment of lawyers *ex officio*, since the KCA has established its list of authorised lawyers and initiated a rotational system, there is still not full transparency in the appointments. They claim that it is still the case that a small number of lawyers receive the largest number of *ex officio* appointments. They comment that this can be easily verified through the weekly lists of *ex officio* appointments, which are published by the KCA. The same regulation foresaw that lawyers with less than 3 years experience could not represent clients who were charged with offences dealt with by the serious crimes department. There were complaints made to the Ministry of Justice, in particular from young lawyers that the regulation was not inline with primary legislation and was discriminatory. As the MoJ retains a mandate to review all KCA legislation and regulations, it suspended this regulation. The KCA objected to this suspension and the case is currently pending legal proceedings.

107. In addition to the provision of free legal aid, the KCA is currently in the process of trying to establish a pro bono centre. This is still not regulated and discussions have only recently started.

Recommendations

108. The budget for legal aid in Kosovo does not seem sufficient to cover real needs. Those needs should be assessed and regularly monitored. It is recommended that a thorough cost-benefit analysis, which would seek to specify the costs and benefits of a state funded and fully functioning system of free legal aid. The cost-benefit analysis should be complemented by a thorough and accurate needs assessment of the population with respect to free legal aid. Solutions to improve access to legal aid without increasing financial resources should also be explored. This is particularly important given Kosovo's EU aspirations and requirements to meet the Acquis.

109. The eligibility criteria for legal aid should be reviewed, in particular in light of the new EU Directive on the Right to Legal Aid. For instance, no criterion related to the merits of the case applies during criminal proceedings in mandatory defence cases, and the law does not specify a financial criterion to determine whether a defendant lacks the financial means to pay the cost of his/her defence in cases of non-mandatory defence. Improving eligibility criteria would result in a more efficient allocation of the available resources, while guaranteeing effective and equal access to legal aid.

110. It is recommended to collect and report accurate data on the approved and implemented budget for legal aid, including by implementing a more specific itemization of the budgetary lines concerned. There is no single budget for legal aid in Kosovo. It is recommended that the KJC, the KPC, the FLAA and other relevant institutions involved collect and report precise data on the approved resources dedicated to legal aid and the effective budgetary expenditure (implemented budget) incurred during the reference year. Furthermore, it would be useful to use a budgetary line for legal aid that is separate from other budgetary lines for experts and lay judges so as to allow a clear identification of the resources that are allocated to and effectively implemented on legal aid services per year.⁴⁷

111. It is recommended to introduce some alignment between the tariffs of the KCA, KJC and KPC so that they are not as divergent as they currently are.

112. It is recommended that continuous improvements be made to the system of the *ex officio* appointment of lawyers, inline with the regulation, to ensure the random allocation of lawyers and to avoid the current situation whereby certain lawyers receive far more cases than others.

113. It is recommended that quality control mechanisms be introduced with respect to cases of free legal aid, including the introduction of client satisfaction surveys in all cases to monitor whether lawyers are fulfilling their professional obligations and upholding their Code of Conduct.

114. It is recommended that the provision of pro bono cases be regulated to ensure that lawyers meet their professional and ethical obligations.

115. It is recommended that all funds for free legal aid be centralised within the Free Legal Aid Agency.

116. It is recommended that once the free legal aid funds are centralised, the Free Legal Aid Agency should coordinate the services for provision of free legal aid in cooperation and coordination with the KCA.

3.7 Organizational structure of the KCA

International standards

117. Freedom of association constitutes an essential requirement for the proper functioning of the legal profession. Although everyone enjoys this freedom, it acquires specific importance in the case of persons involved in the administration of justice. The UN Basic Principles of the Role of Lawyers principles 24 and 25 state "*Lawyers shall be entitled to form and join self-governing professional associations to represent their interests, promote their continuing education and training and protect their professional integrity. The executive body of the professional associations shall be elected by its members and shall exercise its functions without external interference. 25. Professional associations of lawyers shall cooperate with Governments to ensure that everyone has effective and equal access to legal services and that lawyers are able, without improper interference, to counsel and assist their clients in accordance with the law and recognized professional standards and ethics.*"

⁴⁷ Ibid.

118. These principles are confirmed by the IBA Standards, which stipulate “*There shall be established in each jurisdiction one or more independent self-governing associations of lawyers recognised in law, whose council or other executive body shall be freely elected by all the members without interference of any kind by any other body or person. This shall be without prejudice to their right to form or join in addition other professional associations of lawyers and jurists.*”

119. Recommendation No. R (2000) 21, at Principle V also discusses associations “*Lawyers should be allowed and encouraged to form and join professional local, national and international associations which, either alone or with other bodies, have the task of strengthening professional standards and safeguarding the independence and interests of lawyers. Bar associations or other professional lawyers’ associations should be self-governing bodies, independent of the authorities and the public. The role of Bar associations or other professional lawyers’ associations in protecting their members and in defending their independence against any improper restrictions or infringements should be respected. Bar associations or other professional lawyers’ associations should be encouraged to ensure the independence of lawyers and, inter alia, to:*

- a. Promote and uphold the cause of justice, without fear;*
- b. Defend the role of lawyers in society and, in particular, to maintain their honour, dignity and integrity;*
- c. Promote the participation by lawyers in schemes to ensure the access to justice of persons in an economically weak position, in particular the provision of legal aid and advice;*
- d. Promote and support law reform and discussion on existing and proposed legislation;*
- e. Promote the welfare of members of the profession and assist them or their families if circumstances so require;*
- f. Co-operate with lawyers of other countries in order to promote the role of lawyers, in particular by considering the work of international organisations of lawyers and international inter governmental and non-governmental organisations;*
- g. Promote the highest possible standards of competence of lawyers and maintain respect by lawyers for the standards of conduct and discipline.*
- 5. Bar associations or other professional lawyers’ associations should take any necessary action, including defending lawyers’ interests with the appropriate body, in case of:*
 - a. Arrest or detention of a lawyer;*
 - b. Any decision to take proceedings calling into question the integrity of a lawyer;*
 - c. Any search of lawyers themselves or their property;*
 - d. Any seizure of documents or materials in a lawyers’ possession; e. publication of press reports which require action on behalf of lawyers.”*

Situation in Kosovo

The table below shows the composition and structure of the KCA, any complaint/ disciplinary procedures and accountability and oversight mechanisms.

Body	Composition and Appointment procedure	Mandate/ competencies	Fully staffed Yes/no	Complaint/ disciplinary procedures	Accountability/ oversight mechanisms
Supervisory Council	5 members appointed by the KCA Assembly	4 year mandate, inspects at least once a year the financial activity of the KCA	No set staff, supported by the KCA administration		KCA Assembly/
Board	11 members (7 members selected by the Regional Branches, 4 members by the KCA Assembly)	4 year mandate, competences are foreseen by article 99 par 1.1- 1.28 of the statute of the Chamber	Yes		KCA Assembly
President	Appointed by the KCA Assembly	4 year mandate, see the statute	Yes		KCA Assembly
Vice-president	Appointed by the KCA Assembly	4 year mandate	No set staff, supported by the KCA administration		KCA Assembly
Commission for Complaints	10 members are appointed by the KCA Assembly	4 year mandate (decided in the second instance through a complaint Against the decisions of the Disciplinary Committee and the Steering Committee)	No set staff, supported by the KCA administration		KCA Assembly

Training centre for lawyers	Steering Committee	Training of lawyers and practitioners of the KCA	There is staff		Steering Committee
Permanent committees	Permanent committees are: 1) Committee for Interns 2) Committee for Strategic Planning 3) Committee for Ethics and Disciplinary System 4) Committee for Legislation and normative issues 5) Committee for Gender Issues 6) Committee for the issues of non-majority communities	2 year mandate, the Committees are bodies of activity and action of the KCA Steering Committee	No set staff, supported by the KCA administration		Steering Committee
Regional branches	7 regional branches are selected from the membership of the branches	4 year mandate, as forms of territorial organization structure of the KCA	No set staff, supported by the KCA administration		Presidency of the Regional Branch
MCLE			There is staff		Steering Committee

120. The KCA, has its own Statute and a Code of Ethics, which has been discussed above. The Statute defines the organization and functioning of the Bar Association, the procedures for obtaining the license to practice law, the rights and duties of lawyers and practitioners and other relevant matters. Despite the fact that the Law on the Bar defines the organization, structure and mandate of the KCA, the latter has promulgated another statute, which extends the mandate of its own members for another four years. Complaints were made to the international consultant by some of the interviewees that these changes were made without respect for the regulations

and did not follow procedures. There is a potential conflict of interest because the people that the amendments impacted were the same as those who proposed the changes and approved them. This statute entered into force on 4th November 2017. As mentioned above, the Government has the right to review all KCA legislation and regulations and to ensure that they are in compliance. However, at present there are insufficient mechanisms to regulate this process.

121. Within the current organisational structure, the Steering Committee consists of 11 members. There are suggestions among some members of the KCA to reduce this to 8 members, consisting of representatives from each of the regions and a head. It is felt, by some of the KCA members who were interviewed that the Head of the Steering Committee should not be the President of the KCA to strengthen the democratic functioning of the KCA. The interviewees also raised concerns regarding the transparency of the Steering Committee. Their opinion is that at present, the decisions of the Steering Committee are not shared with the KCA members and nor are the explanations as to why the decisions were taken. All of these opinions were shared by participants in the focus group discussions, who reiterated that there is no transparency with regards to the decisions made by the Steering Committee and that its structure is too heavy.

122. There are concerns among some of the lawyers interviewed that the organisational structure of the KCA is too heavy, with too many unnecessary positions and they report that the salaries are not commensurate with other salaries in Kosovo. In addition, it is felt by these lawyers that the management of the KCA are not adhering to their competencies.

123. In terms of the budget allocation for the Regional Branches of the KCA, the KCA report that the Steering Council consisting of the Presidents of the Regional Branches present a proposed budget to the KCA Assembly asking for the necessary means for the Regional Branches. The Assembly approves the budget and then the Branches spend their approved budget for activities of the branch. It was reported by representatives of the regional branches during the stakeholder interviews that the regional branches receive their budget based on the number of members. For example, the Pristina branch, which is the largest regional branch with 408 members, received €9000 for 2018. With this it is required to organise 3 bench bars per year, attend the assembly meetings and cover other expenses. The work of the regional branches is regulated by a specific regulation.

124. The KCA until recently did not have a permanent location in Pristina, but was renting premises. To address this, the KCA purchased premises that was followed with some media reporting that this process was not conducted in an open and transparent manner.⁴⁸

125. Some of the lawyers who were interviewed and who participated in the focus group discussions feel that the KCA does not do enough to protect the interests of lawyers in Kosovo. It was felt that the membership fees are too high for the level of support they receive in return. In particular, it is felt that the KCA should be more active in lobbying and advocating for the interests of lawyers with regards to new and amended legislation, which impacts lawyers, as well as the justice triangle of the relationship between lawyers, judges and prosecutors. One particular example, which was provided by a number of lawyers independently of each other, was the adoption of the Law on Notaries, which they feel is too restrictive on the work of lawyers. They feel that the KCA should have done more to protect lawyers' interests when this law was adopted.

⁴⁸ <https://www.koha.net/arberi/148732/oda-e-avokateve-e-mban-fshehte-vendimin-per-blerjen-1-milioneshe-te-objektit-ne-prishtine/>

Recommendations

126. In accordance with Article 28, paragraph 1. Of the Law on the Bar “The Government of Kosovo monitors the lawfulness of general Chamber of Advocates acts and is authorized to suspend the application of a act conflicting the law pending the Supreme Court makes a decision on it. This monitoring is limited to the adherence to the law and legislation and must not undermine the autonomy of the Chamber of Advocates.” It is recommended that the procedure for monitoring the lawfulness of the KCA’s Acts be further detailed and regulated.

The MoJ has a mandate to review all KCA legislation and regulations and to ensure compliance, however this process is no sufficiently detailed or regulated. It is recommended that the process of the MoJ reviewing the KCA legislation and regulations be further detailed and regulated.

127. It is recommended that the practice of the KCA regarding financial management be revised to allow for more detailed financial reporting and greater transparency, by sharing more detailed financial reports with the KCA members.

128. It is recommended that the KCA is more active in protecting the interests of lawyers in Kosovo and conducts advocacy and lobbying to further the lawyers profession.

4. STATE ADVOCATES OFFICE

129. It is noted that the current legislative framework relating to lawyers only covers those lawyers who are members of the KCA. So for example, the State Advocates, while being required to pass the Bar Examination are not required to be members of the Bar, so do not fall under its Code of Conduct or disciplinary proceedings. Instead, they are classified as civil servants and fall under the Code of Conduct for Civil Servants and their disciplinary proceedings. The 2013 Law on State Advocacy lays out the organisation and function of the State Advocates Office (SAO). It contains the criteria for selection of state advocates, which includes passing the Bar Examination, moral criteria (which are not included for lawyers), requirements with respect to work experience and having a professional background as well as requirements with respect to possible conflicts of interest (which again are not included for lawyers). The SAO is responsible for representing, advising and defending public authorities. Despite featuring in the Strategic Plan of the Ministry of Justice, there has not been much focus on the SAO and the three basic acts envisaged by the Law, which would regulate its functioning and organisation have still not been signed. There are currently around 6 advocates in the SAO who are responsible for covering around 20,000 cases. State advocates represent public authorities in over 116 court hearings per week.

Recommendations

130. It is recommended that the Ministry of Justice as a priority signs the three basic acts envisaged by the Law on State Advocacy. A proper organisational structure will help fight corruption and in particular conflict of interest, which is currently not covered in the legal and institutional structure of the SAO.

5. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Appointment procedures and licencing of lawyers

It is recommended that the Law on the Bar is amended to include additional selection criteria relating to the personal and professional integrity of the candidate as well as their high reputation and moral good standing. This will strengthen the quality of lawyers at the Bar and help to ensure that lawyers are persons of integrity. At the same time, it is recommended to review the existing criteria and ensure that they are implemented and verifiable. Additional mechanisms should be introduced to verify the documentation submitted by applicants. More rigorous selection criteria and verification mechanisms will raise the standards of the Bar and add to its credibility.

It is highly recommended that law define the legal status of lawyers accurately and that lawyers are defined as legal persons.

It is recommended that at least one representative from the KCA should be included in the Bar Examination Commission and provide inputs into the content of the Bar Examination.

It is recommended that the Law on the Bar be amended regarding the procedures for former Judges and Prosecutors becoming lawyers in the same geographical region. Amendments should include geographical restrictions on where former judges and prosecutors can practice law. Similar amendments should be made to the laws covering judges and prosecutors, to prevent lawyers becoming judges or prosecutors in the same geographical locations. Additional verification procedures should be introduced to vet this requirement as well as the requirements relating to not having additional employment and not having a criminal conviction. Article 10, paragraph 1.6 of the Law on the Bar should be amended to prevent anyone with a criminal conviction being licenced.

It is recommended to review the limitation period for misconduct of lawyers, judges and prosecutors as well as how long the disciplinary “conviction” remains in force as at present, there is nothing to stop lawyers/judges/prosecutors from reapplying for one or other position either after the limitation period (2 years) has expired or when the “conviction” is spent.

It is recommended that the Law on the Bar and relevant regulations be amended to allow for the publishing of verdicts, including names, of the disciplinary proceedings of lawyers.

It is recommended that a comparative study on the quality control mechanisms and licencing and membership fees be conducted, to ensure that the KCA is meeting international standards and is inline with best practices. This is of particular importance given Kosovo’s EU aspirations.

Continuous legal education and training, internships and profiling

It is recommended that the KCA continue with its programme of mandatory continuous legal education, with its strong emphasis on ethics and integrity training and education. Additional mechanisms should be introduced to ensure the continuous improvement of lawyers’ training, as recommended in the national Rule of Law Strategy, and that it meets the needs and interests of the lawyers. This should include transparent selection criteria for trainers; an annual programme of trainings, which is available to all lawyers in advance and from which they can select the most relevant and interesting sessions to participate in; and greater attention to the training needs assessment and to meting the lawyers needs in the training programme. It is also recommended that additional training is provided to newly licenced lawyers, in particular practical skills based

training, that would prepare them sufficiently for being a member of the Bar.

It is recommended that the fine for failing to meet mandatory legal education obligations is made legally binding, due to legal safety. Currently, this fine is not legally foreseen.

It is recommended that the KCA consider introducing the profiling of lawyers, as envisaged for other justice professionals and as referenced in the national Rule of Law Strategy. This would improve the quality of services provided to both clients and the courts and would bolster the reputation of lawyers in Kosovo.

Ethics and integrity framework

It is recommended that the Code of Ethics be strengthened to ensure that it is inline with international standards, in particular with regards to the payment of lawyers in cash, which should be prohibited. This would promote the integrity of lawyers, transparency and reduce corruption, among many other benefits. It is also recommended that the rules and regulations relating to the Ethics Examination be enhanced, to allow for greater efficiency and transparency.

It is recommended that judges, prosecutors, lawyers and courts work together towards strengthening the integrity of the legal and judicial professions and the court process. This includes have mechanisms in place whereby breaches of the respective codes of ethics can be reported, investigated and punished accordingly, without fear to the complainant and without a perception that the respondent will be protected. One possibility to address this issue would be to have a representative from each profession in the respective councils, so that the KCA would have a representative in both the KPC and KJC and vice versa. This would bring Kosovo inline with international standards and best practice and would provide a platform whereby the issues and complaints regarding each profession could be voiced and addressed.

It is recommended that all members of the KCA undergo additional training and awareness raising on their obligation to report suspected cases of money laundering to the Financial Intelligence Unit, as per their legal, professional and ethical obligations. Lawyers should be made aware of possible sanctions if they do not fulfil this obligation and these sanctions should be implemented and enforced. Lawyers should be aware of this obligation and informed that it is not in conflict with the principle of lawyer/client privilege.

Access to information and transparency

It is highly recommended that lawyers fully utilise the law on access to official documents in terms of giving them authority in demanding access to documents and enforcing the authorities in providing such information.

It is recommended that the KCA make available on their website all statutes, regulation and other information in both Albanian and Serbian, as per its legal obligation. A suitable budget should be allocated for this purpose.

It is recommended that more detailed financial reports, including the external audit report are made available to all lawyers. The external audit reports should also be budgeted for in the Chamber budget every year.

A specific regulation regarding the opportunities for lawyers to apply for trainings and scholarships, including those abroad such as study tours, should be developed, which would regulate the application procedure, the criteria for selection and the appeals process. All opportunities should be published online and there should be an open call for applications.

Disciplinary procedures and sanctions

It is recommended that the disciplinary decisions in respect of lawyers are made public at the conclusion of the case, including the name of the lawyer involved.

Article 17 of the Criminal Procedural Code should be implemented to allow the KCA to suspend a lawyer's licence during the course of any disciplinary proceedings where the potential punishment is over 3 years suspension. In line with this, it is also recommended that the Regulation on Disciplinary Proceedings be amended to include a provision for the immediate suspension of lawyers who are under disciplinary proceedings, for any serious offence, including a serious breach of the Code of Ethics or if a lawyer is indicted (serious offences to be defined in a regulation).

The KCA should continue with its practice of providing information to the KJC and KPC when former lawyers apply for a judicial or prosecutorial position, and the KJC or KPC contacts it. This should be regulated through a Memorandum of Understanding or better yet, through legal provisions as a legally binding mechanism.

It is recommended that articles permitting the initiation of administrative conflict at the competent court, in the Law on the Bar, should be aligned with the Law on General Administrative Procedure, since as is, the KCA is not a body (of public administration) based on the definition by the Law on Administrative Conflict (Article 1.1., Law Nr. 03/L-2-2).⁴⁹

Provision of free legal aid and pro bono work

The budget for legal aid in Kosovo does not seem sufficient to cover real needs. Those needs should be assessed and regularly monitored. It is recommended that a thorough cost-benefit analysis, which would seek to specify the costs and benefits of a state funded and fully functioning system of free legal aid. The cost-benefit analysis should be complemented by a thorough and accurate needs assessment of the population with respect to free legal aid. Solutions to improve access to legal aid without increasing financial resources should also be explored. This is particularly important given Kosovo's EU aspirations and requirements to meet the Acquis.

The eligibility criteria for legal aid should be reviewed, in particular in light of the new EU Directive on the Right to Legal Aid. For instance, no criterion related to the merits of the case applies during criminal proceedings in mandatory defence cases, and the law does not specify a financial criterion to determine whether a defendant lacks the financial means to pay the cost of his/her defence in cases of non-mandatory defence. Improving eligibility criteria would result in a more efficient allocation of the available resources, while guaranteeing effective and equal access to legal aid.

It is recommended to collect and report accurate data on the approved and implemented bud-

⁴⁹ Body of public administration, bodies of local government and other bodies, and other bodies under its supervision, when exercising public authorizations decide in administrative matters

get for legal aid, including by implementing a more specific itemization of the budgetary lines concerned. There is no single budget for legal aid in Kosovo. It is recommended that the KJC, the KPC, the FLAA and other relevant institutions involved collect and report precise data on the approved resources dedicated to legal aid and the effective budgetary expenditure (implemented budget) incurred during the reference year. Furthermore, it would be useful to use a budgetary line for legal aid that is separate from other budgetary lines for experts and lay judges so as to allow a clear identification of the resources that are allocated to and effectively implemented on legal aid services per year.⁵⁰

It is recommended to introduce some alignment between the tariffs of the KCA, KJC and KPC so that they are not as divergent as they currently are.

It is recommended that continuous improvements be made to the system of the *ex officio* appointment of lawyers, inline with the regulation, to ensure the random allocation of lawyers and to avoid the current situation whereby certain lawyers receive far more cases than others.

It is recommended that quality control mechanisms be introduced with respect to cases of free legal aid, including the introduction of client satisfaction surveys in all cases to monitor whether lawyers are fulfilling their professional obligations and upholding their Code of Conduct.

It is recommended that the provision of pro bono cases be regulated to ensure that lawyers meet their professional and ethical obligations.

It is recommended that all funds for free legal aid be centralised within the Free Legal Aid Agency.

It is recommended that once the free legal aid funds are centralised, the Free Legal Aid Agency should coordinate the services for provision of free legal aid in cooperation and coordination with the KCA.

Organisational structure of the Kosovo Chamber of Advocates

In accordance with Article 28, paragraph 1. Of the Law on the Bar “The Government of Kosovo monitors the lawfulness of general Chamber of Advocates acts and is authorized to suspend the application of a act conflicting the law pending the Supreme Court makes a decision on it. This monitoring is limited to the adherence to the law and legislation and must not undermine the autonomy of the Chamber of Advocates.” It is recommended that the procedure for monitoring the lawfulness of the KCA’s Acts be further detailed and regulated.

It is recommended that the practice of the KCA regarding financial management be revised to allow for more detailed financial reporting and greater transparency, by sharing more detailed financial reports with the KCA members.

It is recommended that the KCA is more active in protecting the interests of lawyers in Kosovo and conducts advocacy and lobbying to further the lawyers profession.

⁵⁰ Ibid.

State Advocates Office

It is recommended that the Ministry of Justice as a priority signs the three basic acts envisaged by the Law on State Advocacy. A proper organisational structure will help fight corruption and in particular conflict of interest, which is currently not covered in the legal and institutional structure of the SAO.

ANNEX I List of Institutions Met

Kosovo Chamber of Advocates

Kosovo Chamber of Advocates Ferizaj/Uroševac Branch

Kosovo Chamber of Advocates Gjakovë/Djakovica Branch

Kosovo Chamber of Advocates Gjilan/Gnjilane Branch

Kosovo Chamber of Advocates Mitrovicë/Mitrovica Branch

Kosovo Chamber of Advocates Peja/Peć Branch

Kosovo Chamber of Advocates Pristinë/Priština Branch

Ministry of Justice

Kosovo Judicial Council

Kosovo Prosecutorial Council

State Advocates Office

Basic Court of Prizren

Office of the Disciplinary Prosecutor

Anti-Corruption Agency

Free Legal Aid Agency

Kosovo Democratic Institute

Balkan Investigative Reporting Network

ANNEX II Bibliography of Sources Consulted

1. Administrative Instruction MoJ-NO 13/20132 on the manner of passing and the programme of Bar Examination
2. Annex to the Statute of the Kosovo Bar Association
3. Charter of core principles of the European legal profession and code of conduct for European lawyers
4. Code No.04/L-082 Criminal Code, article 330
5. Criminal No. 04/L-123 Procedure Code
6. Decision No. 05/142 dated 19.04.2017.
7. EU Commission Report on Kosovo (2017)
8. European Parliament resolution on the legal professions and the general interest in the functioning of legal systems.
9. In-depth Assessment Report of the Judicial System in Kosovo, Council of Europe, 2018,
10. International Bar Association Code of Ethics
11. International Bar Association International Principles on Conduct for the Legal Profession
12. International Bar Association Standards for the Independence of the Legal Profession
13. Law No. 03/L-006 on Contested Procedure, article 88
14. Law No. 03/L-007 on Out Contentious Procedure.
15. Law No. 04/L-077 on Obligational Relationships
16. Law No. 04/L-141 on Bar Examination
17. Law No. 04/L-157 on the State Advocacy Office
18. Law No. 04/L-193 on the Bar
19. Law No. 05/L-019 on Ombudsperson
20. Law on Legal Aid (04/L017)
21. Lawyers Code of Professional Ethics
22. Office of High Commissioner, Basic Principles on the Role of Lawyers
23. Recommendation (2000) 21 of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of profession of lawyer
24. Regulation for Disciplinary Procedures at the KBA
25. Regulation on appointment of lawyers ex officio and providing free legal aid
26. Regulation on conditions of lawyers' offices.
27. Regulation on conditions of lawyers' offices.
28. Regulation on disciplinary procedure before the Kosovo Bar Association.
29. Regulation on Lawyers' Tariff
30. Regulation on Specialization
31. Regulation on the exam in code of professional ethics of advocates
32. Rule of Law Assistance Strategy, Ministry of Justice (2016-2019)
33. Statute of Kosovo Bar Association
34. The Constitution of the Republic of Kosovo
35. United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers
36. United Nations Convention Against Corruption

ANNEX III
RISK ASSESSMENT FOR THE KOSOVO CHAMBER OF ADVOCATES
QUESTIONNAIRE

A. PROFILE

1. What is your gender? (Please circle the correct answer):

- a) Male
- b) Female

2. What is your profession? (Please circle the correct answer):

- a) Judge
- b) Prosecutor
- c) Defence counsel/advocate
- d) Legal Aid Agency staff
- e) Court staff
- f) Ministry of Justice
- g) Other

If d, e or f or g, please go to question 2.

If a) what is the time spent by the Judge in Court service – please specify in years

If b) or c) what is the number of days spent per week in court - please specify

and the number of years in practice – please specify

3. Are you a member of the Kosovo Chamber of Advocates YES/NO

If yes, please go to question 4

If no:

- a) Please explain why not

b) Do you perform legal work? YES/NO (*If no, please continue to question 4*) *If yes, please explain*

c) Are there any regulations relating to non-members of the KCA performing legal work? Please explain.

B. APPOINTMENT PROCEDURES

4. What are the criteria for registration as a lawyer?

5. How are these criteria enforced?

6. How does the KCA cooperate with the MoJ in respect of the organisation of the Bar Examination? Please explain.

7. Is it possible to appoint lawyers ex officio, for example by police, prosecutors and judges? YES/NO

If yes, please explain the process

In your opinion, how could this process be improved?

C. LICENCING PROCEDURES

8. What is the procedure for receiving a lawyer's licence? *Please explain.*

9. How are applicants for a lawyer's licence verified? What are the means to check their integrity/past employment history? *Please explain.*

10. Is there any requirement to check against the "revolving doors" principle, whereby former judges and prosecutors are admitted to the KCA even when they have been dismissed from office or retired? *Please explain.*

11. What fees are required to obtain a licence and with what frequency?

Type of fee	Amount	Frequency
Registration License fee		
Uniform fee (robe)		
Office fee		
Ethics exam fee		
Application request fee		
Annual Membership Fee		
Financing of mandatory continuous legal education		
Other - please state which		

12. Are you aware of the tariffs for the compensation of lawyers? YES/NO

If yes - how did you become aware of these tariffs? Please select all those that apply

- a) KCA website
- b) Through colleagues
- c) Other - please state

If no, and you are a defence lawyer/advocate, how do you set your fees? Please explain

13. How do the KCA bodies, in cooperation with the KJC, KPC and Agency for Free Legal Aid determine the tariff?

a) What are the mechanisms to increase/decrease the fees?

D. LEGAL EDUCATION AND TRAINING

14. Are there any mandatory requirements for the continuous legal education of lawyers? YES/NO

If yes, please state what these are and how they are regulated

15. How does the KCA coordinate with the Kosovo Academy of Justice in respect of the continuous training of lawyers?

a) How does the mandate of the Training Centre within the KCA differ to that of the Kosovo Academy of Justice with respect to the training of lawyers and law interns?

16. Are there any mentoring or training programmes for young lawyers/law interns? YES/NO

If yes, please explain

If yes, how are these regulated?

17. Do law interns/lawyers receive any specific training on anti-corruption mechanisms in the legal profession? YES/NO

If yes, is this mandatory? YES/NO

If no, how many lawyers undertake this training on an annual basis and how is the participation regulated?

E. ETHICS AND INTEGRITY FRAMEWORK

18. Do law interns/lawyers receive any specific training on ethics in general and/or the Code of Ethics? YES/NO

If yes, is this training mandatory? YES/NO

19. Who is required to pass the Code of Ethics examination?

- a) How frequently are lawyers required to pass the Code of Ethics examination?
- b) How is the examination administered?
- c) What is the pass mark?
- d) Is it possible to retake the examination? If yes, what percentage of candidates retake?
- e) Once a lawyer has passed the examination, is there any follow-up or additional ethics training throughout a lawyer's career?
- f) Do lawyers receive training on their obligation to report a client's activities to the Financial Intelligence Unit if they have reason to suspect money laundering?
- g) Are you aware of the provision detailed in f) above? YES/NO

If yes, and you are a lawyer, have you ever reported a client to the Financial Intelligence Unit? YES/NO

If yes, what was the procedure and what was the outcome?

F. ACCESS TO INFORMATION AND TRANSPARENCY

20. Does the KCA publish all legal acts, regulations and relevant by-laws on its website in all national languages? YES/NO

If no, what is not currently published?

21. Does the KCA share with lawyers all legal acts, regulations and relevant by-laws on its website in all national languages? YES/NO

If no, what is not currently shared?

22. Does the KCA provide access to its budget and annual financial reports and other financial data either via its website or directly to its members? YES/NO

23. What mechanisms are in place to ensure the transparency and accountability of the financial management of the KCA? Please explain

24. How frequently are internal and external audits conducted and by whom?

Type	Frequency	By whom	Is the report publically available?
Internal audit			
External audit			

G. DISCIPLINARY PROCEDURES AND SANCTIONS

25. What is the composition of, who is responsible for the appointment of, and which bodies are the following disciplinary bodies accountable to?

Disciplinary body	Composition	Appointment procedures	Accountability/oversights mechanisms
Office of the Disciplinary Prosecutor			
Disciplinary Committee			
Appeals Committee			

a) In the past 3 years how many complaints against lawyers/law interns has the Office of the Disciplinary Prosecutor received?

b) Out of those cases, how many complaints has the Office of the Disciplinary Prosecutor forwarded to the Disciplinary Committee?

c) What sanctions have been imposed in these cases?

d) Out of these cases, how many cases have been appealed to the Appeals Committee?

e) How many decisions of the Disciplinary Committee were overturned by the Appeals Committee and on what grounds?

H. FREE LEGAL AID

26. Which institutions(s) is/are responsible for ensuring that lawyers meet the mandatory requirement with regards to free legal aid and pro bono cases?

a) What communication and coordination mechanisms are in place between these institutions with regards to the provision of legal aid?

27. What supervision mechanisms are in place to ensure that lawyers meet this mandatory requirement?

a) How are these records maintained?

b) What are the sanctions available for lawyers who fail to meet this requirement?

c) What quality control procedures are in place for lawyers conducting legal aid and pro bono cases?

d) What are the payment procedures for lawyers conducting legal aid cases and who is responsible for administering this?

I. ORGANISATIONAL STRUCTURE OF THE KCA

28. Human resources: What is the composition of and who is responsible for appointing the following bodies within the KCA; what is their mandate; are these bodies fully staffed; are there complaints/disciplinary procedures in place for these bodies; and who are the accountable to?

Body	Composition and Appointment procedure	Mandate/competencies	Fully staffed Yes/no	Complaint/disciplinary procedures	Accountability/oversight mechanisms
Supervisory Council					
Board					
President					
Vice-president					
Commission for Complaints					
Training centre for lawyers					
Permanent committees (please list)					
Interim committees (please list)					
Regional branches					
MCLE					
Gender committee					
Ethics					
Interns					
Legislation					

a) What communication and coordination mechanisms are in place between the KCA and the following institutions (that have not been covered above)?

- Ministry of Justice
- Kosovo Judicial Council
- Kosovo Prosecutorial Council
- State Advocacy Office

29. How many members does the KCA currently have?

a) Does the KCA use a digital database to track members' records? YES/NO

If no, how are members' records tracked?

If yes, Who has access to these records?

b) What information is contained in the records?

c) Do the records include data on continuous legal education?

d) Do the records contain data on the provision of legal aid?

e) How is equal access to the KCA ensures for minorities/vulnerable groups in Kosovo?

J. CONCLUSION

30. Please list at least 3 red flags that can track/identify corruption within your institution/ profession? Please explain

Thank-you for your participation!

(Footnotes)

¹ Judicial Integrity in Kosovo Report, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Development Programme (UNDP), 2014 available at http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20UNODC%20Report%20on%20Judicial%20Integrity_Eng.pdf