

# UNAPREĐENJE PRAVDE USREDSREĐENE NA GRAĐANE

**Ulaganje u ono što  
funkcioniše da  
se realizuju**

**COR 16.3 na Kosovu**







**USAID**  
NGA POPULLI AMERIKAN  
OD AMERIČKOG NARODA



Instituti i Kosovës për Drejtësi  
Kosovo Law Institute  
Kosovski Institut Prave

# UNAPREĐENJE PRAVDE USREDSREĐENE NA GRAĐANE

**Ulaganje u ono što  
funkcioniše da  
se realizuju**

**COR 16.3 na Kosovu**



Autori: Gëzim Shala, Arrita Reznici, Astrit Kolaj dhe Florian Smajli

Urednici: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Nijedan deo ovog materijala ne može se štampati, kopirati, reprodukovati u bilo kom elektronskom ili štampanom obliku, ili u bilo kom drugom obliku reprodukcije, bez saglasnosti Kosovskog Instituta Pravde.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Kosovskog Instituta Pravde (KIP), uz podršku Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID), kroz USAID-ov Pravosudni projekat

Stavovi autora ovog izveštaja ne odražavaju nužno stavove USAID-a ili vlade SAD-va.

Septembar, 2024

## Sadržaja

1. Uvod u istorijat .....	6
2. Ograničenja istraživanja .....	9
3. Definicija pravde sa građaninom u središtu pažnje Kosova:.....	9
4. Troškovi pravosudnih usluga .....	11
5. Praznine i potrebe .....	14
5.1. Posredovanje kao osnovna usluga .....	14
5.2. Pravna pomoć .....	15
5.3. Nedostaci u sudstvu .....	17
5.3.1. Nedostatak sudija .....	19
5.3.2. Nedostatak stručnih saradnika .....	20
5.4. Neosnivanje novih sudskih ogranaka .....	20
5.5. Nedostatak prevoda .....	21
5.6. Usvajanje zakona bez namenskog budžeta .....	22
6. Analiza troškova i koristi .....	23
7. Zaključak .....	24
8. Preporuke.....	25

## I. Uvod i istorijat

Kosovo, izlazeći iz složenog istorijskog i političkog reljefa, nalazi se na veoma važnoj raskrsnici razvoja pravednog i ravnopravnog društva. Stvaranje pravosudnog sistema usredsređenog na građane je veoma važno na ovom putu. Ovaj dokument o politici ima za cilj da istraži i predloži strategije za finansiranje i primenu pravosudnog sistema na Kosovu koji nije samo efikasan, već i ukorenjen u potrebama i stvarnosti njegovih građana.

Važnost pravde usredsređene na građane Kosova ne može se preceniti. Pristup pravdi usredsređen na građane daje prioritet potrebama i pravima pojedinaca, posebno onih koji su najugroženiji ili marginalizovani. Koncept ima za cilj da pravdu učini dostupnom, pristupačnom i razumljivom za sve građane, osiguravajući da pravosudni sistem bude sredstvo za osnaživanje, a ne izvor otuđenja.

Da bi sprečili i efikasno upravljali krizama, ojačali vladavinu prava i zaštili prava građana, pravosudne službe i institucije moraju biti odgovorne, lako dostupne i sposobne da pruže usluge visokog kvaliteta za sve, a posebno za najugroženije članove društva.<sup>1</sup> Dakle, pristup transformaciji pravosudnog sistema usredsređen na građane ima dubok uticaj jer redefiniše suštinu onoga što pravda znači.

Pravda usredsređena na građane je pravosudni sistem koji građane stavlja na prvo mesto i koji teži da tretira potrebe svakog člana zajednice na pravičan način, olakšavajući njihovo uključivanje i aktivno angažovanje u pravosudnom sistemu. Dakle, iznošenje ljudske strane sudskih postupaka, uviđanje da ljudi koji učestvuju u pravosudnom sistemu imaju zahteve izvan jednostavne primene zakona. Njihovo istinsko učešće u pravosudnom sistemu doprinosi ukupnoj efikasnosti pravosudnih procesa i ishoda. Usluge koje pruža pravosudni sistem moraju biti lako dostupne svima.

U julu 2022. godine, Kosovski Institut za Lokalnu Samoupravu, uz podršku USAID-a, objavio je izveštaj „Karta Pravde u Zajednici na Kosovu“. Prema ovom izveštaju, u mnogim slučajevima stranke možda neće moći da ispoštuju zakonske rokove zbog ograničene svesti institucija odgovornih za tretiranje njihovih prava. U izveštaju se navodi da su anketirani pitani o razlozima neaktivnosti u rešavanju problema. Oko 9,38% njih je istaklo da nisu preduzeli radnje zbog raznih kašnjenja, 3,13% smatra da ne postoje institucije ili organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Dok je 14,1% pokušalo da dobije savet, ali ga nije dobilo, 4,6% njih je izjavilo da nema dovoljno novca, dok 29,7% anketiranih ne zna gde bi ga moglo potražiti. Istovremeno, 4,6% njih je izjavilo da nema vremena, dok je 34,4% anketiranih izjavilo da ne veruje da bi im bila ponuđena pomoć<sup>2</sup>.

Prema podacima iznetim u ovom izveštaju, 20,44% ispitanika izjavilo je da su preduzeli mere u slučajevima kada su se suočili sa pravnim problemima. Najviše ispitanika, ili 36%, navelo je da se u slučajevima kada su se suočili sa pravnim problemima obratilo policiji, 33,3% se

---

<sup>1</sup> Program Ujedinjenih Nacija za Razvoj, *Globalni program za jačanje vladavine prava, ljudskih prava, pravde i bezbednosti za mir i održivi razvoj, Pristup Pravdi*, vidi link: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP\\_GP\\_Justice.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP_GP_Justice.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>2</sup> Kosovski Institut za Lokalnu Upravu, *Mapa Pravde zajednice na Kosovu*, 2022, str.17.

konsultovalo sa advokatima, dok se 22,67% obratilo sudu. S druge strane, još 10,67% zatražilo je pomoć od prijatelja, 17,33% je otišlo u opštinske, a 18,67% u centralne institucije. Stepen zadovoljstva ispitanika prilikom interakcije sa državnim institucijama ili drugim subjektima je značajno nizak.

Ova činjenica ukazuje na neophodnost orijentacije pravde prema građanima, tretirajući je kao osnovnu uslugu koja treba da bude lako dostupna i dobro informisana za sve. Dakle, pored izgradnje pravnih mehanizama i različitih procesnih rešenja, fokus treba da bude na orijentaciji pravde kao servisa za građane.

U početku su gore navedeni podaci zabrinjavajući, jer mnogi građani nemaju informaciju gde mogu da potraže pomoć za svoje pravne probleme. Međutim, najveći izazov u oblasti građanskog pravosuđa na Kosovu proizilazi iz dužine trajanja obrade građanskih predmeta, posebno u slučajevima u kojima se traži pomoć od sudova.

Vreme trajanja sudskog postupka je jedan od glavnih aspekata koji narušava pravo građana na pristup pravdi. Nekoliko izveštaja o nadgledanju u ovoj oblasti naglašava različite probleme u postupcima u građanskim predmetima. Međutim, skoro svi ovi izveštaji identifikuju odugovlačenje parničnog postupka kao veliku zabrinutost, jer se njime narušava pravo građana na suđenje u razumnom roku. Institucija Narodnog Advokata je tokom 2022. godine primila ukupno 1595 pritužbi, od kojih se 970 odnosilo na pravo na pravni lek i pravo na pravično i nepristrasno suđenje<sup>3</sup>. Ovo poslednje uključuje razmatranje predmeta u razumnom vremenskom okviru.

Između ostalog, u Izveštaju Evropske Komisije o Kosovu se ističe da „vreme za dobijanje presuda (tj. prosečno vreme od iznošenja sudskog predmeta do donošenja odluke) ostaje razlog za zabrinutost, jer je generalno veoma dugo.“<sup>4</sup> U 2022. godini, rok za rešavanje je bio 690 dana za građanske predmete u prvom/drugom stepenu<sup>5</sup>, dok 2023. godine, vreme rešenja je podignuto na 763 dana na prvom stepenu.<sup>6</sup> U Strategiji za Vladavinu Prava, između ostalog, navodi se da je „od nagomilanih predmeta, trajanje građanskih postupaka je posebno problematično“<sup>7</sup>.

Između ostalog, veliki broj građanskih predmeta bio je jedan od glavnih razloga za kašnjenje u razmatranju građanskih predmeta. Od 2018. godine broj starih parničnih predmeta se kontinuirano povećava. Dok je u 2021. godini bilo ukupno 85.087 nerešenih predmeta koji su preneti u narednu godinu, 2022. godina je bila rekordna po porastu broja nerešenih predmeta koji su prenošeni iz godine u godinu, sa 99.407 nerešenih predmeta. Stoga je

---

<sup>3</sup> Institucija Narodnog Advokata, Godišnji Izveštaj 2022, str. 16, pogledajte link na: [https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2023/03/OIK\\_AnnualReport\\_alb\\_web\\_01\\_compressed.pdf](https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2023/03/OIK_AnnualReport_alb_web_01_compressed.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>4</sup> Susedstvo i Pregovori o Proširenju (Evropska Komisija), Izveštaj o Kosovu 2023, str. 21, pogledajte link na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aacca-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3\\_en?filename=SWD\\_2023\\_692\\_Raport\\_i\\_Kosovës\\_0.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aacca-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3_en?filename=SWD_2023_692_Raport_i_Kosovës_0.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>5</sup> Sudski savet Kosova godišnji izveštaj 2022

<sup>6</sup> Sudski savet Kosova godišnji izveštaj 2023

<sup>7</sup> Vlada Republike Kosovo, Strategija vladavine prava 2021-2026, 2021, str. 12.

najveći uticaj imao povećanje broja prihvaćenih predmeta<sup>8</sup>. Dok je u 2023. godini ovaj broj porastao na 112623.<sup>9</sup>

Iz ovih razloga, između ostalog, da bi se smanjio vremenski period potreban za razmatranje građanskih predmeta, neophodno je izdvojiti dovoljan budžet za zadovoljenje potreba pravosudnog sistema. Ovo osigurava da se građanski predmeti rešavaju u razumnom vremenskom okviru, pružajući brzu pravdu.

Da bi se pravda usmerila ka građanima, neophodno je adekvatno finansiranje. To podrazumeva stvaranje mehanizama za građane da imaju lak pristup pravosudnim uslugama, uključujući osnovne i one usluge na prvoj liniji, kada se suoče sa pravnim pitanjima. S druge strane, u slučajevima kada se ista lica obraćaju sudu, neophodno je da im pravda bude ponuđena u razumnom roku. U ovom aspektu, Kosovo je preduzelo neke zakonske mere. Međutim, kao što je dalje razrađeno u ovom izveštaju, mnoga od ovih rešenja nisu sprovedena zbog finansijskih ograničenja.

Da bi se unapredila orijentacija pravde usredsređena na građane, adekvatnom finansiranju moraju prethoditi detaljne analize. Ove procene treba da pokažu potrebe i efikasnost predloženih mera, obezbeđujući da dodeljena sredstva donesu maksimalnu korist građanima. Jačanje pravde i unapređenje ljudskih kapaciteta za pristup pravdi osigurava nepristrasnu primenu vladavine prava, promovišći društveni i ekonomski razvoj<sup>10</sup>. Međutim, malo ljudi može pristupiti informacijama, savetima ili zastupanju u rešavanju svojih problema. Ova prepreka može biti posledica finansijskih ograničenja ili opšteg nedostatka sistema. Međutim, još jedna prepreka koja utiče na efikasnost pružanja usluga i koja dodatno ograničava pristup potiče od ograničenog kapaciteta vlade. Ovaj nedostatak kapaciteta u postkonfliktnim zemljama može proizaći ili iz nedostatka finansijskih sredstava, ili iz nedostatka volje vlade<sup>11</sup>.

Shodno tome, državno finansiranje pravnih usluga je od suštinskog značaja kako bi se osigurao pristup pravdi za sve građane, bez obzira na socio-ekonomsku situaciju. Ovo finansiranje je posebno važno za određene grupe, uključujući pojedince sa niskim primanjima, marginalizovane zajednice i žrtve diskriminacije, osnažujući ih da ostvaruju svoja prava i traže pravdu. To je zato što je pristup pravdi ograničeniji za ove specifične grupe. S druge strane, državna potrošnja na pravne usluge takođe igra vitalnu ulogu u očuvanju demokratije, pošto je finansijska podrška aktera za sprovođenje zakona od suštinskog značaja za očuvanje javne bezbednosti<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Aurela Merlaku i Nuraje Blaca, Građansko pravosuđe, str. 5-7, pogledajte link na: [https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2023/08/Raporti-final-Drejtisia-civile\\_2022-final.pdf](https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2023/08/Raporti-final-Drejtisia-civile_2022-final.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>9</sup> Sudski savet Kosova godišnji izveštaj 2023.

<sup>10</sup> Bosio, Erica, Ana Palacio Jaramiljo, 2023, Povećanje pristupa pravdi u osetljivim sredinama, Vašington DC: Svetska Banka, pogledajte link na: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/67db7e01-058a-482a-b082-d78f98142e4c/content> (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>11</sup> Upravo tamo, str. 8.

<sup>12</sup> Obaveštajni podaci iz pravne prakse, državno finansiranje zakona: pristup pravdi i promenama, pogledajte link na: <https://www.legalpracticeintelligence.com/blogs/practice-intelligence/government-legal-funding-access-to-justice-and-change> (poslednji put otvoren 16. februara 2024).



Osiguranje da svaka zemlja ima barem osnovni pravosudni sistem izgleda kao razumna težnja međunarodne zajednice, prema COR 16.3. Troškovi su niži od onih za obezbeđivanje pristupa osnovnom obrazovanju ili zdravstvenom sistemu<sup>13</sup>.

## 2. Ograničenje istraživanja

Vežba procene troškova opisana u ovom radu predstavlja početni pokušaj da se sagleda obim finansijskog jaza za osnovni pravosudni sistem, kao i da se ispita njegova pristupačnost. Ovaj rad je daleko od savršenog, dok je jasno da postoji prostor za mnogo detaljniji i sveobuhvatniji rad (kao što je to urađeno u sektoru zdravstva i obrazovanja) koji se oslanja na širi spektar podataka.

Međutim, cilj ovog dokumenta je da se istakne potreba za stvaranjem adekvatne platforme za procenu nedostataka, procenu isplativosti u pravosuđu i pronalaženje isplativih rešenja. U ovoj fazi, detaljna procena ove prirode je nemoguća iz nekoliko razloga: Prvo, podaci koje generiše pravosudni sistem i Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP) nisu usmereni ka ovom cilju, ali su orijentisani u drugim pravcima (npr. efikasnost pravosuđa).

Stoga, da bi izvršili adekvatnu procenu, pravosudni sistem i ABPP moraju da utvrde podatke neophodne za takve procene i da obezbede da se oni generišu u kontinuitetu, kako bi potpuna procena ove prirode bila izvodljiva i laka za dosledno sprovođenje. Kada se ovi podaci identifikuju, uz pomoć standardne metodologije, pravosudni sistem i ABPP moraju izvući jasne zaključke, kojima se moraju pozabaviti druge institucije za sprovođenje zakona. Na ovaj način, ova analiza priprema teren za takvu procenu i ima za cilj da obezbedi solidnu osnovu za razvoj platforme za buduća istraživanja.

## 3. Definisavanje pravde usredsređene na građane na Kosovu

Povećanje pristupa pravdi sa građanima u fokusu naglašava da se čak i pravda, na svoj način, može posmatrati kao servis za građane, sličan zdravstvenim uslugama ili obrazovanju. Uprkos razlikama i ciljevima koje sektor pravde ima u odnosu na druge usluge, postoje elementi koje ovaj sektor može preuzeti od drugih sektora, kao što je zdravstvo. Ovo se postiže prebacivanjem ravnoteže resursa sa opsežne reforme i izgradnje institucionalnih kapaciteta na usluge na prvoj liniji, tako da se pružanje pravosudnih usluga povećava na nivou države i svi imaju pristup ovim uslugama<sup>14</sup>. U ovom kontekstu, pravi se razlika između osnovnih usluga i usluga na prvoj liniji.

Svrha definicije osnovnih pravosudnih usluga je da svi imaju pristup ovim uslugama. Kreiranje ovog koncepta zasniva se na osnovnim zdravstvenim uslugama. U tom smislu, neformalni i

---

<sup>13</sup> Kler Manuel i Markus Manuel, Izveštaj ODI, Kako finansirati univerzalni pristup pravdi sa građanima u centru: Povećanje lokalnih inovacija da nikog ne ostavi iza sebe, pr.13, vidi link:

[https://odi.cdn.ngo/media/documents/How\\_to\\_finance\\_universal\\_access\\_to\\_people-centred\\_justice.pdf](https://odi.cdn.ngo/media/documents/How_to_finance_universal_access_to_people-centred_justice.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024).

<sup>14</sup> Upravo tamo, str. 9-10.

alternativni pravni sistemi za rešavanje problema uključeni su kao osnovne pravosudne usluge, dok samo najozbiljniji problemi i žalbe zahtevaju sudski tretman.

U slučaju Kosova, rešavanje sporova putem alternativnih mehanizama, kao što je posredovanje, može se smatrati uslugom ove prirode. Kroz ovaj postupak, ljudi mogu rešavati svoje pravne probleme po niskoj ceni i na neformalan način, bez potrebe da idu na sud. U slučajevima kada se rešavanje problema završi postupkom posredovanja, ovaj sporazum je obavezujući i pogodan za primenu<sup>15</sup>. Dakle, ovaj sporazum je ekvivalentan sudskoj odluci, iako neformalan.

Da bi se povećao nivo pružanja usluga posredovanja, neophodno je postojanje kancelarija za posredovanje, a posebno da javnost bude informisana o ovoj mogućnosti. Rešavanje predmeta putem posredovanja omogućava strankama da svoje slučajeve rešavaju neformalno i efikasno, bez potrebe da prolaze kroz formalan, skup i dug sudski proces. S druge strane, ulaganja u ovu oblast su veoma korisna za pravosudni sistem, jer smanjuju pritisak na ovaj sistem i ne opterećuju ga dodatno predmetima, pa se ostali predmeti rešavaju u kraćem vremenskom roku.

S druge strane, da bi se pravda podigla na viši nivo, u slučajevima gde postoji potreba za sudskim odlukama, svaki od sedam (7) osnovnih sudova na Kosovu ima svoje ogranke, u kojima se mogu rešavati svi građanski predmeti<sup>16</sup>. Cilj je da građani budu što bliže sudu, aspekt koji predstavlja povećanje pristupa pravdi građana. Pored toga, rešavanje predmeta u ograncima sudova smanjuje obim predmeta u sedištim osnovnih sudova.

S druge strane, da bi se povećao pristup pravdi, fokusiranjem pravde na građane, važno je osigurati prvu liniju pravosudnih usluga. ODI smatra da se takve usluge mogu smatrati: 1) pravni saveti, pravna pomoć i neformalno rešavanje sukoba za zajednice i pojedince, koji mogu biti građanski, krivični ili administrativni. To takođe može biti 2) pravna pomoć i savetovanje za grupe koje su posebno marginalizovane i ranjive na kršenja ljudskih prava, poput pritvorenika<sup>17</sup>.

U slučaju Kosova, može se smatrati da pravne usluge prve linije pružaju i advokati i ABPP. U okviru ABPP, funkcija regionalne kancelarije. Prema Zakonu, Regionalne Kancelarije pokrivaju pružanje besplatne pravne pomoći na celoj teritoriji Republike Kosova, dok su u obavezi da pružaju besplatnu pravnu pomoć u opštinama koje pokriva relevantna regionalna kancelarija, preko mobilnih kancelarija. U međuvremenu, Mobilne Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć, kao oblik organizovanja pravnih usluga, rade u opštinama u kojima nisu osnovane kancelarije za besplatnu pravnu pomoć<sup>18</sup>.

Regionalne kancelarije pravne pomoći dužne su da pružaju besplatnu pravnu pomoć u opštinama koje ta područna kancelarija pokriva, putem mobilnih kancelarija. U 2018. godini,

---

<sup>15</sup> Zakon br. 06/L-009 o Posredovanju, član 8, 11 i 14.

<sup>16</sup> Zakon br. 06/L – 054 za Sudove, član 9.2.

<sup>17</sup> Clare Manuel i Marcus Manuel, Izveštaj ODI, Kako finansirati univerzalni pristup pravdi sa građanima u centru: Povećanje lokalnih inovacija da nikog ne ostavimo iza sebe, par. 13, pogledajte link na: [https://odi.cdn.ngo/media/documents/How\\_to\\_finance\\_universal\\_access\\_to\\_people-centred\\_justice.pdf](https://odi.cdn.ngo/media/documents/How_to_finance_universal_access_to_people-centred_justice.pdf) (poslednji put otvoren 16. februara 2024)

<sup>18</sup> Zakon br. 04/L-017 za Besplatnu Pravnu Pomoć, član 22, stav 1-2 i član 28.

uz podršku UNDP-a, angažovana su još dva službenika pravne pomoći na četiri meseca za mobilne kancelarije pravne pomoći u opštinama Glogovac, Mališevo, Podujevo i Gračanica. Uz podršku Nemačke saradnje za međunarodni razvoj (GIZ), Agencija je angažovala i četiri službenika pravne pomoći, koji su pružili podršku u deset opština Kosova, odnosno u Kosovu Polju, Glogovcu, Istoku, Pećici, Suvoj Reci, Dragašu, Mitrovici, Leposaviću, Zubinom Potoku i Zvečanu. ABPP stalno ima poteškoća da postigne pokrivenost uslugama zbog nedostatka budžeta. Kritika koju je USAID uputio u vezi sa gore navedenim je da su ove mobilne kancelarije otvorene na kratak period i da nisu zasnovane na bilo kakvoj preliminarnoj proceni potrebe za teritorijalnim pokrivanjem. Podrška donatora se kanališe na osnovu Strateškog Plana ABPP 2015-2019 i održavaju se redovni sastanci svaka dva meseca radi koordinacije donatora na kojima se redovno iskazuju potrebe ABPP. Postoji potreba da se ovo finansiranje nastavi sve dok kosovske vlasti ne obezbede adekvatna sredstva za zadovoljavanje zakonskih potreba svojih građana<sup>19</sup>.

Drugim rečima, prema Zakonu br. 04/L-017 o Besplatnoj Pravnoj Pomoci [član 26], pored regionalnih kancelarija, pružaoci besplatne pravne pomoći su i advokati i nevladine organizacije u slučajevima kada stupaju u partnerstvo sa Agencijom za Besplatnu Pravnu Pomoc. Što se tiče pružanja besplatne pravne pomoći od strane organizacija civilnog društva, Ministarstvo Pravde je već usvojilo Pravilnik br. 05/2023, kojim su definisani kriterijumi za pružanje besplatne pravne pomoći od strane nevladinih organizacija u partnerstvu sa ABPP. ABPP je 17. novembra 2023. godine donela odluku kojom je zaključila da šest (6) NVO-a na Kosovu ispunjava uslove za pružanje besplatne pravne pomoći.

Uzimajući u obzir svrhu pravnih usluga na prvoj liniji na direktan uticaj na COR 16.3, ove usluge u smislu tretmana i prevencije kršenja ljudskih prava su takođe posvećene neosuđenim pritvorenicima koji su pritvoreni preko razumnog roka (16.3.2). U krivičnim predmetima, u slučaju Kosova, pravno, s obzirom na ovakvu situaciju, pitanje pritvorenika ne izgleda baš kontroverzno. Prema kodu br. 08/L-032 krivičnog postupka, okrivljeni mora obavezno imati branioca protiv hapšenja, tokom saslušanja o pritvoru i za vreme dok je u pritvoru.<sup>20</sup> Dakle, pravna pomoć u ovom slučaju, po Zakonu, mora biti obezbeđena.

U zaključku, u kontekstu pravde usredsređene na građane, Zakon prepoznaje i osnovne usluge i usluge na prvoj liniji. Iz tog razloga je veoma važno da se, između ostalog, fokus stavi na ove oblasti. Krajnji cilj je bio da se izbegne glavni problem građanskog pravosuđa na Kosovu, a to je trajanje parničnog postupka.

#### 4. Troškovi pravosudnih usluga

Od 2021. do 2024. godine budžet za pravosudni sistem se kontinuirano povećavao. U odnosu na 2021. budžet za 2024. već je za 6.612.318 €. Ukupni troškovi pravosuđa, za 2024. godinu, bili su ukupno 35.806.910 €.

U 2023. godini, ukupan budžet pravosuđa, uključujući donacije, iznosio je 32.888.599,39€, dok su rashodi Sudskog saveta Kosova (SSK) iznosili 30.781.797,84€. To znači da je SSK

---

<sup>19</sup> Ministarstvo Pravde, Povećanje pristupa sudovima i tužilaštvima, Funkcionalna revizija sektora vladavine prava na Kosovu, 2019, str. 17.

<sup>20</sup> Kod br. 08/L-032 o krivičnom postupku, član 56.1.1.2.

iskoristio 93,59% dodeljenog budžeta. Najniži nivo rashoda zabeležen je u kategoriji donacija sa 62,85%, zatim kapitalni rashodi sa 66,77%.<sup>21</sup>

Međutim, opšte povećanje državne potrošnje prema Zakonima o raspodeli budžeta nije proporcionalno reflektovano čak ni u pravosudnom sistemu. U 2021. i 2022. godini učešće budžeta pravosuđa u ukupnom iznosu državnih rashoda iznosilo je 1,2%. Dok je ovaj procenat pao na 1,1% u 2023. i 2024. godini. Takođe, čak i u poređenju sa budžetskim rashodima za centralne institucije, procenat budžeta pravosudnog sistema je smanjen u 2024. u odnosu na 2022. godinu.

Da je 2024. godine učešće pravosuđa u budžetu ostalo na procentu od 1,2 odsto, onda bi pravosudni sistem imao ukupno 3.820.966 € više.

Budžetski zahtev SSK-a, koji nije usvojen od strane Skupštine Zakonom br. 08/L-260 o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu (u daljem tekstu: Zakon o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu), iznosila je 7.629.161 €. Da bi se ispunio ovaj uslov, onda bi učešće pravosuđa u opštem državnom budžetu trebalo da bude oko 1,27%.

	<b>Ukupan budžet</b>	<b>Procenat u odnosu na opšti planirani rashodi</b>	<b>Procenat u odnosu na troškove od planirano za centralne institucije</b>
<b>2021</b>	29,194,592	1.20%	1.20%
<b>2022</b>	32,183,896	1.20%	1.50%
<b>2023</b>	34,155,572	1.10%	1.40%
<b>2024</b>	35,806,910	1.10%	1.40%

Tabela I. Budžet za pravosudni sistem tokom 2021-2024.

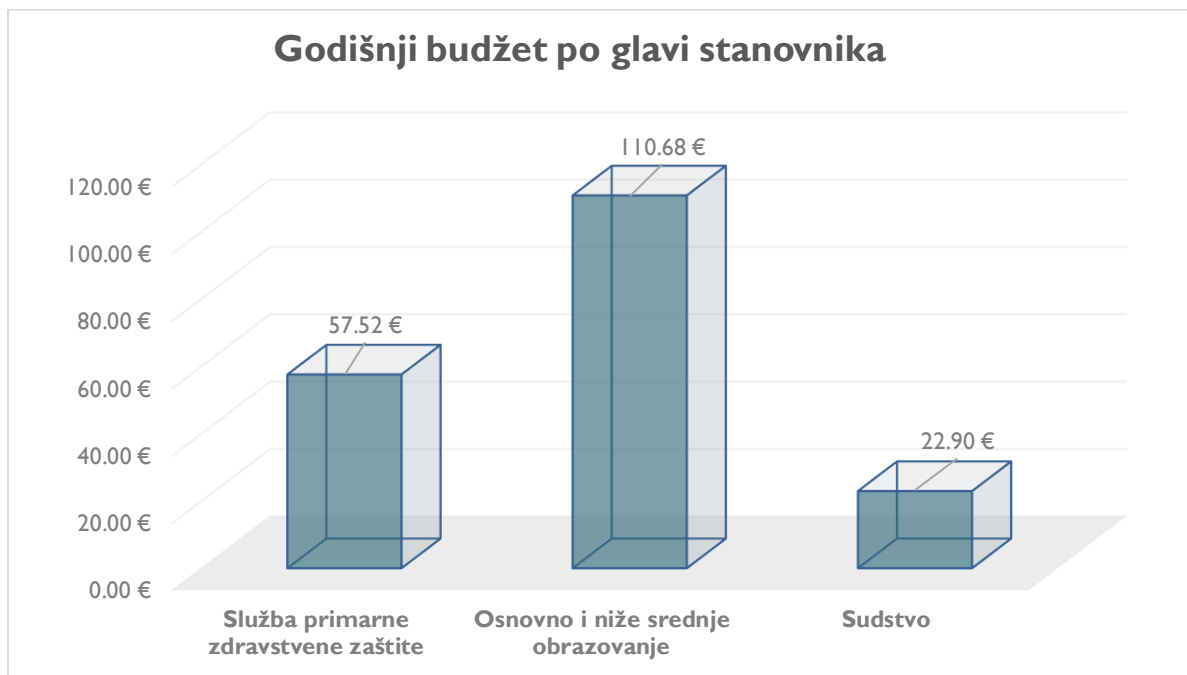
Tako, u poređenju sa stanovništvom Republike Kosovo<sup>22</sup>, godišnji budžet za pravosuđe iznosi 22,9 € po glavi stanovnika.

U odnosu na primarnu zdravstvenu zaštitu i osnovno obrazovanje, budžet pravosuđa je znatno manji. Na primer, prema Zakonu br. 08/L-260 o budžetskim izdvajanjima za Republiku Kosovo za 2024. godinu, budžet za usluge primarne zdravstvene zaštite, isključujući i kapitalne investicije na centralnom nivou, iznosi 91,266,064€ u svim opštinama. Ovo je jednako 57,52 € po glavi stanovnika za usluge primarne zdravstvene zaštite. Pored toga, budžet za osnovno i niže srednje obrazovanje, isključujući i kapitalne investicije na centralnom nivou, iznosi 175,615,092€. Ovo rezultira 110,68 € po glavi stanovnika za osnovno i niže srednje obrazovanje, isključujući i kapitalne investicije. Dakle, budžet za primarnu zdravstvenu zaštitu je više nego duplo veći od budžeta

<sup>21</sup> Sudski savet Kosova, "2023 Radni izveštaj pravosudnog sistema Republike Kosovo", str.73, pogledaj link na: [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/40736\\_KGJK\\_RAPORTI\\_VJETOR\\_2023.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/40736_KGJK_RAPORTI_VJETOR_2023.pdf) , (Poslednji put otvoren 10. septembra 2024.).

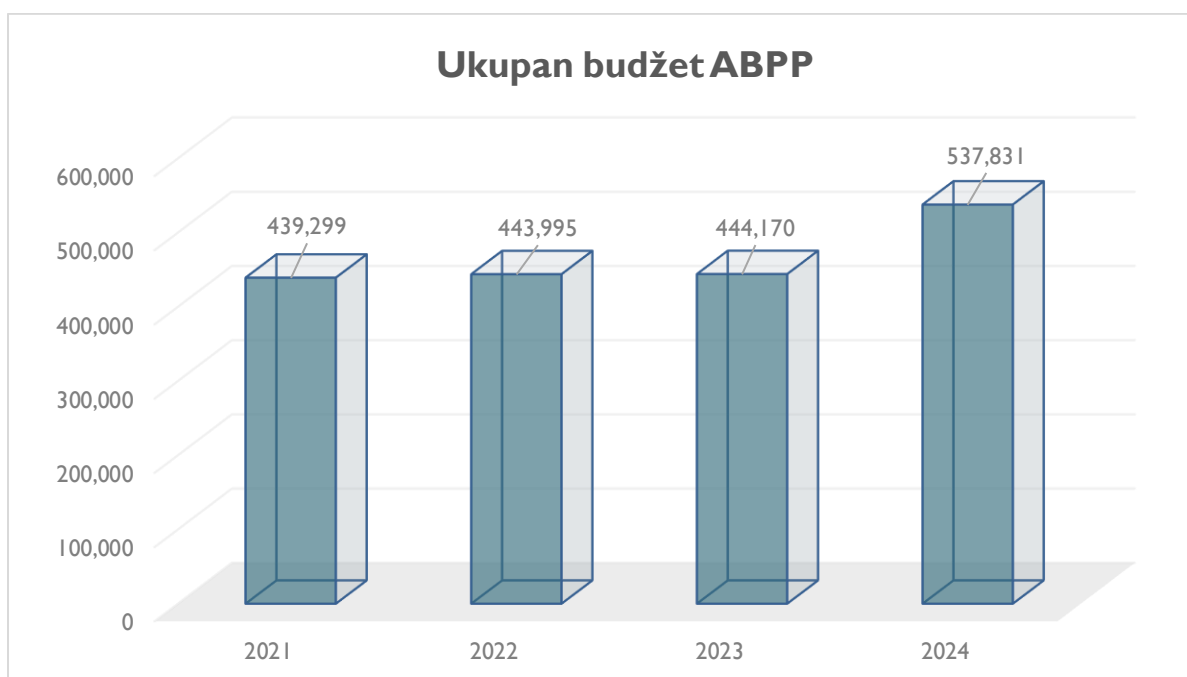
<sup>22</sup> Koha, "Kosovo, sa 1,586,659 stanovnika", 12. jun 2024. god., pogledaj link na: [https://www.koha.net/arberi/425890/kosova-me-1586659-banore-rezident?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAARlXcsxjCqs8nNjFgfU5JgxbguC6Ek286X7yN3GireEUVizgvpkLWrrvdx8\\_aem\\_Da8BIF-ma2rgsUuoltWdg](https://www.koha.net/arberi/425890/kosova-me-1586659-banore-rezident?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAARlXcsxjCqs8nNjFgfU5JgxbguC6Ek286X7yN3GireEUVizgvpkLWrrvdx8_aem_Da8BIF-ma2rgsUuoltWdg), (Poslednji put otvoren 08. septembar 2024.god.).

pravosuđa, a budžet za osnovno i niže srednje obrazovanje je otprilike pet puta veći od izdvajanja za pravosuđe.



Grafikon 1. Poređenja godišnjeg budžeta za primarnu zdravstvenu zaštitu, osnovno i niže srednje obrazovanje i pravosuđe, po glavi stanovnika.

Što se tiče Agencije za besplatnu pravnu pomoć, od 2021. do 2023. godine rast je bio gotovo zanemarljiv. Najznačajnije povećanje budžeta za ovu Agenciju dogodilo se u 2024. godini, što predstavlja povećanje od 21,08% u odnosu na prethodnu godinu. U poređenju sa brojem stanovnika, budžet ABPP za 2024. je samo 33 centa po osobi.



Grafikon 2. Ukupan budžet Agencije za besplatnu pravnu pomoć tokom 2021-2024.

Dok, pravna pomoć u krivičnim predmetima, u slučajevima gde se odbrana obezbeđuje iz javnih prihoda, nije uključena u ovaj trošak. To je zato što se to plaća iz budžeta pravosudnog i tužilačkog sistema, advokatima koji su angažovani.

## 5. Nedostatci i potrebe

### 5.1. Posredovanje kao osnova usluga

U kontekstu osnovnih usluga, koje su unapred razrađene u ovom izveštaju, posredovanje se smatra veoma adekvatnom uslugom za građane da neformalno i veoma efikasno rešavaju svoje sporove, bez potrebe da njihovi predmeti idu pred sud.

U toku 2023. godine u postupak posredovanja upućeno je ukupno 10.864 predmeta, od kojih je 8.925 rešeno, dok su ostali predmeti ostali u procesu postupka. Od ukupnog broja predmeta u postupku posredovanja, 6037 predmeta su upućena od strane sudova, dok su 2793 predmeta upućena od strane tužilaštva. Dok je na inicijativu stranaka, van sudova i tužilaštava, pokrenuto 2034 predmeta.<sup>23</sup>

U poređenju sa brojem građanskih predmeta koje su sudovi prihvatili, broj predmeta za koje su stranke same pokrenule posredovanje je veoma mali. U 2023. godini, sudovi su prihvatili 44.575 parničnih građanskih predmeta, što ukazuje da su se građani oko 22 puta više obracali sudovima nego što su pokrenuli postupke posredovanja.

Nedovoljno korišćenje posredovanja, kao alternativne metode rešavanja sporova, proizilazi iz neobaveštenosti građana o postupku i njegovim prednostima, što je identifikovano u Funkcionalnoj reviziji sektora vladavine prava na Kosovu. Stoga je svim relevantnim akterima preporučeno da na različite načine podignu svest javnosti o postupku posredovanja i prednostima ovog postupka za građane.<sup>24</sup>

S druge strane, kako je rečeno, ovu osnovnu pravosudnu službu važno je proširiti na nivou zemlje. U našem slučaju to znači da posrednici i kancelarije za posredovanje moraju biti prisutni u svim opštinama Republike Kosovo. Uz nekoliko izuzetaka, kancelarije za posredovanje su praktično odsutne u većini opština Republike Kosovo. Osnovni razlog za to su skromna primanja posrednika, koji često ne mogu da se izdržavaju samo posredovanjem i uglavnom se njome bave kao sporednom profesijom. Ovo je uglavnom zbog minimalnih naknada koje se plaćaju posrednicima, zajedno sa malim brojem predmeta usmerenih na posredovanje. Shodno tome, nije ekonomski isplativo da posrednici, niti nezavisni profesionalci, otvaraju kancelarije za posredovanje.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Komora Posrednika Kosova, Predmeti prosleđeni i rešeni posredovanjem 2023. godine, 8. februar 2024. godine, pogledajte link na: <https://ndermjetesimi.com/rastet-e-referuara-dhe-te-zgjidhura-me-ndermjetesim-ne-vitin-2023/> (poslednji put otvoren 8. septembra 2024).

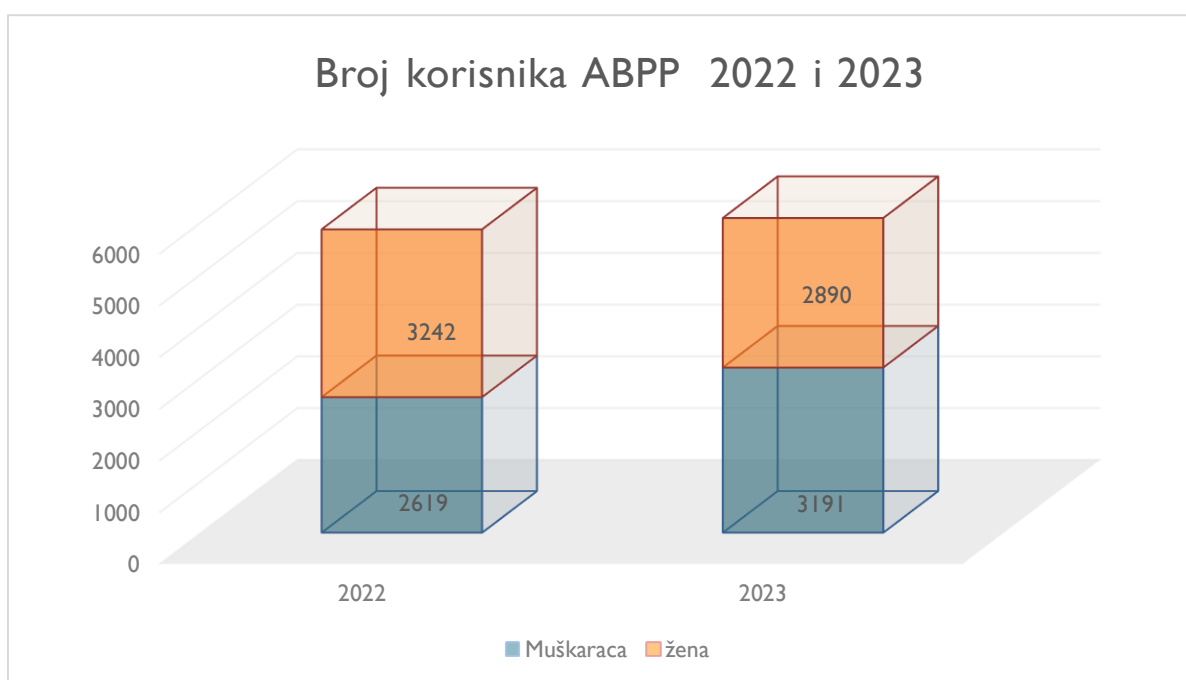
<sup>24</sup> Ministarstvo Pravde, Unapređenje kvaliteta usluga u profesijama u vezi sa pravosudnim sistemom, Funkcionalna revizija sektora vladavine prava na Kosovu, 2019, str. 34.

<sup>25</sup> Intervju sa posrednikom Yll Zekaj, 12 shkurt 2024.

U tu svrhu, Ministarstvo pravde treba da preduzme proaktivne korake da koordinira napore sa svim relevantnim akterima u cilju podizanja svesti javnosti u vezi sa procesom posredovanja za rešavanje predmeta. Povećanje broja predmeta za posredovanje stvorilo bi neophodne ekonomske uslove za stvaranje kancelarija za posredovanje u svakoj opštini. Da bi podržala ove inicijative, Skupština Republike Kosovo treba da izdvoji dovoljan budžet nakon analize potreba u ovoj oblasti.

## 5.2. Pravna pomoć

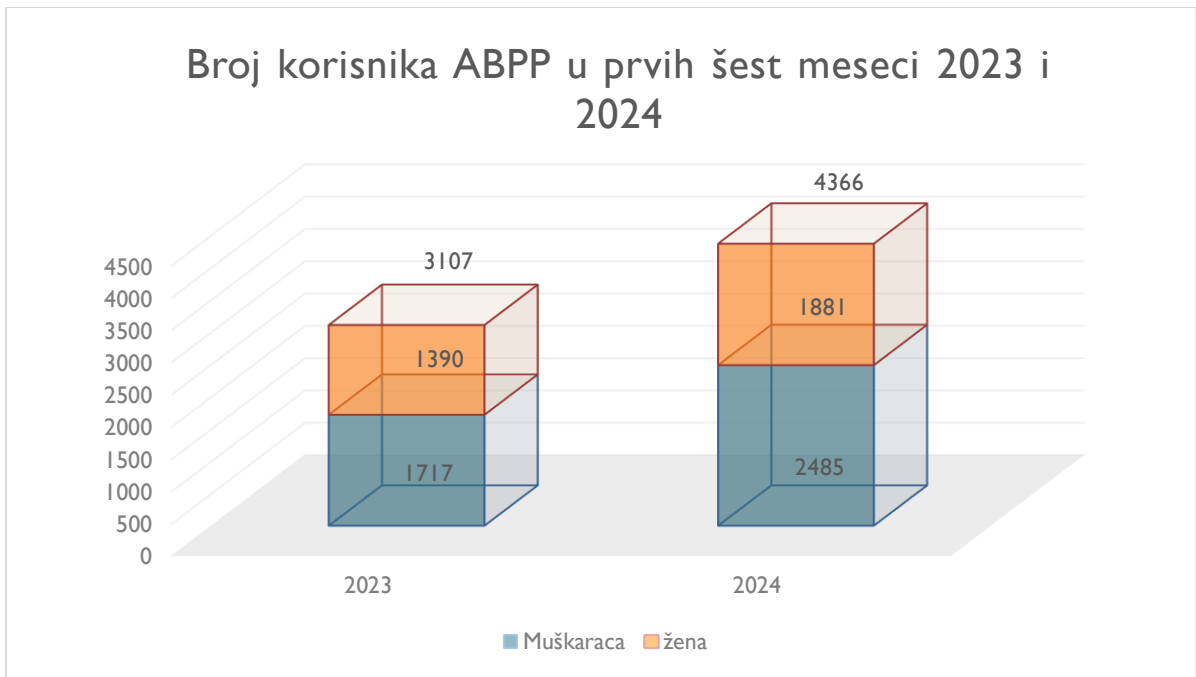
Kao što je pomenuto, u kontekstu pravde usredsređene na građane, pružanje pravne pomoći smatra se jednom od osnovnih pravnih usluga. U 2022. godini, ABPP je pružila pomoć za ukupno 5861 građanina, od kojih je 2619 muškaraca i 3242 žena.<sup>26</sup>



**Grafikon 3. Broj korisnika ABPP 2022 i 2023**

U poređenju sa prvom polovinom 2024. godine sa istim periodom prethodne godine, došlo je do povećanja broja građana koji su dobijali besplatnu pravnu pomoć od ABPP. U prvoj polovini 2023. godine ABPP je pružila besplatnu pravnu pomoć za 3.107 pojedinaca (1.717 muškaraca i 1.390 žena). U prvoj polovini 2024. ovaj broj je porastao na 4.366, od kojih je 2.485 muškaraca i 1.881 žena.

<sup>26</sup> Agencija za Besplatnu Pravnu Pomoć, Godišnji Izveštaj 2023, st. 7.2 – 7.8, pogledajte link na : <https://anjfq.rks-gov.net/desk/inc/media/7D82613F-8A95-4CF3-9DA4-BACB2E77696C.pdf>, par. 7.2 – 7.8 (poslednji put otvoren 8. septembra 2024).



**Grafikon 4. Broj korisnika ABPP u prvih šest meseci 2023 i 2024.**

Izveštaj „Mapiranje pravde u zajednicama“ naglašava izazove sa kojima se susreće Agencija za besplatnu pravnu pomoć, posebno koji proizilaze iz budžetskih ograničenja. Prema izveštaju, Agencija još uvek nije obezbedila puna sredstva za svoje osoblje i operativni prostor. Drugi nalazi istraživanja ukazuju na to da je osoblje Agencije za besplatnu pravnu pomoć prošlo kontinuiranu obuku za unapređenje svojih kapaciteta. Međutim, značajna prepreka njihovoj komunikaciji sa različitim etničkim grupama je nepoznavanje njihovih jezika ili obrnuto. Ovo pitanje je identifikovano u opštinama kao što su Srbica, Mitrovica i Prizren.

U Strateškom planu ABPP-a 2021-2025 navode se strateški ciljevi, uključujući i obezbeđivanje finansijskih sredstava za ispunjavanje zakonskih obaveza ABPP i poboljšanje administrativne i finansijske efikasnosti.<sup>27</sup>

Finansijska ograničenja sa kojima se suočava Agencija za besplatnu pravnu pomoć dovela su do poteškoća u uspostavljanju mobilnih kancelarija u svim opštinama na Kosovu, što je uticalo na pružanje pravne pomoći građanima. Osnivanje ovih kancelarija je zakonska obaveza prema članu 22. Zakona br. 04/L-017 za besplatnu pravnu pomoć.<sup>28</sup> Tokom relativno dugog perioda, budžetska ograničenja su sprečavala Agenciju da primeni zakonsku odredbu koja je osmišljena da približi agenciju građanima, ometajući pristup pravnoj pomoći – suštinski element šireg cilja poboljšanja pristupa pravdi. Od juna 2024. godine, ABPP je otvorila šest (6) mobilnih kancelarija za besplatnu pravnu pomoć.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Srednjoročni okvir rashoda 2023-2025, Agencija za Besplatnu Pravnu Pomoc, str. 5, pogledajte link na : <https://anjfq.rks-gov.net/desk/inc/media/0B9C7876-CB7A-4871-A16F-D9BA6419E26D.pdf> (poslednji put otvoren 18. februara 2024).

<sup>28</sup> Upravo tamo, str.2.

<sup>29</sup> Agencija za besplatnu pravnu pomoć, Agencija za Besplatnu Pravnu Pomoc obezbeđuje produženje besplatne pravne pomoći u 6 (šest) opština Republike Kosovo, 5. avgusta 2024. godine, pogledajte link na: <https://anjfq.rks-gov.net/page.aspx?id=1,2,272> (poslednji put otvoren 8. septembra 2024).



Finansijska ograničenja sa kojima se suočava Agencija za besplatnu pravnu pomoć dovela su do poteškoća u uspostavljanju mobilnih kancelarija u svim opštinama na Kosovu, što je uticalo na pružanje pravne pomoći građanima. Osnivanje ovih kancelarija je zakonska obaveza prema članu 22. Zakona br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći. Relativno dug period, budžetska ograničenja su sprečavala Agenciju da primeni ovu zakonsku odredbu koja je imala za cilj da približi agenciju građanima, čime se ometa pristup pravnoj pomoći – suštinska komponenta šireg cilja poboljšanja pristupa pravdi. Agencija za besplatnu pravnu pomoć je od juna 2024. godine otvorila šest (6) mobilnih kancelarija za besplatnu pravnu pomoć.

Prema Zakonu o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu, budžet Agencije za besplatnu pravnu pomoć predviđen je da iznosi od 537.831 €. Ovo predstavlja značajno povećanje od 21,08% u odnosu na budžet izdvojen za 2023. godinu.

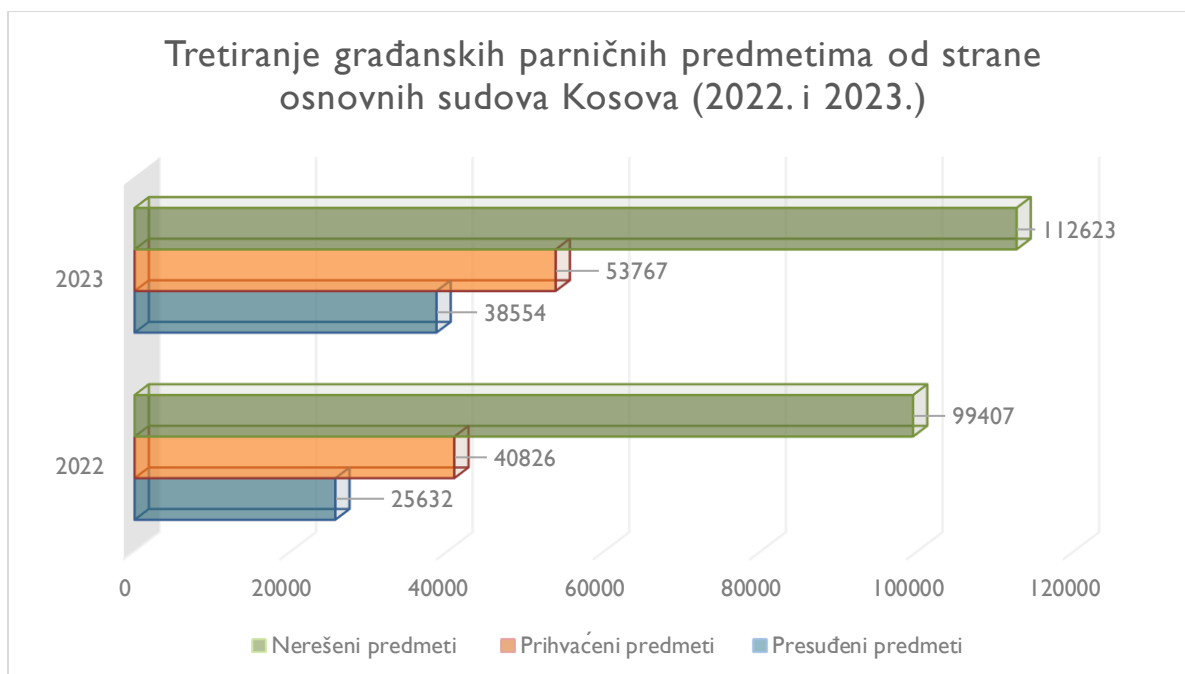
Imajući u vidu vitalnu ulogu besplatne pravne pomoći u obezbeđivanju pristupa pravdi za pojedince koji nisu u mogućnosti da priušte troškove pravnog postupka, od ključne je važnosti da se budžet ABPP podigne na nivo koji će im omogućiti da ispune sve zakonske obaveze i pruže adekvatnu besplatnu pravnu pomoć. Neophodno je sprečiti bilo kakav kompromis u pogledu pružanja besplatne pravne pomoći, što je osnovni aspekt obezbeđivanja pristupa pravdi, zbog finansijskih ograničenja.

### 5.3. Nedostatci u pravosuđu

U 2022. godini, Osnovni sudovi u Republici Kosovo rešili su ukupno 25.632 parničnih građanskih predmeta, dok su primili 40.826 predmeta ove prirode. Shodno tome, ovi sudovi nisu bili u mogućnosti da reše onoliko predmeta koliko su primili, što je rezultiralo sa ukupno 99.407 nerešenih predmeta do kraja 2022. godine.<sup>30</sup> Ovaj trend se nastavio i 2023. godine, pošto su sudije primile 53.767 građanskih parničnih predmeta, ali su uspele da reše samo 38.554 predmeta ove prirode. Shodno tome, do kraja 2023. godine, broj nerešenih građanskih parničnih predmeta dostigao je 112.623.

---

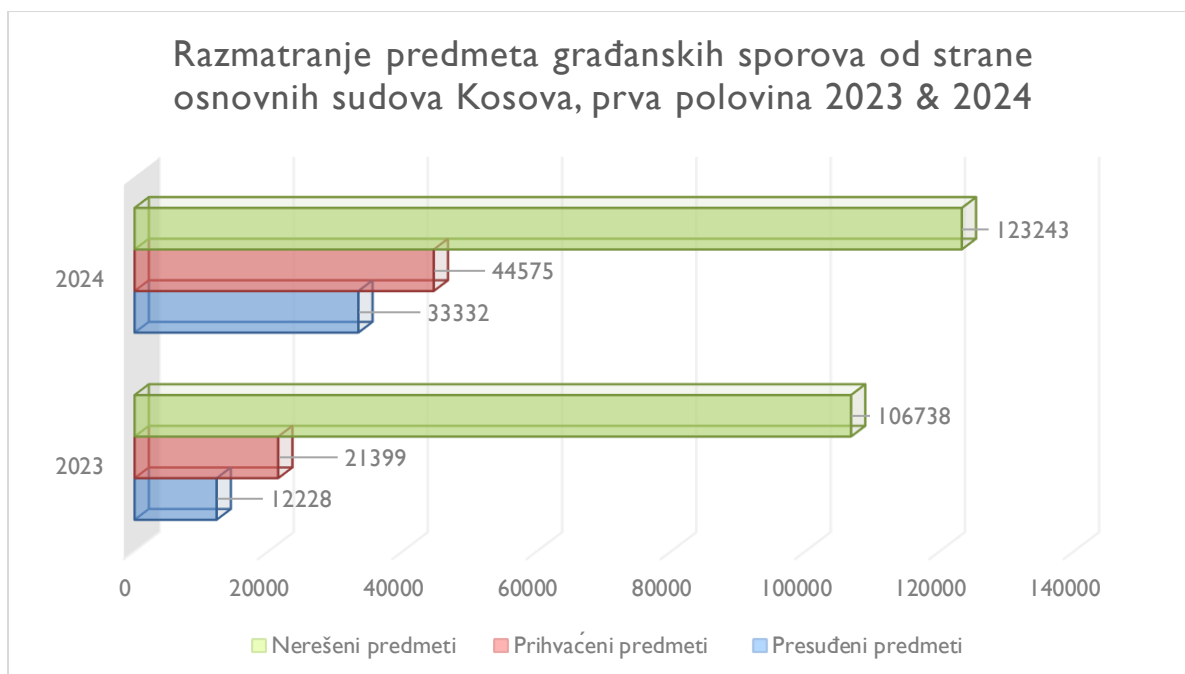
<sup>30</sup>Sudski Savet Kosova, *Statistički izveštaj sudova 2022*, str. 8, pogledajte vezu na : [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114\\_RAPORTI STATISTIKOR I GJYKATAVE VJETOR 2022.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114_RAPORTI%20STATISTIKOR%20I%20GJYKATAVE%20VJETOR%202022.pdf) (poslednji pristup 18. februara 2024).



**Grafikon 5. Tretiranje građanskih parničnih predmetima od strane osnovnih sudova Kosova (2022. i 2023.).**

Iako se razlikuju u brojevima, zaključak je isti čak i ako uporedimo prvih šest meseci 2023. godine sa onim iz 2024. godine. Sudovi Republike Kosova su tokom 2023. godine primili ukupno 21.399 predmeta građanskih sporova dok su rešili 13.228 predmeta ove prirode. Kao rezultat toga, sudovi nisu uspeli da reše onoliko predmeta koliko su primili, što je dovelo do nerešenih 106.738 predmeta građanskih sporova do kraja prve polovine 2023. godine.

U prvoj polovini 2024. godine značajno se povećao broj rešenih građanskih sporova. Međutim, zbog porasta broja novih predmeta, ishod je ostao nepromenjen. U ovom periodu, u poređenju sa istim periodom 2023. godine, sudovi su uspeli da reše ukupno 33.332 predmeta građanskih sporova. Ipak, tokom ovog perioda, sudovi su primili i 44.575 novih predmeta građanskih sporova. Tako i pored povećanja broja rešenih predmeta, zbog eksponencijalnog porasta broja primljenih predmeta, pravosuđe ponovo nije uspelo da reši onoliko predmeta koliko je primilo. Shodno tome, broj građanskih sporova je porastao na 123.243 nerešenih predmeta.



**Grafikon 6. Razmatranje predmeta građanskih sporova od strane osnovnih sudova Kosova, prva polovina 2023 & 2024.**

Tako da organi pravosuđa nisu mogli da odgovore na zahteve građana. Ovo se pripisuje nemogućnosti suda da reši bar onoliko predmeta koliko su primili, što je dovelo do kontinuiranog povećanja broja nerešenih građanskih predmeta. Poglavlje I ovog izveštaja objašnjava odugovlačenje građanskih sudskih sporova, dok se naredna poglavlja bave finansijskim nedostacima koji ometaju sposobnost pravosudnog sistema da odgovori na potrebe građana.

### 5.3.1. Nedostatak sudija

Broj sudija u pravosudnom sistemu se povećava iz godine u godinu. Budžetska podrška za ovu inicijativu se smatra veoma pozitivnom jer osigurava da pravosuđe ima adekvatne resurse za rešavanje sudskih predmeta u razumnom vremenskom roku.

Trenutno u sudovima Kosova radi ukupno 434 sudije. Od toga, 367 sudija je rešavalo predmete tokom 2023. godine, a 145 je posebno dodeljeno građanskim odeljenjima opštih odeljenja osnovnih sudova i Apelacionog suda<sup>31</sup>. Međutim, od 2018. godine broj građanskih predmeta se udvostručio. Pored drugih strategija koje imaju za cilj smanjenje broja nerešenih predmeta (koji nisu obuhvaćeni u ovom izveštaju), povećanje broja sudija je neophodno za efikasno rešavanje ove situacije. U budžetskom zahtevu SSK-a za 2024. godinu, SSK je tražio povećanje broja sudija za 30 pozicija. Budžetski trošak za usvajanje ovog predloga je

<sup>31</sup> Sudski Savet Kosova, Statistički izveštaj sudova, prva polovina 2024, pogledajte link na : [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/81513\\_Raporti\\_i\\_pergjithshem\\_gjashtemu\\_jori\\_2024\\_ALB.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/81513_Raporti_i_pergjithshem_gjashtemu_jori_2024_ALB.pdf) (poslednji pristup 10. septembra 2024 ).

512.568€. Međutim, Skupština je odbila ovaj zahtev prilikom usvajanja Zakona o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu.

### 5.3.2. Nedostatak stručnih saradnika

Jedna od mera za povećanje efikasnosti pravosudnog sistema je angažovanje stručnih saradnika. S obzirom na značaj angažovanja stručnog saradnika, Zakon br. 06/L – 054 o sudovima [član 39.2], koji je stupio na snagu januara 2019. godine, određuje da „[svaki] sudija mora imati najmanje jednog stručnog saradnika, koji služi isključivo dotičnom sudiji“. Ova odredba se smatra prilično pozitivnom, jer će stručni saradnici pomoći sudijama da povećaju kvalitet i efikasnost prilikom razmatranja predmeta. Samim tim, građanima bi bila ponuđena brža i profesionalnija pravda, što bi dovelo do naprednijeg pristupa građana pravdi.

Međutim, ovu zakonsku odredbu nije pratio neophodan budžet za popunjavanje ovih pozicija. Skoro pet (5) godina nakon stupanja na snagu Zakona br. 06/L-054 za sudove, Sudski savet Kosova nije bio u mogućnosti da angažuje dovoljan broj stručnih saradnika, zbog nedostatka budžeta. Trenutno, pravosudni sistem ima nedostatak od 151 stručnog saradnika, što znači da zakonska obaveza da se dodeli stručni saradnik svakom od 151 sudije u pravosudnom sistemu ostaje neispunjena.

U nacrt budžeta za 2024. Sudski savet Kosova je uvrstio budžetski zahtev za 151 stručnog saradnika. Međutim, ovaj zahtev nije naišao na saglasnost Skupštine u Zakonu o budžetskim izdvajanjima za 2024.

## 5.4. Neosnivanje novih sudskih ogranaka

Sa Zakonom br. 06/L – 054 za sudove, SSK je bio u obavezi da osnuje nove ogranke sudova, posebno ogranke za Kosovo Polje, Obilić, Ranilug, Parteš, Klokot, Vrbovac, Mamuša, Junik, Štimlje i Elezov Han.<sup>32</sup> Prema informacijama koje je dostavio SSK, ogranak u Kosovu Polju je osnovan i trenutno je u procesu operacionalizacije. U pogledu osnivanja dodatnih ogranaka, SSK je razjasnio svoj pristup, ukazujući da će odluke zavisiti od budžetskih ograničenja. Tokom procesa donošenja odluka, takođe će se uzeti u obzir faktori kao što su broj predmeta i broj stanovnika u odgovarajućim opštinama, koji su zvanično registrovani od strane nadležnih institucija.<sup>33</sup>

Sprovođenje ovih zakonskih odredbi za osnivanje gore navedenih filijala je takođe zahtevano od strane Funkcionalne revizije sektora vladavine prava na Kosovu.<sup>34</sup>

Zakon o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu je posebno identifikovao izgradnju objekta Osnovnog suda u Uroševcu – Filijala u Štimlju, kao budžetsku aktivnost. Međutim, vred

<sup>32</sup> Zakon br. 06/L-054 za Sudove, član 9.

<sup>33</sup> Lavdim Makshana, Izazovi u sudskoj administraciji, str. 16, pogledajte vezu na: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2023/04/Monitoring-of-the-KPC-report-for-2022-FINAL-12.04.2023-1.pdf> (poslednji put otvoren 16. februara 2024)

<sup>34</sup> Ministarstvo Pravde, Povećanje efikasnosti sudskog i tužilačkog sistema, Funkcionalna revizija sektora vladavine prava na Kosovu, 2019, str. 74.

napomenuti da za ovu aktivnost u tekućoj fiskalnoj godini nije izdvojen budžet. Umesto toga, planirano je da se za ovu namenu u 2025. godini izdvoji 30.000 €. U pojedinim slučajevima u budžetu su navedene aktivnosti koje se odnose na projektovanje i izgradnju postojećih sudova, uz izdvojena sredstva. Međutim, postoji značajan nedostatak budžetskih izdvajanja za izgradnju novih sudskih jedinica, uprkos zakonskoj obavezi za njihovo osnivanje.

Primarne kritike zbog neuspeha osnivanja novih filijala verovatno padaju na Skupštinu, pre svega zbog neadekvatnih budžetskih izdvajanja za osnivanje ovih novih filijala. Međutim, analizirajući budžetski zahtev za 2024. godinu, očigledno je da SSK nije uključio pitanje u vezi sa osnivanjem novih sudskih ogranaka u svom zahtevu. Shodno tome, od pravosuđa nije tražen dodatni budžet za ovu svrhu<sup>35</sup>. Kao rezultat toga, troškovi osnivanja ovih sudskih ogranaka ostaju nepoznati.

Sudski savet Kosova je naveo da će osnivanje novih filijala zavisiti od budžetskih mogućnosti, koje nisu tražene, a takođe će uzeti u obzir faktore kao što su broj predmeta i broj stanovnika na osnovu cenzusa od strane nadležnih institucija. Međutim, važno je napomenuti da procena potrebe za novim sudskim ogranacima ne spada u nadležnost SSK-a. Zakonom su definisane konkretne opštine u kojima bi trebalo da se formiraju nove sudske jedinice. Dakle, SSK nema ovlašćenje da utvrđuje neophodnost osnivanja novih sudskih ogranaka ako je to propisano zakonom. Dakle, nepodnošenje budžetskih zahteva od strane SSK Skupštini za osnivanje novih sudskih ogranaka, obaveza koja proizilazi upravo iz zakona usvojenog od strane Skupštine, predstavlja neadekvatan pristup pravosudnom sistemu. Skupština se može smatrati odgovornom za neraspodelu budžeta tek nakon podnošenja budžetskog zahteva za osnivanje novih sudskih ogranaka od strane SSK.

## 5.5. Nedostatak prevoda

Pravo stranaka u postupku da prate sudski postupak na jeziku koji razumeju jedna je od osnovnih komponenti principa pristupa pravdi. Prema Ustavu Republike Kosovo [član 5.1] „[službeni [jezici] u Republici Kosovo su albanski jezik i srpski jezik“. S druge strane, stranke i drugi učesnici u postupku imaju pravo da koriste svoj jezik ili jezik koji razumeju u toku postupka koji se vodi. Troškovi prevoda ostali su na teret budžeta suda<sup>36</sup>.

U izveštaju Evropske komisije o Kosovu za 2023. ističe se da „Kosovo mora da nastavi da obezbeđuje da sudski postupci budu dostupni na svim službenim jezicima, kako to zahteva Ustav. Angažovani su i drugi sudski prevodioci, dok je SSK u procesu stvaranja platforme za centralizaciju prevoda u sudovima. Međutim, potrebno je više napora da se reši nedostatak kvalifikovanih prevodilaca, takođe u cilju smanjenja broja nerešenih predmeta”.<sup>37</sup> U analizi koju je uradio Kosovski Institut Pravde, na osnovu kriterijuma Evropske Komisije za Efikasnost

<sup>35</sup> Sudski Savet Kosova, Zahtev za budžet za 2024. godinu za Sudski savet Kosova prema Budžetskom cirkularu 2024/01 i dodatni zahtevi, jun 2023.

<sup>36</sup> Zakon br. 03/L-006 o Postupku Spora, član 96.

<sup>37</sup> European Commission, Kosovo 2023 Report, see link: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aacca-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3\\_en?filename=SWD\\_2023\\_692%20Kosovo%20report\\_0.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aacca-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3_en?filename=SWD_2023_692%20Kosovo%20report_0.pdf). (Last accessed on February 16, 2024).

Pravosuđa, ispitano je zadovoljstvo korisnika suda i advokata, prema oceni Saveta Evrope U ovoj analizi identifikovani su slučajevi kada strankama u postupku nisu bile ponuđene usluge prevođenja kada se sudski postupak nije vodio na njihovom maternjem jeziku.<sup>38</sup>

Da bi ispunio ove obaveze, pravosudni sistem mora imati dovoljno resursa. U budžetskom zahtevu za fiskalnu 2024. godinu, SSK je podneo zahtev za dodatno finansiranje za pokrivanje 10 radnih mesta za prevodioce. Troškovi ostvarenja ovoga bili su oko 452.000 €. Ovaj zahtev nije usvojen u Skupštini i nije uvršten u Zakon o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu.

## 5.6. Usvajanje zakona bez namenskog budžeta

U dosta predmeta, Skupština Republike Kosovo usvojila je zakone koji predstavljaju unapređenje pristupa građana pravdi. Međutim, implementacija ovih zakona je povlačila dodatne troškove. Nažalost, u dosta predmeta, Skupština je bila zadovoljna usvajanjem ovih zakona, ali nije izdvojila dovoljan budžet za sprovođenje ovih zakona u praksi. Shodno tome, iako na papiru postoje odredbe koje su vredne pohvale, njihova praktična primena je izostala.

Primer za to je Zakon br. 06/L-054 o sudovima. Kao što je već objašnjeno, zbog manjka budžeta, odredbe koje se odnose na osnivanje dodatnih sudskih ogranaka i uslov da svaki sudija ima stručnog saradnika nisu sprovedene u praksi.

U februaru 2022, Zakon br. 08/L-015 o Privrednom sudu je stupio na snagu po kome je osnovan Privredni sud. Nekoliko dana pre stupanja na snagu ovog zakona, Sudski savet Kosova izneo je svoje žalbe na nedostatak budžetske podrške za osnivanje ovog suda, kako je definisano u tom Zakonu. „Sa budžetom za 2022. godinu i dozvoljenim pozicijama, Savet od danas stavlja do znanja da Privredni sud nema mogućnosti da počne sa radom. Ovim budžetom nisu ispunjene ni prognoze Ministarstva pravde, jer bi prema predviđanjima Ministarstva Pravde trebalo da budu najmanje 94 dozvoljenih pozicija, a dozvoljene su 44 pozicije“, naveo je predsednik SSK, Albert Zogaj tokom sastanka SSK-a<sup>39</sup>. Ova neusklađenost između budžetskih izdvajanja i zahteva definisanih u zakonu izazvala je veliki izazov. Stoga, ovo naglašava potrebu za adekvatnom podrškom i finansijskim resursima za efikasno sprovođenje zakonskih reformi i obezbeđivanje pravilnog funkcionisanja pravosudnih institucija.

Član 57.1 Kodeksa br. 04/L-123 krivičnog postupka propisuje da „Okrivljeni mora imati branioca u slučajevima obavezne odbrane, uključujući i kada je protiv njih podignuta optužnica za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora od najmanje deset godina“. Međutim, u februaru 2023, Kod br. 08/L-032 o krivičnom postupku je stupio na snagu, kojim se kriterijum obavezne odbrane svodi na dela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje pet godina (član 56.1.1.3). Ova izmena je automatski povećala broj krivičnih dela za koja je obavezna odbrana

---

<sup>38</sup> Kosovo Law Institute, Analysis of the satisfaction results of Court users and lawyers in the Basic Court in Pristina, in the Basic Court in Mitrovica and in the Basic Court in Peja, as a tool for court management, based on the methodology of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), see link: [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/23353\\_KGJK\\_Alanliza\\_CEPEJ.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/23353_KGJK_Alanliza_CEPEJ.pdf)

<sup>39</sup> Predsednik SSK kaže da Privredni Sud ne može da profunkcioniše zbog nedostatka budžeta, Zakletva za Pravdu, 21.01.2022, pogledajte link: <https://betimiperdrejtesi.com/kryesuesi-i-kgjk-se-thote-se-gjykata-komerciale-nuk-mund-te-funksionalizohet-per-shkak-te-mungeses-se-buxhetit/> (poslednji put otvoren 18. februara 2024).

na 176. Shodno tome, očekuje se da će primena ove odredbe rezultirati znatno većim budžetskim opterećenjem. Za sprovođenje nove obaveze iz Kodeksa br. 08/L-032 krivičnog postupka, Sudski savet Kosova je zatražio dodatnih 400.000 € za pokrivanje povećanih troškova advokata iz javnih sredstava. Međutim, ovaj zahtev nije uzet u obzir u Zakonu o budžetskim izdvajanjima za 2024. godinu.

Da bi se unapredio pristup pravdi, ključno je doneti zakone koji nude efikasna rešenja za različite situacije, posebno u održavanju vladavine prava. Usvajanju ovih zakona mora prethoditi detaljna analiza problema, koja se mora sprovesti kroz opsežan proces konsultacija sa svim relevantnim akterima. Međutim, ni u kom slučaju donošenje zakona ne bi trebalo da bude jedini način rešavanja problema u vezi sa pristupom pravdi građana. Ako usvajanje zakona nije praćeno finansijskom podrškom institucija koje su ovlašćene da ih sprovedu, to rezultira pravnim normama koje unapređuju pristup pravdi samo na papiru, sa malo ili nimalo promena u praksi. Stoga je od suštinskog značaja da se izvrši detaljna procena budžeta za svaki zakon, procenjujući njegove troškove i koristi. Pored toga, usvajanje bilo kog zakona treba da bude praćeno adekvatnim budžetom kako bi se omogućila njegova efikasna primena.

## 6. Analiza troškova i koristi

Usluge pravne pomoći imaju širok spektar troškova i prednosti. Neki od njih su direktni troškovi i koristi od pružanja usluga pravne pomoći. Druge su indirektno posledice ovakvih usluga po pojedinca, pravosudni sistem, privredu i društvo.<sup>40</sup> Stoga se za procenu ekonomske efikasnosti javnih politika koristi analiza troškova i koristi, čime se to postiže sistematskim merenjem društvenih troškova i koristi.<sup>41</sup>

U zavisnosti od vremena analize, Analiza troškova i koristi (ATK) se može uraditi i *ex-post* i *ex-ante*. *Ex-post* ATK se obično radi nakon sprovođenja politike, da bi se procenio njen učinak, efektivnost i da bi se videlo da li treba da se proširi ili promeni tokom procesa donošenja odluka. Nasuprot tome, *ex-ante* ATK se radi pre izrade nacrtu politike pravne pomoći, kako bi se odredili najefikasniji načini za raspodelu sredstava i resursa.<sup>42</sup>

Imajući u vidu gore navedeno, glavna svrha izrade ATK-i je da odredi neto korist (korist minus troškovi) politike na standardizovan i uporediv način. Ovo uključuje tri glavne komponente za sveobuhvatnu procenu.

Prvi analitički blok, ili početni korak, je da se proceni šta bi se očekivalo od situacije u kojoj se ništa ne bi uradilo (tj. ne bi postojao projekat). Drugi korak uključuje kreiranje „projektne“ situacije, izračunavanje koristi i troškova sprovođenja ove alternative. Konačno, poređenje ove dve situacije rezultira neto koristima koje se očekuju u različitim fazama sprovođenja

---

<sup>40</sup> ALAT ZA PRAVDU: ANALIZA TROŠKOVA I KORIST PRAVNE POMOCI, Svetska Banka, str.12, pogledajte link na : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

<sup>41</sup> Međunarodna Enciklopedija Društvene Nauke i Nauke o Ponašanju, 2001, <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/cost-benefit-analysis>.

<sup>42</sup> ALAT ZA PRAVDU: ANALIZA TROŠKOVA I KORIST PRAVNE POMOCI, Svetska Banka, str.12, pogledajte link na : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

politike pravne pomoći. Efikasnost alokacije sredstava za predloženi program pravne pomoći biće procenjena na osnovu ovih pogodnosti kao osnove za izračunavanje niza finansijskih i ekonomskih indikatora učinka.<sup>43</sup>

S tim u vezi, nekoliko studija analiziralo je troškove i koristi koje se pripisuju alternativnom rešavanju pravnih sporova, savetima i pravnom zastupanju na sudovima, sa ciljem da se proširi rani pristup mehanizmima rešavanja sporova za siromašne i marginalizovane grupe.<sup>44</sup>, uključujući izbegavanje troškova pritvora i izricanja kazne.<sup>45</sup>

Imajući ovo na umu, donosioci odluka bi trebalo da koriste analizu troškova i koristi u svakom slučaju kako bi procenili finansijske efekte pravne pomoći i srodnih usluga, kako bi odlučili kako najbolje da se pozabave prazninom u pravosuđu i da efikasnije alociraju sredstva.

## 7. Zaključci

Svrha ovog dokumenta politike je da ilustruje važnost stvaranja snažnog pravosudnog sistema usredsređenog na građane sa adekvatnim državnim finansiranjem. Pravosudni sistem koji je čvrsto zasnovan na potrebama i stvarnosti svojih građana ne samo da podstiče osećaj sigurnosti i poverenja među stanovništvom, već takođe igra glavnu ulogu u podršci vladavini prava. Adekvatno finansiranje je neophodan faktor da bi se osigurala efikasnost takvog sistema.

Pristup pravdi za sve građane, bez obzira na socio-ekonomski status, je od suštinskog značaja. Tako se kroz finansiranje pojedincima sa niskim primanjima, marginalizovanim zajednicama i žrtvama diskriminacije omogućava da ostvare svoja prava i traže pravdu. U tom smislu, trebalo bi stvoriti odgovarajuće sisteme koji će garantovati da građani koji se susreću sa pravnim problemima imaju lak pristup osnovnim i prvim uslugama. Kosovo treba da stvori isplative pravosudne usluge, kao što je posredovanje, pošto su one korisne i za stranke i za pravosudni sistem.

S druge strane, kada isti pojedinci obrate sudovima, pravda im mora biti obezbeđena u razumnom roku. U mnogim slučajevima – kao što je detaljnije ilustrovano u ovoj studiji – finansijska ograničenja su onemogućila sprovođenje ovih alternativa. U poređenju sa drugim sektorima, kao što su primarna zdravstvena zaštita ili osnovno obrazovanje, pravda nije prioritet u državnom budžetu, uprkos činjenici da su sudovi konačna adresa na kojoj građani traže rešavanje svojih sporova. Štaviše, u poređenju sa povećanjem budžeta tokom godina, nije bilo značajnog napretka u ovoj oblasti. Opšte povećanje državne potrošnje prema Zakonima o raspodeli budžeta nije proporcionalno reflektovano čak ni u pravosudnom sistemu. U 2021. i 2022. godini učešće budžeta pravosuđa u ukupnom iznosu državnih rashoda iznosilo je 1,2%. S druge strane, ovaj procenat je pao na 1,1% u 2023. i 2024. godini.

---

<sup>43</sup> Upravo tamo, str. 26.

<sup>44</sup> Pogledajte Mrežu pružalaca usluga pravne pomoći, Analiza troškova i koristi nacionalne politike pravne pomoći Ugande, maj 2016., <http://www.laspnet.org/joomla-pages/reports/researchreports/405-cost-benefit-analysis-of-the-uganda-national-legal-aid-policy/file>.

<sup>45</sup> ALAT ZA PRAVDU: ANALIZA TROŠKOVA I KORIST PRAVNE POMOCÍ, Svetska Banka, str.18, videti link na: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.



Pre svega, zabrinjavajući su podaci koji su prezentovani, jer mnogi građani nemaju informaciju gde mogu da potraže pomoć za svoje pravne probleme. Međutim, u slučajevima u kojima sudovi zatraže ovu pomoć, najistaknutiji problem u kontekstu građanskog pravosuđa na Kosovu je trajanje vođenja građanskih predmeta. S druge strane, finansijski nedostaci uzrokuju nesposobnost pravosudnog sistema i u drugim oblicima. Nesposobnost se može ispoljiti u vidu malog broja sudija i pravnih saradnika, sa nedostatkom prevoda i neuspostavljanjem novih ogranaka sudova.

Zbog ovih izazova i složenosti, prioritet je da vlada obezbedi adekvatna finansijska sredstva. Ovom finansiranju treba da prethode detaljne analize u kojima se procenjuju potrebe i efektivnost, obezbeđujući da troškovi budu maksimalno korisni za građane. U situaciji na Kosovu, sa ograničenim budžetom, sprovođenje ex-ante analize troškova i koristi pre kreiranja politike pravne pomoći i cene pomoći u određivanju najefikasnijih načina za finansiranje, čime će se zaštititi od nepotrebnih troškova. Stoga, usklađivanje pravosudnog sistema Kosova sa težnjama međunarodne zajednice, u skladu sa COR 16.3, postaje razuman cilj.

## 8. Preporuke

- Uspostaviti alat za preduzimanje dalje analize troškova uspostavljanja univerzalne osnovne pravde. Potrebna je potpunija analiza troškova univerzalne osnovne pravde, ali to zahteva mnogo značajnija ulaganja od ovog početnog istraživanja.
- Svi relevantni akteri vladavine prava treba da se angažuju u zajedničkim aktivnostima u cilju podizanja svesti o prednostima rešavanja sporova kroz postupak posredovanja.
- Kad god se donese određena politika, institucije moraju analizirati da li je ta politika u skladu sa principima pravde usredsređene na građane.
- U svakom slučaju usvajanja određene politike, institucije treba da analiziraju troškove i koristi od sprovođenja određene analize.
- U svakom slučaju, nakon usvajanja određenih zakona, moraju se izdvojiti odgovarajuća budžetska sredstva za sprovođenje tog zakona.
- Zakonom o raspodeli budžeta treba zadovoljiti potrebe Agencije za besplatnu pravnu pomoć, kako bi ova Agencija mogla da nudi besplatnu pravnu pomoć u svim delovima Republike Kosovo.
- Sudski savet Kosova treba da proceni ukupne troškove u odnosu na iznos sredstava potrebnih za osnivanje novih sudskih ogranaka, koji su prema zakonu obavezni za osnivanje.
- Skupština treba da izdvoji dovoljan budžet za povećanje broja sudija, kako bi se građanima pružila mogućnost da im se pravda obezbedi u razumnom roku.
- Skupština treba da izdvoji dovoljan budžet za zapošljavanje stručnih saradnika, kako je propisano Zakonom br. 06/L-054 o sudovima, za povećanje efikasnosti sudova u pružanju pravde građanima.
- Skupština mora da izdvoji dovoljan budžet za zapošljavanje prevodilaca, kako bi svakom građaninu bilo zagarantovano pravo da koristi jezik koji razume.