

**Odeljenje za ljudska prava i zajednice**

**Sekcija za monitorisanje pravnog sistema**

**NEDOVOLJAN BROJ JAVNIH TUŽIOCA NA KOSOVU**

**Mesečni izveštaj**

**Oktober. 2009**

## Nedovoljan broj javnih tužioca na Kosovu

Organizacija za Evropsku Bezbednost i Saradnju, Misija na Kosovu (OEBS) je zabrinuta da zbog nedostatka osoblja neke kancelarije javnog tužilaštva na Kosovu su u nemogućnosti da ispravno ispune svoje profesionalne dužnosti, što može da vodi kršenju ljudskih prava.<sup>1</sup> Hroničan i ozbiljan nedostatak osoblja može ozbiljno da utiče na funkcionisanje tužioca umanjujući njihovu sposobnost da sprovedu efektivne istrage i gonjenja. Takođe može da prouzrokuje neopravdana kašnjenja u sprovođenju krivičnih procedura ili kašnjenje a čak i osporavanje žrtvinog prava na pravdu.

### Uloga i dužnosti javnih tužioca na Kosovu

Oba međunarodna instrumenta i zakon Kosova propisuju da tužioci imaju dužnost da deluju sa posebnom marljivošću kada istražuju i gone sumnjiva krivična dela. Dalje, tužioci moraju da svoje dužnosti obavljaju pošteno, dosledno, ekspeditivno i sa dužnim poštovanjem ljudskih prava tako, dajući dopinos u obezbeđivanju trajanja procesa i neometano funkcionisanje krivičnog pravosudnog sistema.<sup>2</sup> Dovoljan broj osoblja je presudan za ispunjavanje ovih zahteva.

U skladu sa ustanovljenim zakonom evropskog suda za ljudska prava tužioci imaju dužnost da sprovedu efektivnu i brzu instragu i gonjenje.<sup>3</sup> Zatim, smernice Ujedinjenih Nacija i uloga tužioca obezbeđuju da tužioci moraju da obavljaju aktivnu ulogu u krivičnim procedurama, u institucionalnim gonjenjima, istraživanju zločina, i nadgledanju legalnosti istraga.<sup>4</sup> Jednostavni principi su donešeni i u preporukama Saveta Evrope (2009)19, o ulozi javnog tužioca u krivično pravosudnom sistemu.<sup>5</sup>

U skladu sa ovim međunarodnim smernicama zakon o krivičnoj proceduri Kosova obezbeđuje da javni tužioci zajedno sa sudom i policijom, “moraju da verodostojno i kompletno utvrde činjenice koje su važne da donošenje pravosnažnog rešenja” i “imaju dužnost da pažljivo prouče, koristeći maksimum profesionalne požrtvovanosti, da utvrde sa jednakom pažnjom činjenice protiv optuženog kao i one koje idu u njegovu/njenu

---

<sup>1</sup> OEBS je prethodno izveštavao na ovu temu. Između ostalih pogledati *Izveštaj o administraciji pravde* (mart 2002.) strane 8-11; *Administracija pravde u opštinskim sudovima* (mart 2004.), strane 15-16; Mesečni izveštaj SZPS – februar 2008, strane 2 i 4.

<sup>2</sup> Vodič o ulozi tužioca usvojen na osmom Kongresu Ujedinjenih Nacija o prevenciji zločina i tretiranju prestupnika, od 27. avgusta do 7. septembra 1990, odeljak 12. .

<sup>3</sup> Evropski sud za ljudska prava je postavio ovu dužnost kao nerazdvojivu potrebu u proceduralnim granama člana 2 i 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda. Među ostalim pogledati *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, ESzLJP, presuda od 4. maja 2001, paragraf 105-109 i 143; i *Labita v. Italy*, ESzLJP, presuda od 6. aprila 2000, paragraf 131.

<sup>4</sup> Vodič o ulozi tužioca usvojen na osmom Kongresu Ujedinjenih Nacija o prevenciji zločina i tretiranju prestupnika, od 27. avgusta do 7. septembra 1990, odeljak 11.

<sup>5</sup> Odbor ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2000)19, 6. oktobar 2000, par. 24 (a) i (c). Takođe vidi Evropski vodič o etici i ponašanju javnih tužioca (“Budapeštanski vodič”) koji je usvojen na Konferenciji glavnih tužioca Evrope, 31. maj 2005, paragraph I.1., i paragraph III-1 (c).

korist”.<sup>6</sup> Javni tužioci su po zakonu obavezni da iniciraju krivičnu istagu u svim slučajevima gde “postoji razumna sumnja da je ta osoba počinila krivično delo koje je gonjeno *ex officio*”.<sup>7</sup> Istrage bi normalno trebale da budu završene u periodu od šest meseci i produžavane samo u slučajevima koji uključuju kompleksne i teške zločine.<sup>8</sup> Javni tužioci su takođe odgovorni za nadgledanje rada policije u smeru istrage,<sup>9</sup> podizanja optužnice, podizanja optužnog predloga pred sudom,<sup>10</sup> predstavljanje dokaza u sudu,<sup>11</sup> sačinjavanja završne reči za vreme suđenja i završavanje dokaznog postupka,<sup>12</sup> podizanja žalbi protiv sudskih rešenja<sup>13</sup> a i za ostala pitanja propisana zakonom.<sup>14</sup> Oni takođe imaju dužnost da “obezbede da istraga bude vođena sa potpunim postovanjem prava osumnjičenog i da se dokazi ne prikupljaju kršenjem [zakona].”<sup>15</sup>

Da bi se obezbedilo da kancelarije javnog tužilaštva na Kosovu mogu propisno da odrade sve ove važne funkcije one trebaju da imaju dovoljan broj osoblja. Kosovsko Pravosudno Veće (KPV) kao telo koje je privremeno odgovorno za organizaciju i ispravno funkcionisanje pravosuđa mora da ustanovi broj tužioca u svakom pravosuđu i da da preporuke za osnivanje novih sudova.<sup>16</sup>

Pregled današnjih kancelarija javnog tužilaštva pokazuje da su mnoge od njih u značajnom nedostatku osoblja. OEBS je zabeležio sa zabrinutošću da su u nekim kancelarijama javnog tužilaštva konkursi za radna mesta ostali nepopunjeni već duži vremenski period. Ovo dovodi do dodatnih napora za postojeće tužioce i može da ima negativan uticaj na njihove istrage i gonjenja. Dalje, neke kancelarije tužilaštva iako u svom punom sastavu jedva mogu da se izbore sa velikim brojem slučajeva.

### **Nedostatak osoblja u kancelarijama javnog tužilaštva**

U skladu sa zvaničnom statistikom sistem javnog tužilaštva na Kosovu obuhvata ukupno 94 tužioca: 51 opštinskih javnih tužioca, 31 okružnih javnih tužioca, šest specijalnih tužioca, i šest tužioca koji rade za Kancelariju javnog tužilaštva na Kosovu.<sup>17</sup> Takođe ima i 22 profesionalnih asistenata koji su raspoređeni po kancelarijama tužilaštva na

---

<sup>6</sup> Član 7 Privremenog zakona o krivičnom postupku Kosova, koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2003/26, 6. jula 2003, sa subsekventnim dopunama (PZKPK).

<sup>7</sup> Član 220(1) i 6(3) PZKPK .

<sup>8</sup> Član 225(1,2) .

<sup>9</sup> Član 46(1) PZKPK.

<sup>10</sup> Član 47(2)2 PZKPK .

<sup>11</sup> Član 360(3) PZKPK.

<sup>12</sup> Član 378(1) PZKPK.

<sup>13</sup> Član 47(2)3 PZKPK.

<sup>14</sup> Član 46(1) i 47(3) PZKPK.

<sup>15</sup> Član 46(3) PZKPK.

<sup>16</sup> Vidi zakon br. 03/L-123 o Privremenom sastavu kosovskog Pravosudnog veća koji je usvojen 16. decembra 2008. Vidi takođe odeljak 1.7 Uredbe UNMIK-a br. 2005/52 o Osnivanju kosovskog pravosudnog veća, od 20. decembra 2005.

<sup>17</sup> Statistike uzete od Ministarstva pravosuđa 2008, *Godišnji izveštaj o radu kancelarije tužilaštva* (april. 2009), strana 11. Broj koji se nalazu u izveštaju je od 31. decembra 2008. Iako je izveštaj citirao ukupan broj od 88 tužioca taj broj nije uključio šest specijalnih tužioca.

Kosovu. Njihova glavna dužnost je da asistiraju javnim tužiocima kroz kancelarijski rad i pružanje usluga u pretragama, u ispunjavanju njihovih službenih dužnosti.

Broj javnih tužioca na Kosovu polako raste iz godine u godinu ali dinamika osoblja u kancelarijama javnih tužioca izgleda da nazaduje u odnosu na postepeno povećanje broja nagomilanih slučajeva. Tako da je u 2008. zapošljeno samo šest novih tužioca dok su u isto vreme dva tužioca suspendovana i dva tužioca Kosovska Srbina su prestala da rade posle februara 2008.<sup>18</sup> U poređenju sa nekim zemljama u regionu, Kosovo ima daleko najmanji broj javnih tužioca *per capita*.<sup>19</sup>

U isto vreme, nagomilani slučajevi koje tužioci imaju su u stalnom porastu. Utvrđena "godišnja norma" u pogledu nagomilanih slučajeva koje tužioci imaju je 250 novčanih kazni za svakog opštinskog javnog tužioca i 60 novčanih kazni za svakog okružnog javnog tužioca u toku jedne kalendarske godine.<sup>20</sup> Međutim, realnost je da je u 2008. godini svaki opštinski javni tužioc rešio u proseku 488 krivičnih prijava, dok je svaki okružni javni tužioc rešio u proseku 90 krivičnih prijava.<sup>21</sup> Ovo pokazuje da su neki javni tužioci na Kosovu odradili gotovo duplo utvrđeni normalan broj slučajeva. Naročito veliki broj slučajeva je odraden u Gjilan/Gnjilanu, Pejë/Peći i Prishtinë/Prištini, a od stane okružnog javnog tužilaštva najveći broj u Prishtinë/Prištini.<sup>22</sup>

Suočeni sa stalnim povećanjem broja nagomilanih slučajeva i stalnim naporom da se bolje redistribuiraju postojeći ograničeni ljudski resursi neke kancelarije tužilaštva pribegavaju *ad hoc* raspodelama dok su neki javni tužioci privremeno raspoređeni iz jedne u drugu kancelariju. Na primer, kancelarija opštinskog javnog tužilaštva u Pristine/Prištini pokušava da pokrije postojeća slobodna radna mesta na taj način što pozajmljuje jednog ili dvoje javnih tužioca iz kancelarije opštinskog javnog tužilaštva u Ferizaj/Uroševcu u obnavljajućim privremenim zadacima koji traju tri meseca. Ovakva praksa može da pomogne da se ublaži nedostatak osoblja i preveliki broj slučajeva u prijemnoj kancelariji ali i dovodi kancelariju koja šalje do deficita u ljudskim resursima. Takođe može biti i neefektivna za gonjenje slučajeva koji zahtevaju dužu istragu i gonjenje.

Na taj način se mnogi javni tužioci na Kosovu suočavaju sa zastrašujućim i kao nikada povećanim obimom posla i trebaju da budu pohvaljeni za njihove dnevne napore koje ulažu da bi posao završili efikasno i efektivno. Pored svega toga, nedostatak osoblja u kancelarijama tužilaštva mnogo puta neizbežno utiče na njihovo funkcionisanje.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, strana 49.

<sup>19</sup> Na 100,000 stanovnika Kosovo ima samo 3.7 javnih tužioca. U Bosni i Hercegovini broj tužioca na 100,000 stanovnika je 7.3; u Sloveniji 9.0; u Hrvatskoj 13.0; u Crnog Gori 13.4. Izvor *EULEX Programski izveštaj* (jul 2009.), strana 89, dostupna na: <http://www.eulex-kosovo.eu/news/docs/programmereport/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new-SE.pdf>

<sup>20</sup> Vidi Ministarstvo pravosuđa 2008. *Godišnji izveštaj o radu kancelarija javnih tužioca* (april 2009.) strana 12. Međutim, izveštaj ne objašnjava kako je ta "godišnja norma" utvrđena.

<sup>21</sup> *Ibidem*, strana 12.

<sup>22</sup> *Ibidem*, strana 12. U svim ovim kancelarijama javni tužioci imaju godišnje nagomilane slučajeve čiji je broj duplo veći nego utvrđena "godišnja norma".

## Negativan uticaj nedostatka osoblja u kancelarijama javnog tužilaštva

Nedostatak osoblja u kancelarijama javnog tužilaštva neizbežno utiče na mogućnost tužioca da sprovedu obimnu, efektivnu i istragu koja će biti završena na vreme kao i njihovu mogućnost da uopšteno gone krivične prestupe.

Javni tužioci mogu da imaju nedovoljno vremena i kapacitete da pripreme adekvatno obrazložena dokumenta, kao što su zahtevi za pritvor ili optužnice. Zbog njihovih preobimnih dnevnih dužnosti i/ili konflikta u rasporedima, javni tužioca su ponekad u nemogućnosti da prisustvuju svim pritvorskim saslušanjima i suđenjima i moraju da pitaju sud da skrate neka saslušanja i/ili da objave odlaganja.<sup>23</sup>

OEBS je zabeležio da mnogi javni tužioci na Kosovu kada nisu u mogućnosti da prisustvuju saslušanju imaju praksu da pošalju drugog tužioca, iz iste kancelarije, kao zamenu. Ovo je često problematično zato što tužioc koji menja i koji je obično zauzet svojim slučajem može da ima malo vremena ili da nema priliku da prouči slučaj i da pripremi jak slučaj. Dalje, OEBS je bio informisan da su u nekim izolovanim slučajevima javni tužioci čak pitali svoje profesionalne asistente da ispituju u ime tužioca svedoke ili osumnjičene ili da čak predstavljaju tužioca na nekim sudskim ročištima. Ovakva praksa krši krivični zakon Kosova koji ostavlja krivičnu istragu i gonjenje na dužnost, postupanje i izvođenje jedino tužiocu.

Druga zabrinutost je da je nedostatak osoblja u kancelarijama javnog tužilaštva spojeno sa velikim brojem slučajeva što čini da su tužioci gotovo u nemogućnosti da se specijalizuju za specifičnu kategoriju slučajeva kao što su slučajevi koji uključuju posebne kompleksne zločine ili specifične počinioce kao što su maloletnici. Veoma je teško za tužioce da ostanu dobro informisani, obučeni i da budu u toku sa relevantnim pravnim i socijanim razvojem.<sup>24</sup>

U ekstremnim slučajevima, nedostatak osoblja može čak da prouzrokuje i kašnjenja koja eventualno mogu da dovedu do isteka perioda statutornog limita za gonjenje nekih zločina.<sup>25</sup> Ovakvi propusti u gonjenju ozbiljno podrivaju vladavinu prava i poverenje javnosti u krivično pravosudni sistem.

Sa gledišta ljudskih prava, nedostatak osoblja u kancelarijama tužilaštva takođe može da ozbiljno utiče na prava žrtve u potrazi za pravdom. Propust da se zločini efektivno istraže i gone može čak i kada je prouzrokovano objektivnim faktorima kao što je nedostatak

---

<sup>23</sup> OEBS je takođe uočio da neki javni tužioci povremeno propuštaju da informišu sud o svojoj nemogućnosti da prisustvuju prethodno zakazanim suđenjima, što onda vodi gubljenju vremena i frustracijama svedoka, okrivljenih, policije i sudija, koji nemaju drugog izbora nego da odlože suđenje zbog nedostupnosti tužioca.

<sup>24</sup> Vidi odeljak II (e) Evropski vodič o etici i ponašanju javnih tužioca ("Budapeštanski vodič") koji je usvojen na Konferenciji glavnih tužioca evrope, 31. maj 2005. Vidi takođe odeljak II(a)1 *Etički kod i profesionalno ponašanje tužioca* koji je usvojen od strane kosovskog sudskog i tužilačkog veća 31. jula 2001.

<sup>25</sup> Vidi Ministarstvo pravosuđa 2008, godišnji izveštaj *O radu kancelarije javnih tužioca* (april. 2009.), strana 52.

osoblja, da doprinese kršenju profesionalnih obaveza i dužnu prikladnu marljivost tužioca. Takođe može da konstituiše kršenje standarda o međunarodnim ljudskim pravima, u skladu sa kojim flargnantna i ozbiljna oskudnost u krivičnoj istrazi i gonjenju čak i lakših krivičnih dela može da vodi neuspešnosti vlasti da ispune svoje pozitivne obaveze da zaštite ljudska prava.<sup>26</sup>

Ultimativno je, da nedostatak osoblja u kancelarijama tužilaštva ne utiče samo na njihovo funkcionisanje nego takođe narušava poverenje javnosti u krivično pravosudni sistem i uopšteno u vladavinu prava.

### **Zaključak i preporuke**

Međunarodni standardi preporučuju instituciju sa adekvatnim organizacionim uslovima, uključujući, dovoljan broj zapošljenih kao garanciju da javni tužiocu budu u mogućnosti da ispune svoje profesionalne dužnosti i obaveze.<sup>27</sup> Uzimajući u obzir njihovu centralnu ulogu u sprovođenju krivičnih istraga i gonjenja, nastavljeni propusti da se zaposli dovoljan broj tužioca može, po međunarodnim zakonom o ljudskim pravima, da vodi kršenju pozitivnih obaveza vlasti da obezbede efektivne istrage o mogućim zločinima.<sup>28</sup>

Zbog toga je presudno da veliki broj osoblja ima potrebu za procenom, koja će biti sprovedena u službi tužioca na Kosovu na osnovu broja slučaja registrovanih u različitim kancelarijama javnog tužilaštva. Zaviseći od rezultata te procene nove pozicije treba da budu napravljene što je pre moguće u kancelarijama koje su praktično u nedostatku osoblja i sa nagomilanim slučajevima i ukoliko je potrebno, neki tužioci treba da budu prebačeni u kancelarije u skladu sa postojećom nagomilanošću slučajevima. Onda kada su njihove kancelarije adekvatno obezbeđene osobljem može biti razumno očekivati da će javni tužioci na Kosovu u svim slučajevima ispunjavati svoje profesionalne dužnosti sa marljivošću, efikasnošću i integritetom i na taj način zaraditi opšte poverenje javnosti kao držiocu zakonitosti.

Da bi se obezbedilo da javni tužioci na Kosovu budu u mogućnosti da obavljaju svoje profesionalne dužnosti OEBS preporučuje da:

- Pravosudno veće Kosova (PVK) treba da dodeli više javnih tužioca kancelarijama koje se suočavaju sa posebno velikim brojem slučajeva.
- Kancelarije tužilaštva treba da blisko sarađuju da bi podelile i identifikovale kako da sprovedu krivične istrage i gonjenje.

---

<sup>26</sup> Vidi *Blumberga v. Latvia*, ESzLJP, presuda od 14. oktobra 2008, paragraf 67.

<sup>27</sup> Odbor ministara Saveta Evrope, preporuke Rec(2000)19, 6. oktobar 2000, paragraph 4. Vidi takođe *Lignes directrices du centre Saturn pour la gestion du temps judiciaire* koji je usvojen od strane evropske komisije za efikasnost pravosuđa na 12-om sastanku, od 10-11 decembra 2008, odeljak I(E).

<sup>28</sup> Kao što je objašnjeno u zakonu u slučajevima ESzLJP, vidi gore fusnotu 4. Vidi takođe Opšte preporuke br. 31(80) paragraf 8 UN Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima.

- Slučaj sistema menadžmenta treba da bude implementiran u kancelarijama javnog tužilaštva da bi se povećala efektivnost u radu.
- Dužna pažnja treba da bude data alternativama u gonjenju<sup>29</sup> kao mogućem načinu da se tužioci olakšaju od jedne prekomerne gomile slučajeva.
- Ukoliko je potrebno može se osnovati i komisija sa predstavnicima sudija, tužioca i pomoćnog osoblja da se proceni potreba za osobljem u tužilaštvu na Kosovu i da se da predlog PVK-u, Skupštini Kosova, Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu za ekonomiju i finansije o povećanju broja javnih tužioca i pomoćnog osoblja.
- PVK, Skupština Kosova, Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo za ekonomiju i finansije treba da nastavi da podržava Pravosudni institut na Kosovu tako što može da poveća broj novih kandidata koji se obučavaju svake godine za pozicije tužioca.<sup>30</sup>
- Da se osigura da dobro kvalifikovani pravnici budu zapošljavani i zadržavani u sitemu tužilaštva, da se plate tužioca povećaju a da se uslovi u kojima rade poboljšaju.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Kao i procedura mediacije koja je određena članom 228 PZKPK ali još uvek nije implementirana u praksi.

<sup>30</sup> Kosovski Institut pravosuđa je principijelan pravosudni centar za obuku za Kosovo i ima zakonodavnu odgovornost da obezbedi profesionalnu obuku za sve sudije i tužioce na Kosovu. Vidi zakon br. 02/L-25 o Osnivanju kosovskog pravosudnog instituta koji je usvojen 23. februara 2006.

<sup>31</sup> Kao što je preporučeno u *Vodiču o ulozi tužioca* koji je usvojen na osmom kongresu Ujedinjenih Nacija o prevenciji zločina i tretmana počinioaca, od 27. avgusta do 7. septembra 1990 (U.N.ADoc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990)).