



# Zahtev za transparentnošću pravosuđa

---

Koncept dokument



28 Februar, 2017

*Program Traži pravdu (D4J), je finansiran od strane Državnog sekretarijata SAD-a/INL, a sprovodi ga Nacionalni centar za državne sudove (NCSC) u cilju pružanja podrške stvaranju snažnog pravnog sistema zasnovanog na dokazima na Kosovu. Kroz D4J program, NCSC angažuje partnerske organizacije civilnog društva, da bi kao nosioci promene doprinesu razvoju odgovornosti, transparentnosti i integriteta u pravosuđu.*

*Izradu ovog sažetka predloga javne politike obezbedio je Državni sekretarijat SAD-a kroz program Traži Pravdu. Mišljenja, nalazi i zaključci ili preporuke oslikavaju stavove autora, ali ne nužno i stavove Državnog sekretarijata SAD-a i Nacionalnog centra za državne sudove.*

# **Zahtev za transparentnošću pravosuđa**

---

**Koncept dokument**

28 Februar, 2017

# Zahtev za transparentnošću pravosuđa

## Koncept dokument

### Izvršni rezime

Transparentni sudski postupci pomažu postojanje sudske odgovornosti. Pristup sudskim raspravama i objavljivanje sudskih odluka promovisu „zakonsku izvesnost“ za pravnički svet i pružaju slobodnoj štampi i privatnim građanima jasnije razumevanje unutrašnjeg funkcionisanja pravosudnog sistema, bez ugrožavanja sudske nezavisnosti. Kako je sudija Vrhovnog suda SAD Luis D Brandajs (Louis D. Brandeis) istakao, „Kaže se da je sunce najbolje za dezinfekciju“, i „individualni građanin mora na neki način da prikuplja i deli informacije“.

Obaveze pravosudnog sektora Kosova u pogledu transparentnosti (npr. javne rasprave, pristup sudskim odlukama, učinak sudova i tužilaštava, objavljivanje finansijskog statusa sudija i tužilaca, itd.) sadržane su u Ustavu Kosova i više zakona i uredaba. Međutim, sektor pravosuđa na Kosovu ne uspeva da ostvari nekoliko tih obaveza u vezi sa transparentnošću, i to drži građane u mraku, frustrira mogućnost da se odmeri efikasnost i kvalitet rada sudova, i prirodno doprinosi postojanju sumnji u korupciju u sudstvu.

Vođen relevantnim međunarodnim instrumentima koji su direktno važeći na Kosovu,<sup>1</sup> ovaj konceptni dokument pruža pravnu i faktografsku analizu ključne

<sup>1</sup> Vidi član 22 Ustava Republike Kosovo, dostupno na: <http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>.

materije oko transparentnosti sudstva, uključujući ovde i objavljivanje sudskih odluka, pristup sudskim raspravama, kao i druge informacije neophodne za poboljšanje građanskog nadzora i poverenja u kosovsko pravosuđe.

### Kontekst i uvod u problem

Koncept transparentnosti sudstva i objavljivanje sudskih odluka bili su sa nama decenijama, zbog rastućeg pritiska osnivača i Evropske komisije<sup>2</sup>. Međutim, alo toga je urađeno po ovom pitanju. Kosovski gađani se i dalje suočavaju sa poteškoćama kod pristupa sudskim odlukama i drugim pravosudnim informacijama. Kao rezultata, građani su uzdržani po pitanju poverenja u pravosudni sistem.

Priliko donošenja svoje odluke u predmetu *Pretto & Others v Italy*<sup>3</sup>, Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) objasnio je da: *“Time što se administracija pravde učini vidljivom, javno objavljivanje doprinosi ostvarenju cilja pravičnog suđenja, čija garancija je jedan od temeljnih principa svakog demokratskog društva, u smislu značenja Konvencije<sup>4</sup>”*.

<sup>2</sup> Izveštaj Evropske komisije o progresu Kosova, str. 13 (oktobar 2014). [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf)

<sup>3</sup> Predmet *Pretto and others v. Italy*, *Application no. 7984/77*, 8. decembar 1983. Uzeto sa: <https://cases.legal/en/act-echr1-57561.html>

<sup>4</sup> *Id.* na str. 21.

## Pravo na javnu raspravu

Poštovano od demokratija u celom svetu, pravo na javnu raspravu postoji nekoliko vekova unazad, a sada se nalazi i u Ustavu Kosova i u pravnom sistemu, kao fundamentalni ustavni princip. Pravo na javnu raspravu – koje potiče iz principa pravičnog suđenja – ide u paru sa pravom građana da prisustvuju sudskim postupcima – građani imaju pravo da znaju<sup>5</sup>.

U članu 6, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) – dokument koji je direktno primenjiv na Kosovu shodno članu 22 ustava Kosova – pravo na javnu raspravu sačinjava deo opštijeg prava na pravično suđenje. Slično ovome, Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima garantuje da svako ima pravo na pravično i javno suđenje<sup>6</sup>. Kosovo je unelo pravo na javnu raspravu u Ustav kako bi se naglasio njegov fundamentalni karakter. *“Suđenja treba da budu otvorena za javnost, osim u ograničenim okolnostima u kojima sud odlučuje da u interesu pravde javnost i mediji treba da budu isključeni zato što bi njihovo prisustvo ugrozilo javi poredak, nacionalnu bezbednost, interese maloletnika ili privatnost stranaka u procesu, u skladu sa ovi zakonom”*. Svrha ovakve transparentnosti je lepo artikulisana u predmetu *Szucs case* gde je ECtHR objasnio:

“Sud naglašava da javno održavanje sudskih rasprava predstavlja temeljni princip koji je sadržan u stavu 1 člana 6. Ovaj javni karakter štiti stranke u

postupku od administriranja pravde u tajnosti, bez provere i kontrole od strane javnosti; ovo je takođe jedno od sredstava kojima može da se održava poverenje u pravosuđe.”<sup>8</sup>

U istom duhu, Kosovo je potom usvojilo ključno zakonodavstvo koje garantuje ustavno pravo na javnu sudsku raspravu:

- **Član 7, stav 4 Zakona o sudovima:** *“Sve sudske rasprave su otvorene za javnost, osim kada je drugačije određeno zakonom”*<sup>9</sup>.
- **Član 294, stav 1 Zakona o krivičnom postupku:** *“Glavna sudska rasprava održava se u otvorenom sudu.”*<sup>10</sup>
- **Član 4, stav 1 Zakona o parničnom postupku:** *“Sud može da odlučuje o zahtevu nakon razmatranja pravne materije na direktnoj i javnoj sesiji.”*<sup>11</sup>
- **Član 6 Zakona o upravno sporu:** *“Sud odlučuje na osnovu verbalnog pregleda direktno i javno u vezi sa upravnim sporom.”*<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Predmet *Szucs v. Austria*, 20602/92, stav. 42, 24.11.1997. U daljem tekstu: *Szucs*. Uzeto sa: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3AnWnEJ6Afy5cJ%3Ahudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-58113%26filename%3D001-58113.pdf%26TID%3Dthkbhnilzk%20&cd=3&hl=en&ct=cInkkve>

<sup>9</sup> Zakon br. 03/L-199 o sudovima. Dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2700>.

<sup>10</sup> Zakon o krivičnom postupku br. 04/L-123, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2861>.

<sup>11</sup> Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2583>.

<sup>12</sup> Zakon br. 03/L-202 o upravni sporovima, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2707>.

<sup>5</sup> Ustav Republike Kosovo (Ustav RK.), član. 31.

Dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

<sup>6</sup> Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima, član 14, dostupno na:

<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.

<sup>7</sup> Ustav RK, član. 31, stav 3.

Međutim, uprkos ovim zakonskim garancijama, građani i mediji i organizacije civilnog društva imaju teškoće da pristupe javnim raspravama. U praksi, ne samo da sudovi isključuju javnost iz rasprava, već je individualni pristup građana raspravama obično uskraćen, osim ako građanin dođe naoružan informacijama o konkretnom suđenju, uključujući i vreme održavanja rasprave, broj sudnice, kao i ime sudije koji vodi postupak. Ovi zahtevi u pogledu informacija o konkretnom predmetu nisu pravični, ne samo zato što ne postoje nigde u zakonu, već i zato što ove informacije često nisu dostupne za javnost, a u nekim slučajevima čak ni za same stranke u postupku.

#### Ilustrativne studije slučaja:

- **Takozvana afera "Stents"** – Šezdeset i četiri osobe, uključujući 44 lekara i medicinskih sestara koji rade u javnim institucijama, bili su optuženi za navodnu zloupotrebu položaja i upućivanje pacijenata u privatne bolnice, gde su za uzvrat dobijali novčanu nagradu. Sud je odlučio da **isključi** svu javnost iz suđenja zato što nije bilo dovoljno mesta u sudnici za sve zainteresovane ljude. Osim nepostojanja zakonske osnove za ovo zatvaranje, sud takođe nije preduzeo nikakvu inicijativu da reši ovaj problem sa prostorom, na primer da omogući ograničenom broju građana i medija pristup, sa audio-vizuelnom opremom radi obezbeđivanja transparentnosti.
- **Slučaj sudije Saliha Mekaja**– U predmetu izuzetno visokog nivoa, u kojem se pojavljuje član pravosuđa Kosova koji je opružen za „zloupotrebu vlasti ili službenog položaja“ i „zloupotrebu uticaja“, sud je odlučio da sprovede ceo predmet

iza zatvorenih vata, **isključujući** javnost i medije iz svih rasprava, sa obrazloženjem da bi otvorene sesije ugrozile privatnost i porodični život okrivljenog, uz navođenje članova Zakona o krivičnom postupku Kosova<sup>13</sup> koji dozvoljavaju zatvorene sudske rasprave. Ovde je sud sprečio pristup na oko 50 do 60 sudskih rasprava na osnovu zahteva okrivljenih, uz pristanak tužilaca, uprkos prigovorima medija i građana, na osnovu argumentacije da je samo tek nekoliko od ovih rasprava sadržalo bavljenje osetljivim informacijama.<sup>14</sup>

- **Zahtevanje studentskog iskustva pravne klinike** – kao deo programa D4J, studenti, opremljeni ličnim ID kartama, bili su određeni da prisustvuju sudskoj raspravi. Međutim, oni su bili sprečeni da uđu u javnu sudnicu, radnik službe obezbeđenja na ulazu im nije dozvolio da uđu., Studentima je bio dozvoljen ulaz samo ako su imali informacije o konkretnom suđenju (raspored rasprava, broj sudnice i ime sudije) – što su informacije koje u stvari nisu na raspolaganju javnosti. Mada sud tvrdi da je ovo učinjeno radi bezbednosti, mi smatramo da ove bezbednosne mere nisu bile niti prikladne, niti proporcionalne, te stoga stvaraju administrativnu barijeru za pristup građana javnim raspravama, što opet hrani strahove javnosti u vezi sa nepravičnim suđenjima i korumpiranim sudovima.

<sup>13</sup> Mekaj Sud je naveo član 294.I Zakona o krivičnom postupku(celokupno ili delimično zatvaranje rasprave)

<sup>14</sup> KLI izveštaj (30. novembar 2016.)

### Važnost javnih rasprava

Transparentni postupci služe u više svrha:

- Potvrđuju i simbolizuju obavezu sudija da donose presude i odluke u ime Republike Kosovo.
- Jačaju poverenje javnosti u presude koje izriču sudije.
- Omogućavaju akademsko razumevanje među profesionalcima u obrazovanju i studentima u pogledu operacija pravosudnog sistema.
- Poboljšavaju mogućnosti za javnost da zahteva odgovornost.
- Obezbeđuju da javnost vrši proveru u vezi sa merama zaštite prava na pošteno suđenje.
- Ohrabruju promene u ponašanju kod aktera u pravosudnom sektoru u smislu profesionalizma i pravičnosti.
- Smanjuju se mogućnosti za korupciju.

### Ograničenja prava a javnu raspravu

Pravo na javno suđenje na Kosovu nije apsolutno i podleže izvesnim ograničenjima. Ograničenja stupaju na scenu kada su u pitanju interes morala, javnog poretka, nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, ili kada to zahtevaju interesi maloletne osobe ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili pak u meri koja je striktno neophodna po mišljenju suda, u specijalnim okolnostima gde bi javna priroda rasprave nosila predrasude u odnosu na interes pravde.<sup>15</sup> Postoji i dalja statutarna zaštita privatnosti zabo važnih ekonomskih i finansijskih interesa Republike Kosovo.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ustav RK, u članu 31, stav 3.

<sup>16</sup> Zakon o zaštiti podataka, član 28.1.5.

### Objavljivanje sudskih odluka

Ustav Kosova ne pravi izričitu razliku između „suđenja“ i „presude“. Reč „suđenje“, kako se koristi u članu 31 Ustava, mora da se tumači široko kako bi obuhvatila i rasprave sa suđenja i presude i odluke koje proizilaze iz tih rasprava. Strogo tumačenje reči „suđenje“ u članu 31 bi vodilo apsurdnom rezultatu – da javnost ima pravo samo da bude svedok iznošenja dokaza na suđenju, ali ne i da čita i razume zaključak suda, ili, što je još važnije, osnove na kojima počiva odluka u konkretnom predmetu. Stoga, princip javnog suđenja zahteva i objavljivanje presuda.

Dalje, u pogledu dužnosti da se presuda javno objavi, član 6 stav 1 ECHR izričito kaže da, u principu, presude, (odluke, rešenja, presude, itd.) moraju da se saopšte javno. Druga rečenica prvog stava člana 6 kaže: *‘(...) Presuda se iznosi javno, ali štampa i građani mogu biti isključeni iz svega ili iz dela suđenja u interesu morala, javnog poretka ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, zatim tamo gde postoje interesi maloletnika ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili u meri koja je striktno neophodna po mišljenju suda u specijalnim okolnostima gde bi uključenost javnosti mogla da nosi predrasude u odnosu na interes pravde.’*<sup>17</sup>

Kao što se može primetiti, čak iako ni Ustav Kosova ne pominje izričito presude, ECHR je izričit po ovom pitanju i ima premoć nad zakonima republike Kosovo<sup>18</sup>.

Međutim, uprkos ovim fundamentalnim odredbama ugrađenim u naš Ustav i u međunarodne instrumente koji su direktno važeći na Kosovu, pitanje javnih odluka nije bilo prikladno obrađeno u nacionalnim zakonima i podzakonskim

<sup>17</sup> ECHR, Art. 6.1.

<sup>18</sup> Ustav republike Kosovo, član 19.

aktima. Na primer, **član 6 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudovima (ZoS)** kaže da "Sudovi objavljuju **konačne presude** na svojoj službenoj Internet stranici, u roku od šezdeset (60) dana od datuma kada je oduka postala konačna, u skladu sa važećim zakonima i pravilima Sudskog saveta Kosova [...], uz obezbeđivanje zaštite ličnih podataka.

Krajnje ograničavajuća restrikcija za „konačnu presudu“ koju nameće član 6 ZoS jednostavno nije kompatibilna sa kosovskim ustavnim zahtevima, koji jasno zahtevaju objavljivanje svih odluka, dozvoljavajući tajnost jedino kada sudovi smatraju da je to *striktno neophodno* ili kada to zahtevaju *specijalne okolnosti* po dva osnova: a) zaštićeni interesi (tj. *moral, javni poredak, nacionalna bezbednost ili interes maloletnika*) i b) zaštita privatnosti stranaka uključenih u postupak. Stoga, rečnik ZoS o „konačnim presudama“ krši Ustav Kosova, naročito kada ga sudovi tumače tako da ih oslobađa obaveze da trećim stranama dostave sve sudske odluke.

Mada država može reći da je princip „samo krajnja odluka“ potreban radi zaštite pretpostavke nevinosti stranaka u postupku, u predmetu *Werner v. Austria*<sup>19</sup> ovim konceptom se bave direktno. U predmetu *Werner*, ECtHR je odbacio argument države Austrije da bi objavljivanje presuda prvostepenog suda prekršilo princip pretpostavke nevinosti, po osnovu toga što: "može biti od važnosti za dotično lice da činjenica da je sumnja koja ga se tiče odbačena treba da se predoči javnosti"<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Predmet *Werner v. Austria* (138/1996/757/956), 24. novembar 1997. uzeto sa:

<http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1997/92.html>.

<sup>20</sup> *Id. na str. 59.*

Dalje, u predmetu *Szűcs v. Austria*<sup>21</sup>, ECtHR je zaključio da postoji prekršaj prava na javnost suđenja kada odluke prvostepenog i apelacionog suda nisu objavljene javno za treće stranke, već samo za ograničenu kategoriju ljudi.

Slično ovome, **Administrativno uputstvo o anonimnosti i objavljivanju konačnih sudskih presuda** je jednako neustavno pošto sadrži isti jezik koji ograničava javno objavljivanje.<sup>22</sup>

Bez obzira na protivustavnu prirodu člana 6 ZoS, sudovi, u većini slučajeva, trenutno ne objavljuju čak ni konačne i izvršne odluke. Trenutno, samo mali deo ovakvih odluka može da se nađe na Internetu uprkos investiciji SSK u stvaranje Internet platforme koja ima za cilj objavljivanje informacija o pravosuđu.

Mada član 6 ECHR i član 31 Ustava Kosova ne nameću apsolutnu obavezu državi da objavljuje sve sudske odluke, jurisprudencija ECtHR jasno podržava objavljivanje sudskih odluka „kao sredstvo pružanja transparentnosti i pozivanja javnosti da proverava rad; ovo je takođe jedan od načina za održavanje poverenja u sudove, i niže i više“<sup>23</sup>.“ Kao lokalni primer ovakve transparentnosti, važno je napomenuti da Ustavni sud Kosova objavljuje svoje odluke, dok i Ministarstvo pravde slično ovome objavljuje sve građanske i administrativne odluke kada je vlada jedna od stranaka.

<sup>21</sup> Predmet *Szűcs v. Austria*, 20602/92, 24.11.1997. Uzeto sa: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3AnWnEJ6AfY5cJ%3Ahudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-58113%26filename%3D001-58113.pdf%26TID%3Dthkbnlzk%20&cd=3&hl=en&ct=clnk>

<sup>22</sup> Sudski savet Kosova, *Administrativno uputstvo o anonimnosti i objavljivanju konačnih sudskih presuda*. 02.02.2016. Preuzeto sa: <http://www.gjyqesori-rks.org/en/legislation/list?id=0&type=3>

<sup>23</sup> Predmet *Sutter v. Switzerland* (20602/92), 22. februar 1984. Preuzeto sa: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57585"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)



## Važnost publikovanja odluka

Objavljene odluke služe u više svrha:

- Stvaraju **zakonsku izvesnost** za građane i biznise, pružajući sudovima i advokatima pristup relevantnoj, primenjivoj sudskoj praksi;
- Stvaraju transparentnu javnu arhivu koja prinuđuje institucije za nadzor pravosuđa<sup>24</sup> da javno obrazlože ocene učinka ili unapređenja pravosudnih aktera;
- Omogućavaju akademsko razumevanje među profesionalcima u obrazovanju i studentima u vezi sa jurisprudencijom;
- Pružaju informacije koje su relevantne za podršku institucionalnim reformama.

## Preporuke

Na osnovu procene trenutne situacije iznete u ovom dokumentu, došlo se do sledećih preporuka.

- Uređenje lokalnog zakonodavstva u vezi da publikacijom sudskih odluka i sudskom transparentnošću u okvirima Ustava Kosova i direktno važećih međunarodnih instrumenata.
- Izrada racionalnog protokola za javne rasprave kako bi se obezbedio blagovremen pristup javnosti rasporedima i lokacijama sudskih rasprava.
- Obuka za sudsko administrativno osoblje i pripadnike službi obezbeđenja u vezi sa njihovim obavezama da olakšaju pristup javnosti sudskim raspravama.
- SSK bi trebalo da zvanično konsultuje direktora Agencija za zaštitu podataka kako bi se obezbedilo da njihovo Administrativno uputstvo koje se odnosi na anonimnost ne zahteva više cenzure i prepravki od onoga što se zahteva zakonom.
- Obuka i mobilisanje sudskog osoblja u vezi sa blagovremenim obezbeđivanjem anonimnosti i objavljivanjem sudskih odluka.
- razmatranje mogućnosti za automatsko ili kompjutersko uređivanje anonimnosti sudskih odluka.
- Rešavanje ograničenosti u kadrovskim i budžetskim resursima kod pružanja pristupa javnosti sudskim informacijama.

<sup>24</sup> Ove institucije obuhvataju Sudski savet Kosova i Tužilački savet Kosova.



[www.levizjafol.org](http://www.levizjafol.org) | [info@levizjafol.org](mailto:info@levizjafol.org)  
Rr. Andrea Gropa No. 35 10000 Prishtinë - Kosovë