

Prilikom Prve Skupštine EULEX sudija održane u Prištini
10 jula 2008 godine

Skupština u sastavu od sledećih sudija: Maria Giuliana Civinini, Predsednica Skupštine EULEX sudija; Guy Van Craen, Olavi Snellman, Andrea Cruciani, Angela Kaptein; Michael Zimmermann, Norbert Koster, Christine Lindemann-Proetel, Michael Simmons, Gerrit-Marc Sprenger; Gianfranco Gallo; Emilio Gatti.

Jednoglasno usvaja ODLUKU

Da odobri MMA uputstvo za MMA od strane EULEX sudija

Nadgledanje, praćenje i savetovanje od strane EULEX sudija

Uvod

Kako se navodi u odelj. 2.4 Zakona o nadležnosti, odabiru i raspodeli sudskih predmeta EULEX sudijama i tužiocima na Kosovu "Osim izvršavanja pravosudnih funkcija, shodno odredbama iz odeljka 3. 4. i 5. ovog zakona, EULEX sudije će nadgledati, pratiti i savetovati kosovske sudije u obavljanju njihovih dužnosti, u skladu sa principima nezavisnosti pravosuđa i u skladu sa modalitetima ustanovljenim ovim zakonom i od strane EULEX-a KOSOVO." Nadalje, odeljak 3.9 i 5.6 Zakona o nadležnosti predviđa da EU sudije u obavljanju svojih dužnosti nadgledanja, praćenja i savetovanja, biće ovlašćene da dobiju uvid u bilo koju fazu postupka, da besplatno dobijaju kopije dokumenata i da u pisanoj formi zahtevaju informacije u vezi sa bilo kojim tekućim ili zaključenim krivičnim predmetom za koji je nadležan ili ovlašćen bilo koji sud na Kosovu, što uključuje i zahtev za informacije u vezi izvršavanja konačnih presuda ili sudskih odluka.

Kosovski zakon zatim predstavlja pravni izvor koji dodeljuje EULEX sudijama, *inter alia*, zadatke nadgledanja, praćenja i savetovanja (*skr.od originala MMA*). Međutim, pomenuti zakon ne predviđa pravnu definiciju ovih dodatnih funkcija EULEX sudija. Sistematska interpretacija ovog zakona dovodi do zaključka da nadgledanje, praćenje i savetovanje predstavljaju tri uzastopne faze jedinstvenog procesa, koji ima za cilj da pomogne i podrži kosovsko pravosuđe u vršenju svojih pravosudnih funkcija poštujući evropske standarde i najbolje prakse. Naravno, nije slučajnost da zakon o nadležnosti počinje sa funkcijom nadgledanja koja je najmanje nametljiva aktivnost, onda se nastavlja sa strukturnijom fazom praćenja, u predmetima gde se nadgledanjem otkrila potreba za

daljom akcijom, i završava se sa vršenjem formalinih savetodavnih ovlašćenja, kadgod je prethodni pokušaj za garanciju potpunog poštovanja Evropskih standarda bio neuspešan. Međutim, ove tri dodatne funkcije koje iz logične i teoretske perspektive mogu da se podele na tri jasna i postepena koraka su međusobno veoma povezane a takođe i pojačavaju jedna drugu. Stoga izgleda da, jednom kada proces počne, EULEX sudije će primeniti ove tri funkcije istovremeno. U istom obrazloženju treba takođe da se istakne da MMA funkcije rade na kružnoj osnovi u smislu da savetovanje ne zatvara proces, koji se kasnije ponovo vraća u fazu nadgledanja. Ideja je da se napravi virtualni lanac koji povezuje ceo proces: nadgledanje – praćenje – savetovanje - izvršne funkcije – nadgledanje...

Na operativnom nivou:

- 1) EULEX sudije će o MMA aktivnostima izvestiti Predsednika Skupštine kada je to potrebno;
- 2) Predsednik Skupštine zatim, na osnovu izveštaja EULEX sudija, podnosi predlog o izveštaju o MMA aktivnostima Skupštini EULEX sudija svakih šest meseci;
- 3) Odobren izveštaj o MMA aktivnostima Predsednik EULEX sudija će na kraju poslati Programskoj Kancelariji EULEX-a, koja je odgovorna za šestomesečni izveštaj Savetu Evropske Unije na osnovu Dokumenta za Programsku primenu. Ovaj sistem izveštavanja tražiće da se oceni rad kosovskog pravosuđa u toku utvrđivanja presedana i razvoja budućih strategija. Krajnji cilj je da se razvije integrisani sistem ocenjivanja. U stvari, jedan od dugoročnih ciljeva EULEX-a je da razvije jasan, pravedan i demokratski proces ocenjivanja koji će obezbediti anonimnu, transparentnost poštujući kriterijume ocene i izvore informacija kao i pokazivače kvalitetnog pravosuđa;
- 4) Predsednik EULEX sudija će takođe biti odgovoran da svakih šest meseci šalje Upravniku Programske Kancelarije EULEX-a izveštaj o obavljanju izvršnih vlasti zamene kosovskog sudije EULEX sudijom (i obrnuto).

Takođe treba da se pomene da u prva tri meseca tranzicionog perioda MMA neće biti povezane sa izvršnim sudskim funkcijama. Kao rezultat, samo nakon ovog prelaznog perioda, kada je predviđeno da EULEX obavlja izvršne funkcije, MMA će se primeniti u potpunosti. U stvari, MMA aktivnosti su strogo povezane sa obavljanjem izvršnih funkcija. Rezultate MMA procesa Predsednik Skupštine EULEX sudija može upotrebiti da prilagodi osnovane odluke za zamenu kosovskog sudije EULEX sudijom i obrnuto. Na taj način, bez mešanja sa nacionalnim disciplinskim postupcima, Predsednik Skupštine EULEX sudija može da vrši zamensku vlast koja se može odraziti na (pozitivnu ili negativnu) interakciju između procesa MMA i saradnje i napora koji pokazuju lokalne sudije kao rezultat ovog procesa.

NADGLEĐANJE

Nadgledanje znači posmatranje, ocenjivanje i izveštavanje o određenim sudskim funkcijama radi identifikacije potencijalnih poboljšanja. Posebno, nadgledanje se sastoji u posmatranju i pretraživanju vršenja dužnosti nacionalnih sudija kako bi identifikovali oblasti gde je potrebna dalja podrška radi ispunjavanja evropskih standarda, uputstava, najboljih praksi i presedana.

Nadgledanje se ne odnosi na vršenje pojedinačne kontrole ili bilo kakvog drugog oblika nadzora nad radom kosovskih sudova. Nadgledanje će se izvršavati na nediskriminacioni način sa potpunim poštovanjem nezavisnosti kosovskih sudija zasnovanim na principima uzajamnog poštovanja i jednakosti. Nadgledanje ne traži da se pregleda ili kritikuje rad nacionalnih sudija. Ova tehnika ima za cilj razvoj pravedne i objektivne ocene efikasnosti sudstva na Kosovu u primeni odgovarajućih principa pravosuđa i standarda Međunarodnih ljudskih prava.

U izvršavanju ovog cilja EULEX sudije će tražiti da razmenjuju iskustva i saraduju sa drugim nacionalnim i međunarodnim kolegama koji su radili na polju nadgledanja suda kao što su SSK, OEBS, USAID, UN i Ombudsperson.

Takođe je važno da lokalne kolege dobiju aktivnu ulogu u procesu nadgledanja. One treba da se ohrabre da izraze svoje mišljenje o greškama i razlikama u njihovom sudu i u pravosuđu uopšte, i o svojim idejama o tome kako situacija može da se poboljša.

Štaviše, na proces nadgledanja ne treba da se gleda kao na mogućnost za postupak dalje žalbe za parničare koji su nezadovoljni rezultatom svojih predmeta.

Takođe treba da bude jasno da nadgledanje nema za cilj da istražuje nedolično ponašanje nacionalnih sudija sa disciplinskom ili krivičnom povezanošću. U neizvesnom događaju kada se takvo nedolično ponašanje primeti u toku nadgledanja, EULEX sudije neće preduzeti radnje nego će obavestiti nadležne disciplinske ili tužilačke organe.

EULEX sudije će vršiti nadgledanje na osnovu jasnih i zajedničkih primenjivih međunarodnih i evropskih standarda, uputstava, najboljih praksi i presedana. Iz ovog aspekta, Uputstvo iz 2003 o Ljudskim pravima u upravi pravosuđa, objavljeno od strane OHCHR-a, može da predstavlja korisno sredstvo jer je zasnovano na glavnim izvorima vezanim za ljudska prava u pravosudnom sektoru sa relevantnom međunarodnom jurisprudencijom. (na primer, 1950 ECHR; 1966 ICCPR; 1985 osnovni principi o nezavisnosti sudstva).

Prvi spisak sektora kosovskog sudskog sistema koje će nadgledati EULEX sudije može se detaljno naći u Dokumentu za programsku primenu, ipak treba da uzmemo u obzir razliku između određenosti Nadgledanja Programske Uprave i Izveštaja (da se proveri ostvarenje ciljeva misije) i određenosti nadgledanja (i izveštaja) EULEX sudija (da se otkriju potrebe za nadgledanje i savetovanje i proveri napredak u kvalitetu sudstva).

Neke od oblasti koje će možda zahtevati posebnu pažnju u procesu nadgledanja su:

- Sistem raspodele predmeta;
- Sistem smanjenja nedovršenog rada;
- Podela radnog opterećenja;
- Program zaštite svedoka;
- Pristup u sud,
- Odsustvo korupcije ili diskriminacije;
- Poštovanje odgovarajućeg vremena za donošenje odluka;
- Izvršavanje/sprovođenje sudskih (krivičnih) odluka, kazne zatvorom , i novčane kazne;
- Recidivizam, odnosno kako sudija/veće može da utvrdi da je osumnjičeni/optuženi ranije kažnjavan kaznom zatvora ili drugom kaznom (novčanom ili alternativno);
- Istrage koje su u toku protiv istog osumnjičenog /optuženog u različitom okrugu.
- Kakv je mehanizam (ako ga ima) kojim će sudija u Opštinskom/Okružnom sudu moći da sazna o odlukama Vrhovnog suda o njegovim predmetima i/ili o predmetima uopšte.

Međutim, pre nego što budemo specifičniji o predmetu nekih oblasti za aktivnosti nadgledanja, analize i sinteze velikog broja izveštaja nadgledanja koji su izdale različite nacionalne i međunarodne organizacije uključujući i NVO mogu biti korisne.

Radna grupa EULEX sudija formiraće se radi studiranja i pravljenja sinteza izveštaja OEBS-a, UNDP-a, USAID- Centra za državne sudove, Human Rights Watch, Amnesty International, Ombuds i institucije za inspekciju, izveštaja o nalazima činjenica EU, Saveta Evope i dr. Sinteza će pružiti EULEX sudijama i (našim lokalnim kolegama) jasan pregled aktivnosti nadgledanja koja su u toku (metode, izvori informacija, pravne osnove, rezultati, posledične mere) namenjeni kosovskom pravosuđu, čime ćemo izbeći davanje istih izveštaja kao druge organizacije za nadgledanje.

WG će dati (do kraja avgusta) neke predloge u vezi oblasti na koje treba se skoncentriše EULEX nadgledanje.

Ova aktivnost određivanja 'zanimljive teme' za nadgledanje i sredstva koja su nam potrebna ostvariće se uz konsultaciju sa kosovskim sudijama. Sastanak sa Predsednikom Vrhovnog suda, Predsednicima Okružnih sudova i predstavnicima sudija zakazaće se za početak septembra. SSK i SIK biće uključeni u ovaj proces.

U principu, nadgledanje će vršiti EULEX sudije u istom Okružnom sudu u kojem imaju izvršnu funkciju. U posebnim okolnostima, Predsednik Skupštine EULEX sudija može da donese odluku da odredi jednog ili više EULEX sudija Okružnog suda za nadgledanje jednog ili više predmeta u drugom Okružnom sudu.

Razumevši da nadgledanje kvaliteta rada sudova i željenog standarda kvaliteta donošenja presuda zahteva program sistematskog ocenjivanja (to ostaje cilj misije i zahteva detaljan

izbor odgovarajućeg aspekta sudskih aktivnosti i izbor kriterijuma za kvalitet), može se koristiti mnoštvo izvora:

- Statistike o zahtevima za diskvalifikaciju
- Statistike o zahtevu za zamenu kosovskog sudije EULEX sudijom
- Statistike o žalbama
- Statistike na nivou suda
- Statistike o otkazivanju saslušanja (ranijih otkazivanja i otkazivanja na saslušanju)
- Statistike o broju saslušanja u predmetu
- Statistike o vremenu procesuiranja
- Statistike o učestalosti žalbi
- Statistike o učestalosti obaranja
- Samoocenjivanje kosovskih sudija
- Medijska istraživanja
- Ocenjivanje EULEX sudija o postupku (otvoreni i transparentni postupci, garancija prava okrivljenih lica, nezavisnost i nepristrasnost, dobra organizacija postupka, efikasnost, aktivnost, publicitet, fleksibilnost), o odluci (zakonita, transparentna, sistematska motivisanost, razumljivost), o tretiranju stranke i javnosti, o nadležnosti sudija (aktivno učešće u obukama i u periodičnim sastancima sa evropskim kolegama, informacije, specijalizacija), o rukovođenju

U tu svrhu i u skladu sa Zakonom o nadležnosti i sa Sporazumom između Predsednika Skupštine, Predsednika Vrhovnog suda i predsednika Okružnih sudova dana 5. juna 2008 godine, "EULEX sudije će imati ovlašćenja da dobiju uvid, zajedno sa pomoćnim EULEX osobljem (tj. pravnim referentima, prevodiocima, itd.) u bilo koju fazu krivičnih ili građanskih postupaka koji su u toku ili su zatvoreni, da dobiju besplatne kopije dokumenata dosijea i da u pisanoj formi zahtevaju informacije u vezi krivičnih ili građanskih postupaka koji su u toku ili su zatvoreni a koji spadaju u nadležnost bilo kog suda na Kosovu, nezavisno od predmeta koji im je dodeljen".

Uvid EULEX sudijama u informacije, dokumenta, spise i sednice o krivičnim ili građanskim predmetima koji su u toku ili su zatvoreni će se uvek odvijati u konsultaciji sa Predsednikom odgovarajućeg suda.

Pravo EULEX sudija na uvid imaće za svrhu samo proveru vođenja predmeta.

EULEX sudijama se neće dodeljivati predmeti u koje su oni uključeni kao nadzornici.

Izveštaji EULEX sudija sadržaće opis mogućih oblasti gde je potrebno poboljšanje i gde je moguća periodična povreda pomenutih standarda i najboljih praksi, bez ikakvog obaveštavanja lokalnog sudije koji je eventualno odgovoran za povredu. Štaviše, izveštaji treba da budu u ovoj fazi absolutno tajni, u smislu da je njihova jedina funkcija da izrade i oblikuju kasnije aktivnosti nadgledanja, usredsredivši se samo na pitanja koja su navedena u izveštajima.

PRAĆENJE

Ako su nadgledanjem otkrivene neke periodične praznine ili povrede međunarodnih i evropskih standarda ili polja za moguće poboljšanje, EULEX sudije će početi, na osnovu poverljivih izveštaja nadgledanja, aktivnost praćenja.

Praćenje uključuje treniranje, pokazivanje kako raditi na nekim zadacima, razmenjivanje 'znanja kako', ohrabrivanje. Praćenje je neformalna podrška, zasnovana na međusobnom poverenju i profesionalnom poštovanju, pomaganje nacionalnim kolegama u vršenju sudske funkcije uz pridržavanje evropskih standarda. Nadalje, praćenje označava saradnju sa lokalnim sudijama u poverljivoj i profesionalnoj atmosferi zasnovanoj na međusobnom poverenju. Zajedno sa njima analizirati probleme vezane za sud i administraciju predmeta, raspodelu predmeta, definišući te probleme i nalazeći – prateći-rešenja. U tom pogledu, rad u mešovitim većima može da ostvari oblik učenja i praćenja na osnovu imitacije. Mišljenje EULEX sudija razmotriće se o odlikama u svakom datom predmetu, ako jedan lokalni sudija ili mešovito veće to traži u predpretnoj ili pretnoj fazi. Opšti istrživački rad nudi veliku mogućnost da lokalne sudije daju svoj vredan doprinos u raspravama o interpretaciji relevantnih zakonskih odredbi.

EULEX sudije će vršiti praćenje na način koji je prihvatljiv za nacionalne sudije. To se može uraditi kroz sledeće aktivnosti: treniranje, (razmena iskustava u vezi izvršavanja nekih specifičnih zadataka), olakšavanje (stvaranje mogućnosti da nacionalne sudije primenjuju nove tehnike), savetovanje (pomaganje nacionalnim sudijama u istraživanju posledica potencijalnih odluka) i ponuda mreže (upućivanje nacionalnih sudija drugim nacionalnim ili međunarodnim kolegama sa značajnijim iskustvom u sličnim predmetima ili pitanjima). Praćenje može takođe da obuhvati: razmenu iskustava, informacija, mišljenja, dobavljanja relevantnih pravnih izvora ili naučnih eseja ili međunarodne jurisprudencije; oragnizovanje zajedno sa nadležnim međunarodnim akterima (kao što su OEBS ili EU Komisija ili ICTY ili Ministarstvo Pravde), kratki ili fokusirani programi za obuku ili studijska poseta u inostranstvo.

Posebno, o obuci nacionalnih sudija treba da se pomene da iako nadgledanje i praćenje nisu čiste aktivnosti za proširenje mogućnosti oni su ipak strogo povezani sa izgradnjom institucije. Verovatno jedna od najvažnijih lekcija iz iskustva misije na terenu je osnovna komplementarnost između nadgledanja-praćenja ljudskih prava i zakonitosti. U stvari, nadgledanje i praćenje imaju za cilj da istraže i potvrde da li nacionalni sudovi rade ispravno, kao i da razumeju snagu i slabosti pravosudnog sistema. Na osnovu samih aktivnosti praćenja i nadgledanja projekti za proširenje mogućnosti biće zasnovani na pažljivom razumevanju srvarne prakse, uključujući postojeće slabosti i probleme. Konačno, polje nadgledanja i praćenja pruža direktan odgovor o efikasnosti strategija reforme ili programa kako su primenjeni. Naravno, programi za obuku treba da postignu sledeće rezultate: razvoj potrebnih praktičnih sposobnosti i samostalnog znanja o efikasnom izvršavanju sudske funkcije; održavanje veze između različitih učesnika u

sektoru pravde; negovanje poverenja, međusobno poštovanje i operativna saradnja između različitih grana krivičnog sistema pravosuđa; razvoj preporuka o javnom integritetu i pravilniku ponašanja.

Praćenje takođe može da obuhvati pravljenje spiska provere i formulara za postupke suđenja. Novi formulari za rešenja i druge sudske mere koje su izradile EULEX sudije kao i oni stari od lokalnih sudija treba da se pregledaju i otvoreno razmotre kako bi se razvili opšti standardi za takve formulare. Takođe bi trebalo da postoje otvorene rasprave o odredbama PZKPK-a i njihovim primenama na datim suđenjima. Praćenje takođe uključuje savetovanje o interpretaciji relevantnih pravnih odredbi u skladu sa pouzdanim i logičnim pravnim razmišljanjem i na osnovu sudskih komentara i pravnih mišljenja.

Model učenja zasnovan na potčinjenosti nije primenjiv. Aktivnosti praćenja se rešavaju u vezi jednakosti 'među kolegama'. Vrste učenja - tipične za školski sistem, koje su zasnovane na poslušnosti; nametanje pravila i asimetričnih veza - apsolutno treba da se isključe. Najbolji način da se ovo postigne je da naše biće ujedinjeno sa lokalnim kolegama. Zaista, bilo je nekih kritika od strane lokalnih kolega da su ih međunarodne sudije u prošlosti oslabljivale.

Ključno je da u procesu praćenja evropske sudije pokažu:

- Profesionalizam
- Pažnju
- Senzibilitet
- Etičko ponašanje
- Angažovanje u dvosmernoj vezi učenja

Kvalitet pravosuđa i sudskih odluka se ne može povećati bez dobro opremljene kutije sa alatom. Aktivnost praćenja ima za cilj da ispuni kutiju sledećim alatom:

- Tehika i metode posla
- Metoda samopoboljšanja i samoučenja
- Zakoni
- Nacionalna jurisprudencija
- Presude evropskih i međunarodnih sudova
- Sudska praksa
- Najbolje prakse
- Naučna literatura

Sudski sastanci sa učešćem i lokalnih i EULEX sudija takođe treba da se organizuje redovno radi razmene pogleda i najboljih praksi.

Aktivnost nadgledanja takođe treba da prizvedu izveštaje, koji, još jednom, treba da upute na institucije kao takve (a ne na pojedince) i treba da se čuvaju u tajnosti, jer je njihov jedini cilj pružanje osnova za dalju radnju, savetovanje.

SAVETOVANJE

Ako nadgledanje i praćenje nisu bili uspešni, u smislu da se neki periodični prekršaji ili strukturalna nefunkcionisanja i dalje dešavaju čak i nakon stavljanja takvih aktivnosti na mesto, poslednji korak koji će EULEX sudije preduzeti je savetovanje.

Savetovanje ima svrhu da pruži profesionalne savete nadležnim organima (MP, SSK, SIK, Predsednicima sudova, Vrhovnom sudu, Parlamentu, pravnom fakultetu) o svakom pitanju koja proiziđe iz iskustva nadgledanja i praćenja. Savetovanje se sastoji u formalnim položajima koje EULEX sudije kolektivno imaju u Skupštini EULEX sudija a o kojima Predsednik EULEX sudija službeno obaveštava nadležne sudske, zakonske i administrativne vlasti kako bi pokrenuli potrebne mere i pravne pouke. Savetovanje je upućeno nacionalnim institucijama kao takvim a ne kolegama pojedinačno. Savetovanje pruža kosovskim učesnicima potreban uvid kako bi intervenisali u onim oblastima pravosudnog sistema za koji je dokazano da je potrebno poboljšanje.

Da navedemo neki primer, ukoliko izgleda da periodično nefunkcionisanje kosovskog sudskog sistema zavisi od niskih plata, ili od neumerenog učešća sudija porotnika u većima, EULEX sudije mogu da savetuju i podrže u svrhu određenih konstitutivnih atribucija, Skupštinu Kosva da pripremi zakon koji će doprineti savladavanju pomenutog nefunkcionisanja.

Maria Giuliana Civinini
Predsednica Skupštine EULEX sudija