



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

Ex officio

Br. 129/2018

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVA

u vezi

*efektivnog rešenja dužine sudskih postupaka - povreda prava na suđenje u
razumnom roku*

Za: **G. Ramush Haradinaj, premier**
Vlada Kosova

G. Abelard Tahiri, Ministar
Ministarstvo pravde

Kopija za: **G. Enver Peci, predsednik**
Vrhovni sud

G. Aleksandër Lumezi, Glavni državni tužilac

G. Sahit Sylejmani, predsednik
Specijalna komora Vrhovnog suda

G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud
Predsednicima Osnovnih sudova

Priština, dana 6. mart 2018. Godine

CILJ IZVEŠTAJA

1. Glavni cilj ovog Izveštaja je zahtev Ombudsmana upućen nadležnim organima za osnivanje mehanizma, koji će građanima Republike Kosovo pružiti sudsku zaštitu prava na suđenje u razumnom vremenskom roku.
2. Shodno Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKJLP) i prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) u čijem se skladu tumači EKJLP, prema Ustavu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), ovaj Izveštaj će analizirati mogućnost obeštećenja žrtava kojima su povređena prava na suđenje u razumnom vremenskom roku i prostor koji ostavlja domaće zakonodavstvo kako bi odredbe EKJLP i praksa ESLJP našle bolju primenu u Republici Kosovo.
3. Broj žalbi podnesenih Instituciji Ombudsmana (u daljem tekstu: IO) u vezi sa dužinom sudskih postupaka je veliki. Samo tokom 2017. godine, oko 26% žalbi podnesenih u IO se odnose na navode o dužini sudskih postupaka. Glavni razlog za pokretanje ovog pitanja od strane Ombudsmana je nedostatak pravnih mehanizama za sprečavanje kršenja prava na suđenje u razumnom vremenskom roku, ili obeštećenje građana koji mogu biti žrtve ove povrede. Prema tome, cilj ovog Izveštaja je da analizira pojam "efektivnih rešenja", u skladu sa praksom ESLJP-a.

USTAVNI I PRAVNI OSNOV

4. Na osnovu člana 135, stava 3, Ustava Republike Kosova (u daljem tekstu "Ustav") *"Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa."*
5. Shodno Zakonu Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima ove nadležnosti i odgovornosti: *"Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu ... samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetim činjenicama u podnesku ili iz saznanja stečenih na bilo koji drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima."* (član 16, stav 4);
6. Takođe Zakonu Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1, definiše da Ombudsman, između ostalog ima sledeće odgovornosti:
 - *„da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva“* (tačka 2);
 - *„da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koja se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;"* (tačka 5);
 - *„da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;"* (tačka 6);

- “da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo;” (tačka 7);
 - “da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraživanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo” (tačka 8); i
 - „da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu;”
7. Dostavljanjem ovog izveštaja odgovornim institucijama, Ombudsman teži da vrši gore navedene ustavne i zakonske odgovornosti.

OCENJIVANJE

8. Pravo na suđenje u razumnom roku garantuje se Ustavom. Prema članu 31, stav. 2 Ustava: " Svako ima pravo na javno, ... razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, **u razumnom roku**“(naglasak dodan).
9. Takođe, član 6, stav. 1 EKLJP propisuje: "Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu **u razumnom roku** "(naglasak dodan). Slično tome, član 14, stav. 3, pododstavka. c Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, navodi: " Svako ko je optužen za krivično delo ima potpuno jednako pravo ... [t] da mu bude suđeno *bez nepotrebog odugovlačenja*” (naglasak dodan). Pravo utvrđeno ovim odredbama, i sva prava predviđena EKLJP ili Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, "garantovana su ovim Ustavom" (Ustav, član 22).
10. Za utvrđivanje ustavnih zahteva prava na suđenje u razumnom roku, uključujući mogućnost efektivnog rešavanja kršenja ovog prava, treba da se uzme u obzir član 53 Ustava, koji predviđa da "Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”
11. Od objavljivanja presude u predmetu *Kudla v. Poland* (Zahtev Br. 30210/96, 26. oktobar 2000. god.), ESLJP, zajedno sa Komitetom ministara Saveta Evrope, koji ima nadležnost da nadgleda izvršenje presuda ESLJP-a (vidi EKLJP, član 46, par. 2) postavio je stroge standarde koji od svake države zahtevaju uspostavljanje mehanizama za efektivno rešavanje slučajeva odugovlačenja i štete prouzrokovane kao posledica povreda prava na suđenje u razumnom roku. Ovi standardi se zasnivaju na članu 13, EKLJP-a, koji predviđa: “Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, ...“ "(*Vidi takođe* i Ustav, član 54 (Svako ima pravo na ... na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno. [garantovano ovim Ustavom ili zakonom ose me lig]).
12. Međutim, kako bi se analizirali specifični zahtevi ESLJP u vezi sa efektivnim rešavanjem kršenja prava na suđenje u razumnom roku, treba se uzeti u obzir različite vrste kršenja ovog prava. Uopšte postoje dva glavna načina kako se može kršiti pravo na suđenje u

razumnom roku, koji se nadovezuju sa odgovarajućim fazama jednog sudskog postupka. Prvo, ovo pravo se može kršiti zbog *dužine sudskog postupka do donošenja konačne odluke u određenom predmetu*, i drugo, pravo se može povrediti zbog *kašnjenja izvršenja konačne odluke nakon donošenja takve odluke*. Zahtevi ESLJP u vezi sa efektivnim rešavanjem ove dve vrste povreda, iako su slične, nisu potpuno identične.

Efektivno rešavanje dužine sudskog postupka do donošenja konačne odluke u određenom predmetu

13. U slučajevima dužine sudskog postupka, ESLJP je prvo zaključio da, kako bi bio "efektivan" kao što se zahteva članom 13, EKLJP-a, efektivno rešavanje treba "ili *da spreči* navodnu povredu [prava na suđenje u razumnom roku] ili njen nastavak, ili da predviđa *nadoknadu* za svako kršenje koje se dogodilo "(*Kudla*, ESLJP, citirano, stav 158).

Opšti standardi za efektivno rešavanje dužine sudskog postupka do donošenja konačne odluke u određenom predmetu.

14. U narednim godinama, Komitet ministara je detaljnije predstavio standarde za efektivno rešavanje dužine postupka, pozivajući se i na najbolje prakse različitih zemalja Saveta Evrope.

15. Približno četiri godine nakon presude u predmetu *Kudla*, Komitet ministara je na svojoj 114. sednici održanoj 12. maja 2004. godine izdao Preporuku Rec (2004) 6 o "Poboljšanju rešenja na nacionalnom nivou". U okviru ove Preporuke, Komitet je naveo nekoliko mogućih rešenja kašnjenja u postupku, koja su sprovedena u različitim državama članicama Saveta Evrope. U ovom pogledu, naglašena su tri tipa rešenja.

16. Prvo, u zakonima nekih zemalja članica, predviđena je maksimalna dužina za svaku fazu krivičnog, građanskog i upravnog postupka. (vidi isto, stav 21).

17. Drugo, ako se ne poštuju navedeni maksimalni vremenski rokovi, posebno u krivičnim predmetima, ili ako se u nekim slučajevima dužina postupka smatra nerazumnom, nacionalni zakoni mnogih država članica predviđaju da dotična osoba može da podnese zahtev za ubrzanje postupka. Usvajanjem zahteva, određuje se datum do kada sud ili nadležni tužilac treba da vrši jedan korak postupka, ili do kada treba da završi postupak u celini (vidi isto, Stav 22).

18. Treće, u većini država članica postoje mehanizmi za nadoknadu zbog nerazumnog kašnjenja u postupku čak i u onim slučajevima kada procedura još nije završena. Često je ovo obeštećenje finansijska nadoknada. Ili, ako nadležni organ ne izda odluku u vezi nekog zahteva do konačnog roka, zahtev se automatski smatra usvojenim. U krivičnim predmetima, dužina postupka takođe može dovesti do smanjenja kazne (isto, stav 23).

19. Šest godina kasnije, Komitet ministara je izdao još jednu preporuku u vezi sa efektivnim rešenjima zbog neopravdanog kašnjenja u postupku (*vidi* Preporuku CM/Rec (2010) 3, koja je usvojena 24. februara 2010. godine na 1077. sednici zamenika ministara). Ovaj dokument sadrži više konkretnih i specifičnih preporuka nego onaj iz 2004. godine u vezi ove teme.

20. Između ostalog, Komitet je preporučio da vlada svake države članice obezbedi mehanizme

za *identifikaciju* postupka koji rizikuju da se odugovlače više nego što bi trebalo, kao i za identifikaciju uzroka takvih kašnjenja, kako bi se u budućnosti izbegavala kršenja ove prirode (*isto*, Preporuka br. 2), i obezbedilo *ubrzanje* identifikovanih slučajeva (*isto*, Preporuka br. 4).

21. Takođe, Komitet ministara preporučio je da svaka država otkrije da li je problem proceduralnog odugovlačenja rezultat *sistemskog* problema, znači, ne samo slučajan, i ako je to sistemski problem, da preduzima mere za rešavanje ovog problema (*isto*, Preporuka br. 3).
22. Komitet preporučuje državama članicama da preduzmu sve neophodne korake kako bi obezbedile da nacionalne vlasti uspostavljaju mehanizme koji efektivno mogu da reše zahteve stranaka, kojima je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku (*isto*, Preporuka br. 5) u vezi sa svakim korakom postupka u slučajevima koji se odnose na utvrđivanje građanskih prava i obaveza i na krivične prijave (*isto*, Preporuka br. 6).
23. U konkretnim slučajevima u kojima se zbog kašnjenja u postupku pojavljuje povreda prava na suđenje u razumnom roku, Komitet ministara preporučuje (a) da se postupak ubrza ili (b) da se obeštećuju žrtve za bilo kakve nedostatke koje su možda pretrpele, ili (c) da se preduzmu oba ova rešenja. Naglašava se da je poslednja opcija najpoželjnija (*isto*, Preporuka br. 7).
24. Takođe državama članicama se preporučuje da odmah odgovore na zahteve za ubrzavanje ili kompenzaciju i da ova rešenja budu efektivna, adekvatna i dostupna (*isto*, Preporuka br. 8).
25. U onim slučajevima kada se vrši nadoknada, države članice treba da obezbede da vrednost nadoknade treba da bude razumna i da priznaju da u ovom kontekstu postoji snažna, mada sporna pretpostavka da postupci koji se odugovlače više nego što treba, prouzrokuju nematerijalnu štetu (*isto*, Preporuka br. 9), i uzimajući u obzir ovu činjenicu, razmotre mogućnost pružanja određenih oblika nematerijalne nadoknade, kao na primer, smanjivanje sankcija ili ukidanje postupka u krivičnim ili upravnim predmetima (*isto*, Preporuka br. 10).
26. Pošto je prošlo više od 17 godina od kada je ESLJP doneo presudu u predmetu *Kudla*, postoji bogat fond odluka ovog Suda, u kojima su različiti mehanizmi za rešavanje dužine postupka ocenjeni kao efektivni ili ne efektivni. Ovi primeri mogu poslužiti kao vodič za sprovođenje i poštovanje opštih standarda opisanih u prethodnim paragrafima.

Efektivna rešenja za dužinu izvršenja konačne odluke nakon donošenja takve odluke

27. Osim slučajeva dužine sudskih postupaka *pre* donošenja konačne odluke u konkretnom slučaju, ESLJP je zaključio da odlaganje izvršenja takve odluke, *posle* donošenja iste, takođe može da predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku. Na primer, ESLJP je zaključio da "*pravo na suđenje garantovano članom 6, bi bilo iluzorno, ukoliko bi nacionalni pravni sistem jedne države ugovornice dozvolio da konačna pravosnažna sudska odluka ostaje neefikasna, na štetu jedne stranke*" i da "*efektivan pristup sudu uključuje i pravo da se sudska odluka izvrši bez nepotrebnog odlaganja*" (*vidi Jurij*

Nikolajevič Ivanov v. Ukrajina, ESLJP, Zahtev br. 40450/04, od 15. oktobra 2009. godine, stav 51, navodeći *Hornsbi v. Greece*, ESLJP, Zahtev br. 18357/91, od 19. marta 1997. godine, stav 40 i *Immobiliare Saffi protiv. Italije*, Zahtev br. 22774/93, stav 66).

Opšti standardi za efektivno rešavanje dužine izvršenja konačne odluke

28. Kao što je gore navedeno, ustavni principi za efektivno rešavanje neopravdanih kašnjenja u izvršenju sudskih odluka su slični, ali nisu identični sa principima za efektivno rešavanje dužine pre donošenja konačne odluke.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE OMBUDSMANA

A. Zaključci Ombudsmana

29. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman zaključuje da pravo na suđenje u razumnom roku obavezuje državu da prvenstveno zaštiti ovo pravo putem svog pravnog sistema uspostavljajući garancije za građane u ostvarivanju prava efektivno. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na suđenje u razumnom roku neće biti delotvorno, ukoliko ne postoji mogućnost podnošenja žalbi pred državnim organu zbog mogućih povreda prava na suđenje u razumnom vremenskom roku.

30. Ombudsman je dosledno, putem izveštaja o slučajevima, izveštaja *ex officio* i godišnjih izveštaja, pokrenuo pred nadležnim organima pitanje povrede prava na suđenje u razumnom vremenskom roku. Međutim, za bilo kakvu žalbu u vezi sa dužinom sudskog postupka, koje je uticalo na kršenju prava na suđenje u razumnom vremenskom roku, nije postojao efektivan pravni lek protiv ovih žalbi, što je kao rezultat moglo imati određenu olakšicu u obliku sprečavanja krivičnog dela ili u obliku nadoknade.

B. Preporuka Ombudsmana

31. Na osnovu ovih nalaza, a u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, i člana 18 stav 1, tačka 7, Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

1. Preduzimanje zakonodavne inicijative za predlaganje zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kojim će se utvrditi efektivna pravna sredstva za slučajeve koji se odnose na kašnjenja u sudskim postupcima u skladu sa međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i slobodama.

U saglasnosti sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo („*Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom*”) i članom 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“*Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja*”), ljubazno Vas molim da nas obavestite o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman