

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



---

Implemented  
by the Council of Europe

## Projekat za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu<sup>1</sup> (PBPPKK)

### Izveštaj o oceni

## ispunjenosti međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (BPK)

### Ciklus 1

10. jun 2013. god.

---

<sup>1</sup> Ovaj naziv, bez prejudiciranja statusa Kosova, u skladu je sa Rezolucijom SBUN 1244 i mišljenjem MSP-a o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.

## Skraćenice

CAN	Centralna agencija za nabavke / Ministarstvo finansija
CIK	Centralna izborna komisija
CK	Carina Kosova
DIK/TIK	Demokratski institut Kosova / <i>Transparency International Kosovo</i>
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EULEX	Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu
FOJ	Finansijska obaveštajna jedinica / Ministarstvo finansija
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije / Savet Evrope
IJU	Institut za javnu upravu / Ministarstvo javne uprave
IOK	Institucija ombudsmana za Kosovo
KABPK	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije
KAPR	Kosovska agencija za privredne registre / Ministarstvo trgovine i industrije
KDT	Kancelarija državnog tužioca
KDU	Kancelarija za dobru upravu, ljudska prava, jednake mogućnosti i rodna pitanja / Kancelarija premijera
KEUK	Kancelarija Evropske unije na Kosovu
KFOR	Snage NATO na Kosovu
KGR	Kancelarija glavnog revizora
KIIRP	Kosovski institut za istraživanje i razvoj politika
KIP	Sudski savet Kosova
KIP	Kosovski institut za pravosuđe
KP	Kancelarija premijera
MJU	Ministarstvo javne uprave
MONEYVAL	Stručna komisija za ocenu mera protiv pranja novca i finansiranja terorizma / Savet Evrope
MTI	Ministarstvo trgovine i industrije
NNO	Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OGD	Organizacija građanskog društva
OGFD	Operativna grupa za finansijsku delatnost
OUCS	Odeljenje uprave državne službe / Ministarstvo javne uprave
PBPPKK	Projekat za suzbijanje privrednog kriminala na Kosovu koji zajednički finansiraju EU i Savet Evrope
PIK	Policijski inspektorat Kosova
PK	Policija Kosova
PS	poslanik u Skupštini
PUK	Poreska uprava Kosova
RKJN	Regultorna komisija za javne nabavke
SB	Svetska banka
SK	Skupština Kosova
STK	Specijalno tužilaštvo Kosova
TRN	Telo za razmatranje nabavki
TSK	Tužilački savet Kosova
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu
VS	Vrhovni sud

## SADRŽAJ

<b>PREGOVOR</b> .....	<b>8</b>
<b>UVOD I METODOLOGIJA</b> .....	<b>9</b>
<b>REZIME</b> .....	<b>11</b>
<b>1. OPŠTI PREGLED TRENUTNOG STANJA KORUPCIJE</b> .....	<b>19</b>
FENOMEN KORUPCIJE I NJEGOVA PERCEPCIJA NA KOSOVU .....	20
<i>Posebne odlike fenomena korupcije na Kosovu</i> .....	20
<i>Veza između korupcije i organizovanog kriminala</i> .....	20
<i>Medijski izveštaj o pitanjima korupcije</i> .....	22
POLITIKA, INSTITUCIJE, INICIJATIVE I POMOĆ ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....	23
<i>Opšta politika za borbu protiv korupcije</i> .....	23
<i>Institucije zadužene za politiku borbe protiv korupcije</i> .....	25
<i>Inicijative građanskog društva za sprečavanje i borbu protiv korupcije</i> .....	27
<i>Glavni međunarodni akteri angažovani na pružanju pomoći u borbi protiv korupcije i tehničkoj saradnji</i> .....	28
<b>2. OSNOVNE MERE ZAŠTITE I SPREČAVANJA KORUPCIJE</b> .....	<b>30</b>
<i>Podela vlasti</i> .....	30
<i>Sudstvo – sudije / tužioci</i> .....	30
<b>a) Sprečavanje korupcije koja se odnosi na sudije</b> .....	<b>30</b>
KRATAK PREGLED PRAVOSUDNOG SISTEMA .....	30
<i>Kategorije sudova i nivoi nadležnosti</i> .....	30
<i>Nezavisnost sudstva</i> .....	34
<i>Nadzor nad administrativnim poslovanjem sudova</i> .....	34
<i>Konsultativni i organi odlučivanja</i> .....	35
ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI RADA.....	37
<i>Uslovi za zapošljavanje</i> .....	37
<i>Postupak imenovanja</i> .....	38
<i>Ocenjivanje i planiranje stručnog usavršavanja</i> .....	41
<i>Premeštaj sudije</i> .....	42
<i>Prestanak radnog odnosa i razrešenje sa dužnosti</i> .....	42
<i>Plate i naknade</i> .....	43
VOĐENJE PREDMETA I SUDSKI POSTUPAK .....	44
<i>Dodeljivanje predmeta</i> .....	44
<i>Načela javnog pretresa i pretresa predmeta bez nepotrebnog odlaganja</i> .....	45
ETIČKA NAČELA I PRAVILA PONAŠANJA .....	47
SUKOB INTERESA .....	48
ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH DELATNOSTI .....	49
<i>Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti</i> .....	49
<i>Izuzeće sudija i rutinski opoziv sa funkcije</i> .....	51
<i>Finansijski interesi</i> .....	52
<i>Pokloni</i> .....	52
<i>Primljene koristi i evidencija istih</i> .....	52
<i>Ugovori sa javnim organima vlasti</i> .....	53
<i>Ograničenja nakon prestanka funkcije</i> .....	53
<i>Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije</i> .....	54
PRIJAVLJIVANJE IMOVINE, PRIHODA, DUGOVANJA I DOBITI .....	54
NADZOR .....	55
<i>Etička načela</i> .....	55
<i>Dopunski rad i druge delatnosti</i> .....	56
<i>Prijavljivanje imovinskog stanja</i> .....	56
SANKCIJE I IMUNITET .....	56
SAVETOVANJE, OBUKA I PODIZANJE SVESTI.....	60
<b>b) Sprečavanje korupcije koja se odnosi na tužioce</b> .....	<b>61</b>
KRATAK PREGLED TUŽILAŠTVA .....	61
ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI RADA.....	64
VOĐENJE PREDMETA I POSTUPAK.....	67
SUKOB INTERESA .....	67
ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH DELATNOSTI .....	68
<i>Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti</i> .....	68

Izuzeće tužilaca i rutinski opoziv sa funkcije .....	69
Finansijski interesi .....	69
Pokloni.....	70
Ugovori sa javnim organima vlasti.....	70
Ograničenja nakon prestanka funkcije .....	70
Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije.....	70
PRIJAVLJIVANJE IMOVINE, PRIHODA, DUGOVANJA I DOBITI .....	71
NADZOR .....	71
Etička načela .....	71
Dopunski rad i druge delatnosti.....	71
Prijavljivanje imovine .....	71
SANKCIJE I IMUNITET .....	71
SAVETOVANJE, OBUKA I PODIZANJE SVESTI.....	73
<b>Policija .....</b>	<b>73</b>
KRATAK PREGLED POLICIJSKIH SLUŽBI I ORGANIZACIJE .....	73
Organizacioni nivoi/razne kategorije i policijsko osoblje.....	74
Samostalnost policijskih službi .....	74
ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI RADA.....	75
ETIČKA NAČELA I PRAVILA PONAŠANJA .....	77
SUKOB INTERESA .....	77
ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH DELATNOSTI .....	77
Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti.....	77
Pokloni.....	78
Ograničenja nakon prestanka funkcije .....	78
Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije.....	78
PRIJAVLJIVANJE IMOVINE, PRIHODA, DUGOVANJA I DOBITI .....	79
PRIJAVLJIVANJE KORUPCIJE.....	79
NADZOR .....	79
Policijski inspektorat Kosova .....	79
Dopunski rad i druge delatnosti.....	79
Prijavljivanje imovine .....	79
Profesionalna etika.....	79
SANKCIJE .....	79
OBUKA I PODIZANJE SVESTI .....	81
<b>Javna uprava .....</b>	<b>82</b>
OPŠTI DELOKRUG.....	82
Pravni okvir.....	82
Pojednostavljivanje upravnog postupka .....	83
POLITIKA BORBE PROTIV KORUPCIJE.....	83
TRANSPARENTNOST .....	83
KONTROLA JAVNE UPRAVE.....	85
STATUS, ODABIR I KARIJERA JAVNIH ZVANIČNIKA .....	86
Osnovni kriterijumi za prijem u državnu službu .....	86
Unapređivanje .....	87
Napredovanje na viši funkcijski položaj ili razred .....	87
KODEKSI PONAŠANJA/ETIČKI KODEKSI .....	90
SUKOB INTERESA, NESPOJIVOST FUNKCIJA I DOPUNSKE DELATNOSTI.....	91
Pokloni i njihovo evidentiranje .....	91
Obuka.....	94
Rotacija osoblja zaposlenog u javnoj upravi .....	94
Premeštaj državnih službenika.....	94
OBAVEZA PRIJAVLJIVANJA KORUPCIJE .....	95
DISCIPLINSKI POSTUPAK .....	95
<b>Poslanici u Parlamentu .....</b>	<b>96</b>
PREGLED PARLEMENTARNOG SISTEMA .....	96
TRANSPARENTNOST ZAKONODAVNOG PROCESA.....	97
Informacije o zakonodavnom procesu.....	97
Preliminarne konsultacije .....	98
Skupštinski odbori .....	98
Zasedanja Skupštine .....	99

<i>Naknada i ekonomske beneficije</i> .....	99
<i>Dodatne beneficije</i> .....	99
ETIČKA NAČELA I PRAVILA PONOŠANJA .....	100
SUKOB INTERESA .....	101
ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH RADNJI.....	101
<i>Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti</i> .....	102
<i>Finansijski interesi</i> .....	102
<i>Pokloni</i> .....	102
<i>Ostvarene dobiti. Evidencija prihoda</i> .....	103
<i>Ugovori sa javnim organima vlasti</i> .....	103
LOBIRANJE .....	103
<i>Zloupotreba poverljivih informacija</i> .....	104
<i>Zloupotreba javnih resursa</i> .....	104
PRIJAVLJIVANJE IMOVINE, PRIHODA, DUGOVANJA I DOBITI .....	104
NADZOR .....	104
<i>Predsedništvo, poslovnik i odbori</i> .....	104
ETIČKA NAČELA.....	105
SANKCIJE I IMUNITET .....	105
<i>Krivična dela i drugi prekršaji</i> .....	106
OBUKA I PODIZANJE SVESTI .....	107
<b>Finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje</b> .....	<b>108</b>
<b>a) Transparentnost finansiranja političkih stranaka – opšti deo</b> .....	<b>108</b>
OPŠTI DEO .....	108
<i>Pravni okvir</i> .....	108
<i>Definicija političke stranke</i> .....	108
OSNIVANJE I REGISTRACIJA POLITIČKIH STRANAKA .....	109
UČEŠĆE NA IZBORIMA.....	109
ZASUPLJENOST STRANAKA U PARLAMENTU.....	112
PREGLED SISTEMA FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA .....	113
<i>Izvori finansiranja</i> .....	113
<i>Direktno javno finansiranje</i> .....	115
<i>Indirektno javno finansiranje</i> .....	115
<i>Privatno finansiranje</i> .....	115
<i>Troškovi</i> .....	117
STATISTIČKI PODACI .....	117
<b>b) Transparentnost finansiranja stranaka – poseban deo</b> .....	<b>118</b>
TRANSPARENTNOST .....	118
<i>Vođenje knjiga i finansijski izveštaji</i> .....	118
<i>Obaveza izveštavanja</i> .....	119
<i>Prijava poreza</i> .....	119
<i>Uslovi objavljivanja</i> .....	120
<i>Pristup računovodstvenoj evidenciji i poreskim prijavama</i> .....	120
NADZOR .....	120
<i>Revizija</i> .....	120
<i>Revizorski izveštaji o finansiranju izborne kampanje</i> .....	120
PRAĆENJE.....	121
<i>Centralna izborna komisija</i> .....	121
SANKCIJE .....	122
<i>Administrativne kazne iz Izbornog zakona</i> .....	122
<i>Imunitet i zastarelost</i> .....	124
<i>Statistički podaci</i> .....	124
<b>Javne nabavke</b> .....	<b>125</b>
OPŠTI PREGLED SISTEMA JAVNIH NABAVKI .....	125
ZAHTEVI ZA TRANSPARENTNOŠĆU .....	125
<i>Važeći kriterijumi za donošenje odluka</i> .....	128
<i>Primena i sistem kontrole</i> .....	128
<i>Mehanizmi kontrole</i> .....	130
<i>Sistem žalbe, prigovori i pravni lekovi</i> .....	131
MERE INTEGRITETA ZA NADLEŽNO OSOBLJE .....	134
<i>Postupak i proces imenovanja</i> .....	134

	Prijavljivanje imovine i drugih privatnih interesa .....	134
	Uslovi nakon prestanka funkcije .....	134
	Pravila ponašanja/Etička pravila .....	135
	Mehanizmi kontrole rizika .....	135
	Obuka .....	135
	Disciplinske mere i sankcije .....	135
	Statistički podaci .....	135
<b>3.</b>	<b>KRIVIČNO PRAVO, SPROVOĐENJE ZAKONA I KRIVIČNI POSTUPAK .....</b>	<b>137</b>
	<b>Krivična dela i sankcije .....</b>	<b>137</b>
	OPIS SITUACIJE .....	137
	PODMIĆIVANJE DOMAĆIH JAVNIH ZVANIČNIKA (ČLANOVI 1-3 I 19 ETS 173) .....	137
	ELEMENTI KRIVIČNOG DELA .....	139
	“Domaći javni zvaničnik” .....	139
	“Obećavanje, nuđenje ili davanje” (aktivno podmićivanje) .....	139
	“Tražiti ili primiti, prihvatiti ponudu ili obećanje” (pasivno podmićivanje) .....	139
	“Bilo kakva nepropisna korist” .....	140
	“Neposredno ili posredno” .....	140
	“Za sebe ili za drugo lice” .....	140
	“Počinjeno sa umišljajem” .....	140
	KRIMINALNA ORGANIZACIJA, KRIVIČNA DELA ORGANIZOVANE KORUPCIJE .....	142
<b>b)</b>	<b>Podmićivanje članova domaćih javnih skupština (član 4 ETS 173).....</b>	<b>143</b>
<b>c)</b>	<b>Podmićivanje stranih javnih zvaničnika (član 5 ETS 173) .....</b>	<b>143</b>
<b>d)</b>	<b>Podmićivanje članova stranih javnih skupština (član 6 ETS 173) .....</b>	<b>144</b>
<b>e)</b>	<b>Podmićivanje u privatnom sektoru (članovi 7 i 8 ETS 173) .....</b>	<b>145</b>
<b>f)</b>	<b>Podmićivanja zvaničnika u međunarodnim organizacijama (član 9 ETS 173).....</b>	<b>146</b>
<b>g)</b>	<b>Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština (član 10 ETS 173).....</b>	<b>146</b>
<b>h)</b>	<b>Podmićivanje sudija i zvaničnika međunarodnih sudova (član 11 of ETS 173) .....</b>	<b>146</b>
<b>i)</b>	<b>Trgovina uticajem (član 12 ETS 173) .....</b>	<b>147</b>
<b>j)</b>	<b>Podmićivanje domaćih arbitara (član 1, stavovi 1 i 2 i članovi 2 i 3 ETS 191) i podmićivanje stranih arbitara (član 4 ETS 191) .....</b>	<b>148</b>
	RADNJE SAUČESNIŠTVA .....	148
	NADLEŽNOST .....	149
	Princip teritorijalnosti .....	150
	Princip državljanstva .....	150
	Uslov dvostruke krivičnosti .....	150
	Zakonska zastarelost .....	151
	ODBRANA .....	153
	STATISTIČKI PODACI .....	154
	<b>Korporativna odgovornost.....</b>	<b>155</b>
	OPŠTE ODLIKE .....	155
	REGISTRACIJA .....	155
	PROFESIONALNE ZABRANE .....	155
	RAČUNOVODSTVENE OBAVEZE.....	156
	ODGOVORNOST PRAVNIH LICA .....	156
	UMANJENJE POREZA I FISKALNE VLASTI .....	157
	KRIVIČNA DELA IZ OBLASTI RAČUNOVODSTVA, REVIZIJE I FINANSIJSKOG IZVEŠTAVANJA .....	157
	ULOGA RAČUNOVOĐA, REVIZORA I PRAVNIKA .....	158
	<b>Istraga i krivični postupak.....</b>	<b>159</b>
	ORGAN I INSTITUCIJE ZADUŽENI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....	159
	POSEBNE TEHNIKE ISTRAGE.....	162
	ZAŠTITA SVEDOKA, UZBUNJIVAČA .....	162
<b>3.3.</b>	<b>Konfiskacija i drugi vidovi oduzimanja sredstava i dobiti stečenih krivičnim delom.....</b>	<b>164</b>
	KONFISKACIJA .....	164
	TREĆA LICA .....	164
	STATISTIČKI PODACI .....	165
	PRANJE NOVCA.....	165
	MEĐUNARODNA SARADNJA .....	166
	PRIVREMENE MERE .....	166
	UPRAVLJANJE ODUZETOM DOBITI .....	166
<b>3.4.</b>	<b>Imunitet od istrage, sudskog gonjenja ili donošenja presude za dela korupcije .....</b>	<b>168</b>

<b>4.</b>	<b>MEĐUNARODNA SARADNJA.....</b>	<b>171</b>
	MULTILATERALNE OBAVEZE PO OSNOVU SPORAZUMA.....	171
	UZAJAMNA PRAVNA POMOĆ .....	171
	STATISTIČKI PODACI.....	172
	IZRUČENJE .....	172
<b>5.</b>	<b>PREPORUKE I DALJNJE AKTIVNOSTI.....</b>	<b>174</b>
	<i>Konfiskacija i drugi vidovi oduzimanja sredstava i dobiti stečenih krivičnim delom .....</i>	<i>180</i>

## **PREDGOVOR**

Projekat za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PBPPKK) – poziv na broj CRIS br. 2011/282-152 i CoE br. JP/ 2590, koji traje 30 meseci, počev od 1. februara 2012. god. – zajednički finansiraju Evropska unija i Savet Evrope. Savet Evrope je zadužen za implementaciju projekta i korišćenje projektnih finansijskih sredstava u skladu sa sporazumom Evropske zajednice sa Kancelarijom Evropske Unije na Kosovu. U sklopu Generalnog sekretarijata Saveta Evrope u Strazburu, Generalne direkcije za ljudska prava i pravne poslove, Direkcije za društveno informisanje i suzbijanje kriminala, tačnije Odeljenja za suzbijanje kriminala, Saradnička jedinica za borbu protiv privrednog kriminala jeste struktura zadužena za sveukupno upravljanje projektom i nadzor nad istim. Projektni tim, stacioniran u Prištini, uz potporu Saradničke jedinice za borbu protiv privrednog kriminala u sedištu Saveta Evrope, zadužen je za svakodnevnu primenu projekta.

Krajnji cilj PBPPKK je da doprinese demokratiji i vladavini prava putem sprečavanja korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu.

Svrha projekta je da se ojačaju institucionalni kapaciteti za suzbijanje korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu, u skladu sa evropskim standardima, na osnovu ocena i preporuka za poboljšanje i ustrojavanje reforme za suzbijanje privrednog kriminala.

Projekat proističe iz potrebe Kosova za sveobuhvatnim i strukturiranim procesom ocene. Premda se reforme koje se odnose na korupciju i pranje novca sprovode već nekoliko godina, ne postoji strukturiran, dugoročni proces ocene njihovog napretka i efekta. Po prvi put, posebno osmišljeni program predviđa kao svrhu, strategiju i resurse vršenje periodičnih i temeljnih ocena na Kosovu po pitanjima privrednog kriminala, tačnije: korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma. Ciklusi ocene obuhvatiće institucionalnu oblast, oblasti pravne politike i resursa, podeljene na zasebne teme modelovane uglavnom prema mehanizmima Saveta Evrope (*GRECO* i *MONEYVAL*).

U skladu sa opisom projekta ocene koji je Upravni odbor PBPPKK-a usvojio na svom prvom sastanku 12. septembra 2012. god., ocena anti-korupcijskog režima Kosova – koja je jedna od dve komponente projekta – pripremljena je primenom *GRECO* metodologije i obuhvata status Kosova u pogledu sledećih standarda:

- dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije (Rezolucija Saveta ministara (97) 24);
- Krivično-pravna konvencija o korupciji (ETS br. 173) i njen Dodatni protokol (ETS br. 191);
- Građansko-pravna konvencija o korupciji (ETS br. 174);
- Preporuke u vezi sa kodeksima ponašanja za javne službenike (Preporuka Saveta ministara br. R (2000) 10);
- Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja (Preporuka Saveta ministara (2003)4);
- Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (*UNCAC*).

Tim za ocenu ove komponente projekta počeo je sa radom na revidiranju i oceni regulatornog i institucionalnog okvira na Kosovu, utvrđivanju propusta, davanju preporuka i vršenju kasnije ocene mera koje vlasti na Kosovu preduzimaju. Ovom timu su pomoglu Projektni tim u Prištini i Sekretarijat Saveta Evrope u Strazburu (Saradnička jedinica za borbu protiv privrednog kriminala).

Ovaj izveštaj predstavlja ocenu za Kosovo kada se radi o anti-korupcijskoj komponenti u skladu sa prvim ciklusom. Zbog usredsređenog karaktera i delokruga ocene, struktura izveštaja u velikoj meri prati ali ne odražava u potpunosti strukturu izveštaja koje je pripremio *GRECO*.



## UVOD I METODOLOGIJA

1. Prvi izveštaj ocene anti-korupcijskih mera (anti-korupcijska komponenta PBPPKK) obrađuje sledeće teme:
  - Osnovne mere zaštite i sprečavanja korupcije koje se odnose na pravosuđe (sudije i tužioce), policiju, javnu upravu, poslanike u Skupštini, finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja i javne nabavke;
  - Krivično pravo, sprovođenje zakona i krivični postupak: delikti i kazne, istraga i krivični postupak, zaplena i drugi načini oduzimanja sredstava i dobiti stečenih krivičnim delom, imunitet od istrage, utuživanje ili presuđivanje u krivičnim delima korupcije; i
  - međunarodnu saradnju.
2. Tim za ocenu anti-korupcijske komponente, koji je na Kosovu bio u terenskoj poseti od 26. novembra do 6. decembra 2012. godine, činili su sledeći privremeno angažovani stručnjaci Saveta Evrope: gđin Felming Denker, stručnjak za krivično pravo, sprovođenje zakona, krivični postupak i međunarodnu saradnju (Danska); gđin Drino Galičić, stručnjak za osnovne mere zaštite i suzbijanja korupcije koje se odnose na sudije, tužioce, policiju i javnu upravu (Bosna i Hercegovina); gđin Žan-Kristof Žese, stručnjak za sprečavanje korupcije u kampanji (Švajcarska) i gđin Edmond Dunga, projektni savetnik PBPPKK-a. Stručnjaci su analizirali pravni okvir (relevantne zakone, propise, smernice i ostale uslove), okvir politike, institucionalni okvir i sisteme koji postoje za sprečavanje i borbu protiv korupcije i ispitili su kapacitete, primenu i efektivnost postojećih sistema i mehanizama.
3. Tim za ocenu se sastao sa zvaničnicima sledećih vladinih organizacija: Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (KABPK), Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Policije Kosova (PK), Policijskog inspektorata (PI), Kosovske akademije za javnu bezbednost (KAJB), Državnog tužilaštva (DT), Specijalnog tužilaštva Kosova (STK), Tužilačkog saveta Kosova (TSK), Sudskog saveta Kosova (SSK), Ustavnog suda (US), Ministarstva pravde (MP), Agencije za upravljanje oduzetom i zaplenjenom imovinom (AUOKI), Kosovske agencije za privredne registre (KAPR/MTI), sudijama Osnovnog i Opštinskog suda u Prištini, Poreskom upravom Kosova (PUK), Carinom Kosova (CK), Obaveštajnom agencijom Kosova (OAK), Centralnom izbornom komisijom (CIK) / Kancelarijom za registraciju i potvrđivanje političkih subjekata, poslanicima u Skupštini iz parlamentarnih političkih stranaka (PDK, LDK, AAK), Skupštinom Kosova (SK), Kancelarijom za dobru upravu / Kabinetom premijera (KDU/KP), Ministarstvom javne uprave (MJU), Nezavisnim nadzornim odborom za državnu službu (NNODS), Institutom za javnu upravu (IJU), Institucijom ombudsmana na Kosovu (IOK), Regulatorne komisije za javnu nabavku (RKJN) i Tela za razmatranje nabavki (TRN). Pored toga, Tim za ocenu takođe se sastao sa sledećim predstavnicima: Kancelarije Evropske unije na Kosovu (KEUK), Misije Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (EULEX), OEBS-a, Kosovskog instituta za istraživanje i razvoj politika (KIIRP), Demokratskog instituta Kosova/*Transparency International Kosovo* (DIK/TIK) i Udruženja ovlašćenih računovođa i revizora Kosova (UORRK).
4. Upitnik u pisanoj formi, zasnovan na postojećim međunarodnim i evropskim standardima (videti u prethodnom stavu 1) i GRECO i MONEYVAL metodologiji, pripremljen je, usvojen i dostavljen relevantnim vlastima na Kosovu koordinacijom Kosovske agencije za borbu protiv korupcije, u periodu od 13. septembra do 12. novembra 2012. god.

Postojeći izveštaj pripremljen je na osnovu odgovora na upitnik vlasti Kosova i informacija datih tokom i nakon terenske posete. Osnovni cilj izveštaja je da se ocene mere koje su vlasti Kosova usvojile kako bi ispunile uslove koji proističu iz odredbi navedenih u prethodnom stavu 1. Izveštaj sadrži opis stanja, nakon kojeg sledi kritička analiza. Zaključci uključuju spisak preporuka koje su usvojene i date Kosovu kako bi popravilo svoj stepen ispunjenosti odredbi koje se razmatraju.

## **REZIME**

### **Okvir i opšte informacije**

5. Ovim izveštajem daje se pregled anti-korupcijskih mera koje postoje na Kosovu na datum terenske posete (od 26. novembra do 6. decembra 2012. god.) ili odmah nakon iste (do 31. januara 2013. god.). U njemu se opisuju i analiziraju te mere i daju se preporuke kako bi određeni aspekti anti-korupcijskog sistema Kosova mogli da budu unapređeni i poboljšani.
6. Ovo je prva ocena Kosova koja se odnosi na međunarodne anti-korupcijske standarde.
7. Premda je Kosovo preduzelo razne anti-korupcijske mere, korupcija je i dalje glavni problem koji ugrožava privredni rast i predstavlja pretnju po društveni i politički razvoj. Kako bi se ovaj problem rešio, vlasti su pre nekoliko godina donele politiku i strateške mere, usvojile zakonske propise i ustanovile institucionalni okvir i mere.
8. Generalno gledano, ostvaren je napredak koji je za pohvalu kada se radi o usvajanju novih zakonskih propisa i izmeni postojećih, kao i o rešavanju institucionalnih potreba i mera. Međutim, adekvatno i efektivno sprovođenje zakonskih propisa i mera utvrđenih anti-korupcijskim strateškim dokumentima, uključujući praćenje istih, ostaje zadatak koji predstavlja izazov koji je pred vlastima na Kosovu.
9. Ograničena saradnja i koordinacija od strane raznih vlasti zaduženih za otkrivanje, istragu i sudsko gonjenje krivičnih dela korupcije i nepostojanje proaktivnog pristupa u istraživanju krivičnih dela korupcije neke su od osnovnih prepreka za efektivnost i osnovni razlog za jako mali broj osuđujućih presuda za korupciju.
10. Još uvek nema preventivne provere vidova i tipologija prisustva korupcije. Uporedno analizirani aspekti korupcije i drugih krivičnih dela ili povezana etička i pitanja integriteta ne postoje. Mehanizmi za analizu rizika od korupcije, bar najugroženijih sektora, sa izgledima za njihovo dodatno proširenje još uvek su u početnoj fazi i trebalo bi ih dodatno pospešivati i učiniti da budu periodični. Uz to, preporučuje se da periodična ocena korupcije, pre bilo kakve daljnje revizije anti-korupcijskih strateških dokumenata, kao i integrisaniji pristup etičkim aspektima i proširivanje preventivnih mera na ceo javni sektor, uključujući transparentnost, objavljivanje i druge potrebne mere postanu neminovnost.

### **Osnovne mere zaštite i sprečavanja korupcije koje se odnose na sudije, tužioce i policiju.**

11. Pitanje sprečavanja korupcije na Kosovu rešava se na sveobuhvatniji način tek odnedavno. Na osnovu opsežne analize zakonodavnog i institucionalnog okvira i nalaza iz prakse da se preventivne mere koje se odnose na sudije, tužioce i policiju primenjuju uglavnom putem mehanizma sukoba interesa i prijave imovinskog stanja (koji se takođe primenjuje na isti način na celu javnu upravu i više javne zvaničnike), dok su disciplinske mere i etika još uvek u ranoj fazi razvoja. Iako je prevencija putem sukoba

interesa detaljno opisana u zakonu, ponekad je u različitim pravnim aktima, a koji nisu neminovno usklađeni, pristup koji su vlasti usvojile da bi zakonske odredbe imale efekta promjenjen nekoliko puta u proteklih nekoliko godina. Debata je trebalo da se okonča usvajanjem novog Krivičnog zakona početkom 2013. godine, kojim su dodatno kriminalizovani neki aspekti sukoba interesa ali je to dovelo do još jedne dileme, da li se krivični i upravni postupak, odnosno prevencija i represivni pristup uzajamno isključuju ili ne. Stoga se konkretnijim preporukama pokušalo pozvati na integrisaniji pristup u prevenciji, čime bi se zakonski i institucionalni okvir, kao i operativni postupci raznih institucija, mogli dalje ustrojiti i uskladiti, kako bi se izbegle potencijalne sive zone i pravna nesigurnost u primeni.

12. Predmetne odredbe zakona i podzakonskih akata koje se odnose na sprečavanje korupcije sudija i tužilaca i određeni operativni mehanizmi u velikoj su meri slični i čak identični u nekim slučajevima. Međutim, još uvek ima mogućnosti za bolje regulisanje proceduralnih mera zaštite etičkog postupanja i prevenciju neprofesionalnog postupanja, kao što su kriterijumi za odobravanje dopunskih delatnosti, nasumično dodeljivanje predmeta, provera znanja kandidata, rešavanje pitanja predugog trajanja sudskih postupaka i istraga, transparentnost rada sudova, itd., i uz to neophodno jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta predmetnog Sudskog i Tužilačkog saveta. Uprkos početnim zakonodavnim aktivnostima koje su utrle put za više usmerene preventivne mere, velika smetnja za sveukupno pozitivno mišljenje i dalje je ustavnog karaktera, odnosno uloga predsednika Kosova u imenovanju sudija i tužilaca i početni trogodišnji mandat pre konačne potvrde imenovanja. Kako iskustvo pokazuje, to može dovesti do preteranog mešanja u osnovne mere zaštite nezavisnosti pravosuđa. Stoga bi trebalo što je pre moguće ponovo otvoriti debatu o tome kako rešiti ovaj problem ali praktično rešenje je dugoročno. Isto važi i kada se radi o sastavu Sudskog saveta Kosova.
13. Što se tiče sprečavanja korupcije u Policiji, čini se da disciplinski mehanizmi daju prve rezultate i napravljena je evidencija disciplinskih i/ili krivičnih postupaka protiv policijskih službenika koji su uhvaćeni u kršenju pravila. Potreba za poboljšanjem je u oblasti postupaka imenovanja najviših zvaničnika policije, uključujući generalnog direktora i njegove zamenike kojima se moraju obezbediti dodatne garancije transparentnosti i objektivnosti, u interesu profesionalnosti i samostalnosti policijskih službi. Smernice za odobravanje posebnih delatnosti van radnog vremena, kao i ograničenja u periodu nakon radnog angažmana, tek treba da budu usvojena i trebalo bi da ispune neophodni okvir za sprečavanje korupcije.
14. U celini, pravila koja postoje obezbeđuju prihvatljivo čvrst pravni i institucionalni okvir za sprečavanje sukoba interesa i na kraju korupcije koja je razvijena tokom poslednjih godina na Kosovu. Mehanizmi praćenja su prilično dobro razvijeni ali svejedno garantuju daljnje poboljšanje, odnosno kada se radi o operativnoj interakciji između velikog broja aktera. Svi oni rade u veoma složenom okviru za tako malu nadležnost, narušavajući tako efektnost sistema prevencije. Što je važnije, čini se da nema jasnog razumevanja međupovezanosti sukoba interesa i nezakonitog bogaćenja, odnosno provere porekla imovine. Povezivanje Poreske uprave sa celokupnom idejom sprečavanja korupcije, posebno kada se radi o prijavi imovinskog stanja čini se kao veoma preporučljivo. Pored toga, postojeći etički kodeksi su previše generalni da bi dali jasne smernice za konkretne situacije. Stoga bi postojeće pravne i etičke standarde trebalo dodatno preraditi u skladu sa gorepomenutim i trebalo bi organizovati posebne obuke o ovim standardima tako da

sudije, tužioci i policijski službenici imaju na raspolaganju poverljivo savetovanje o mogućim sukobima interesa i srodnim pitanjima.

15. Vlasti Kosova pozivaju se da se proaktivno angažuju na sprečavanju korupcije u skladu sa konkretnim preporukama iz ovog izveštaja. Takav daljnji napredak takođe bi verovatno doprineo daljem jačanju stepena poverenja koje građani imaju u sudstvo i policiju, koje je izgleda još uvek slabo uprkos ekstenzivnoj zakonodavnoj i organizacionoj aktivnosti proteklih nekoliko godina. Uopštenije govoreći, pošto je sprečavanje korupcije nova pojava za Kosovo, permanentna procena uzroka korupcije, vršenje procene rizika i preuređivanje sveukupne politike sankcija čini se neophodnim za povećanje odvraćajućeg uticaja preventivnih mera.

### **Sprečavanje korupcije u javnoj upravi**

16. Što se tiče javne uprave, postoje razni nedostaci kojima se treba pozabaviti pored ostalih strukturnih reformi i procesa koji prevazilaze delokrug ovog izveštaja.
17. Pristup javnim informacijama još uvek je u početnim fazama realizacije, a nepostojanje efektivnog korišćenja takvog prava od strane građana ima za direktnu posledicu veliko odsustvo poverenja u javne institucije i nedovoljan stepen odgovornosti, kao i percepciju da je korupcija veoma rasprostranjena. Nedavni zakonski okvir, u ovom smislu, praćen je nepostojanjem javne svesti/znanja i još uvek veoma slabom implementacijom. Pобоljšanje mera transparentnosti, generalno, u većini javnih institucija i adekvatan pristup informacijama naročito zahtevaju dalju primenu i održiva nastojanja i prioritet.
18. Organizovanje i poboljšanje internih revizija još uvek je problem u institucijama Kosova zbog nedovoljnih kapaciteta, resursa i mehanizama upravljanja rizikom. Postoje bitne mogućnosti za povećanje odgovornosti za kvalitet rada za plaćeni novac, rezultate i efekte.
19. Iako postoje pravna i institucionalna nastojanja za uvođenjem procedura koje imaju za cilj da osiguraju zapošljavanje osoblja u državnoj službi na osnovu kvalifikacija, javna uprava generalno i državna služba posebno pate od visokog stepena politizacije i niskog stepena profesionalnosti što ne nudi baš vredne mogućnosti i efektne mehanizme za efikasnost i odogovornost. Manjak transparentnosti i nedostaci u pogledu nepristrasnosti pri zapošljavanju i unapređivanju javnih službenika putem ispravnog objavljivanja konkursa, pravične konkurencije, izbegavanja paralelnih načina ulaska u državnu službu i povećanja nadzora i praćenja mehanizama trebalo bi ozbiljno razmotriti kako bi se znatno povećao kompromitovani kredibilitet sistema koji počiva na kvalitetu.
20. Potrebno je da sprovođenje strateških reformi u javnoj upravi privuče veću pažnju i prioritetnost. Za realizovanje strateških reformi u javnoj upravi, kao i za usvajanje podzakonskih akata bilo je potrebno nekoliko godina, a to još uvek ne daje očekivane rezultate.
21. U pogledu postojećeg važećeg pravnog okvira ali i zbog slabog poznavanja i imanja etičkih pravila, usvajanje ažuriranih etičkih pravila koja se primenjuju na državne službenike i proširivanje tih pravila ne neobuhvaćene kategorije službenika potrebno je zajedno sa praktičnim sredstvima i povećanom svešću o primeni etičkih standarda.

Takođe se moraju uvesti jasne smernice u pogledu ponašanja i postupanja javnih službenika kada se radi o poklonima.

22. Trebalo bi ojačati kontrolne kapacitete za prijave imovinskog stanja i interakciju između institucija. Odgovarajući standardi za sukob interesa, uključujući nedozvoljeni prelazak u privatni sektor moraju se primenjivati na javne službenike na svakom nivou. Otkrivanje slučajeva sukoba interesa i sprečavanje rizika od istog i dalje su na niskom stepenu, te stoga efekat sprečavanja ove pojave nije dovoljan. U ovom smislu, moraju se dodatno unaprediti kapaciteti pojedinih institucija u sprečavanju otkrivanju sukoba interesa i njihova proaktivna uloga. Povrh toga, trebalo bi razmotriti mogućnost češće primene rotacije u sektorima koji su posebno podložni rizicima korupcije.
23. Potrebno je pronaći bolji balans između visokog stepena decentralizacije i diskrecije zapošljavanja javnih institucija i opšte i standardizovane praktične primene zakonskog i podzakonskog okvira u javnoj upravi. Potrebno je da bude uspostavljen ili da adekvatno funkcioniše sistem centralnog i periodičnog izveštavanja i statistički sistem koji se odnosi na sprovođenje disciplinskih postupaka i sankcija u javnoj upravi.

### **Sprečavanje korupcije koja se odnosi na poslanike u Skupštini**

24. U osnovi se garantuje transparentnost u parlamentarnoj proceduri. Smatra se da je Skupština Kosova jedna od najtransparentnijih institucija na Kosovu.
25. Koncept "sukoba interesa" definisan je Zakonom o sprečavanju sukoba interesa javnih službenika. Takođe postoji i kodeks ponašanja za poslanike u Skupštini kojim se utvrđuju mogući sukobi interesa, naročito za skupštinske poslanike. Kada se radi o primanju poklona od strane skupštinskih poslanika, zakonski okvir se čini prilično dovoljnim. Međutim, nedovoljna je svest o etičkim zahtevima i ne postoji kontinuirano savetovanje i prilagođeni programi obuke u vezi sa etičkim i pitanjima koja se odnose na korupciju.
26. Premda se lični interesi i imovina koju prijave poslanici Skupštine objavljuju, čini se da su ti podaci nepotpuni. Nekoliko je razloga kojima se može objasniti takvo stanje: neki sagovornici spomenuli su da, zbog ekonomske situacije na Kosovu, neki skupštinski poslanici mogu da ne budu radi da objave svoje imovinsko stanje jer rizikuju da zbog toga izgube na popularnost. Međutim, mogu se navesti i drugi, manje prihvatljivi razlozi. Još jedan problem je što su skupštinski poslanici sami odredili procenjenu vrednost svoje imovine. Nije moguća nikakva eksterna kontrola. Problem predstavlja i to što javnosti nisu dostupne detaljne informacije koje se odnose na prihode. Trebalo bi obezbediti da KABPK – ili neki drugi zvanični organ, u saradnji sa Poreskom upravom – vrši odgovarajuću procenu prijavljene imovine.
27. U skladu sa praksom i uslovima GRECO-a koji su formulisani tokom ranijih procena, pravila koja su uvedena u pogledu sukoba interesa i prijavljivanja imovine i prihoda trebalo bi da budu praćena mehanizmima sprovođenja i efektivnim, destimulirajućim i srazmernim sankcijama. Zakonodavstvo Kosova ne ispunjava ove uslove. Nepostojanje specijalizovanog tela (kao što je Agencija za borbu protiv korupcije) zaduženog za proveru prijave imovine / interesa čini se kao glavni nedostatak.

## Finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje

28. Zakonodavstvo Kosova o finansiranju političkih subjekata prilično je celovito i obuhvata niz suštinskih pitanja i ispunjava, bar na papiru, većinu uslova sadržanih u Preporuci (2003)<sup>4</sup> Komiteta ministara Saveta Evrope. Međutim, mogu se identifikovati tri osnovne oblasti u kojima bi Kosovo moglo da unapredi svoje zakonodavstvo:
- aspekti formalne i metodološke prirode (zakonodavna tehnika);
  - aspekti materijalne prirode (izbor mera, transparentnost);
  - primena propisa (nadzor, kontrola i sankcije).
29. Sa formalnog i metodološkog stanovišta (zakonodavna tehnika), rasprostranjenost propisa o finansiranju stranaka na niz zakona posebno je izražena na Kosovu: Zakon o finansiranju političkih stranaka (ZFPS), Zakon o opštim izborima (ZOI), Zakon lokalnim izborima i Nacrt zakona o izboru predsednika, Zakon o budžetu za javno finansiranje. Ova rasprostranjenost propisa može biti prepreka za usklađen koncept za zakonodavstvo u ovoj oblasti. Stoga postoje različita zakonodavna rešenja u zavisnosti od nivoa izbora, što nije naročito zadovoljavajuće. Na terminološkom nivou, takođe postoje različiti pojmovi koji se odnose na istu pojavu. Nepostojanje Izbornog zakona često se spominje kao problem koji treba razmotriti radi sveobuhvatnog, jasnog i usklađenog pravnog okvira. Konkretno, trebalo bi uporediti propise kojima se uređuju izbori na lokalnom i nacionalnom nivou i izbori za predsednika, kako bi se utvrdile razlike i ispitala njihova valjanost i opravdanost. Bilo bi korisno izvršiti globalnu ocenu propisa sa namerom da se propisi bolje usklade na materijalnom i terminološkom nivou.
30. Što se tiče dostupnosti propisa i objavljivanja finansijskih izveštaja (transparentnost), na internet prezentaciji CIK-a mogu se naći informacije o zakonodavnom okviru i propisima. Internet prezentacija bi mogla da se unapredi komentarima ili uputstvima za njihovu primenu, a još konkretnije jasnim i dostupnim objavljivanjem finansijskih izveštaja političkih stranaka. Internet prezentacija Izborne komisije Ujedinjenog kraljevstva (<http://www.electoralcommission.org.uk>), na kojoj su propisi dostupni prema vrsti korisnika (kandidat, stranka, birač) mogla bi da posluži kao model.
31. U vezi sa primenom propisa (nadzor, kontrola i sankcije), član 2., Preporuka (2003)<sup>4</sup> definiše donaciju političkoj stranci kao "svaki nameran čin kojim se političkoj stranci daje prednost, bilo ekonomska ili neka druga". Ova definicija ne postoji u popisu iz člana 2 ZFPP. Na Kosovu, "donacija političkoj stranci", izgleda da uključuje samo priloge koje stranka dobija direktno u vidu imovine (dobara) ili finansijskih sredstava; a ne uključuje donacije u vidu usluga, kao ni donacije u vidu imovine i finansijskih sredstava koje političke stranke ne dobijaju direktno. U ovom smislu treba upotpuniti ZFPP.
32. Objavljivanje finansijskih izveštaja ključni je element u procesu nadgledanja finansiranja stranaka i izbornih kampanja. U skladu sa članom 13 Preporuke (2003)<sup>4</sup>, države bi trebalo da od političkih stranaka zahtevaju da svoje potpune finansijske izveštaje učine javno dostupnim u redovnim vremenskim intervalima, najmanje jednom godišnje. U najmanju ruku, stranke bi trebalo da predoče kratak pregled svojih finansijskih izveštaja, uključujući evidenciju o donacijama i rashodima. Propisi Kosova ispunjavaju minimum standarda u tom pogledu. Međutim, na Kosovu se propisi ne primenjuju u dovoljnoj meri. Zahtev da se prijavi ko je donator se ne ispunjava. Dok se kršenje odredbi u ovoj oblasti ne sankcioniše.

33. Na Kosovu ima nekoliko organa koji nadgledaju aktivnosti političkih stranaka:
  - Centralna izborna komisija (CIK);
  - Kancelarija za registraciju i sertifikaciju političkih subjekata (koju je osnovala CIK);
  - Poreska uprava Kosova (kada se radi o ispunjavanju uslova utvrđenih poreskim propisima).
34. Iz očiglednih razloga Poreska uprava se ne može smatrati "nezavisnom", kao što se zahteva Preporukom (2003)<sup>4</sup>. Nezavisni organ kontrole ima ključnu ulogu u primeni propisa. On mora da ima dovoljno resursa i adekvatne mehanizme provere.
35. CIK bi trebalo da ima potrebno osoblje. Tačnije, osoblje Kancelarije za registraciju i sertifikaciju političkih subjekata nije dovoljno: u njoj rade samo tri osobe, a plate osoblja Kancelarije su prilično loše u poređenju sa drugim sličnim radnim mestima.
36. Reviziju rade stručni revizori kao "spoljni angažovani resursi". Nisu obezbeđeni nadgledanje i kontrola revizora i određenih nadležnosti revizora u oblasti finansiranja stranaka. Kontrola revizora je previše formalna. Bila bi potrebna konkretizacija. Tužilaštvo bi takođe moglo da pokuša da podigne stepen informisanosti o propisima o političkim strankama i njihovim obavezama da prijave (svako kršenje istih), putem programa stručnog usavršavanja. Odredbe propisa o političkim strankama trebalo bi poboljšati time što će obuhvatiti dužnosti revizora i CIK-a u vezi sa prekršajnim i krivičnim delima. Nezavisnost stručnih revizora ne čini se da predstavlja problem.
37. Kosovo bi trebalo da se pozabavi pitanjem adekvatnosti i srazmernosti sankcija za kršenje odredbi člana 21 Zakona o finansiranju političkih subjekata. Iznosi novčanih kazni u članu 11 Pravila o finansiranju političkih subjekata, br. 16/2011, nisu dovoljno odvratajući i nisu srazmerni težini prekršaja.
38. Stepenn primene propisa može predstavljati problem, i to ne samo kada se radi samom zakonu. Čini se da je karakter kontrole CIK-a veoma formalan: sastoji se od obične provere da li je izveštaj potpun i dostavljen na vreme.
39. Efektna primena propisa zahteva više materijalnu analizu. U svom radu, CIK i ostali organi nailaze na nesumnjive dokaze kršenja propisa. CIK bi trebalo da ima zakonsku obavezu da istražuje kršenja koja se čine sistemskim ili ozbiljnim. CIK bi trebalo da bude u poziciji da pokreće efektivne istrage; ali to samo po sebi nije dovoljno. CIK mora da dobije organizacione kapacitete za obavljanje dužnosti. CIK mora da razvije suštinsku stručnost koja je potrebna da pokreće i vodi istrage, da utvrđuje da li je bilo kršenja i da nauči lekcije za budućnost. U najmanju ruku, trebalo bi da joj budu dostupni obučeni istražitelji i specijalizovani pravnici. Na primer, ukoliko preduzeća donacije političkim strankama daju uglavnom u naturi, na primer tako što zaposle ljude koji potom odlaze da rade za stranku ili tako što direktno plaćaju račune stranke, to se ne bi neminovno zapazilo tokom revizije (a sigurno ne bi pri pregledu finansijskog izveštaja političke stranke)
40. Trebalo bi organizovati posebnu obuku za razne subjekte angažovane na istrazi (organe tužilaštva, tima Kancelarije za registraciju i sertifikaciju političkih subjekata).



## **Sprečavanje korupcije u javnim nabavkama**

41. Uprkos čestim promenama predmetnih propisa i nastojanjima da se u znatnoj meri poveća usklađenost sa standardima EU, veliki broj interesnih strana smatra da su javne nabavke jedan od najkorumpiranijih sektora u javnoj službi. Strukturni problemi privrede, kao i još uvek generalno nedovoljno razvijeno stanje stranih ulaganja, privatno tržište i inicijative koje Vladu generalno čine jedinom velikom interesnom stranom i klijentom na domaćem tržištu takođe bi delimično mogli da objasne takvo stanje.
42. Nedovoljana efikasnost i nivo znanja odgovornih aktera, nedostaci u zahtevima za transparentiju, nezadovoljiv nivo primene i učestalost kršenja, nedostatak pravih operativnih mehanizama institucionalnog nadgledanja su neke od glavnih manjkavosti, koje su naročiti izazovi javnih institucija u oblasti javne nabavke i predstavljaju izvor zloupotreba i korupcije koje se percipiraju ili otkrivaju u zadnjih nekoliko godina.
43. Kosovo bi trebalo da stvori uslove za veću transparentnost i ravnopravnost u konkurenciji, kako bi se sveo na minimum rizik od mogućnosti korupcije u javnim nabavkama i u oblasti privatizacije.
44. Neki od utvrđenih nedostataka u vezi sa sistemom javnih nabavki generalno odnose se, između ostalog, na potrebu da se na minimum svedu rizici i mogućnosti korupcije obezbeđivanjem dalje racionalizacije pravila i procedura javne nabavke; uvođenjem centralizovane kupovine; poboljšanjem praćenja, nadzora i analize kapaciteta i mehanizama; analizom složenih procedura koje se odnose na prijavljivanje kršenja i prekršilaca u javnim nabavkama i poboljšanjem razmene i tretiranja informacija i horizontalne međuresorne saradnje, posebno između organa za javne nabavke, reviziju, borbu protiv korupcije, poreskih i drugih organa za sprovođenje zakona.
45. Kada se radi o odgovornom osoblju u oblasti javnih nabavki, Kosovu se preporučuje da uvede usklađena pravila za osoblje i postupanje u sistemu javnih nabavki, kako bi se izbegle promene osoblja; da pojasni i poboljša procedure kojima se obezbeđuju objektivni kriterijumi za zaključivanje ugovora i smanjenje spoljnog neprimerenog mešanja u proces odlučivanja. Pored toga, vlasti bi trebalo da dodatno promovišu obuku i usavršavanje usmereno na sprečavanja i otkrivanje korupcije.

## **Krivično pravo, sprovođenje zakona i krivični postupak**

46. Tim za ocenu je utvrdio da propisi na Kosovu u velikoj meri ispunjavaju zahteve međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. S obzirom na to preporučuje se da bi Kosovo trebalo da preduzme zakonodavne mere kako bi treći korisnici bili direktno obuhvaćeni članovima o postojećem mitu i kako bi korupcija u privatnom sektoru postala krivično delo, u skladu sa članovima 7 i 8 Krivičnopravne konvencije o korupciji (ETS 173).
47. Kada se radi o korporativnoj odgovornosti Kosovu je preporučeno da preduzme potrebne zakonodavne mere kako bi osiguralo da pravna lica mogu biti smatrana odgovornim ne samo u situacijama u kojima bi odgovorno fizičko lice moglo da bude kažnjeno, uključujući situacije u kojima se odgovornost zasniva na odsustvu nadzora, već i u situacijama u kojima nije bilo moguće pronaći fizičko lice odgovorno za prekršaj.

Istovremeno, tim za ocenu je utvrdio da bi Registar preduzeća trebalo da poboljša svoje funkcije kontrole kako bi osigurao da se i fizička i pravna lica koja osnivaju preduzeća proveravaju i prate u pogledu mogućeg krivičnog dosijea i stručnih diskvalifikacija ili da se utvrdi da li postoje neke druge relevantne informacije o pravnim licima u procesu registracije.

48. Nije bilo sumnje da Kosovo ima ozbiljan problem u pogledu korupcije i da je uloženo puno napora u borbi protiv korupcije. Sa druge strane, timu za ocenu je bilo sasvim jasno da postoji velika mogućnost za unapređenje saradnje između uključenih partnera. Stoga je preporučeno da se ojača Specijalno odeljenje za borbu protiv korupcije, kako u pogledu nadležnosti ovog odeljenja tako i u pogledu povećanja resursa i saradnje između tužilaca, istražitelja i stručnjaka. Pored toga što je predloženo da se osnuje (i) subjekat u okviru postojeće strukture sa posebnim osvrtom utvrđivanje, praćenje i zamrzavanje prihoda stečenih krivičnim delom i (ii) da se poboljša efektivnost sistema uvođenjem obaveznih standarda za sprovođenje zakona u otkrivanju nezakonito stečenih finansijskih sredstava u slučaju bilo kakve istrage prekršaja kojim se ostvaruje prihod.
49. Što se tiče istrage i krivičnog postupka tim za ocenu je utvrdio da je maksimalni vremenski rok od dve i po godine za istrage velikih slučajeva podmićivanja prekratak, s obzirom na složenost predmeta i teškoće u utvrđivanju identiteta počilaca. Takođe je preporučeno da bi Kosovo trebalo da obezbedi da predmeti namenjeni da se koriste u krivičnom delu mogu biti zaplenjeni i da je delokrug odredbi o zapleni sredstava i prihoda stečenih krivičnim delom proširen kako bi se obezbedile bolje mogućnosti primene zaplene na efektan način u slučajevima korupcije. Pored toga, utvrđeno je da je neophodno osigurati da oštećena strana ima pravo da podnese prigovor na prekidu istrage.
50. Generalno, nedostajali su statistički podaci. Stoga je preporučeno da Kosovo preduzme mere za prikupljanje odgovarajućih i detaljnih informacija i statističkih podataka, uključujući sve aspekte slučaja korupcije od početka do kraja, u cilju procene efikasnosti istrage/sudskog gonjenja. Slična preporuka je data u oblasti uzajamne pravne pomoći.

## 1. OPŠTI PREGLED TRENUTNOG STANJA KORUPCIJE

51. Kosovo se nalazi u jugoistočnoj Evropi, u centralnom delu Balkanskog poluostrva, a obuhvata površinu od 10.908 km<sup>2</sup>. Kosovo deli kopnenu granicu sa Crnom Gorom, Srbijom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Albanijom. Prema poslednjem popisu iz 2011. godine, Kosovo ima oko 1.739.825 stalno nastanjenih stanovnika, od čega oko 92% čine Albanci, a 8% manjine (Srbi, Bošnjaci, Goranci, Romi, Turci, Aškalije i Egipćani). Stanovništvo Kosova je jedno od najmlađih u Evropi, sa oko 40% njegovih građana mlađih od 20 godina starosti. Zvanični jezici na Kosovu su albanski i srpski. Na opštinskom nivou, turski, bošnjački i romski imaju status službenih jezika.
52. Kosovo ima BDP od 6.300 milijardi američkih dolara po sadašnjim cenama, dok BDP na osnovu PKM (pariteta kupovne moći) iznosi 13.513 međunarodnih dolara (podaci iz 2012. god.). BDP je rastao godišnje u proseku za oko 4,5% u periodu 2008-2012. god., što je kulminiralo na 6,9% u 2008. god. U 2011. godini je porastao za 5%, dok je u 2012. god. porastao za 3,8%.<sup>2</sup>
53. Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 (1999. god.) Kosovo je stavljeno pod prelaznu upravu, Misija privremene uprave UN na Kosovu (UNMIK), do okončanja postupka određivanja budućeg statusa Kosova. Pod vođstvom UN, proces za utvrđivanje konačnog statusa Kosova počeo je krajem 2005. god. Pregovori su se odvijali u fazama između 2006. i 2007. godine ali su se završili bez dogovora Beograda i Prištine. Dana 17. februara 2008. god., Skupština Kosova je proglasila nezavisnost Kosova. Do kraja 2012. god., 98 zemalja je priznalo Kosovo, a takođe je pristupilo Međunarodnom monetarnom fondu i Svetskoj banci i treba da postane član Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Oktobra 2008. god., Srbija je zatražila savetodavno mišljenje od Međunarodnog suda pravde (MSP) o legalnosti proglašenja nezavisnosti Kosova prema međunarodnom pravu. MSP je objavio savetodavno mišljenje u julu 2010. god., potvrdivši da proglašenjem nezavisnosti Kosova nisu prekršeni opšti principi međunarodnog prava, Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1244, odnosno konstitutivni okvir. Mišljenje je temeljno prilagođeno posebnoj istoriji Kosova i okolnostima.
54. Kao i u drugim post-konfliktnim zemljama, demokratska uprava na Kosovu postavlja važne izazove za domaće vlasti i političko rukovodstvo. Osećaj izazova dodatno je naglašen neophodnošću nadogradnje postojećeg institucionalnog sistema kojeg karakteriše neadekvatna infrastruktura i oskudni raspoloživi resursi, uglavnom zbog finansijskih i ograničenja kapaciteta.
55. Kosovo se suočava i sa drugim izazovima, pored onih koji su nastali zbog njegove borbe za dalje međunarodno priznanje. Objavljena stopa nezaposlenosti i dalje je jako visoka.
56. Kosovo ima parlamentarni sistem i oblik vladavine je unitaran. Vladu predlaže premijer, a premijera nakon izbora predlaže predsednik Kosova, a njegov izbor potvrđuje Skupština Kosova. Kosovo ima pravni sistem zasnovan na građanskom pravu, gde je Ustav najviši pravni akt.

---

<sup>2</sup> Međunarodni monetarni fond, Svetska ekonomska pregledna baza podataka, oktobar 2012. god. i podaci o BDP.

## Fenomen korupcije i njegova percepcija na Kosovu

### *Posebne odlike fenomena korupcije na Kosovu*

57. Kosovo je krhka demokratija koja pati od slabe odgovornosti vlasti i transparentnosti. Korupcija je jedan od gorućih problema i dalje široko rasprostranjena pojava na Kosovu, prema oceni mnogih istraživanja, različitih nevladinih aktera na nacionalnom nivou, kao i raznih međunarodnih aktera. Međunarodna istraživanja o percepciji korupcije takođe pokazuju da je percepcija ostala na istom niskom nivou ili se pogoršala. Indeks percepcije korupcije organizacije *Transparency International* za 2011. god. iznosi 2,9 (visok stepen korupcije, 112 mesto od 182 ocenjene zemlje) na skali od nula (jako korumpirane) do deset (veoma nekorumpirane).<sup>3</sup> Tokom poslednjih godina, bilo je nekoliko izveštaja, domaćih i međunarodnih, koji su privukli pažnju u pogledu percepcije da stepen korupcije šteti domaćem razvoju, kao i imidžu Kosova na međunarodnoj sceni. Godina 2010. počela je izveštajima o erupciji stepena korupcije i organizovanog kriminala na najvišim nivoima. Nepostojanje političke volje da se uspostavi red i zakon kontinuirano šteti Kosovu smanjujući njegove šanse da postane atraktivna sredina za strane investitore.<sup>4</sup> Korupcija se smatra jednom od najozbiljnijih pretnji za Kosovo, koja, između ostalog, sprečava rast poslovanja.
58. U Globalnom barometru korupcije organizacije *Transparency International* za 2010. god., političke stranke su percipirane i identifikovane kao oblast koja je najviše pogođena korupcijom na Kosovu, jer je 55% ispitanih domaćinstava ocenjuje kao 'izuzetno korumpiranu'. Prema istom izvoru, 57% domaćinstava smatra da je borba vlasti protiv korupcije 'donekle/vrlo neefikasna'. Značajne slabosti na svim nivoima odgovornosti vlasti, u efikasnosti pravosuđa i sprovođenju zakona, u javnim preduzećima, javnim nabavkama i koncesijama identifikovane su kao neki od najznačajnijih nedostataka i kritičnih sektora u tom pogledu. Čini se da je tendencija da ima mnogo istraga korupcije i srodnih krivičnih dela ali u malom broju slučajeva dođe do suđenja.

### *Veza između korupcije i organizovanog kriminala*

59. Nekoliko međunarodnih i domaćih aktera, uključujući uglavnom medije i građansko društvo, navodno je navelo organizovani kriminal i korupciju kao zabrinjavajuću pretnju kojom vlasti Kosova moraju da se pozabave na sveobuhvatan i efikasan način.<sup>5</sup> Sa stanovišta institucionalnog nivoa, za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije zadužen je, između ostalog, određeni istražni organ - Specijalno tužilaštvo - kao i Misija

<sup>3</sup> Indeks percepcije korupcije organizacije *Transparency International* za 2012. god. pokazuje manji napredak jer je Kosovo dobilo ocenu 34 (od maksimalno 100) i nalazi se na 105-om mestu od 174 ocenjivane zemlje. Kosovo je prvi put bilo obuhvaćeno Indeksom percepcije korupcije 2010. godine i dobilo je ocenu 2,8.

*Freedom House* (Kuća slobode)(ocena korupcije organizacije "*Nations in Transit*" – "Zemlje u tranziciji") – Kosovo je prema ovome dobilo ocenu 5,75 za svaku godinu u periodu 2008-2012. god., (gde ocena 1 ukazuje na najveći napredak, a ocena 7 na najmanji).

Pokazatelji Svetske banke za vlade na svetskom nivou – Kosovo – Kontrolisanje korupcije\*

2006	2007	2008	2009	2010	2011
38,5	25,2	32,5	31,1	31,1	30,8

\* Pokazatelji SB kreću se u rasponu od 0 – 100, gde je 0 najniža, a 100 najviša ocena.

<sup>4</sup> <http://www.kdi-kosova.org/publications/NIS2011en.pdf>, strana 52.

<sup>5</sup> Videti, između ostalog, Jačanje vladavine prava na Kosovu: Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, KIIRP, 2010. god.: [http://www.kipred.org/advCms/documents/40064\\_RoL\\_fight\\_against\\_corruption.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/40064_RoL_fight_against_corruption.pdf)

Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (*EULEX*). Međutim, stepen korupcije i organizovanog kriminala na Kosovu je neodređen jer je često praćen anegdotskim informacijama, usled nepostojanja objedinjene evidencije istraga, sudskog gonjenja i presuda za krivična dela korupcije i organizovanog kriminala.<sup>6</sup> Uz to, korupcija je, prema navodima, rasprostranjena u različitim oblastima na Kosovu, a isto tako je različiti međunarodni i domaći akteri vide i smatraju se kao ozbiljan problem.

60. Ima nekoliko godina od kako je razmatranje korupcije sve učestalije na Kosovu. Posle nezaposlenosti i siromaštva, građani korupciju vide kao glavni izazov.<sup>7</sup> Pojedini sektori se čine ugroženijim od drugih. Oni koji su posebno pogođeni uključuju javne nabavke, pravosudni sistem, privatizaciju, carinu, zdravstvenu zaštitu, centralnu upravu, poreze, opštine, itd. Pored usvajanja i razmatranja relevantnog pravnog i institucionalnog okvira, dnevna periodična raspravu o ovom pitanju, pored one retoričke, više je usmerena na percepciju aspekata ili različitih posebnih slučajeva prijavljenih uglavnom od strane medija i nekih izveštaja ili sponzoriranih istraživanja koja ostaju uglavnom usredsređena na korupciju uopšte. Manji je naglasak na razumevanje vidova ove pojave na osnovu podataka iz prakse i statističkih podataka, zbog nepostojanja usklađenih statističkih i pouzdanih podataka o obimu i karakteristikama korupcije. U tom smislu, vođenje redovne, integrisane i pouzdane statistike od strane glavnih upravnih i organa za sprovođenje zakona o pitanjima koja se odnose na korupciju (sa upravnog/disciplinskog i krivičnog aspekta) predstavlja pravi izazov na Kosovu.<sup>8</sup> Uz nekoliko izuzetaka, izvršni organi, tela za nadzor i inspektorati još uvek nisu dovoljno sposobni da sprovedu preventivne provere i analize rizika vidova i tipologija prisustva korupcije.
61. Pored toga, koordinacija između različitih nadzornih tela čini se veoma slabom, pogotovo kada se izveštaji i primeri korupcije i drugih sličnih krivičnih dela mogu uporedno analizirati sa različitim upravnih, disciplinskih, sudskih i finansijskih aspekata. Do sada, osim nekog angažmana Kosovske agencije za borbu protiv korupcije, redovne analize rizika korupcije se ne sprovode i povezana etička pitanja se ne rešavaju.<sup>9</sup> Međutim, treba napomenuti da je po prvi put ostvaren početni pozitivan korak u okviru Nacrta

---

<sup>6</sup> Na osnovu nekih domaćih izvora čini se da u toku nekoliko godina nisu saopšteni jasni podaci o istrazi i presudama u vezi sa slučajevima korupcije ili organizovanog kriminala, pored toga što je oko 150 krivičnih predmeta nerešeno već godinama. Dana 16. novembra 2012. god., Tužilački savet Kosova usvojio je Streteški plan za međuinstitucionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, za period 2013-2015. god. Godine 2009. prijavljen je samo 1 slučaj korupcije i 4 slučaja organizovanog kriminala.

Videti str.51 Godišnjeg izveštaja sudija EULEX-a za 2009. god., dostupno na: <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/annualreport2009/ANNUAL%20REPORT%20English%20FINAL.pdf>

Statistički podaci o presudama za korupciju odnose se na 103 lica u 2009. god.; 78 u 2010. god.; 80 u 2011. god.; i 52 u 2012. god.

Uz to, bilo je 219 sudski gonjenih lica u predmetima organizovanog kriminala u 2009. god.; 268 u 2010. god.; 426 u 2011. god.; i 290 u 2012. god. Videti stranu 24, fusnota 135 na

[http://www.kipred.org/advCms/documents/56243\\_A\\_Comprehensive\\_Analysis\\_of\\_EULEX.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/56243_A_Comprehensive_Analysis_of_EULEX.pdf)

Pored toga, u periodu 2008-2011. god., statistički podaci opštinskih i okružnih sudova pokazuju da je 48 lica proglašeno krivim za pasivno podmičivanje, a 58 za aktivno podmičivanje ali nijedno za trgovinu uticajem. Za organizovani kriminal je 29 lica proglašeno krivim u periodu 2009-2011. god.

<sup>7</sup> Videti Izveštaj o raspoloženju javnosti 4, UNDP Kosovo, 2012. god., str. 11:

[http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/PULSE\\_ENG\\_409069.pdf](http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/PULSE_ENG_409069.pdf)

<sup>8</sup> Pored toga, čini se da još uvek ne postoji opšta saglasnost između organa za sprovođenje zakona i sudova u pogledu toga koja krivična dela se podvode pod korupciju.

<sup>9</sup> Brojke TSK za prvu polovinu 2012. godine pokazuju da se pretežan broj "sudskih postupaka za korupciju" (oko 83%) odnosio na zloupotrebu službenog položaja. Oko 36% svih "sudskih postupaka za korupciju" vodilo je Okružno tužilaštvo u Prištini. Oko 10% krivičnih prekršaja korupcije rešavalo je STK.

strategije za borbu protiv korupcije za period 2013 – 2017. god., time što mu je dodat aneks (Aneks 2, Vremenski okvir za evaluaciju - matrica) koji se odnosi na procenu rizika korupcije u prioritetnim sektorima kao što je predviđeno u Okviru za evaluaciju u novom Nacrtu strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2017.god.. Uvođenje analize rizika korupcije kao obavezne aktivnosti koja pokriva bar najugroženije sektore, a u perspektivi sve javne institucije trebalo bi dodatno podsticati i potreban je periodični pregled jer vlastima može biti omogućeno da prilagode i kao prioritet postave nastojanja i intervencije protiv korupcije u odnosu na promene u javnoj službi i rastuće zahteve za efektivnošću i efikasnošću putem koordiniranog preventivnog pristupa.

62. Imajući u vidu navedeno, preporučuje se **(i) da se vrši periodična procena rizika korupcije, pre bilo kakve dalje revizije strateških dokumenata (Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije); (ii) da se usvoji bolje integrisan pristup etičkih aspekata putem adekvatnih planova integriteta, sa ciljem da se preventivne mere prošire na ceo javni sektor, uključujući lokalnu upravu; i (iii) da se objave odgovarajući nalazi i na taj način dodatno definišu/prilagode strateški prioriteti.**

#### *Medijski izveštaj o pitanjima korupcije*

63. Rasprava o korupciji je jako rasprostranjena u kontekstu medija. Uloga medija u ukazivanju na slučajeve i praksu korupcije je periodična i veoma aktivna od pre nekoliko godina. Dobra stvar je što mediji na dosta otvoren način izveštavaju o korupciji. Nezavisnost i profesionalnost medija, kao i poboljšanje odnosa između javnih institucija i medija ili pretnje i prepreke medijskim aktivnostima i izveštajima još uvek su problem na Kosovu. Ukidanje pojedinih krivično inkriminišućih odredbi protiv predstavnika medija u novom Krivični zakonu bio je pozitivan korak nakon političke debate.<sup>10</sup>
64. Neke međunarodne institucije naglašavaju određeni nedostatak slobode medija. A nedostatak finansijskih sredstava i stranih ulaganja čine novine slabim u odnosu na pritisak javnosti i pojedinih interesnih grupa. Sa druge strane, javno mnjenje se čini rezigniranim i smatra korupciju gotovo normalnom pojavom za post-konfliktno društvo. U takvoj situaciji, borba protiv korupcije treba da bude glavna briga političara. Međutim, očigledno ne postoji opšta spremnost da se preduzmu odgovarajuće mere po ovom pitanju.
65. U aprilu 2012. god., pokrenuta je internet platforma za borbu protiv korupcije kao inovativni pristup građanskog društva za borbu protiv korupcije putem društvenih medija. Baš kao i druge internet prezentacije društvenih medija, ova interaktivna internet prezentacija pruža mogućnosti za građane Kosova da slobodno prijave slučajeve korupcije sa kojima se suočavaju i da razmenjuju komentare o korupciji. Nadležni organi u Vladi prate prijavljene slučajeve i ovi prijavljeni slučajevi će onda biti "potvrđeni" ili "nepotvrđeni". Internet platforma [www.kallxo.com](http://www.kallxo.com)<sup>11</sup> pruža mogućnost svakom građaninu Kosova da prijavi slučajeve korupcije, organizovanog kriminala, prevare, sukoba interesa

<sup>10</sup> Članovi 37, 38 i 39 Krivičnog zakona (koji je usvojen zakonom br. 04/L-082, od 20. aprila 2012. god. i kojima se utvrđuje krivična odgovornost glavnih urednika, izdavača, štamparija ili proizvođača u slučaju da je krivično delo počinjeno objavljivanjem informacija) ukinuti su novim zakonom br. 04/L-129, od 19. oktobra 2012. god. Prvobitno zbunjujuće usvajanje novog Krivičnog zakona od strane Skupštine, uključujući ovakve sporne odredbe kojima se mogu ozbiljno ograničiti prava i sloboda medija doveo je do ostavke ministra pravde i potpredsednika Vlade, koji je inicirao i branio Nacrt krivičnog zakona.

<sup>11</sup> Albanska reč "kallëzo" na engleskom jeziku znači "prijaviti", "objaviti" ili "reći".

i druge slučajeve zloupotrebe službenog položaja, zanemarivanja, nerada, kršenja prava građana Kosova ili narušavanja opštih interesa. Korupcija se može prijaviti u svim oblastima, uključujući centralnu i lokalnu upravu, obrazovanje, zdravstvo, sudstvo, privredu, itd. Tim internet prezentacije [www.kallko.com](http://www.kallko.com), u saradnji sa novinarima izdanja Život na Kosovu (*Jeta në Kosovë*) i Pravda na Kosovu (*Drejtësia në Kosovë*), prati rad ovih nadležnih institucija na rešavanju prijavljenih slučajeva. Identitet građana koji prijave slučajeve je poverljiv. On takođe pruža građanima priliku da iznesu svoje probleme, da razmene razmatranja i iskustva putem interneta i da slučajeve korupcije i slične slučajeve učine vidljivim za širu javnost.

66. *BIRN (Balkan Investigative Reporting Network – Balkanska mreža istraživačkog novinarstva)* kombinuje istraživačko novinarstvo sa praćenjem javnih servisa, a putem svoje emisije Život na Kosovu mobilise javno mnjenje objavljivanjem u emisijama, između ostalog, zloupotreba otkrivenih njihovim projektom praćenja. Najznačajniji doprinos u oblasti borbe protiv korupcije je u pravosuđu, gde su posmatrači iz *BIRN*-a pomogli u otkrivanju nekoliko slučajeva korupcije. U okviru ove platforme, *BIRN* je organizovala niz javnih rasprava u 23 opštine na Kosovu pre poslednjih lokalnih izbora.<sup>12</sup>
67. Pored toga, većina elektronskih medija (uključujući TV kanale i internet portale) i pisanih medija izveštavaju o korupciji. Međutim, kao i u drugim zemljama u okruženju, istraživačko novinarstvo je još uvek u fazi razvoja na Kosovu. Različiti pritisci na medijske aktivnosti, podložnost novinara pristrasnim i vlasničkim interesima i politički uticaji naglašavaju se kao stvari koje zabrinjavaju.

#### Politika, institucije, inicijative i pomoć za borbu protiv korupcije

##### *Opšta politika za borbu protiv korupcije*

68. Antikorupcijska politika i inicijative u centru su pažnje pravnih i institucionalnih nastojanja započetih na Kosovu pre nekoliko godina. Zainteresovani akteri primetili su određeni napredak u rešavanju izazova korupcije, pre svega time što se počelo sa rešavanjem nekih slučajeva i unapređivanjem zakonodavnog okvira i postojećih struktura koje se bave korupcijom. Međutim, rasprostranjenost korupcije u mnogim oblastima, veoma negativna percepcija u pogledu njene velike prisutnosti, još uvek potpuno neostvaren nivo zakonodavnog okvira, nedovoljna nastojanja da se ovaj izazov rešava na proaktivniji način, naročito od organa za sprovođenje zakona i pravosuđa, istaknuti su kao ključni nedostaci.
69. Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za njeno sprovođenje su u više navrata usvajani u ciklusima od 3-4 godine, od 2004. god.<sup>13</sup> Prepoznajući političku volju kao

---

<sup>12</sup> Građansko društvo za borbu protiv korupcije, Lejla Sadiku, [http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte\\_finale\\_PDF/Kosovo.pdf](http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/Kosovo.pdf)

<sup>13</sup> Prva Strategija za borbu protiv korupcije obuhvatila je period 2004-2007. god.; druga se odnosila na period 2009-2011. god. Zahtev da se pripremi strategija za borbu protiv korupcije prvi put je spomenut u Zakonu o suzbijanju korupcije (br. 2004/34, od 22. aprila 2005. god.), član 23.

Trenutno, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (br. 03/L-159, od 29. decembra 2009. god.), Poglavlje IV (članovi 16 i 17) uređeno je pitanje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije. Strategiju za BPK pripremila je ABPK u saradnji sa Vladom i drugim relevantnim institucijama. Preko Vlade se dostavlja Skupštini Kosova na usvajanje (član 16). Akcionom planom za borbu protiv korupcije se potpomaže primena strategije za BPK. Nadležne institucije imaju obavezu da periodično, svakih 6 meseci, podnose izveštaj KABPK, koja prati primenu Akcionog plana (član 17).

ključni preduslov za sprovođenje svojih ciljeva ali takođe koristeći sveobuhvatan pristup da se uvedu mere protiv korupcije za širok spektar državnih organa, medija i građanskog društva, KABPK je 2011. godine pripremila novi strateški okvir. Na osnovu, pre svega, ocene prethodnog strateškog ciklusa (2009-2011.god.), a u cilju jačanja odgovornosti nadležnih institucija, novi skup dokumenata je takođe prvi put zasnovan na proceni rizika korupcije i evaluacionom okviru. U januaru 2012. god., Vlada Kosova je usvojila Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2012-2016. god. i uputila ih Skupštini Kosova na konačno usvajanje. Međutim, u aprilu 2012. god., Skupština je, negativnim glasanjem, strateške dokumente vratila Vladi na razmatranje. Nakon nekih korekcija (između ostalog u pogledu određivanja novog vremenskog okvira trajanja: 2013-2017. god.), Vlada je ponovo usvojila tekst Strategije i Akcionog plana i ponovo dostavila Skupštini.

70. Primenu Strategije za borbu protiv korupcije na centralnom i lokalnom nivou prati Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK).<sup>14</sup> Institucije zadužene za primenu mera podnose izveštaj KABPK svakih 6 meseci i kad god je potrebno, dok KABPK podnosi godišnji izveštaj Skupštini. Jedan tužilac u Osnovnom tužilaštvu u Prištini određen je da se bavi isključivo predmetima koji se odnose na korupciju.<sup>15</sup> Preduzete su mere da se formira posebno Odeljenje za borbu protiv korupcije<sup>16</sup> u okviru Specijalnog tužilaštva, sastavljeno prvenstveno od 8 tužilaca (5 domaćih i 3 međunarodna tužioca) i da se osigura da će privremeno raspoređeni policajci (30 (trideset) policajaca istražitelja) i imenovani veštaci (5 veštaka) biti u stanju da daju efektivan doprinos.
71. Tim za ocenu sa zadovoljstvom konstatuje da je Kosovo pokrenulo međuinstitucionalnu raspravu o korupciji i preduzimalo je, nekoliko godina unazad, razne mere na strateškom, pravnom i institucionalnom nivou kako bi se uhvatilo u koštac sa izazovom široko rasprostranjene korupcije. Zapažena su različita kretanja kojima se zakonodavstvo usklađuje sa relevantnim evropskim i međunarodnim standardima i dobrim praksama za borbu protiv korupcije.
72. Međutim, Nacrt strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, nakon njihovog usvajanja od strane Vlade, početkom 2012. god., nisu brzo usvojeni u Skupštini. Nakon što je Skupština, u aprilu 2012. god., vratila Vladi ove strateške dokumente, njihovo dalje razmatranje trajalo je nekoliko meseci bez ishoda. Neznatno izmenjene, Vlada je ove dokumente ponovo usvojila u novembru 2012. god., a na kraju i Skupština 11. februara 2013. god.<sup>17</sup> Neki razlozi, ponekad kontradiktorni, navedeni su u pogledu tog odlaganja. Činjenica je da je jedna godina izgubljena bez konkretnog napretka. U ovom trenutku, dakle, postoji strateški okvir za borbu protiv korupcije koji tek što je usvojen nakon prevelikog kašnjenja. Osim toga, mnoge mere iz prethodnog Akcionog plana (2010-2011. god.) i dalje se ne primenjuju, a samo mali broj njih se može ugraditi u postojeći Akcioni plan. Zbog toga se preporučuje **da se osigura pravilna i efektivna primena i praćenje novog strateškog okvira za borbu protiv korupcije za period 2013-2017.**

<sup>14</sup> Prema članu 5, 1.4 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (zakon br. 03/L-159, od 29. decembra 2009. god.), KABPK prati i nadgleda sprovođenje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije.

<sup>15</sup> Ovaj broj je povećan na 3 tužioca odlukom TSK iz aprila 2013. god.

<sup>16</sup> Formirano odlukom Vlade, br. 02/110, od 26. februara 2010. god.

<sup>17</sup> Skupština ih je razmatrala na plenarnom zasedanju 24. januara 2012. god., međutim, niko iz Kabineta nije bio prisutan. Skupština je Strategiju za borbu protiv korupcije konačno usvojila na svom plenarnom zasedanju 11. februara 2013. godine (54 glasa za, 45 protiv i 2 uzdržana).

Tekstom Strategije za borbu protiv korupcije potvrđuje se da nema dovoljno političke volje za rešavanje i borbu protiv korupcije na Kosovu.



**god., kao i da se sprovedu ključne neprimenjene mere iz prethodnog Akcionog plana za period 2010-2011. god.**

*Institucije zadužene za politiku borbe protiv korupcije*

73. Dana 14. februara 2012. god., predsednica Kosova Atifete Jahjaga donela je Uredbu o osnivanju Nacionalnog saveta za borbu protiv korupcije, br. DKKK-001-2012, koji služi kao konsultativno koordinaciono telo za glavne aktere direktno ili indirektno uključene u borbu protiv korupcije. Savetom predsedava predsednik/ca Kosova, dok su ostali članovi Saveta na čelu sledećih institucija: Agencije za borbu protiv korupcije, glavni revizor Kosova, Skupštinskog odbora za zakonodavstvo, Skupštinskog odbora za budžet i finansije, Skupštinskog odbora za nadzor nad javnim finansijama, Sudskog saveta Kosova, Tužilačkog saveta Kosova, Vrhovnog suda, Savetodavnog saveta za zajednice, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za evropske integracije, Ministarstva administracije lokalne uprave, Policije Kosova i Finansijske obaveštajne jedinice. Uz to, druge institucije mogu biti pozvane u zavisnosti od dnevnog reda sastanka. Savet se redovno sastaje najmanje četiri puta godišnje. Ostale sastanke može sazivati predsedavajući ili drugi članovi mogu zatražiti od predsedavajućeg da sazove sastanak. Savet ima konsultativnu ulogu gde su neke od njegovih funkcija da koordinira aktivnosti za sprečavanje i borbu protiv korupcije, da utvrđuje i koordinira aktivnosti kojima se potpomaže sprovođenje nacionalne strategije u borbi protiv korupcije, da određuje prioritete i politiku za sprovođenje zakonodavnog plana za povećanje efikasnosti u borbi protiv korupcije, da koordinira aktivnosti nadležnih institucija u jačanju postojećih mehanizama u borbi protiv korupcije, da poveća svest društva o sprečavanju i borbi protiv korupcije.<sup>18</sup>
74. U okviru nastojanja Vlade u borbi protiv korupcije, Radna grupa za borbu protiv korupcije je najnoviji antikorupcijski subjekt koji treba da se formira (nakon KABPK, Kancelarije za dobru upravu (KDU) pri Kabinetu premijera i Specijalnog tužilaštva).<sup>19</sup> U avgustu 2011. god., usvojeno je nekoliko novih antikorupcijskih zakona: Zakon o prijavi, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavi, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike (br. 04/L-050), Zakon o zaštiti dostavljača informacija (odnosno uzbunjivača, br. 04/L-043) i Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije (br. 04/L-051).
75. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) je nezavisna institucija osnovana u julu 2006. god. Počela je sa radom u februaru 2007. god. Njeno osoblje čini 35 zaposlenih, a očekuje se da ih bude 40 tokom 2013. god. Godišnji budžet KABPK iznosi oko 400.000 EUR. Na čelu Agencije je direktor, kojeg bira Skupština na mandat od 5 godina, uz pravo jednog reizbora. KABPK podnosi godišnji izveštaj Skupštini i Skupštinskom odboru za praćenje rada Agencije.

---

<sup>18</sup> Uredba o osnivanju Nacionalnog saveta za borbu protiv korupcije, br. DKKK-001-2012, (objavljena u Službenom listu 16.02.2012. god.), dostupna na: <http://gazetazyrtare.rks-gov.net/SearchResults.aspx>

<sup>19</sup> Postoji i Institucija ombudsmana za Kosovo, međutim, ona nema bitniju ulogu u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije.

76. Dužnosti i nadležnosti KABPK uključuju istragu<sup>20</sup>, sprečavanje korupcije i edukaciju. Njena ovlašćenja prvobitno su bila regulisana Zakonom o suzbijanju korupcije (br. 2004/34, 04/2005). Sadašnji poseban pravni okvir za nadležnosti KABPK obuhvata: Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (br. 03/L-159, 12/2009); Zakon o prijavljivanju imovine, kao i Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Prema podacima KABPK, 292 krivične prijave, protiv približno 800 javnih zvaničnika, podneto je organima za sprovođenje zakona od njenog osnivanja (2007-2012. god.). KABPK je do sada potpisala memorandume o razumevanju sa sledećim partnerima: Kancelarijom glavnog tužioca u EUELEX-u, Nezavisnom sudskom i tužilačkom komisijom, Finansijskim obaveštajnim centrom/jedinicom, Institucijom ombudsmana, Carinom Kosova, Regulatornom komisijom za javne nabavke, Policijom Kosova, Državnim tužilaštvom<sup>21</sup>, Poreskom upravom Kosova i Kancelarijom disciplinskog tužioca.
77. Iako je Tim za ocenu primetio razna nastojanja da se uspostavi, prilagodi i poboljša institucionalni okvir, ipak, sa stanovišta antikorupcijske politike i preventivnog pristupa, čini se da ne postoji jasna vizija, kao i da postoji potreba za jasnošću i usklađenošću u pogledu mehanizama saradnje, koordinacije i komunikacije. Ponekad, postoji preklapanje između različitih aktera koji su prisutni i učestvuju u borbi protiv korupcije. KABPK jedan je od glavnih aktera u ovoj oblasti u skladu sa svojim ovlašćenjima, kako je navedeno u članu 5 Zakona o KABPK. Međutim, u svojoj koordinacijskoj ulozi susreće se kako sa institucionalnim tako i sa praktičnim poteškoćama. Na nivou Vlade, Kancelarija za dobru upravu, pri Kabinetu premijera (KDU/KP), postoji od 2003. god. Iako se opis njenih dužnosti i zadataka, koji je manje-više isti od osnivanja, odnosi na određenu nadzornu i savetodavnu ulogu u pogledu aspekata politike i transparentnosti vlasti, njena uloga i ovlašćenja u vezi sa koordinacijom Vlade, kada se radi o borbi protiv korupcije i sličnim pitanjima, ostaju dvosmisleni i nejasni.<sup>22</sup> U februaru 2012. god., Savet za borbu protiv korupcije formiran je na inicijativu i pod rukovodstvom predsednice Kosova. Osim nekih pozitivnih efekata da služi kao forum za razmenu informacija, njegove funkcije su prilično opšte i stoga se čini da je njegov uticaj ograničen i formalan. Iako su neki predstavnici Vlade (ministarstava) članovi u ovom Savetu, argumentacija ide u pravcu da Vlada prema Ustavu i zakonu ima primarnu ulogu u borbi protiv korupcije. Sa druge strane, Tim za ocenu napominje da, isto tako, još uvek nije zabeleženo angažovanje opština. Primena Strategije za borbu protiv korupcije za period 2009-2011. godine bila je ograničena, pa stoga i slab efekat koji je u velikoj meri rezultat odsustva međuinstitucionalne saradnje i koordinacije. Određeni organi ili odeljenja izgleda da zaostaju kada se radi o prevenciji.
78. Sa druge strane, iako je očigledno celovit, čini se da je novi antikorupcijski paket zakona daleko od uvođenja jasnoće i pravne sigurnosti. Prvo, može se uočiti mešavina još uvek važećeg Zakona o suzbijanju korupcije (br. 2004/34 - 2005), koji sadrži, između ostalog,

---

<sup>20</sup> Generalno istraga u upravnom postupku, sa ciljem sprovođenja Zakona o prijavljivanju imovine i Zakona o sukobu interesa, kao i "predistraga" korupcije na osnovu dobijenih prigovora (uz moguće kasnije pokretanje krivičnog postupka od strane organa za sprovođenje zakona).

<sup>21</sup> Pitanje MoR potpisanog sa Državnim tužilaštvom predmet je zahteva koji je uputila NVO ali koji je Ustavni sud odbacio svojim rešenjem KI 03/11, od 6. marta 2012. god.

<sup>22</sup> Tim za ocenu obavešten je nakon terenske posete da je kao rezultat usvajanja Uredbe o organizacionoj strukturi Kabineta premijera 5. aprila 2013. god., opis poslova Kancelarije za dobru upravu, ljudska prava, jednake mogućnosti i borbu protiv diskriminacije izmenjen i dodatno pojašnjen. Pored savetodavnih, koordinacionih i nekih drugih sličnih dužnosti, uloga obavljanja funkcije sekretarijata Vlade u različitim odborima i komisijama u, između ostalih, oblasti dobre uprave, konsultativna uloga u odnosu sa raznim interesnim grupama, koordinaciona uloga u angažovanju građanskog društva u kreiranju politike i odlučivanju, neki su od primera novih dužnosti KDU.

definiciju korupcije i ovlašćenja KABPK i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (br. 03/L-159 – 2009,) kojim se takođe uređuje ista materija. Dakle, opšta odredba potonjeg (član 25) o "ukidanju svih pravnih propisa koji su u suprotnosti" je zbunjujuća, jer se ne upućuje ni na jedan konkretan zakon/propis. Kao posledica toga, definicija korupcije, ovlašćenja KABPK i druge mogu biti pravno važeće u dva ili više paketa zakona (pored definicije krivičnih dela korupcije prema novom Krivičnom zakonu).<sup>23</sup> Drugo, Zakonom o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike (br. 04/L-050 - 2011) ukinut je Zakon o prijavljivanju i poreklu imovine i poklona visokih javnih zvaničnika, br. 03/L-151, iz 2010. god. Takođe, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije (br. 04/L-051 - 2011) ukinut je Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, br. 02/L-133 i Zakon br. 03/L-155 o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-133 o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije. Povrh toga, u kontekstu usvajanja novog Krivičnog zakona, kojim se inkriminišu neki aspekti sukoba interesa, razgraničenje istražnih nadležnosti i radnji KABPK i državnog tužioca (ili specijalnog tužioca za korupciju), kada je reč o primeni ovih zakona, daleko je od toga da je razjašnjeno.

79. Prema mišljenju Tima za ocenu, postoji realna potreba za sveobuhvatnijim pristupom u sprečavanju korupcije i većom i realnijom uključenosti donosilaca odluka. Pored toga, zajednički pristup pojednostavljuvanjem institucionalnog okvira i izbegavanjem preklapanja odgovornosti trebalo bi da pomogne da se razjasne i poboljšaju postojeći institucionalni mehanizmi i podstakne razmena znanja i iskustava i proaktivnije operativno delovanje. Takođe, preklapanje zakonskih odredbi posebno između Zakona o suzbijanju korupcije (br. 2004/34) i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (Ne 03/L-159-2009), kao i novog Krivičnog zakona trebalo je da bude rešeno. Prema tome, preporučuje se (i) **da se racionalizuje pravni okvir koji se odnosi na sprečavanje sukoba interesa, tako što će relevantni zakoni biti usklađeni sa novousvojenim Krivičnim zakonom;** (ii) **da se revidira i razjasni institucionalni okvir za sprečavanje sukoba interesa, usvajanjem niza smernica koje bi omogućile efikasno delovanje kako u prekršajnom tako i u krivičnom postupku;** (iii) **da se inicira rasprava o redefinisavanju nadležnosti KABPK, u svetlu potrebe za efikasnijim i efektnijim sprečavanjem korupcije;** i (iv) **da se poreske vlasti postepeno uključe u verifikaciju prijavljene imovine, kako bi se poboljšala provera porekla imovine i time smanjila mogućnost za nezakonito bogaćenje.**

#### *Inicijative građanskog društva za sprečavanje i borbu protiv korupcije*

80. Organizacije građanskog društva generalno funkcionišu slobodno, iako je smanjenje finansiranja od strane donatora u poslednjih nekoliko godina mnoge primoralo da prekinu sa radom. Među približno 6.000 registrovanih nevladinih organizacija na Kosovu, samo mali broj njih je aktivan na pitanjima borbe protiv korupcije. Uprkos svom pluralizmu, Kosovsko građansko društvo suočava se sa razvojnim zaostajanjem u stabilnosti, finansijskoj održivosti<sup>24</sup> i nezavisnosti. U principu, kako navodi *Freedom*

---

<sup>23</sup> Iako vlasti tvrde da u praktičnoj primeni ovih zakona nema mesta za brigu, neusklađenost između naknadno izmenjenih zakona i neprecizne izrade zakona učinila je ovaj konkretan slučaj posebno osetljivim. Ovo je posebno slučaj sa pitanjem "provere" porekla imovine, gde pored jasnog navođenja u nazivu zakona, organ zadužen za primenu nema stvarno ovlašćenje da vrši 'proveru' porekla imovine.

<sup>24</sup> Velika većina zavisi od privatnog i, naročito, stranog finansiranja, a samo nekolicina dobija pomoć od Vlade.

*House*, organizacije građanskog društva imaju *ad hoc* saradnju sa Vladom, njihova reakcija je često reaktivna i deluju u neprijateljskom okruženju.

81. U oblasti borbe protiv korupcije, sektor građanskog društva karakteriše nekoliko organizacija koje su veoma prisutne u javnosti i relativno jake ali njihov uticaj na promenu aktuelne politike i dalje je mešovit. Ove organizacije imaju tendenciju da se specijalizuju u različitim mehanizmima, a ne u različitim aspektima korupcije. Neki analitičari tvrde da se organizacije građanskog društva mogu podeliti u dve velike grupe: organizacije koje se bave institucionalnom transparentnošću i propagiranjem, kao što su Demokratski institut Kosova i Inicijativa mladih za ljudska prava koja prati sprovođenje zakona, pre svega Zakona o uvidu u službena dokumenta. Druga grupa se bavi korupcijom na visokom nivou, gde su dve organizacije dale značajan doprinos: 'Ustani' (*Çohu*) i Balkanska mreža istraživačkog novinarstva na Kosovu (*BIRN*). 'Ustani' se oslanja više na propagiranje i uzbunjivanje, dok *BIRN* uglavnom primenjuje imenovanje i posramljivanje.<sup>25</sup> Druge važne organizacije građanskog društva, aktivne u oblasti borbe protiv korupcije su: Pokret 'Progovori' (*FoI*), Inicijativa za napredak (*INPO*) i Forum za građansku inicijativu. Ove organizacije su poznate po svojoj inovativnoj primeni tradicionalnih mehanizama (na primer, protesti sa elementima performansa), edukovanju javnosti i povećanju uključenosti građana u procese kreiranja politike. Nema mnogo organizacija koje rade u oblasti borbe protiv korupcije. Ukupan doprinos organizacija građanskog društva bio je prilično skroman; međutim, sa dobro ciljanim projektima, koje su vodili lideri entuzijasti (i često u koalicijama) imao je pozitivnog efekta.<sup>26</sup>
82. Drugi važan program je program organizacije Demokratski institut Kosova, pod nazivom Program za transparentnost i borbu protiv korupcije (TBPK). Kako prenosi DIK, ovaj program je kreiran sa ciljem da se promoviše antikorupcijska kultura, iskoreni korupcija i stvori okruženje u kojem dominiraju institucije visokog integriteta, koje su u stanju da preduzmu efektne mere protiv korupcije u javnim i privatnim organizacijama.<sup>27</sup> Pored toga, organizacija pod nazivom "Ustani" (*Çohu*) je još jedna aktivna organizacija građanskog društva usmerena na aktivnosti protiv korupcije. U 2007. god., "Ustani" i druge organizacije formirale su Koaliciju za čist parlament, koja je sastavila javni spisak navodno korumpiranih kandidata za Skupštinu i opštinske izbore.
83. Saradnja između javnih institucija i organizacija građanskog društva imala je ograničene efekte. Nacrt strategije o saradnji Vlade i građanskog društva za period 2013-2017. god. je u procesu finaliziranja od strane KDU. Njeni glavni ciljevi su, između ostalog, da se pojača uloga građanskog društva u razvoju i primeni politike i zakona, da se omogući ugovaranje javnih usluga za OGD ili da se obezbedi finansijska pomoć za OGD.<sup>28</sup>

*Glavni međunarodni akteri angažovani na pružanju pomoći u borbi protiv korupcije i tehničkoj saradnji*

84. U oblasti borbe protiv korupcije glavna institucija - Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije trenutno ne dobija nikakvu bitniju tehničku pomoć nakon završetka projekta koji

<sup>25</sup> Lejla Sadiku, Građansko društvo za borbu protiv korupcije, septembar 2010. god.

<sup>26</sup> Izveštaj DIK-a, Ocena institucionalnog integriteta.

<sup>27</sup> DIK, <http://www.kdi-kosova.org>

<sup>28</sup> Nakon poseta na terenu, vlasti su obavestile Tim za ocenu o različitim aktivnostima koje zajednički organizuju KDU/KP i CiviKos platforma na centralnom i lokalnom nivou, postojećem procesu javnih konsultacija i nameri da Vlada usvoji Strategiju do juna 2013. god.

finansirala EU u periodu 2009-2010. god. Glavni cilj ovog projekta je da se pruži pomoć i daju pravni saveti u određenim oblastima rada KABPK, kao i da se dâ ocena postojećeg pravnog okvira za borbu protiv korupcije (krivično zakonodavstvo, uzbunjivači i sl.), kao i da se ojačaju institucionalni i operativni kapaciteti određenog broja organa za sprovođenje zakona da osmisle politiku i mere za sistematsku borbu protiv korupcije.

85. U jesen 2011. god., Savet Evrope je, preko svog antikorupcijskog programa saradnje, obezbedio stalnog stručnjaka za KABPK koji će pomoći u izradi nove Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, zajedno sa mehanizmima za ocenu uspešnosti rada i analizu rizika. Pored toga, *UNDP* se priprema da započne projekat u oblasti borbe protiv korupcije.<sup>29</sup>
86. Neki drugi slični projekti koji su započeti kroz tehničku pomoć tokom poslednjih godina su, između ostalog, sledeći:
- Specijalno tužilaštvo Kosova (*IPA* 2010. god., 1 milion EUR): Povećanje nezavisnosti i poboljšanje rada pravosuđa razvijanjem profesionalnosti, nezavisnosti i efikasnosti Tužilačkog saveta i Sudskog saveta Kosova
  - Borba protiv korupcije u institucijama Kosova (*IPA* 2007. god., 1 milion EUR): razvijanje kapaciteta nedavno osnovane Kosovske Agencije za borbu protiv korupcije; ocena, kreiranje i sprovođenje antikorupcijske politike i pratećih pravnih okvira, u skladu sa standardima EU i pristupima najbolje prakse u regionu; unapređivanje saradnje između institucija u istrazi i sudskom gonjenju slučajeva korupcije; i pokretanje kampanja podizanja svesti građana.
  - U periodu 2009-2011. god., kancelarija *UNDP* na Kosovu je, uz pomoć Vlade Japana, realizovala projekat "Partnerstvo Kosova za borbu protiv korupcije (*KPAC*)", sa ciljem da se potpomogne održiva mreža za borbu protiv korupcije na Kosovu (uključujući tehničku i pomoć u razvijanju kapaciteta za organe za borbu protiv korupcije na Kosovu, jačanje institucionalnog integriteta i povećanje javne svesti o korupciji).

---

<sup>29</sup> Pomoć nastojanjima u borbi protiv korupcije (*SAEK*), 2012-2015. god.

## 2. OSNOVNE MERE ZAŠTITE I SPREČAVANJA KORUPCIJE

### Podela vlasti

87. Načelo podele vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast) i provere i usklađenosti među njima sadržano je u članu 4. Ustava Kosova. Stoga, Skupština vrši zakonodavnu vlast; predsednik predstavlja jedinstvo naroda i garant je demokratskog funkcioniranja institucija, dok je Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike uz parlamentarnu kontrolu; sudska vlast je samostalna i nezavisna i vrše je sudovi.

### Sudstvo – sudije / tužioci

#### a) **Sprečavanje korupcije koja se odnosi na sudije**

##### Kratak pregled pravosudnog sistema

##### *Kategorije sudova i nivoi nadležnosti*

88. Osnove pravosudnog sistema Kosova navedene su u Poglavlju VII Ustava pod nazivom "Pravosudni sistem" (članovi 102-111). Članom 102 (1), (3) Ustava predviđa se da sudsku vlast vrše sudovi koji sude [samo] na osnovu Ustava i zakona. Sudovi čine zasebnu vlast i nezavisni su od ostalih stubova vlasti. Zakonom o sudovima uvedena je reforma pravosudnog sistema. Počev od januara 2013. god. postoji nova, racionalizovana struktura sudova, koja obuhvata Vrhovni sud, Apelacioni sud i osnovne sudove.<sup>30</sup> Specijalni sudovi mogu se shodno zakonu osnivati kada je to potrebno, međutim nikada se ne može osnovati vanredni sud (član 103.7 Ustava). U sudskom postupku postoje najmanje dva stepena. Ustavni sud ne čini deo pravosudnog sistema.
89. Kao što je gore navedeno, na Kosovu je u toku proces reforme sudstva i racionalizovanja organizacije sistema sudova opšte nadležnosti. Ranija struktura sudova koja je postojala do 1. januara 2013. god., obuhvatala je Vrhovni sud Kosova, okružne sudove (nekoliko opštinskih sudova), opštinske sudove (jedna ili više opština) i prekršajne sudove.<sup>31</sup> Sistem se sastoji od 26 opštinskih prekršajnih sudova (prvog stepena), jednog Višeg prekršajnog suda (apelacioni), 26 opštinskih sudova (prvog stepena), 5 okružnih sudova (prvog stepena ili apelacioni), jednog Privrednog suda (prvog stepena) i Vrhovnog suda (trećeg stepena, apelacioni i prvog stepena sud).
90. Prema novoj strukturi sudskog sistema koja je počela da se primenjuje od 1. januara 2013. god., sudsku vlast vrše osnovni sudovi (prvog stepena), jedan samostalni Apelacioni sud (apelacioni ili trećeg stepena) i Vrhovni sud (trećeg stepena apelacioni sud, apelacioni i

---

<sup>30</sup> Ustavom nije uređena struktura sudova na Kosovu. U članu 103 (1) navodi se: "Organizacija, funkcionisanje i nadležnost Vrhovnog suda i ostalih sudova uređuju se zakonom". Videti član 4 ZS.

<sup>31</sup> Kako je definisano članom 9.4.4 Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu, koji je donet uredbom UNMIK-a br. 2001/9, od 15. maja 2001. god. Videti Zakon o redovnim sudovima, br. 21, od 28. aprila 1978. god. (Službeni list SAPK)

Prekršajni sudovi nadležni su za sobraćajne kazne i slučajeve u kojima se za prekršaj propisuje novčana kazna ili kazna zatvora od najviše 60 dana. Privredni sud Kosova se nalazi u Prištini i ima prvostepenu nadležnost na čitavoj teritoriji Kosova za sporove između privatnih poslovnih subjekata, stečajni postupak i neka dela privrednog kriminala.

prvostepeni).<sup>32</sup> Članom 8. Zakona o sudovima predviđa se da na teritoriji osnovnog suda budu osnovane kancelarije. U okviru Apelacionog suda i osnovnih sudova, mogu se osnivati odjeljenja i odseci radi efikasnijeg rada odgovarajućeg suda (članovi 8. i 12. ZS). Od 1. januara 2013. god., Kosovo ima sedam osnovnih sudova (u Prištini, Gnjilanu, Prizrenu, Đakovici, Peći, Uroševcu i Mitrovici). Svi ovi osnovni sudovi imaju svoje kancelarije u opštinama koje pokrivaju.<sup>33</sup> Zakonom se formira Odeljenje za privredne predmete, kao i Odeljenje za upravne predmete i oba rade pri Osnovnom sudu u Prištini za čitavu teritoriju Kosova. Dok će svi ostali osnovni sudovi imati jedno Odeljenje za teška krivična dela, koje radi u glavnom sedištu svakog osnovnog suda i jedno Odeljenje opštih poslova koje radi u svakom osnovnom sudu i u svakoj kancelariji osnovnog suda, kao i jedno Odeljenje za maloletnike, koje radi u okviru osnovnih sudova. Odseci za prekršaje takođe se moraju osnovati u svih 7 osnovnih sudova. SSK može usvojiti propise za daljnju internu organizaciju sudova.

91. Apelacioni sud ima svoje sedište u Prištini, a opšta nadležnost na cijeloj teritoriji Kosova biće organizovana u 5 odjeljenja (koja pokrivaju opšta pitanja, teška krivična dela, privredne predmete, upravne predmete i maloletničke predmete).<sup>34</sup> Čine ga oko 34 sudije.
92. Sudovi opšte nadležnosti presuđuju u svim stvarima, osim u onim za koje je zakonom propisano da u njima presuđuju drugi sudovi.<sup>35</sup> Materijalni, teritorijalni i funkcionalni delokrug redovnih sudova, kao i relevantni postupci definisani su Zakonom o sudovima (ZS), novim Zakonom o krivičnom postupku (ZKP), Zakonom o parničnom postupku (ZPP)<sup>36</sup>, Zakonom o maloletničkoj delinkvenciji (ZMD)<sup>37</sup>, Zakonom o upravnim sporovima (ZUS)<sup>38</sup> i nizom drugih posebnih akata.<sup>39</sup> U skladu sa njihovim odredbama, sudovi opšte nadležnosti presuđuju u predmetima koji se odnose na parnično pravo, porodično pravo, maloletničku delinkvenciju, radno pravo, prava socijalnog osiguranja, privredno pravo, stečajno pravo, krivično pravo, nadzor nad sprovođenjem presuda, hipotekarno pravo i katastarske sudske sporove.
93. Zakonodavstvom Kosova predviđene su dve kategorije sudija: profesionalne sudije i sudije porotnici. Sudije i sudije porotnici sudske odluke donose na osnovu Zakona o sudovima.
94. Na Kosovu ne postoje vojni sudovi.

---

<sup>32</sup> Članovi 4 i 8 ZS.

<sup>33</sup> Međutim, ne postoji u svim opštinama kancelarija Osnovnog suda. Neke kancelarije imaju nadležnost nad više od jedne opštine. Postoji 20 kancelarija za celo Kosovo.

<sup>34</sup> Član 17 ZS.

<sup>35</sup> Član 11.1 ZS.

<sup>36</sup> Zakon br.03/L-006. od 30. juna 2006. god.

<sup>37</sup> Zakon o krivičnom postupku, br. 04/L-123, od 13. decembra 2012. god. (ZKP); Zakon o parničnom postupku, br. 03/L-006, od 30. juna 2008. god.(ZPP); Zakon o maloletničkoj delinkvenciji, br.03/L-193, od 8. jula 2010. god.

<sup>38</sup> Zakon br. 03/L-202, od 16. septembra 2010. god.

<sup>39</sup> Na primer, između ostalog, Zakon o parničnom postupku (br.03/L-007, od 20. novembra 2008. god.), Zakon o Specijalnom veću Vrhovnog suda Kosova za predmete koji se odnose na Agenciju za privatizaciju (br.04/L-033, od 31. avgusta 2011. god.); Zakon o nadležnosti, izboru i dodeljivanju predmeta EULEX-ovih sudija i tužilaca na Kosovu (br.03/L-053, od 13. marta 2008. god.), Zakon o hipotekama 2002/4, UNMIK-ova uredba o zalozima 2001/5, Zakon o formiranju registra nepokretne imovine sa naknadnim amandmanima 2002/5.

95. Vrhovni sud Kosova je najviša sudska vlast koja ima nadležnost na teritoriji Kosova.<sup>40</sup> Na osnovu sudskih sporova koje rešava, Vrhovni sud presuđuje razmatranjem zakonitosti odluka koje su doneli niži sudovi. Dopuštanjem poništenja pravosnažnih i konačnih presuda koje su doneli drugostepeni sudovi, Vrhovni sud postupa kao vanredna i poslednja apelaciona instanca. Takođe je nadležan da presuđuje u zahtevima za vanrednim pravnim lekovima protiv pravosnažnih odluka sudova, u predmetima Kosovske agencije za imovinu i u predmetima Kosovske agencije za privatizaciju ili Kosovske poverilačke agencije u Specijalnom veću.<sup>41</sup> Specijalno veće sastoji se od najviše dvadeset (20) sudija, od kojih je dvanaest (12) državljana Kosova i osam (8) međunarodnih sudija. Najmanje dvoje (2) sudija koji su državljani Kosova su iz manjinskih zajednica.<sup>42</sup> Početkom primene reformisane organizacije sudova od 1. januara 2013. god., Vrhovni sud neće više obavljati prvostepene i apelacione funkcije.
96. Najmanje petnaest odsto (15%) sudija Vrhovnog suda ali ne manje od tri (3) sudije, biće iz zajednica koje nisu u većini na Kosovu. Vrhovni sud obuhvata Žalbeno veće Kosovske agencije za imovinu i Specijalno veće Vrhovnog suda u predmetima koji se odnose na Agenciju za privatizaciju, koje je deo Vrhovnog suda, u skladu sa Zakonom o Specijalnom veću Vrhovnog suda Kosova za predmete koji se odnose na Agenciju za privatizaciju, br. 04/L-033.
97. Vrhovni sud može sazvati generalno zasedanje svojih sudija radi donošenja odluka kojima se promovira jedinstvena primena zakona. Sve odluke Vrhovnog suda su javni dokumenti i objavljuju se na internet prezentaciji Sudskog saveta Kosova.
98. Kosovo nema upravne sudove. Međutim, kao što je gore spomenuto, postoji Upravno odeljenje u Osnovnom sudu u Prištini, koje ima nadležnost na celoj teritoriji Kosova da presuđuje i donosi odluke u upravnim sporovima po žalbama protiv konačnih upravnih akata i drugim pitanjima koja su utvrđena Zakonom.<sup>43</sup>
99. Ustavni sud je vrhovni autoritet za tumačenje Ustava i usklađenosti zakona, uredbi, propisa, statuta opština, skupštinskih odluka, predloženog referendumu, proglašenja vanrednog stanja i postupaka i izmena Ustava sa Ustavom.<sup>44</sup> Nezavisan je u obavljanju svojih dužnosti. Takođe presuđuje po žalbama lica u vezi sa ustavnim povredama njihovih prava i sloboda odlukama redovnih sudova, u sukobu nadležnosti između ustavnih organa vlasti (Skupština, predsednik i Vlada), kršenju Ustava tokom izbora za Skupštinu ili kršenju od strane predsednika. Ustavni sud Kosova osnovan je u januaru 2009. god.
100. Prema njegovom godišnjem izveštaju, Ustavni sud je tokom 2012. godine primio 139 novih podnesaka i doneo rešenja za 165 podnesaka.<sup>45</sup> Objavio je 158 odluka. Od svog osnivanja, Ustavni sud je odlučivao u nekoliko veoma važnih predmeta, uključujući i predmete predsednika. Tako je sud utvrdio da je predsednik Fatmir Sejdiu prekršio

---

<sup>40</sup> Član 103 Ustava i član 21 ZS.

<sup>41</sup> Član 22 ZS.

<sup>42</sup> Zakon o Specijalnom veću Vrhovnog suda Kosova za predmete koji se odnose na Agenciju za privatizaciju, br.

<sup>43</sup> Član 14 ZS.

<sup>44</sup> Član 113 Ustava; Videti takođe Zakon o Ustavnom sudu, br.03/L-121, od 16. decembra 2008. god. [u daljem tekstu: ZUS].

<sup>45</sup> Ustavni sud: Godišnji izveštaj za 2012. god., dostupan na:

<http://www.gjk-ks.org/repository/docs/RAPORTI%20VJETOR%202012.pdf>



Ustav time što je ostao na funkciji predsednika svoje stranke ze vreme dok je bio predsednik Kosova. Usled ove odluke i tumačenja predsednik je podneo ostavku. U drugom predmetu koji se odnosi na izbor novog predsednika Behđeta Pacolija, sud je utvrdio da je njegov izbor bio u suprotnosti sa Ustavom, jer Skupština Kosova nije imala potreban ustavni kvorum od dve trećine svojih članova koji glasaju. Ove odluke i niz drugih važnih odluka Ustavnog suda učinile su da sud bude smatran za jednu od najcenjenijih, najnepristrasnijih i najnezavisnijih institucija.

101. EULEX-ove sudije uvedene su u nacionalne sudske strukture kako bi pomogle vlastima u razvijanju i jačanju pravosudnog sistema, te kako bi se osiguralo da u istom ne bude političkog uplitanja i da se pridržava međunarodnih i regionalnih standarda i najbolje prakse. Pored svoje sudske funkcije, oni bi trebalo da prate rad sudija Kosova, da budu njihovi mentori i da ih savetuju.<sup>46</sup> Sudije EULEX-a tehnički treba da u potpunosti budu integrisani u pravosudni sistem Kosova, mada u praksi oni rade pod nadležnošću šefa EULEX-ove Pravosudne komponente. Njima rukovodi i njihov rad uređuje Skupština sudija EULEX-a, koju čine sudije koje je imenovao šef misije EULEX-a i zadužena je da budno vodi brigu o nezavisnosti sudstva.<sup>47</sup>
102. Ključne izmene novog ZS su sledeće: najvažnija novina je kompletna reorganizacija pravosudnog sistema Kosova počev od 2013. god., što će rezultovati pojašnjavanjem i pojednostavljuvanjem sistema apelacione nadležnosti; veliki napredak koji je počeo da e primenjuje od 1.januara 2011. godine bilo je značajno povećanje plata sudija kako bi se uskladile prema ekvivalentnim skalama u izvršnoj vlast; nakon prelaznog perioda koji se završava 1. januara 2015. godine, sudije Apelacionog suda i Vrhovnog suda, kao i specijalnih odeljenja osnovnih sudova, moraće da poseduju radno iskustvo u pravosuđu da bi ispunili uslove da budu imenovani, umesto da poseduju samo radno iskustvo kao pravnici; odredbe kodeksa sudske etike biće inkorporirane kao pravosudne dužnosti; sudijama će posebno biti dopušteno da budu članovi profesionalnih organizacija koje promovišu nezavisnost pravosuđa, unapređuju pravosudno obrazovanje i podstiču efikasnost sudova; sve sudske odluke moraće da budu u pisanoj formi, a odluke Vrhovnog suda i Apelacionog suda moraće da budu objavljene na internet prezentaciji SSK i da na druge načine budu dostupne javnosti; za više decentralizovano rukovođenje svakodnevnim poslovima sudova biće zaduženi predsednici sudova.
103. Glavne tekuće ili nedavne promene: Prema ZS i ZKP, od 1. januara 2013. god., više neće postojati sudije porotnici u krivičnom sistemu.<sup>48</sup> Njihovo iskustvo se u proteklom periodu pokazalo kao neefikasno u ovom pogledu. Ova promena će kao neposredni efekat imati ponovno presuđivanje nerešenih slučajeva. Oko 70% postojećih sudija nedavno je imenovano u sudskom sistemu. U Uroševcu i Đakovici, koji ranije nisu imali okružne sudove, nedavno su po prvi put osnovani osnovni sudovi. Pronalaženje raspoloživog prostora koji nije dovoljan (neki prostori se uzimaju pod zakup), posebno u Prištini, obezbeđivanje premeštaja sudija u skladu sa novouspostavljenom strukturom i formiranje novih evidencija u sudskom sistemu osnovni su izazovi sa kojima se susreću sudovi i SSK. Pored toga, postoje i neke druge poteškoće, kao što je pronalaženje odgovarajućih sudija za odeljenja za teška krivična dela u nekim osnovnim sudovima

---

<sup>46</sup> Zakon o nadležnosti, izboru i dodeljivanju predmeta EULEX-ovih sudija i tužilaca na Kosovu, član 2.4 (Zakon br. 03/L-053, od 13. marta 2008. god.) [u daljem tekstu: Zakon o nadležnosti EULEX-a].

<sup>47</sup> *Ibid.* član 4.

<sup>48</sup> Članom 28, stav 1 ZS predviđa se da sudije porotnici budu angažovani samo onda kada je to prema zakonu potrebno. Zakon o maloletničkoj delinkvenciji je još jedan primer zakona koji se odnosi na sudije porotnike.

(Đakovica, Uroševac, Peć i Mitrovica) i popunjavanje radnih mesta rezervisanih za druge zajednice/manjine (oko 33 radna mesta).

#### *Nezavisnost sudstva*

104. Princip nezavisnosti sudija osiguran u nizu ustavnih i zakonskih odredbi. Ustavom se propisuje da je sudska vlast nezavisna, pravična, apolitična i nepristrasna. U vršenju svojih funkcija, sudije moraju biti nezavisne i nepristrasne i sude na osnovu Ustava i zakona.<sup>49</sup> Nizom ustavnih i zakonskih mera zaštite obezbeđuje se nezavisnost sudija<sup>50</sup>, odnosno naknada za rad u skladu sa dignitetom radnog mesta i obimom njihovih dužnosti; nesmenjivost, osim u uslovima precizno utvrđenim zakonom; zabrana premeštaja sudija u drugi sud ili na drugo radno mesto protiv njihove volje; zabrana članstva u političkoj stranci i obavljanja javnih delatnosti nespojivih sa načelom nezavisnosti sudova i sudija ili bilo koje druge delatnosti zabranjene zakonom; sudski imunitet. Preciznije odredbe o statusu sudija i daljim merama zaštite sadržane su u ZS i u nekim drugim različitim odredbama. Tako se Zakonom o sudovima propisuju dužnosti sudija i on je čak još jasniji: "Sudije postupaju objektivno, nepristrasno i nezavisno".<sup>51</sup> Tu je i niz drugih odredbi u različitim zakonima koje se odnose na nezavisnost sudstva. To je slučaj sa Zakonom o krivičnom postupku, koji se izričito poziva na nezavisnost sudstva.<sup>52</sup>
105. Na kraju 2012. god., na Kosovu je bilo 348 sudija, dok je administrativno osoblje u pravosudnom sistemu brojalo 1.294 zaposlenih. Tokom 2012. god., od 126 konkursa za radna mesta imenovano je 113 sudija i 83 radnika.

#### *Nadzor nad administrativnim poslovanjem sudova*

106. Interni nadzor nad administrativnim poslovanjem (rukovođenje i rad) apelacionog suda vrši predsednik suda. Interni nadzor nad administrativnim poslovanjem osnovnog suda vrši predsednik suda. Interni nadzor nad administrativnim poslovanjem kancelarije osnovnog suda vrši nadzorni sudija koji je odgovoran predsedniku odgovarajućeg osnovnog suda. Nadzor podrazumeva, između ostalog, raspoređivanje sudija po odeljenjima osnovnog suda, nakon konsultacija sa Sudskim savetom Kosova, raspoređivanje sudija po odeljenjima i imenovanje šefova odeljenja i predsedavajućih sudija u većima, da bi se osigurao efikasan rad suda, privremeno preraspoređivanje sudija po kancelarijama i odeljenjima radi rešavanja sporova, nerešenih predmeta<sup>53</sup> ili da bi se osigurala blagovremena raspodela predmeta, ispitivanje efikasnosti postupka u pojedinim slučajevima od strane svih kancelarija i odeljenja suda, nadgledanje i rukovođenje poslovanjem svih sudskih kancelarija, kako bi se obezbedilo efektno i pravovremene pružanje usluga, obezbeđivanje efikasnog rešavanja predmeta i

---

<sup>49</sup> Član 102 Ustava (stavovi 2, 3 4) i član 3 Zakona o sudovima, br. 03/L-199, od 22. jula 2010. god. (u daljem tekstu: ZS). Članom 3 ZS propisuje se da "su sudije u obavljanju svoje funkcije i donošenju odluka nezavisni, nepristrasni, nepodložni bilo kakvom uticaju od strane fizičkih ili pravnih lica, uključujući javne organe". Član 34 ZS je još jasniji time što propisuje da "sudije rade objektivno, nepristrasno i nezavisno".

Nezavisnost sudije podrazumeva nezavisnost kako u odnosu na državne organe vlasti, tako i na stranke u sporu.

<sup>50</sup> Videti članove 104, 106, 107 i 108 Ustava; članovi 29, 31, 34 i 35 ZS.

<sup>51</sup> Član 34 ZS.

<sup>52</sup> Videti Zakon o krivičnom postupku, članovi 2 i 8.

<sup>53</sup> Na početku 2011. godine prijavljen je veliki broj od oko 210,000 nerešenih predmeta u sudskom sistemu Kosova zaostalih iz prethodnih godina.

obezbeđivanje ravnomerne raspodelu posla. Tamo gde je bilo kršenja, predsednik suda može odobriti zahtev administratora suda za pokretanje disciplinskog postupka protiv radnika suda koji ne spada u sudsko osoblje.<sup>54</sup> Predsednik suda podnosi godišnji izveštaj i kvartalne izveštaje SSK-u o sprovođenju ovakvog plana rešavanja predmeta.

107. Eksterni nadzor obuhvata analizu i procenu ispravnosti i efikasnosti gorepomenutog internog nadzora koji vrše predsednici sudova, kao i vršenje potrebnih radnji u pogledu kršenja administrativnih procedura sudova. SSK nadgleda funkcionisanje sudova na Kosovu i utvrđuje politiku i strategije za efikasan i efektan rad sudova. Predsedavajući SSK je glavni administrativni službenik sudova. SSK mora da usvoji pravila, procedure i uputstva za vršenje nadzora nad sudovima.<sup>55</sup> Jedinica za ocenu rada sudova funkcioniše u okviru SSK i ocenjuje rad sudova i predlaže SSK politiku ili uputstva za reformu i unapređenje rada sudova. U skladu sa članom 35 Zakona o SSK, disciplinski postupak protiv sudije pokreće Disciplinska komisija SSK na predlog Kancelarije disciplinskog tužioca.

#### *Konsultativni i organi odlučivanja*

108. Pored toga, Sudski savet Kosova (SSK) zadužen je da nadgleda rad sudova na Kosovu i da utvrđuje politiku i strategije za efikasan i efektan rad sudova. Predsedavajući SSK je glavni administrativni službenik sudova i, zajedno sa SSK, zadužen je za efikasan i efektan rad sudova. Predsedavajući može vršiti odgovarajuće delegiranje nadležnosti.
109. SSK je upravni organ pravosuđa. Ona ima ustavni mandat da obezbedi nezavisnost i nepristrasnost pravosudnog sistema.<sup>56</sup> SSK je nezavisna institucija u vršenju svojih funkcija, u cilju obezbeđivanja nezavisnog, pravičnog, apolitičnog, pristupačnog, profesionalnog i nepristrasnog pravosudnog sistema.<sup>57</sup> Prema Ustavu, čini ga 13 članova koji se biraju na period od 5 godina, uz pravo jednog reizbora: pet članova biraju njihove kolege, preostalih osam članova imenuje Skupština Kosova, od kojih su četiri sudije. Pripadnici izvršne vlasti više nisu članovi SSK. U stvari, isključivanje predstavnika Vlade iz sastava SSK je najvažnija razlika između ranijeg SSK i onog nakon stupanja Ustava na snagu.<sup>58</sup>
110. Predsedavajući i zamenik predsedavajućeg SSK bira se iz reda članova SSK na period od tri (3) godine. Njihovim izborom se ne produžava mandat člana SSK. Predsedavajući obavlja dužnost kao redovni član SSK.<sup>59</sup>
111. U Ustavu i Zakonu o SSK<sup>60</sup> navodi se širok spektar nadležnosti dodeljenih SSK, između ostalog, odabir i predlaganje kandidata predsedniku za imenovanje i ponovno imenovanje i razrešenje sudija; donošenje propisa o premeštaju, disciplinskom postupku za sudije i internim propisima za sudove; predlaganje predsedniku imenovanja

<sup>54</sup> Članovi 12.2, 20.2-3, 21, stavovi 5 i 7 ZS. Videti takođe članove 24 i 25 Zakona o SSK i Deo I Priručnika za rukovođenje sudom i standardne operativne procedure.

<sup>55</sup> Članovi 21 i 29 Zakona o Sudskom savetu Kosova, br.03/L-223, od 30. septembra 2010. god. (u daljem tekstu: Zakon o SSK), koji je stupio na snagu šest meseci nakon donošenja (3. maja 2011. god.).

<sup>56</sup> Član 108 Ustava.

<sup>57</sup> Član 108(6) Ustava i član 3 Zakona o SSK.

<sup>58</sup> U ranijem sazivu SSK ministar pravde bio je član SSK po službenoj dužnosti ali to više nije slučaj.

<sup>59</sup> Član 108(7) Ustava i član 6 Zakona o SSK.

<sup>60</sup> Član 108 Ustava i član 4 Zakona o SSK.

predsednika Vrhovnog suda, predsednik apelacionog suda i osnovnih sudova; imenovanja nadzornih sudija u skladu sa Zakonom o sudovima; organizovanje i pravilno rukovođenje radom sudova; obezbeđivanje redovne periodične procene opterećenosti predmetima u sudovima i sprovođenje sistema raspodele predmeta kako bi se obezbedio efikasan rad sudova; premeštaj i vođenje disciplinskog postupka protiv sudija; nadzor i sprovođenje sudske inspekcije i administracija; izrada sudskih pravila u skladu sa zakonom; zapošljavanje i nadzor nad sudskim administratorima; priprema, podnošenje i praćenje budžeta sudstva; objavljivanja javnog konkursa za sudije i sudije porotnike; određivanje broja sudija u svakom sudu i kancelariji; davanje preporuka Skupštini za osnivanje novih sudova ili kancelarija; rukovođenje pravosuđem i osobljem istog; donošenje kodeksa profesionalne etike za članove pravosuđa, za sudije i sudije porotnike, kao i za pomoćno administrativno osoblje; u saradnji sa Kosovskim institutom za pravosuđe, organizuje pripremni ispit za osposobljavanje kandidata za sudije; utvrđivanje politike, standarda i uputstava u vezi sa obukom za sudije, sudije porotnike i ostalo sudsko osoblje i sa nadgledanjem obuke; davanje i objavljivanje informacija i statističkih podataka o pravosudnom sistemu; saradnja sa pojedincima i organizacijama; izveštavanje o radu pravosuđa i donošenje godišnjih izveštaja; davanje saglasnosti na poslovnik o radu SSK i njegovih odbora; popunjavanje upražnjenih radnih mesta ili rezervisanje mesta za pripadnike zajednica koje nisu većina na Kosovu; objavljivanje jedinstvene tarife sudskih taksi.

112. Pored toga, SSK nadgleda rad sudova na Kosovu i utvrđuje politiku i strategije za njihov efikasan i efektan rad. Predsedavajući SSK je glavni administrativni službenik sudova i, zajedno sa SSK, odgovoran je za efikasan i efektan rad sudova. Predsedavajući može vršiti odgovarajuće delegiranje nadležnosti. SSK donosi odluke prostom većinom glasova članova koji javno glasaju, pod uslovom da postoji kvorum od 9 članova. Protiv odluka SSK u pojedinačnim slučajevima koji se odnose na trajni premeštaj ili premeštaj u trajanju dužem od 6 meseci u principu se može podneti žalba Vrhovnom sudu.
113. Konferencija sudija predsednika i nadzornih sudija je savetodavno telo osnovano od strane SSK koje ima pravo da ga savetuje po pitanjima koja se odnose na rad sudova. Čine ga predsednici i nadzorne sudije svih nivoa sudova opšte nadležnosti. Konferencija ili njeni članovi mogu biti pozvani da prisustvuju sastancima SSK ukoliko je potrebno.<sup>61</sup>
114. Imajući u vidu pravila u pogledu sastava SSK, Tim za ocenu ipak deli stav da se naglasi da sastav tela koja vode brigu o sudskoj (ili tužilačkoj) nezavisnosti mora da odražava širok spektar institucija, istovremeno obezbeđujući da većina predstavlja stručnu javnost. U slučaju SSK, iako su većina članova (9) sudije, samo 5 se bira iz reda stručne javnosti, a preostala 4 bira Skupština Kosova. Kao rezultat toga, bitnu većinu (8 od 13) članova imenuju politička tela. Međutim, u krhkim demokratijama, prezastupljenost članova izabраниh od strane političkih tela često može dovesti do nepotrebne politizacije sudstva. Prema evropskim standardima koji se odnose na institucionalne aspekte nezavisnosti sudstva<sup>62</sup>, sastav ovih tela trebalo bi da obezbedi minimum institucionalne kontrole i usklađenosti, a stručna javnost trebalo bi da ima preovlađujuću ulogu u izboru članova.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Član 26 Zakona o SSK.

<sup>62</sup> Videti Izveštaj Venecijanske komisije o nezavisnosti sudskog sistema, Deo I: Nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004, usvojene na 82. plenarnom zasedanju (Venecija, 12-13. mart 2010. god.).

<sup>63</sup> Nakon poseta na terenu, Tim za ocenu je obavešten da je, na iniciranje Ministarstva pravde, Vlada tokom 2012. godine donela amandmane na Ustav, koje je 31. oktobra 2012. godine potvrdio i Ustavni sud, a koji se, između

U svetlu takvog stanja stvari, preporučuje se **da se razmotri sastav SSK kako bi u potpunosti odražavao standarde nezavisnosti pravosuđa, kao i kontrole i usklađenosti između institucija.**

### Zapošljavanje, karijera i uslovi rada

#### *Uslovi za zapošljavanje*

115. Kandidat za imenovanje u zvanje profesionalnog sudije na Kosovu moraju da ispune minimum kvalifikacija koje su utvrđene u ZS (član 26) i propisima i procedurama SSK. Prema tome, lice koje je državljanin Kosova; ima najmanje dvadeset pet (25) godina starosti; ima važeću univerzitetsku diplomu iz oblasti prava koja je priznata zakonima Kosova; ima položen pravosudni ispit; ima položen ispit za sudiju u skladu sa Zakonom o Institutu za pravosuđe; lice koje je od velikog profesionalnog ugleda i moralnog integriteta; koje nije osuđivano za krivično delo; koje ima najmanje tri (3) godine radnog iskustva na pravnim poslovima; i uspešno je prošlo proces evaluacije kako je utvrđen od strane SSK može biti imenovano za profesionalnog sudiju Opšteg odeljenja Osnovnog suda.<sup>64</sup>
116. Osim toga, pored gorenavedenog minimuma kvalifikacija, postoje i neki drugi dodatni kriterijumi<sup>65</sup> koji se odnose na radno iskustvo: da radi kao sudija u Odeljenju za teška krivična dela, obavezno je 3 godine iskustva kao sudija i 6 godina iskustva u pravnoj oblasti; a osim toga da radi kao sudija u odeljenjima za privredne ili upravne predmete, neophodno je najmanje 6 godina iskustva u pravnoj oblasti. Dok za rad na mestu sudije apelacionog suda, kandidat mora da ima najmanje deset (10) godina pravnog iskustva. Kada je reč o Vrhovnom sudu, kandidat mora da ima najmanje petnaest (15) godina pravnog iskustva.
117. Kandidati za sudije Ustavnog suda moraju biti državljani Kosova koji su istaknuti pravnici najvišeg moralnog karaktera i odličnog profesionalnog ugleda, imaju najmanje 10 godina iskustva u struci, imaju punu pravnu sposobnost, a koji nisu osuđivani za krivično delo.<sup>66</sup> Prednost se daje posebno za profesionalno iskustvo stečeno u oblasti javnog i ustavnog prava, uključujući prethodne profesionalne radne angažmane kao sudije, tužiocu advokati, državni službenici, profesori univerziteta ili "drugo odgovarajuće radno iskustvo u oblasti prava".<sup>67</sup> Međunarodne sudije imenovane u Ustavni sud ne mogu biti državljani Kosova ili neke od susednih zemalja.<sup>68</sup> Da bi radilo kao sudija porotnik lice mora da bude državljanin i stanovnik Kosova, da ima najmanje 25 godina starosti, da je uspešno završilo obuku propisanu zakonom, da ispunjava kriterijume propisane relevantnim propisima koje je utvrdio SSK, da nije osuđivano za krivična dela sa izuzetkom manjih prekršaja i da ima visok moralni integritet.<sup>69</sup> Nije jasno koje kvalifikacije se primenjuju za imenovanje sudija EULEX-a.

---

ostalog, odnose na pitanje sastava SSK. Međutim, ovaj amandman nije dobio potrebne dve trećine glasova u Skupštini.

<sup>64</sup> Član 26 ZS i Uredba SSK, stav 6.1.

<sup>65</sup> Član 26, stav 2 ZS. Za dodatne pojedinosti u vezi sa dodatnim kvalifikacijama koje će važiti u period 2015-2020. god., pogledajte i član 27 ZS.

<sup>66</sup> Član 114 (1) Ustava, ZUS, član 4.

<sup>67</sup> ZUS, član 4(1)(2).

<sup>68</sup> Član 152(4) Ustava.

<sup>69</sup> ZS, član 28.

## Postupak imenovanja

118. Imenovanje, reimenovanje i razrešenje sudija vrši predsednik Kosova na predlog SSK. Predlog za imenovanje sudija daje se na osnovu otvorenog procesa imenovanja, na osnovu kvalifikacija kandidata i ovaj predlog odražava načela rodne ravnopravnosti i etničkog sastava teritorijalne nadležnosti predmetnog suda. Svi kandidati moraju ispuniti kriterijume za odabir predviđene zakonom.<sup>70</sup> SSK treba da razvije i sprovede procedure za odabir i predlaganje kandidata za imenovanje na funkciju sudija i sudija porotnika koje su u skladu sa Ustavom i važećim zakonom. Konkretno, svi postupci imenovanja moraju da budu transparentni putem javnog konkursa. Pored minimuma kvalifikacija propisanih članom 26 ZS (videti prethodni član 115) prilikom davanja preporuka za imenovanje ili reimenovanje, SSK takođe mora da uzme u obzir sledeće kriterijume: (a) stručno znanje, radno iskustvo i način rada, uključujući razumevanje i poštovanje ljudskih prava; (b) sposobnost pravnog argumentovanja dokazanu u profesionalnom radu u oblasti prava, uključujući rad na mestu sudije i javnog tužioca, akademske pisane radove, druge profesionalne delatnosti; (c) stručne sposobnosti zasnovane na dosadašnjim rezultatima u karijeri, uključujući i učešće u organizovanim vidovima obuke u kojima je ocenjivan učinak; (d) sposobnost analiziranja pravnih problema; (e) sposobnost da nepristrasno, savesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnosti radnog mesta; (f) komunikacijske sposobnosti; (g) odnose sa kolegama, ponašanje van radnog mesta i integritet; i (h) u vezi sa funkcijama predsednika suda, iskustvo u rukovođenju i kvalifikacije.<sup>71</sup> Svi predlozi moraju se obrazložiti u pisanoj formi. Osim toga, pre davanja predloga za imenovanje ili reimenovanje, SSK se konsultuje sa predmetnim sudom za koji se kandidat predlaže. U slučaju odbijanja da imenuje ili reimenuje bilo kog kandidata, predsednik Kosova je obavezan da u roku od 60 dana pismeno obrazloži svoje odbijanje SSK-u, koji može da predsedniku ponovo podnese predlog za odbijenog kandidata ili da mu predloži drugog kandidata.<sup>72</sup>
119. Uprkos proširenom paketu garancija, po mišljenju Tima za ocenu i dalje postoje potencijalni razlozi za neopravdano mešanje politike u načelo nezavisnosti pravosuđa preko mehanizma "imenovanja predsednika". Kao što je prethodno objašnjeno, predsednik Kosova imenuje sudije i tužioce na predlog Sudskog i Tužilačkog saveta Kosova. Iskustvo je već pokazalo da predsednik može iskoristiti ovaj ustavni prerogativ da odbije imenovanje predloženog kandidata za sudiju ili tužioca, koji je svojevremeno bio proglašen neustavnim.<sup>73</sup> Ali generalno gledano, predlog za imenovanje sudije ili tužioca vraća se u odgovarajućem savetu, koji ponovno podnosi predlog za istog ili novog kandidata. Teoretski, ovi istovremeno predlaganje i odbijanje može završiti u začaranom krugu, jer ni Ustavom, ni zakonom nije predviđen krajnji rok za to. Pored toga, ne postoji spisak razloga na kojima predsednik može zasnivati svoju odluku. Prema tome, predsednik, u vršenju svojih ustavnih nadležnosti, može biti naveden da se neopravdano meša u nezavisne i pravnovaljane odluke predmetnih sudskih i tužilačkih saveta. Čuvanje dosijea kandidata bez imenovanja ili odbijanja istog i, posebno, bez

---

<sup>70</sup> Član 104 (1)-(3) i 108 (4) Ustava.

<sup>71</sup> Član 17.4 ZSSK.

<sup>72</sup> Član 18 ZSSK.

<sup>73</sup> Ovo se dogodilo kada je predsednik bio u svojstvu "vršioca dužnosti predsednika". Pre toga, tokom obuhvatnog procesa provere kandidata (posebna imenovanja), Kabinet predsednika Kosova takođe je iz nepoznatih razloga odbio određeni broj predloženih kandidata za sudije.

iakve transparentnosti generalno i prateće komunikacije sa predlagačem glavni su problemi koji su već pominjani u nedavnoj prošlosti. Zbog toga se preporučuje **da se usvoje jasni i transparentni kriterijumi na osnovu kojih predsednik može da odbije nominaciju za sudiju ili tužioca, kao i osnov za žalbu protiv ovakve odluke.**

120. Prema članu 105 Ustava početni mandat sudije traje tri godine. U slučaju reizbora, mandat je neprekidan do penzionisanja, kao što je određeno zakonom ili do razrešenja sa dužnosti u skladu sa zakonom. Kriterijume i procedure za reizbor sudije određuje SSK i oni se po standardu mogu razlikovati od kriterijuma za razrešenje sudija. Postupci u vezi sa proverom podobnosti kandidata za sudije utvrđuju se internim pravilima SSK, uključujući proveru njihove imovine. Kancelarija za ocenu i proveru sudstva (KOPS)<sup>74</sup> zadužena je za pravilno i ispravno sprovođenje stručne procene i temeljnu proveru radne biografije kandidata koji konkurišu za radna mesta sudija, što je proces koji sam po sebi uključuje sveobuhvatno prikupljanje informacija koje se tiču njegovog/njenog znanja, veština, rada, iskustva i kvalifikacija, krivične evidencije, prihoda i ugleda koji on/ona uživa gde god da živi i radi. KOPS je osnovao SSK u novembru 2010. godine i ona posluje kao poseban organ preko spoljnih donacija i preraspodele ekvivalentnih iznosa koji imaju veze sa nekim ukinutim radnim mestima sudija. U odsustvu budžetske podrške, njen mandat je produžen do kraja 2013. godine, sa namerom da bude integrisana u okviru Sekretarijata SSK.
121. Prelaznim odredbama Ustava iz 2008. godine propisana je, na teritoriji čitavog Kosova, jednokratna sveobuhvatna revizija podobnosti za trajno reimenovanje svih sudija, shodno Posebnom postupku imenovanja, koja je realizovana u 3 faze, od februara 2009. godine do oktobra 2010. godine, a nadgledala ju je Nezavisna sudska i tužilačka komisija [u daljem tekstu NSTK], "autonomno telo SSK" koje svoje preporuke podnosi SSK.<sup>75</sup> NSTK se u početku sastojala od pet međunarodnih poverenika koje imenuje predsednik Kosova (čiji broj se postepeno povećava na deset) i isti je u tri faze obavljao razgovore sa sudijama i vršio njihovu proveru. Izbor i reizbor sudija i tužilaca jedan je od najvažnijih prioriteta međunarodne zajednice na Kosovu.
122. U skladu sa Posebnim postupkom imenovanja NSTK, aktivne sudije i drugi kandidati koji su ispunili uslove za imenovanje morali su da polože ispit iz Etičkog kodeksa i da obave standardni razgovor za posao.<sup>76</sup> Kandidati koji nisu aktivne sudije takođe su morali da polože ispit za sudiju; međutim, aktivne sudije nisu morale da polažu ovaj ispit osim ukoliko je to tražila NSTK.<sup>77</sup> NSTK potom SSK-u predlaže kandidate za imenovanje ili reimenovanje, koji ih onda predlaže predsedniku Kosova.<sup>78</sup> Sudije koje su imenovane ili reimenovane u ovom postupku obavljajuće dužnost u redovnom mandatu, a sve sudije koje su bile na ovoj dužnosti najmanje dve godine pre imenovanja smaće se imenovanim do penzionisanja.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Dana 18. oktobra 2011. godine, SSK i TSK potpisali su Memorandum o razumevanju za izdvajanje Kancelarije za evaluaciju i proveru, koja je u prethodnom periodu radila za oba saveta. Nekadašnji službenici ove kancelarije raspoređeni su u SSK (6 službenika) i STK (3 službenika). Videti takođe stav 156 u daljem tekstu.

<sup>75</sup> Član 150 Ustava; Administrativno uputstvo UNMIK-a, br. 2008/2 o sprovođenju Uredbe UNMIK-a br. 2006/25 o regulatornom okviru za pravosudni sistem na Kosovu, stav 2.2 (od 17. januara 2008. god.) [u daljem tekstu: Uredba o NSTK].

<sup>76</sup> Uredba o NSTK, stav 2.9, 2.11.

<sup>77</sup> Uredba o NSTK, stav 3.4, 2.10.

<sup>78</sup> Član 150(2)-(3) Ustava.

<sup>79</sup> *Idem*, član 150(4)-(5); videti takođe član 27.5 ZS.

123. Početkom aprila 2009. god., svih gotovo 450 tada aktivnih sudija i tužilaca moralo je da se ponovo prijavi za posao. Proces provere bio je otvorena za sva lica, ne samo za aktivne sudije i tužioce, koja su ispunila uslove za ovo radno mesto. Ukupno se oko 898 ljudi prijavilo u ovom postupku. Oni koji su se prijavili morali su da polažu brojne testove, od kojih su neki bili eliminatorni. Znatan broj - zapravo, više od 50 odsto aktivnih sudija i tužilaca – nije položilo testove. Prema zakonu o svom osnivanju, Nezavisna sudska i tužilačka komisija (NSTK) osnovana je "radi obavljanja, na celom Kosovu, jednokratne, sveobuhvatne revizije podobnosti svih kandidata za stalna imenovanja [...] u zvanje sudija i tužilaca na Kosovu". Kao mera za jačanje objektivnosti u ovom postupku, zakonom se predviđa da na čelu NSTK bude međunarodno osoblje. Zaista, u ključnim početnim fazama nju je činilo međunarodno osoblje, a kako je postupak napredovao, međunarodno osoblje ostalo je glasačka većina, čak i nakon što su domaći pravni stručnjaci (nakon provere podobnosti) postajali članovi ovog tela. Tokom svog rada NSTK predložila je SSK-u preko 400 lica za reimenovanje na funkciju sudije i tužioca. Na kraju je imenovano 334 sudije i tužioca. Generalno, ovaj postupak osigurao je pozitivnu ocenu ali nije bio savršen, a njegovi nedostaci se odnose na nezavisnost sudstva.<sup>80</sup> Dana 16. februara 2011. god., SSK je doneo Uredbu o imenovanju sudija, u kojoj je elaborirao daljnje procedure za takva imenovanja, kao i tela uključena u taj postupak.<sup>81</sup>
124. Predsednik Kosova, na predlog SSK, imenuje i razrešava predsednika Vrhovnog suda Kosova, iz reda sudija Vrhovnog suda, na mandat od sedam (7) godina bez mogućnosti reizbora.<sup>82</sup> Na predlog SSK, predsednik Kosova vrši i imenovanje, reimenovanje i razrešenje sudija Specijalnog veća koji su državljani Kosova. Imenovanje, reimenovanje i razrešenje sudija u skladu je sa istim postupkom i uslovima koji se odnose na imenovanje, reimenovanje i razrešenje sudija Vrhovnog suda.
125. Predsednike osnovnih sudova i apelacionog suda imenuje SSK u konsultaciji sa sudijama predmetnih sudova. Prilikom imenovanja predsednika sudova SSK uzima u obzir posebnu rukovodilačku obuku ili iskustvo. SSK, u konsultaciji sa predsednikom osnovnog suda, imenuje nadzornog sudiju za svaku kancelariju osnovnog suda. SSK, u konsultaciji sa predsednikom nekog suda, može da imenuje zamenika predsednika suda, koji pomaže u rukovođenju sudom i vršilac je dužnosti predsednika suda u odsustvu predsednika suda. Predsednici sudova imenuju se na period od četiri (4) godine, sa mogućnošću reimenovanja na jedan (1) dodatni mandat. [čl. 103.5 Ustava, čl. 22.2-5 Zakona o SSK].
126. Pored redovnih sudija, predsednik Kosova vrši imenovanje i reimenovanje sudija porotnika, na predlog SSK i u skladu sa Ustavom i zakonom. [čl. 104 Ustava, čl. 18 Zakona o SSK]
127. Ustavni sud čini devet sudija koje, na predlog Skupštine Kosova, imenuje predsednik Kosova na neobnovljiv mandat od 9 godina. Predsednik i zamenik predsednika Ustavnog suda biraju se iz reda sudija Ustavnog suda, tajnim glasanjem sudija Suda, na

---

<sup>80</sup> "Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalna i funkcionalna dimenzija", Izveštaj OEBS-a, 2012. god., str. 14. Videti takođe Izveštaj o radu NSTK, od 29. oktobra 2010. god.

Oko 40% aktivnih sudija i tužilaca reimenovano je tokom ovog posebnog procesa, dok je ostatak sastavljen od novih sudija i tužilaca.

<sup>81</sup> U martu 2011. godine, SSK raspisao je 120 upražnjenih radnih mesta za sudije.

<sup>82</sup> Član 103, stav 4 Ustava, Član 21, stav 5 ZS i član 22.1 ZSSK.



period od tri (3) godine. Izborom na ovu funkciju ne produžava se redovni mandat sudije [čl. 114.1-2, 5. Ustava]. Prema članu 6 ZUS, osniva se Posebna komisija za razmatranje kandidata za sudije Ustavnog suda. Ova komisija podnosi Skupštini uži spisak kvalifikovanih kandidata za sudije Ustavnog suda. Komisiju čine: predsednik Skupštine ili član Skupštine koji je njegov imenovani predstavnik koji obavlja dužnost predsedavajućeg Komisije; šefovi svih poslaničkih klubova Skupštine; predsednik SSK; ombudsman; predstavnik Konsultativnog odbora za zajednice i predstavnik Ustavnog suda. Komisija objavljuje konkurs u pisanim i elektronskim medijima, uključujući i one koji se pretežno čitaju u zajednicama, Skupštini, pravosudnim institucijama, pravnim fakultetima, advokatskoj komori, udruženjima sudija i tužilaca udruženja, političkim strankama, kao i u ostalim relevantnim pravnim licima i od strane pojedinaca, kako bi dobila predloge za kandidate za izbor jednog ili više sudija Ustavnog suda. Pojedinaac može sebe predložiti kao kandidata. Komisija će uzeti u razmatranje predložene kandidate koji ispunjavaju utvrđene uslove za izbor sudija Ustavnog suda i odbaciti kandidate koji ne ispunjavaju te uslove. Komisija primenjuje slične uslove kao i za izbor i imenovanje ostalih članova pravosuđa na Kosovu. Komisija obavlja razgovor sa predloženim kandidatima i podnosi Skupštini uži spisak kvalifikovanih kandidata koji može imati najviše 5 kandidata za jedno upražnjeno radno mesto, uključujući razloge prioriternih naloga. Postupak za sastavljanje užeg spiska pokreće Komisija.

128. Sudije EULEX-a imenuju se na osnovu postupka EU (bilo prmeštajem ili potpisivanjem ugovora) i dužnost obavljaju u trajanju od godinu dana, sa obnovljivim mandatom. Konačnu odluku o imenovanju donosi šef misije.
129. Iako je usavršen, sistem imenovanja, kojim se predviđa početni mandat od 3 godine, izaziva određenu zabrinutost. Kao prvo, predsednik Kosova interveniše dva puta u toku tog kratkog vremenskog perioda (pri prvom imenovanju i pri potvrđivanju u roku od 3 godine), što predstavlja sve veću disproporciju između uloge izvršnih (političkih) i sudskih nadležnosti. Drugo, trogodišnje inicijalno "testiranje" kandidata može dovesti do nejednake pozicije u odlučivanju između tih "probnih" sudija i redovno potvrđenih sudija. Prema mišljenju Tima za ocenu, probni proces može za nove buduće sudije i tužioce dovesti do nedovoljne bezbednosti i rizika samovolje, čime se narušava učvršćivanje sudske nezavisnosti na Kosovu. Sa druge strane, ovo nije u skladu sa relevantnim evropskim i internim standardima. Zbog toga se preporučuje **da se razmotri mogućnost izmene probnog sistema imenovanja sudija i tužilaca, kojim se predviđa početni trogodišnji mandat pre konačne potvrde mandata**. Što se tiče uslova za proveru podobnosti kandidata, Tim za ocenu poziva se na preporuku u stavu 209 u daljem tekstu.

#### *Ocenjivanje i planiranje stručnog usavršavanja*

130. SSK je organ nadležan za ocenjivanje i unapređivanje sudija. SSK utvrđuje kriterijume za ocenjivanje i unapređivanje sudija i sudija porotnika, što, između ostalog, uključuje sledeće: stručne sposobnosti, radno iskustvo i način rada, uključujući razumevanje i poštovanje ljudskih prava; sposobnost pravnog argumentovanja, stručnu osposobljenost, na osnovu prethodnih rezultata u karijeri, uključujući učešće u organizovanim vidovima obuke u kojima je ocenjivan učinak; veštine i sposobnosti analiziranja pravnih problema; sposobnost obavljanja dužnosti radnog mesta na nepristrasan, savestan, marljiv, odlučan i odgovoran način; komunikacijske sposobnosti; ponašanje van radnog mesta i

lični integritet.<sup>83</sup>

131. Osim toga, ukoliko se ocenjuje rad sudije ili sudije porotnika koji je član SSK, sudija ili sudija porotnik ne može učestvovati u razmatranju ili glasanju u SSK. Svaki sudija ili sudija porotnik čiji rad se ocenjuje mora dobiti rezultate procene i može podneti prigovor u pisanoj formi na bilo kakve zaključke ili nalaze.

#### *Premeštaj sudije*

132. U principu, sudija ne može biti premešten protiv svoje volje, osim ukoliko je drugačije predviđeno zakonom zbog efikasnog rada sudstva ili disciplinskih mera ili zbog vanrednih okolnosti.<sup>84</sup> U principu, SSK je nadležan za premeštaj i preraspoređivanje sudija iz jednog suda u drugi, što može trajati najduže šest (6) meseci u kontinuitetu, na osnovu zahteva predsednika suda. SSK može da uzeti u obzir celokupno iskustvo, integritet, sposobnost i sposobnosti rukovođenja tih sudija pri vršenju odgovarajućeg premeštaja i preraspoređivanja u sudovima.
133. Osim toga, postoji nekoliko izuzetaka od gorepomenutog pravila. U vanrednim okolnostima, predsedavajući SSK može privremeno premestiti sudiju u drugi sud ili kancelariju suda na najviše trideset (30) dana, osim ukoliko SSK odobri premeštaj na duži vremenski period.<sup>85</sup> Nakon davanja saglasnosti za imenovanje odgovarajućih predsednika sudova, SSK može, u bilo kom trenutku, izvršiti premeštaj sudije u drugi sud na vremenski period ne duži od šest (6) meseci. Ovaj vid premeštaja može se izvršiti u slučajevima kada drugi sud nema dovoljno sudija za pretres određenih predmeta iz svoje nadležnosti.<sup>86</sup> Sudije mogu podneti zahtev SSK da bude trajno premešteni u drugi sud.<sup>87</sup> Sudije imaju pravo da podnesu žalbu direktno Vrhovnom sudu protiv odluke SSK kojom se trajno izmeštaju ili premeštaju na vremenski period duži od šest (6) meseci. SSK donosi pravila i propise za utvrđivanje standard i procedura kojima se uređuju žalbe.<sup>88</sup>
134. Kao rezultat reforme sudske strukture uvedene Zakonom o sudovima 2013. god., očekuje se da se za vreme njenog sprovođenja realizuje proces premeštanja i preraspoređivanja sudija u sudove ustanovljene Zakonom o sudovima. Međutim, SSK mora uzeti u obzir i poštovati imenovanja, posebno imenovanja predsednika sudova, izvršena tokom postupka imenovanja, kako je predviđeno u stavu 1, člana 150 Ustava; kao i integritet, iskustvo, sposobnosti i sposobnosti rukovođenja kako su ocenjene u postupku imenovanja kao što je predviđeno u stavu 1, člana 150 Ustava, kao i načelo kojim se propisuje se premeštaj sudija ne može izvršiti protiv njihove volje.

#### *Prestanak radnog odnosa i razrešenje sa dužnosti*

135. Prema članu 104, stavovi 4-5 Ustava, sudija može biti razrešen dužnosti od strane predsednika na preporuku SSK zbog proglašenja krivim za teško krivično delo ili teže zanemarivanje dužnosti. Sudija ima pravo da podnese žalbu na odluku o razrešenju

---

<sup>83</sup> Član 19 ZSSK.

<sup>84</sup> Član 104 Ustava, član 20, stav 4 ZSSK i član 38 ZS.

<sup>85</sup> Član 20, stav 3 ZSSK.

<sup>86</sup> Član 20, stavovi 1 i 2 ZSSK.

<sup>87</sup> Član 20, stav 5 ZSSK.

<sup>88</sup> Član 20, stav 6 ZSSK.

direktno Vrhovnom sudu Kosova.<sup>89</sup> Razrešenje sudija je dodatno uređeno Zakonom o SSK. SSK utvrđuje, na osnovu disciplinskog postupka, da li neprofesionano postupanje sudije ili sudije porotnika opravdava razrešenje. Svaki predlog SSK-a za razrešenje sudije ili sudije porotnika sadrži u pisanoj formi navedene razloge za takav predlog i osnovne zaključke Disciplinske komisije. Predlog SSK za razrešenje podnosi se predsedniku i predmetnom sudiji ili sudiji porotniku u roku od petnaest (15) dana. U skladu sa Ustavom i ovim zakonom, predsednik odlučuje o predlogu SSK za razrešenje. SSK zvaničnim putem obaveštava sudije i sudije porotnike u vezi sa odlukom predsednika o davanju ili uskraćivanju saglasnosti za razrešenje sa dužnosti pre nego što se takva odluka sprovede.<sup>90</sup> SSK može odlučivati o razrešenju predsednika sudova i nadzornih sudija u apelacionom sudu i osnovnim sudovima na osnovu proglašenja krivim za krivično delo, izuzimajući prekršaje ili nakon što SSK utvrdi da je bilo pogrešnog rukovođenja, korupcije, nekompetentnosti ili neizvršavanja dužnosti radnog mesta. SSK uzima u obzir mišljenje sudija predmetnog suda ili kancelarije suda. Međutim, razrešenje dužnosti ne predstavlja razrešenje sudijske funkcije.<sup>91</sup> Sudije Ustavnog suda mogu biti razrešene dužnosti od strane predsednika na predlog dve trećine sudija ovog suda za počinjeno teško krivično delo ili za teže zanemarivanje dužnosti.<sup>92</sup> Sudije imaju pravo da podnesu žalbu na odluku o razrešenju. Međutim, ni Ustavom ni ZUS-om se ne predviđa pravo sudija US na žalbu.

#### *Plate i naknade*

136. Naknada za rad za sudije i tužioca predstavljala je problem dugo vremena. Godišnja plata sudije okružnog suda iznosila je oko 6.600 EUR do kraja 2010. god. Novim Zakonom o sudovima plate sudija su stavljene u odnos prema platama u drugim stubovima vlasti. Odredbe o platama sudija u sudovima opšte nadležnosti uređeni su Zakonom o sudovima<sup>93</sup> i stupile su na snagu 1. januara 2011. god. Godišnja bruto plata sudije osnovnog suda iznosi od približno 9.612 EUR (odsek za prekršaje) do 12.360 EUR (odeljenje za teške delikte, iznos ne manji od sedamdeset odsto (70%) plate predsednika osnovnog suda), dok plata sudije u apelacionom sudu iznosi oko 13.728 EUR (90% plate predsednika apelacionog suda). Plata predsednika Vrhovnog suda sada je vezana za platu premijera (17.316 EUR). Ostale sudije Vrhovnog suda, uključujući i Specijalno veće, primaju 90% tog iznosa (oko 15.252 EUR) ili platu ekvivalentnu plati ministra. Bruto plata predsednika Specijalnog veća Vrhovnog suda iznosi 16.020 EUR. Predsednik apelacionog suda prima bruto platu ekvivalentnu plati sudija Vrhovnog suda, dok plata predsednika osnovnih sudova odgovara plati sudija istog nivoa u apelacionom sudu. Nadzorni sudija kancelarije osnovnog suda prima platu u iznosu od devedeset pet odsto (95%) plate predsednika osnovnog suda (13.044 EUR). SSK je zadužen da donese plan dodatne naknade kojim se uvažavaju posebne dužnosti sudija koji rade u odeljenjima za teška krivična dela, privredni operat ili upravne sporove; međutim, iznos osnovne plate i dodatne naknade ni u kom slučaju sme biti veći

---

<sup>89</sup> Ovo uključuje namerno kršenje zakona od strane sudije; međutim, prekršaji su u svakom slučaju isključeni. Imunitet *pokriva, između ostalog*, razrešenje zbog preduzetih radnji, donetih odluka ili iznetih mišljenja u delokrugu nadležnosti sudija (videti član 107 Ustava). Teže zanemarivanje dužnosti trebalo bi da rezultuje pravosnažnim disciplinskim rešenjem.

<sup>90</sup> Član 38 ZSSK. Kao izuzetak, o razrešenju predsednika Vrhovnog suda Kosova može odlučivati predsednik Kosova na predlog SSK (videti član 103, stav 4 Ustava).

<sup>91</sup> Član 23, stav 1 ZSSK.

<sup>92</sup> Član 118 Ustava.

<sup>93</sup> Član 29 ZS.

devedeset odsto (90%) plate predsednika osnovnog suda.<sup>94</sup> Odgovarajuće plate sudija Ustavnog suda su 1,3 puta veće od plate sudija Vrhovnog.<sup>95</sup>

137. Zakonom je propisano da plata sudije ne može biti umanjena za vreme trajanja mandata na koji je sudija imenovan, osim kao vid disciplinske kazne izrečena u okviru nadležnosti SSK.<sup>96</sup> Iako su naknade za rad u sudstvu tek nedavno usklađene i primenjuju se tek od početka 2011. god., postoji Nacrt zakona o platama visokih javnih zvaničnika koji je Vlada usvojila u julu 2012. godine i koji će ući u skupštinsku proceduru. Cilj ove inicijative, koja je trpela i kritike, jeste da se ustanovi usklađen okvir koji se primenjuje na sve javne institucije koje koriste budžetska sredstva. Osnovna naknada će se obračunavati prema osnovnoj stopi, koja će biti utvrđena podzakonskim aktima, pomnoženoj faktorom koji odgovara svakoj kategoriji visokog javnog funkcionera.<sup>97</sup>
138. Ne postoje druge važeće naknade za sudije.

### Vođenje predmeta i sudski postupak

#### *Dodeljivanje predmeta*

139. Kao deo Programa modela sudova koji podržava USAID-ov Program za podršku pravosuđu na Kosovu, SSK je u aprilu 2010. godine usvojio administrativni Priručnik za rukovođenje sudovima<sup>98</sup> i standardne operativne procedure [u daljem tekstu: Priručnik o rukovođenju sudovima]. Ovaj priručnik, koji daje smernice praktičarima i ne zamenjuje nijedan zakon, uredbu ili drugi podzakonski akt, sadrži, između ostalog, predloge za izradu procedura za dodeljivanje predmeta sudijama od strane kolegijuma sudija, kao deo godišnjeg radnog plana, kao i za obavljanje dužnosti dodeljivanja od strane sudskih pisara, koje je predmet kontrole šefa pisarnice.<sup>99</sup> Kada se novi predmet zavede u sudu, mora se dodeliti nadležnom sudiji ili predsedavajućem sudskog veća. Dodeljivanje predmeta obavlja sudski pisar pod nadzorom šefa pisarnice, primenjujući smernice za dodeljivanje sudskih predmeta koje je doneo kolegijum sudija u godišnjem radnom planu.
140. U praksi, dodeljivanje predmeta ne prati usaglašene ili transparentne procedure u sudovima opšte nadležnosti. U mnogim sudovima, dodeljivanje predmeta nadgleda predsednik suda koji u tom pogledu ima značajno diskreciono pravo. U Etičkom kodeksu sudstva navodi se da na dodeljivanje predmeta ne bi trebalo da utiču želje stranaka ili bilo koje zainteresovane strane i da bi sistem dodeljivanja predmeta trebalo da se zasniva na "izvlačenju žrebom, automatskom dodeljivanju prema abecednom redu ili nekom sličnom sistemu".<sup>100</sup> SKK je usvojio posebnu uredbu<sup>101</sup>, kojom se utvrđuju radne

---

<sup>94</sup> Član 29, stav 1, 1.7 ZS.

<sup>95</sup> Član 15, ZUS.

<sup>96</sup> Član 29, stav 2 ZS.

<sup>97</sup> Kao aneks ovog nacrta zakona postoji tabela sa multiplikatorima/faktorima (koeficijentima). Postoji opadajući niz koeficijenata počev od 15 (za predsednika) koji opada prema kategorijama funkcionera. Kao primer, predsednik Ustavnog suda ima na istom je nivou kao predsednik skupštine i premijer; sudije Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, državni tužilac, glavni specijalni tužilac i direktor KABPK na istom su nivou kao i neke druge kategorije. Određene kritike koje dolaze od aktera u sudskoj vlasti više se odnosi na druge nivoe sudija i tužilaca i na njihov položaj.

<sup>98</sup> Priručnik je zamenila Uredba SSK o internoj organizaciji sudova koja je na snazi od 4. januara 2013. god.

<sup>99</sup> Videti Poglavlje III, Deo 3, strana 73.

<sup>100</sup> KEPPS, III.B.5.

norme za sudije na svim nivoima redovnih i prekršajnih sudova na Kosovu i Privrednog suda. Kada predmet stigne u sud, u zavisnosti da li je reč o upravnom, parničnom, privrednom ili krivičnom predmetu, zavodi se prema broju koji mu se dodeljuje i podacima od značaja za predmet. Međutim, dodeljivanje se ne vrši nasumično, na osnovu broja sudija. Nakon što sudija završi rad na predmetu, predmet se ponovo vraća pisaru i nakon toga se u pisarnici evidentira kao završen predmet i dostavlja se stranama. Predmet se arhivira nakon prijema povratnice da su strane primile rešenje. Predmete zavodi centralna pisarnica. Svaki sud ima pisarnicu koja je nadležno telo koje prima sve predstavke upućene sudu. Centralna pisarnica vodi evidenciju predmeta tako što svaki predmet zavodi prema tome da li je parnični, krivični, upravni ili predmet neke druge kategorije. Centralna pisarnica šalje saopštenja (dopise i pozive) svim stranama u predmetu. Po završetku postupka ova služba arhivira sve predmete.

141. Različiti sagovornici obavestili su Tim za ocenu da nasumično dodeljivanje predmeta sudijama u sistemu sudova opšte nadležnosti nije uobičajena praksa i da se povremeno primenjuje, između ostalog zbog subjektivnog sagledavanja, kao i zbog veoma značajnog diskrecionog prava predsednika sudova. Prema mišljenju Tima za ocenu, nasumično dodeljivanje predmeta na osnovu profesionalnih i objektivnih kriterijuma jedna je od institucionalnih garancija da se izbegne uplitanje u i nepropisno vršenje uticaja na odluke sudova. Osim toga, pravilna primena objektivnog dodeljivanja predmeta uključena je kao jedna od ključnih mera borbe protiv korupcije u novousvojenim strateškim dokumentima (Akcioni plan). To što taj system ne funkcioniše pravilno moglo bi da dovede do opasnosti zloupotrebe u politički osetljivim predmetima, uključujući predmete koji se odnose na korupciju. Iz tog razloga, preporučuje se **da se obezbedi odgovarajuće funkcionisanje nasumičnog dodeljivanja predmeta, kako je popisano Uredbom o internoj organizaciji sudova.**

#### *Načela javnog pretresa i pretresa predmeta bez nepotrebnog odlaganja*

142. Nedostatak transparentnosti u aktivnostima pravosuđa jedan je od faktora koji utiču na negativnu percepciju građana i nedostatak poverenja u pravosudni sistem. Pored različitih memoranduma o razumevanju koje je SSK potpisao u cilju praćenja sudskih pretresa, ne postoje druge mere usredsređene na pristup sudovima i zahteve za transparentnošću. Prema izveštaju OEBS-a, sudije, naročito one koje vode pretres u parničnim predmetima, održavanju saslušanja u svojim kancelarijama. U mnogim slučajevima korišćenje nečije kancelarije nastaje iz nužde, jer sudnice nisu na raspolaganju. Međutim, čak i kada sudnice jesu na raspolaganju, neke sudije odluče da vode postupak u svojoj kancelariji. Premda to može biti lakše, održavanjem sudskih procesa na takvom mestu dolazi do veće mogućnosti njihovog prekidanja, ograničava se pristup javnosti onome što bi trebalo da bude javni postupak i pospešuje se osećaj neformalnosti.<sup>102</sup>
143. U smislu člana 31 Ustava, svako ima pravo na pravičan i nepristrasan javni pretres svog slučaja u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je osnovan zakonom. Pored značajnog broja zaostalih predmeta u pravosudnom sistemu (videti u

---

<sup>101</sup> Uredba o utvrđivanju radnih normi za sudije. Dostupna na:

[http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Rregullo-re-per-Norma\\_ENG-janar-2012\\_760161.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Rregullo-re-per-Norma_ENG-janar-2012_760161.pdf)

<sup>102</sup> Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalna i funkcionalna dimenzija, Izveštaj OEBS-a, 2012. god., strana 20.

prethodnom tekstu) statistički podaci pokazuju da od ukupnog broja pritužbi koje je primila Kancelarija disciplinskog tužioca, zanemarivanje sudskih funkcija u vidu odlaganja predstavlja u proseku oko 40% ukupnog broja primljenih pritužbi.

144. Kako je prethodno naglašeno, Tim za ocenu smatra da su trenutna nastojanja u cilju povećanja transparentnosti rada sudskog sistema i dalje nedovoljna. Iako su dostupni, izveštaji SSK (kvartalni, godišnji, statistički ili drugi izveštaji) sadrže podatke i statistiku o radu sudova, međutim, njihova korisnost za informisanje javnosti i u svrhu transparentnosti je neodgovarajuća ili čak minimalna. Opšti trend takvih izveštaja je da se odnose na globalne podatke i proceduralne radnje u predmetima ali nema informacija o materijalnim aspektima, tipologiji predmeta i krivičnih dela, načinima rešavanja predmeta (obustavi postupka i osuđujućim presudama, itd.).<sup>103</sup> Pored toga, izgleda da čak i odluke SSK ali i izveštaji drugih struktura SSK (odnosno Kancelarije disciplinskog tužioca, Jedinice za ocenu rada sudova i KOPS) nisu dostupni ili se objavljuju periodično.<sup>104</sup> Uz to, pored Ustavnog i Vrhovnog suda, odluke redovnih sudova ostalih nivoa generalno još uvek nisu dostupne javnosti, osim zainteresovanim stranama, niti se objavljuju, odnosno postavljaju na internetu. Takođe je važno napomenuti da su postojeći podaci i statistika u vezi sa radom sudstva i dalje fragmentirani. Premda su aktivnosti sudova na Kosovu opisane na internet prezentaciji SSK i na nekoliko internet prezentacija određenih sudova, aktivnosti i odluke u nadležnosti EULEX-ovih sudija opisane su na internet stranici EULEX-a ali ne postoje njihovi međusobni linkovi. Odgovori koje su dale domaće vlasti, razgovori tokom terenske posete, kao i informacije prikupljene nakon posete učvrstile su mišljenje Tima za ocenu u pogledu kritičnog stepena neusklađenosti statistike, pored njene manjkavosti, kojom raspolažu različiti nadležni organi (KABPK, policija, tužilaštva i sudovi). Po mišljenju Tima za ocenu, uprkos činjenici da se takvi statistički podaci u velikoj meri ne podudaraju, postojeće stanje odražava bitne manjkavosti u usklađenom rukovođenju i interakciji između nadležnih institucija i ne obezbeđuje odgovarajući nivo rukovođenja u operativnom lancu od krivičnog izveštavanja, istrage, sudskog gonjenja do donošenja presude u nekom predmetu korupcije. Nadalje, nakon nedavnog pozitivnog primera Vrhovnog suda, pokretanje mehanizama rukovođenja predmetima u drugim nivoima pravosudnog sistema, davanjem posebnog prioriteta povećanoj transparentnosti i pomoći građanima, bi bio neophodan korak u cilju poboljšanja opšte percepcije i da povećanja poverenja javnosti u sistem i rad pravosuđa. Objavljivanje sudskih postupaka i dostupnost javnosti dnevnog reda, rasporeda i moguće izmene rasporeda takođe moraju da se obezbede za sve sudove, uzimajući, međutim, obavezno u obzir, potrebu za zaštitom pravičnosti i integriteta predmeta, privatnosti ili bezbednosti žrtve ili svedoka ili identiteta posebno ugroženih lica. Na toj osnovi, preporučuje se **(i) da se uspostavi transparentan i objedinjen sistem čuvanja informacija i pristupa informacijama o sudskim predmetima koji bi obuhvatio sve faze istrage, sudskog gonjenja i suđenja; (ii) da se poboljša rukovođenje predmetima, izveštavanje i dostupnost statistike u sudskom sistemu, posebno u pogledu korupcije i sličnih krivičnih dela, posebno obezbeđujući bolje usklađivanje sa uslugama tužilaštva; i (iii) da se poboljša transparentnost krivičnog pravnog sistema u odnosu na širu javnost i medije, naročito u kontekstu sprečavanja i borbe protiv korupcije.**

---

<sup>103</sup> Ovakve podatke i informacije svake godine objavljuje Agencija za statistiku Kosova na osnovu podataka dobijenih od SSK. Međutim, objavljuje se samo statistika suda (ovo nije slučaj sa podacima tužilaštva ili policije). Za dodatne informacije videti: <http://esk.rks-gov.net/ENG/justice/publications>

<sup>104</sup> Na internet prezentaciji SSK nema objavljene odluke za 2010. godinu, već postoje samo jedna odluka za 2011. godinu i 2 za 2012. godinu (datum poslednjeg pristupa: 11. februar 2012. god.).

## Etička načela i pravila ponašanja

145. Etička načela i osnovne vrednosti pravosudnog sistema uređene su u ZS i odgovarajućim etičkim pravilima. Odredbama ZS propisuje se sledeći način postupanja za sudije: treba da budu nezavisni, nepristrasni, da nisu ni na koji način podložni uticaju bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica, uključujući javna tela; trebalo bi da rade objektivno, nepristrasno i nezavisno; treba da pokažu dostupnost i poštovanje za stranke i svedoke i budnost u održavanju najvišeg nivoa nadležnosti; treba da štite poverljivost svih informacija koje nisu javnog karaktera; ne treba da daju komentare medijima i ne treba da razmenjuju informacije u interesu jedne strane (*ex parte*) sa bilo kim u vezi sa predmetima.<sup>105</sup> SSK nadležan je da donese kodeks profesionalne etike za sudije, sudije porotnike i sudsku administraciju.<sup>106</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za sudije [u daljem tekstu: KEPPS] važi za sve profesionalne sudije na Kosovu. Isti se generalno pridržava međunarodno priznatih osnovnih načela kojima se od sudija zahteva da svoje sudske i aktivnosti van suda obavljaju na način kojim se promoviše poverenje javnosti u dostojanstvo, integritet i nezavisnost sudstva.<sup>107</sup> KEPPS je organizovan u 3 poglavlja (u vezi sa opštim načelima, konkretnim pravilima etike i konkretnim pravilima profesionalnog ponašanja) i 31 dela i obuhvata, između ostalog, sledeća načela/aspekte: nezavisnost, nepristrasnost generalno, nepristrasnosti i postupanje sudija u obavljanju sudijske funkcije, nepristrasnost i ponašanje van suda, druge profesionalne aktivnosti sudije. KEPPS-om se predviđa da sudija: poštuje visoke standarde profesionalnog i ličnog ponašanja; poštuje zakon i postupa u skladu sa njim; obavlja dužnosti u radnog mesta nepristrasno i revnosno; izbegava svaki postupak ili situaciju koja bi mogla dovesti do toga da integritet, nepristrasnost ili nezavisnost sudije budu dovedeni u pitanje; obavlja svoje dužnosti u skladu sa međunarodno priznatim standardima ljudskih prava.<sup>108</sup> Sudije takođe moraju da zakon primenjuju bez diskriminacije. Sudije su u obavezi da postupaju nepristrasno i nezavisno u svim predmetima, da budu oslobođeni bilo kakvog spoljnog uticaja i da sudijske dužnosti obavljaju na osnovu činjenica i važećih zakona u svakom slučaju, bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, podsticanja, pritisaka, pretnji ili uplitanja, neposredno ili posredno, sa bilo koje strane.
146. Odredbe KEPPS-a primenjuju se ne samo na profesionalni rad sudije već i na njegov privatni život, kada ponašanje sudije može narušiti na sliku o sudiji u javnosti, što se odražava na sudstvo u celini. Sudije moraju da se održavaju i unapređuju najviše standarde profesionalizma i pravne stručnosti i u tom cilju da se kontinuirano pravno edukuju i pohađaju obuke kako je utvrđeno od strane SSK, a kada to nije u suprotnosti sa drugim sudijskim dužnostima.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Članovi 3, stav 2; 34 i 35, stav 1 ZS.

<sup>106</sup> Član 4, stav 1, 1.17 ZSSK. Ne postoje etička pravila koja su nedavno usvojena i objavljena radi primene ove zakonske odredbe. Međutim, Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za sudije, kao i Kodeks etike i ponašanja sudija porotnika koji su i dalje na snazi, usvojio je, 25. aprila 2006. godine, SSK, na osnovu Administrativnog uputstva UNMIK-a br. 2006/8 o sprovođenju Uredbe UNMIK-a br. 2005/52 o osnivanju Sudskog saveta Kosova. Oba kodeksa sadrže slična pravila, uz mali broj izuzetaka.

<sup>107</sup> KEPPS, I.1.

<sup>108</sup> KEPPS, I.2.

<sup>109</sup> *Ibid*, III.3, 6.

147. U vršenju sudijske dužnosti sudija ne sme koristiti reči ili se ponašati na način kojim se ispoljavaju pristrasnost ili predrasude i neće dopustiti osoblju, sudskim zvaničnicima i drugima koji su pod njegovim rukovodstvom i kontrolom da to čine. Sudija mora biti dostupan za pojedince i ukazati im poštovanje, biti strpljiv, dostojanstven i uljudan prema strankama u sporu, optuženima, svedocima, advokatima, tužiocima, drugim sudijama i sudijama porotnicima i prema bilo kojim trećim licima sa kojima ostvaruje kontakt u sklopu svojih dužnosti/u svojstvu službenog lica i trebalo bi da zahteva recipročno ponašanje od pravnika, osoblja i sudskih zvaničnika i drugih sa kojima može doći u kontakt tokom sudskog postupka ili koji su pod njegovim/njenim rukovodstvom i kontrolom.<sup>110</sup> Što se tiče Ustavnog suda, Kodeks ponašanja za njegove sudije je u završnoj fazi izrade.
148. Tim za ocenu uvažava važnost pravila etike i profesionalnog postupanja koje imaju za cilj da se njima utvrde standardi integriteta i postupanja kojih sudije treba da se pridržavaju, da sudijama pomognu da zadovolje te standarde i da javnost njima bude upoznata sa tim kakvo ponašanje imaju pravo da očekuju od sudija. Sagovornici sa kojima se sastao Tim za ocenu saopštili su da je, u oktobru 2012. god., SSK usvojio Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za članove SSK, koji se zasniva na Zakonu o SSK. Međutim, i KEPPS i KEPPSP (koji se odnosi na sudije porotnike) zasnivaju se na pravnom okviru koji je prethodio onom koji je trenutno na snazi. Pored toga, njihova preventivna uloga se čini dosta marginalnom u postojećem kontekstu. Da bi se obezbedio sveobuhvatni i ažurirani regulatorni okvir za etička pitanja i da bi se podigla svest sudija preporučuje se **da se ažuriraju pravila etičkog i profesionalnog ponašanja za sudije, tako što će se dodati odgovarajuće smernice, posebno u vezi sa sukobom interesa i sličnim oblastima (naročito sa primanjem poklona i drugih koristi, nespojivošću funkcija i dopunskim delatnostima)**. Ustavni sud takođe se poziva da usvoji etička pravila za svoje sudije.

#### Sukob interesa<sup>111</sup>

149. Sukob interesa se definiše kao "stanje nespojivosti između službene dužnosti i privatnog interesa visokog zvaničnika, kada isti ima neposredne ili posredne privatne, lične ili imovinske interese koji mogu uticati ili se čini da utiču na njegovo zakonito, transparentno, objektivno i nepristrasno postupanje u obavljanju javne funkcije". U privatni interes spadaju novčani i nenovčani interesi bilo kojeg visokog zvaničnika utvrđeni zakonom koji utiču na njegovo odlučivanje.<sup>112</sup> Kad god se stvarni ili potencijalni sukob interesa javlja, visoki zvaničnik mora: (i) da ga lično spreči i reši; (ii) da se što pre konsultuje sa svojim neposrednim rukovodiocem ili organom uprave koji, u slučaju nedoumice, može ovaj predmet uputiti na rešavanje Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> *Ibid*, III.7-10.

<sup>111</sup> Ova relevantna analiza sukoba interesa takođe važi za druge, naredne delove ovog izveštaja jer ZSSI obuhvata sve javne zvaničnike, uključujući sudije, tužioce, policiju, poslanike Skupštine, članove vlade, itd.

<sup>112</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, br. 04/L-051, od 31. avgusta 2011. god. [u daljem tekstu: ZSSI], član 6 i član 3.1.2.

<sup>113</sup> Član 8 ZSSI.



## Zabrana ili ograničenje određenih delatnosti

### *Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti*

150. Načelo nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama u državnim organima, političkim strankama i drugim delatnostima utvrđena je u članu 106 Ustava. Shodno tome, sudiji je Ustavom zabranjeno da radi u bilo kojoj državnoj instituciji osim u sudstvu i da bude angažovan u političkim aktivnostima, da se bavi nezakonitim aktivnostima ili aktivnostima koje nisu u skladu sa načelima sudske nezavisnosti i nepristrasnosti.<sup>114</sup> Uz to, sudiji je zabranjeno da obavlja bilo kakvu drugu dužnost ili da pruža usluge koje mogu uticati ili mogu biti viđene tako da utiču na njegovu nezavisnost i nepristrasnost ili mogu na drugi način biti nespojive sa obavljanjem dužnosti sudije ili sa odredbama Kodeksa ponašanja za sudije. U primere ovakvih zabrana, onako kako su navedene u zakonu i etičkim pravilima, spadaju, između ostalog, zabrana angažovanja u bilo kojoj drugoj delatnosti koja nije u skladu sa sudijskom funkcijom, uključujući članstvo u političkoj stranci, pokretu ili nekoj drugoj političkoj organizaciji, kao i uzimanje učešća u bilo kakvom političkom delovanju i traženje ili obavljanje bilo kakve političke funkcije; obavljanje drugih pravnih poslova ili privatno vršenje bilo kakve pravosudne ili sudske funkcije (kao što je angažman u svojstvu branioca, sudije ili medijatora – posrednika u postupku mirenja); korišćenje svog položaja za ostvarivanje koristi za sebe ili za nekog drugog; učestvovanje u finansijskim i poslovnim transakcijama koje mogu negativno uticati na sudijsku nepristrasnost ili obavljanje sudijskih dužnosti; bavljenje bilo kakvom nesudijskom delatnošću u toku radnog vremena, bez prethodno dobijene saglasnosti SSK i primanje bilo kakve naknade za bilo kakav drugi angažman u toku radnog vremena, bez saglasnosti SSK.<sup>115</sup> Sudije mogu biti imenovane za staratelje ili lične zastupnike samo u slučajevima predviđenim zakonom.<sup>116</sup> Sudijama je zabranjeno da koriste svoj položaj ili informacije koje dobiju zahvaljujući položaju bilo za ostvarivanje lične koristi ili za lične koristi drugih lica. Sudija ne sme lično tražiti finansijska sredstva za organizaciju ili agenciju, ne sme dozvoliti da se njegovo ime koristi za prikupljanje finansijskih sredstava ili dozvoliti da se koristi ugled sudijske funkcije za tu svrhu.<sup>117</sup>
151. Shodno odredbama ZSSI (Zakona o sprečavanju sukoba interesa) u visoke zvaničnike spadaju takođe spadaju sudije i tužioci. Dakle, kada se radi o dopunskim delatnostima, sudija u svojstvu visokog zvaničnika ne može biti rukovodilac ili član rukovodećeg ili upravnog organa privatnog preduzeća. Takođe ne može biti rukovodilac ili član rukovodećih organa neprofitnih organizacija. Visoki zvaničnik ne može privatno raditi kao: advokat, beležnik, licencirani stručnjak ili konsultant, zastupnik ili predstavnik gorepomenutih organizacija. Sa druge strane, visoki zvaničnik ne može aktivno ostvarivati svoja vlasnička prava nad akcijama ili udelima u kapitalu privrednog društva, bez obzira na delatnost istog (obaveza prenosa prava na drugo lice od poverenja – prenos upravljačkih prava).
152. Zakonom o SSI dopušta se mogućnost da sudija bude član upravnog organa javnog preduzeća ili akcionarskog društva u javnoj svojini ili član upravnih ili nadzornih organa drugih neprofitnih pravnih lica i pravnih lica koja se bave naučnom, sportskom,

---

<sup>114</sup> Član 106 (1-2) Ustava.

<sup>115</sup> Član 35 ZS ; KEPPS, II.B.2, 5, 7, 8.

<sup>116</sup> KEPPS, II.B.8.

<sup>117</sup> KEPPS, II.B.6.

obrazovnom, kulturnom i humanitarnom delatnošću ali bez prava na naknadu za rad u vidu redovne plate, izuzev, kada se to može primeniti, odgovarajuće naknade troškova. Pored toga, sudija se može baviti naučnim, sportskim, obrazovnim, kulturnim i humanitarnim radom, osim ukoliko je drugačije predviđeno drugim zakonima. Sudija takođe može ostvarivati dobit po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava.<sup>118</sup>

153. Na kraju, u Zakonu o suzbijanju korupcije takođe se eksplicitno spomogne sukob interesa, gde se navodi: "U slučaju sukoba između ličnih i opštih interesa, od službenog lica zahteva se da postupa u skladu sa opštim interesima. Sukob između ličnih i opštih interesa postoji kada se vršenjem određenih službenih ili drugih radnji zadire u materijalne ili druge interese službenog lica ili lica koje sa njim živi u porodičnoj zajednici".<sup>119</sup> U Zakonu o sprečavanju sukoba interesa daje se još jedna definicija iste materije, koja ima veću pravnu snagu od prethodne. Ove odredbe se direktno primenjuju i na sudije.
154. Bez obzira na ustavno načelo nespojivosti funkcija, Zakonom o sudovima propisuje se da se sudije mogu baviti takozvanim "stručnim delatnostima", gde se navodi da sudije mogu učestvovati u radu stručnih organizacija koje promovišu nezavisnost sudstva, unapređuju obrazovanje sudija i pospešuju efektivnost sudova. Sudije mogu učestvovati na stručnim ili naučnim skupovima, predavanjima i obukama ili u drugim pravnim projektima i mogu primati naknadu za taj rad, pod uslovom da ne postoji sukob interesa i da to nije u suprotnosti sa zakonom, kodeksom sudske etike ili sa drugim podzakonskim aktima. Sudije se mogu baviti pisanjem stručnih ili naučnih radova ali ne smeju koristiti ili otkrivati sadržaj sudskih razmatranja ili informacije prikupljene u sudskom postupku koje nisu sadržane u pisanoj odluci. Sudije koje primaju naknadu za učešće u radu predviđenu ovim članom moraju tu naknadu prijaviti SSK.<sup>120</sup>
155. Međutim, u postojećem pravnom okviru ne postoji sveobuhvatna zabrana za sudije da ostvaruju zaradu povrh ličnog dohotka; umesto toga, sudije ne smeju prihvatati naknadu za drugu delatnost tokom radnog vremena bez saglasnosti SSK. Za sudije koje dobiju takvu saglasnost, naknada mora biti razumna i ne sme iznositi više od 25% uobičajene sudijske plate, niti se njom sme stvoriti utisak da je neprimerena.<sup>121</sup> Sudije takođe ne bi trebalo da se bave drugim delatnostima koje su nespojive sa poverenjem u nepristrasnost ili nezavisnost sudija ili kojima se može negativno uticati na njihovu sposobnost da sa pažnjom i u razumnom vremenskom roku rešavaju sudske stvari. Kao izuzetak, sudija može da se bavi određenim delatnostima, kao što su naučni rad, predavanja ili delatnosti koje se odnose na pravo, pravni sistem i vršenje sudijske funkcije, sve dok te delatnosti ne utiču na nezavisnost ili na ugled sudijske funkcije.<sup>122</sup>
156. Kada su u pitanju sudije Ustavnog suda, oni nemaju pravo da budu članovi političkih stranaka, pokreta ili bilo kojih drugih političkih organizacija, članovi odbora u javnim preduzećima, granskim udruženjima ili NVO ili članovi sindikata i ne mogu obavljati nijednu drugu javnu ili stručnu funkciju za koju se isplaćuje naknada za rad. Kao

---

<sup>118</sup> ZSSI, članovi 10, 11.1 i 15 (2)-(4).

<sup>119</sup> Zakon o suzbijanju korupcije, Zakon br. 2004/34, član 24. Videti takođe stav 22 o preklapanju ove definicije sa definicijom u ZSSI iz 2011. god.

<sup>120</sup> ZS, član 32.

<sup>121</sup> KEPPS, II.B.2, 3.

<sup>122</sup> KEPPS, II.B.1.

izuzetak, dozvoljeno je obavljanje funkcije predavača pravnih nauka na akreditovanom univerzitetu. Uz to, naučne delatnosti bez naknade ili angažman u svojstvu člana u institutima ili udruženjima pravnika, dobrotvornim, kulturnim, sportskim i drugim organizacijama bez naknade, sve dok se te delatnosti ne odnose na neku političku stranku, ne smatraju se javnom ili profesionalnom funkcijom.

157. Kao što je već objašnjeno, angažovanje sudija u eksternim delatnostima ili mogućnost ostvarivanja zarade van radnog vremena nije u potpunosti zabranjena. Problem može nastati kada sudije (i tužioci) ostvaruju zaradu van radnog vremena uglavnom u privatnim subjektima, na univerzitetima, itd. Ovaj vid delatnosti retko je uređen propisima i SSK nema stvarnu nadležnost da vrši nadzor. Pored toga, ne postoje transparentna pisana pravila na osnovu kojih se ovaj "izuzetak" može odobriti. Preporučuje se **da SSK usvoji transparentne smernice u pogledu saglasnosti za eksterni angažman sudija kao izuzetak, uključujući jasno obrazloženje koje će se koristiti prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti za takve izuzetke.**

#### *Izuzete sudija i rutinski opoziv sa funkcije*

158. Razlozi za izuzete sudije od suđenja u određenom predmetu predviđeni su u Zakonu o krivičnom postupku (Poglavlje III: Izuzete, članovi 39-43) i u Zakonu o parničnom postupku (članovi 67-72). Oni, između ostalog, uključuju situacije kada je sudija zadobio povredu usled počinjenog krivičnog dela; kada je sudija bračni ili vanbračni drug, krvni srodnik po vertikalnoj liniji bilo kog stepena srodstva ili po pobočnoj liniji do četvrtog stepena srodstva ili srodnik po bračnoj liniji do drugog stepena srodstva okrivljenog lica, branioca, tužioca, oštećenog lica ili njegovog pravnog zastupnika ili punomoćnika; kada je sudija zakonski staratelj, šticećenik, usvojenik ili usvojilac, hranilac ili hranjenik okrivljenog lica, branioca, tužioca ili oštećenog lica; kada je, u istom krivičnom predmetu, sudija učestvovao u postupku kao tužilac, branilac, pravni zastupnik ili punomoćnik oštećenog, odnosno tužioca ili ukoliko je saslušan kao svedok ili veštak; kada postoji sukob interesa definisan odgovarajućim zakonom. Osim toga, sudija se izuzima ukoliko je učestvovao u prethodnim postupcima u istom krivičnom predmetu, izuzev u slučaju da je učestvovao kao član veća za posebne dokazne radnje ili kao član pretresnog veća. Sudija će takođe biti izuzet u slučaju da se predoče i utvrde okolnosti kojima se dovodi u sumnju njegova nepristrasnost ili je njima stvoren utisak da je postupao neprimereno. Zahtev za izuzete podnosi sudija lično ili ga podnose strane u sporu, a za posledicu ima momentalno obustavljanje daljnjih radnji i o istom odlučuje predsednik predmetnog suda. Postoji mogućnost podnošenja žalbe na odluku kojom se odbija zahtev za izuzete sudije. Kada se radi o sudijama Ustavnog suda, članom 18 ZUS predviđa se izuzete sudije od učestvovanja u postupku, bilo po službenoj dužnosti ili na zahtev neke od strana, kada je sudija interesna strana u predmetu koji razmatra Ustavni sud; ili je u bračnoj ili vanbračnoj vezi ili u porodičnom odnosu sa nekom od strana u postupku, u skladu sa važećim zakonom; ili kada je po službenoj dužnosti radio na predmetu pre nego što je isti upućen Ustavnom sudu.
159. Prema KEPPS-u, ukoliko je sudija u situaciji koja bi mogla da dovede do toga da njegova nezavisnost bude dovedena u pitanje, u obavezi je da zainteresovanim stranama saopšti činjenice o toj situaciji i da ih obavesti o svom potencijalnom izuzeću. U svakom slučaju, ukoliko sudija stekne saznanja o bilo kakvom drugom sukobu interesa ili ukoliko postoje neke druge okolnosti zbog kojih bi njegova nepristrasnost mogla biti dovedena u sumnju, dužan je da obustavi sve radnje u tom predmetu i da o takvim

okolnostima obavesti predsednika suda, osim ukoliko je drugačije propisano zakonom.<sup>123</sup>

### *Finansijski interesi*

160. Sudija koji poseduje akcije ili udele u kapitalu preduzeća trebalo bi da svoja prava rukovođenja i upravljanja preduzećem prenese na drugo lice od poverenja. Sudija koji je eventualno član upravnog tela javnog preduzeća ili akcionarskog društva u javnoj svojini nema pravno ni na kakvu naknadu u vidu redovne plate<sup>124</sup> Pored toga, kako je predviđeno etičkim kodeksom, sudija se mora uzdržavati od finansijskih i poslovnih aranžmana koji imaju tendenciju da negativno utiču na njegovu nepristrasnost, da ometaju pravilno obavljanje sudijskih dužnosti, da iskoriste njegov sudijski položaj ili da ga upletu u transakcije sa advokatima ili licima koja bi po svoj prilici mogla da se nađu pred sudom u kojem on radi.<sup>125</sup> Sudija je naročito u obavezi u pogledu sledećeg: da izbegava bilo kakav potencijalni sukob interesa po osnovu porodičnih ili socijalnih odnosa, kao i po osnovu finansijskih i profesionalnih odnosa.<sup>126</sup>

### *Pokloni*

161. Prema KEPPS-u, sudija i njegova porodica neće, ni pod kojim uslovima, prihvatati poklone, činidbe, povlastice ili obećanja u pogledu materijalne pomoći od bilo kog lica koje ima neposredan ili posredan interes u predmetu u kojem sudi predmetni sudija.<sup>127</sup> Osim toga, pokloni su preciznije uređeni Zakonom o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike. Načelno, javni zvaničnici ne bi trebalo da traže ili prihvataju poklone ili druge činidbe, bilo za sebe lično ili za članove uže porodice, a koji imaju veze sa obavljanjem službene dužnosti i koji imaju ili mogu imati uticaja na obavljanje službenih dužnosti. Ovde ne spadaju protokolarni ili prigodni pokloni i oni postaju svojina institucije (ukoliko prigodni poklon nije lične prirode). U svakom slučaju, javni zvaničnici ne bi trebalo da primaju novčane poklone ili više od jednog poklona godišnje od istog lica ili institucije. Javni zvaničnik ima obavezu da pisanim putem obavesti svog pretpostavljenog ukoliko mu je ponuđen ili dat bilo kakav poklon bez prethodne najave ili u vanrednim okolnostima. U slučaju kada je zvaničnik na čelu neke institucije, trebalo bi da obavesti Kosovsku agenciju za borbu protiv korupcije.<sup>128</sup>

### *Primljene koristi i evidencija istih*

162. Zvaničnik bi trebalo da sve primljene poklone i njihovu vrednost, kao i imena lica koja su dala poklone, upiše u evidenciji poklona koju priprema Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, a vodi je institucija u kojoj službeno lice obavlja dužnost. Evidencija poklona je javna. Relevantne institucije dužne su da osiguraju javni pristup takvim

---

<sup>123</sup> KEPPS, II.A.3, c-d.

<sup>124</sup> ZSSI, članovi 14 i 15 (2-3).

<sup>125</sup> KEPPS, II.B.7.

<sup>126</sup> *Ibid*, II.A.3.b.

<sup>127</sup> KEPPS, II.B.5.

<sup>128</sup> Zakon o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050 [Zakon o prijavljivanju imovine i poklona], član 11. Prema članu 3 ovog zakona, u visoke javne funkcionere spadaju sudije i tužioci, sudije Ustavnog suda i sekretar Ustavnog suda (stav 1.1.10.)

evidencijama, u skladu sa procedurama predviđenim Zakonom o uvidu u javna dokumenta. Javne institucije koje su dužne da vode evidenciju poklona moraju Agenciji dostaviti primerke evidencije iz prethodne godine, najkasnije 31. marta sledeće godine. KABPK vrši proveru evidencija poklona.<sup>129</sup>

163. Pored toga, prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa (koji se, kao što je prethodno pomenuto, odnosi i na sudije) za vreme obavljanja njihovih dužnosti, visokim zvaničnicima je zabranjeno da preduzimaju sledeće radnje:
- da traže ili primaju nagradu ili obećanja da će biti nagrađeni za obavljanje svojih dužnosti;
  - da stiču bilo kakvo pravo ili da primaju obećanja da će steći bilo kakva prava u slučaju kada je prekršeno pravno načelo ravnopravnosti;
  - da traže, prisvajaju i primaju vrednosti ili nagrade za sebe ili druga lica kao naknadu za svoj glas u postupku odlučivanja;
  - da vrše uticaj na odluku bilo kog zvaničnika ili javnog subjekta radi lične koristi ili koristi lica sa kojim je u srodstvu;
  - da obeća zaposlenje ili bilo koje drugo pravo u zamenu za poklon ili obećanje da će dobiti poklon;
  - da vrši uticaj na ugovaranje – dodeljivanje javnih radova ili javnih nabavki radi lične koristi;
  - da koristi poverljive informacije koje poseduje ili informacije dobijene u dobroj veri tokom obavljanja javne funkcije radi lične koristi ili koristi sebi bliskih ili lica od poverenja;
  - da vrši uticaj na odlučivanje zakonodavnih, sudskih ili izvršnih organa, korišćenjem javne funkcije, sa namerom ostvarivanja lične dobiti ili dobiti sebi bliskih ili lica od poverenja;
  - da preduzima radnje koje na neki način odgovaraju njegovim ličnim interesima ili interesima bliskih ili lica od poverenja;
  - da preduzima radnje koje na neki način odgovaraju ili idu u prilog ličnim interesima drugog lica ali su na štetu javnog interesa.<sup>130</sup>

#### *Ugovori sa javnim organima vlasti*

164. Preduzeća u kojima je visoki zvaničnik [odnosno sudija] vlasnik akcija ili imovinskih udela, kojima upravlja lice koje mu je od poverenja, nemaju pravo da sklapaju ugovore sa ili da dobijaju pomoć od centralnih ili lokalnih institucija u kojima je on na funkciji na kojoj se donose odluke. Nepridržavanje ove zabrane osnov je da Agencija za borbu protiv korupcije zahteva raskih ugovora ili povrat bilo kakve stečene koristi.<sup>131</sup>

#### *Ograničenja nakon prestanka funkcije*

165. Sudije (koji se prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije smatraju visokim zvaničnicima) čija javna funkcija je prestala, nemaju pravo da u roku od jedne (1) godine dobiju zaposlenje ili budu ponovo imenovani na rukovodeće radno mesto ili da budu angažovani na vršenju kontrole javnih ili privatnih preduzeća, ukoliko su njegove dužnosti u poslednje dve (2) godine pre prestanka javne funkcije bile direktno povezane sa praćenjem i kontrolisanjem poslovanja tih preduzeća.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, član 12.

<sup>130</sup> ZSSI, član 9.

<sup>131</sup> *Ibid.*, član 15 (5-6).

<sup>132</sup> *Ibid.*, Article 17.

## *Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije*

166. Tokom obavljanja sudijskih dužnosti, sudije ne smeju razmenjivati informacije u interesu jedne strane (*ex parte*) sa bilo kim u vezi sa predmetima i ne smeju je odvracati od nečega.<sup>133</sup> Sastajanje sa strankama obično je isključivo pravo predsednika sudova, dok sudija ne može davati pravne savete i treba da izbegava komuniciranje sa trećim licima, jer se time nepristrasnost može dovesti u pitanje. Nakon što dođe do takve komunikacije sudija mora odmah saopštiti relevantne informacije drugim zainteresovanim stranama i, kada je to moguće, osigurati da one budu prisutne. Opšte informacije o toku postupka licima koja na to imaju pravo daju sudski činovnici, dok predstavnici medija relevantne informacije dobijaju od službenika za javno informisanje ili od predsednika sudova. Videti takođe deo o “*Zabrani ili ograničenju određenih delatnosti*” u prethodnom delu dokumenta.
167. Lični kontakti. Sudijama je zabranjeno da koriste svoj položaj ili informacije koje dobiju zahvaljujući svom položaju za ličnu korist ili za ličnu korist drugog lica.<sup>134</sup> Videti deo o “*Zabrani ili ograničenju određenih delatnosti*” u prethodnom delu dokumenta.
168. Tokom obavljanja sudijskih dužnosti, sudije štite poverljivost svih informacija koje nisu javne. Kada je primenljivo, sudija poštuje tajnost informacija koje su mu poverene i/ili poverljivost postupka. Ovo znači da sve dok je postupak u toku u bilo kom sudu, sudija ne sme davati nikakve javne komentare za koje bi se opravdano moglo očekivati da utiču na njegov ishod, naruše njegovu pravičnost ili uruše kredibilitet sudstva, a slična uzdržanost zahteva se i od osoblja suda koje je pod rukovodstvom i kontrolom tog sudije.<sup>135</sup> Sudije neće u medijima davati komentare o sadržini, dokazima i odlukama u bilo kom predmetu. U odnosima sa medijima i javnošću, sudije ne smeju iznositi preliminarna pravna mišljenja o predmetim koji su u toku ali mogu obaveštavati medije o vođenju predmeta u sudu.<sup>136</sup> Videti takođe deo o “*Zabrani ili ograničenju određenih delatnosti*” u prethodnom delu dokumenta.

## Prijavljivanje imovine, prihoda, dugovanja i dobiti<sup>137</sup>

169. Kako je propisano Zakonom o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike, sudije, među ostalim definisanim javnim zvaničnicima, dostavljaju godišnju prijavu imovinskog stanja korišćenjem standardnog obrasca. Prijava imovinskog stanja visokih javnih zvaničnika i njihovih srodnika sadrži informacije u vezi sa imovinom i prihodima od iste kao što su: (1) nekretnine; (2) pokretna imovina vrednosti preko pet hiljada (5.000) evra; (3) akcije posedovane u privrednim preduzećima; (4) hartije od vrednosti; (5) ušteđevina u bankama i drugim finansijskim institucijama; (6) finansijske obaveze prema fizičkim i pravnim licima i (7) godišnji prihodi. Kada je imovina članova porodice zasebna i upisana kao takva u relevantnim državnim organima ili u sudu, prijava se dostavlja zasebno za

<sup>133</sup> Član 34 ZS, KEPPS, III.A.7.

<sup>134</sup> KEPPS, II.B.5.

<sup>135</sup> ZS, član 34.3; KEPPS, III.A.6.

<sup>136</sup> ZS, član 34.4; KEPPS, III.A.10.

<sup>137</sup> Ova relevantna analiza okvira za prijavljivanje imovine i poklona takođe se odnosi na druge delove izveštaja jer su Zakonom obuhvaćeni svi javni zvaničnici, uključujući sudije, tužioce, policiju, poslanike Skupštine, članove Vlade, itd.

svakog člana porodice sa imovinom upisanom na njegovo ime i prilaže se uz prijavu lica koje ima obavezu da prijavi imovinu.<sup>138</sup>

170. U prijavi imovine, prihoda, materijalnih dobiti i finansijskih obaveza, visoki javni zvaničnik navodi iznos, vrstu i izvor svih prihoda, iznos i vrstu finansijskih obaveza, uključujući ime/naziv poverioca kao fizičkog ili pravnog lica, gde se naziv poverioca objavljuje samo kada su u pitanju pravna lica.<sup>139</sup> Osim imovine visokih javnih zvaničnika, prijava bi takođe trebala da sadrži imovinu njihovih srodinika (članova porodice) u koje spadaju roditelji, usvojioci, suprug/supruga, deca i usvojenici uzrasta do osamnaest (18) godina starosti.
171. Prijave imovinskog stanja sudije podnose (1) najkasnije 30 dana nakon stupanja na dužnost; (2) svake godine do 31. marta (počev od 31. decembra prethodne godine); (3) u bilo kom trenutku na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije; i (4) u roku od 30 dana po odlasku sa dužnosti. Prijave se podnose Agenciji za borbu protiv korupcije. Redovne prijave nakon podnošenja prve prijave trebalo bi da sadrže samo promene imovinskog stanja. U zavisnosti od nekih ograničenja u pogledu ličnih podataka (lični broj, godina rođenja, adresa, sastav porodice, itd.), ostali podaci o prijavi imovinskog stanja objavljuju se na internet stranici KABPK u roku od 60 dana. Neobjavljenim podacima se može pristupiti u skladu sa Zakonom o uvidu u javna dokumenta i Zakonu o zaštiti ličnih podataka.<sup>140</sup> Međutim, takvi podaci se mogu koristiti i dalje obrađivati samo u svrhu istrage. KABPK je organ nadležan da upravlja ovom evidencijom i da je vodi. Podaci o prijavi imovinskog stanja moraju se čuvati u periodu od 10 godina od dana prestanka javne funkcije.
172. Pored veoma preciznog pravnog okvira o prijavljivanju imovine i poklona sudija (i drugih javnih zvaničnika), pitanje nadležnosti KABPK za proveru porekla te imovine i poklona ostaje otvoreno. Konstatujući da je KABPK često prezauzeta verifikovanjem nekoliko hiljada javnih zvaničnika, Tim za ocenu je zapazio da se razmatra mogućnost da se stvori mogućnost za poseban sistem provere imovinskog stanja za sudije (i tužioce), s obzirom na pojačanu ustavnu i zakonsku ulogu SSK (i TSK) u nadgledanju etičkih načela.

## Nadzor

### *Etička načela*

173. Za kontrolu postupanja sudija u skladu sa načelima kojima se uređuje profesionalna etika zadužen je SSK, koji je, između ostalog, zadužen za nadgledanje sudske

---

<sup>138</sup> Zbog toga što je nastao pre prvobitnog Zakona o prijavljivanju imovine, KEPPS sadrži zastarelu odredbu kojom se od sudije zahteva da Sudskom savetu Kosova prijavi svoje i finansijske interese članova njegove uže porodice. U svrhu ove odredbe, prijava finansijskih interesa uključuje ličnu imovinu kao što su bankovni računi, akcije, obveznice, kuće i motorna vozila. Od sudije se zahteva da na zahtev Sudskog saveta Kosova dostavi izvod iz banke. Izvod stanja na bankovnom računu dostavlja se u roku od četrnaest (14) dana od ispostavljanja takvog zahteva. [KEPPS, II.B.10].

<sup>139</sup> Zakon o prijavljivanju, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050, član 5.

<sup>140</sup> Pojedini sagovornici iz državne službe izrazili su bojazan u pogledu objavljivanja prijava. Mada Tim za ocenu nije zauzeo stav u vezi sa ovim rešenjem, podseća na činjenicu da je ovo pravno uređeno pre nekoliko godina.

inspekcije koju vrši Kancelarija disciplinskog tužioca<sup>141</sup>. Disciplinska komisija u sklopu SSK je, između ostalih, nadležni prvostepeni organ koji se bavi povredom dužnosti od strane sudija u vezi sa kršenjem važećeg etičkog kodeksa utvrđenim istragom, nalazima i dokazia Kancelarije disciplinskog tužioca (za više informacija videti tekst koji sledi).

#### *Dopunski rad i druge delatnosti*

174. Videti prethodne stavove 151 i 154-155.

#### *Prijavljivanje imovinskog stanja*

175. Obrazac za prijavu prolazi preliminarnu proveru i, ukoliko je potrebno, korekturu materijalnih grešaka, netačnih ili nepotpunih podataka pre nego što postane predmet odgovarajuće provere koju vrši KABPK. KABPK zahteva da se prijavi imovina i poreklo imovine i može vršiti proveru radi utvrđivanja tačnosti ovih prijava.<sup>142</sup> Pri vršenju provere i verifikovanju podataka iz obrasca za prijavu imovine, KABPK može tražiti ili koristiti podatke od svih fizičkih i pravnih lica, shodno Zakonu o zaštiti ličnih podataka. Na zahtev KABPK banke i druge institucije koje se bave bankarskom i finansijskom delatnošću na Kosovu dužne su da dostave podatke u vezi sa depozitima, računima i drugim transakcijama koje vrše lica, koja su prema ovom zakonu dužna da prijave svoju imovinu.

#### Sankcije i imunitet

176. Disciplinska odgovornost uređena je Poglavljima VI i VII Zakona o SSK (članovi 33 do 49). Prema Zakonu o SSK, povredu dužnosti od strane sudije ili sudije porotnika predstavlja sledeće: proglašenje krivim za krivično delo, sa izuzetkom prekršaja; zanemarivanje, neizvršavanje ili zloupotreba sudijskih dužnosti; neuspeh u pogledu nezavisnog i nepristrasnog rada; kršenje važećeg etičkog kodeksa. Disciplinska komisija može suspendovati sudiju ili sudiju porotnika, bez plate za bilo koje vreme trajanja istrage ili tokom disciplinskog postupka, do donošenja konačne odluke. SSK donosi pravila kojima se definišu povrede dužnosti. Disciplinska komisija može propisati sledeće disciplinske mere (sankcije): (1) opomenu; (2) opomenu sa instrukcijom za preduzimanje korektivnih mera; (3) privremeno umanjeње plate za najviše pedeset (50%), uzimajući u obzir karakter povrede dužnosti; ili (4) preporuku za razrešenje sudije ili sudije porotnika sa dužnosti. Neki sagovornici obavestili su Tima za ocenu o nepostojanju preciznih obrazloženja sudijskih odluka, uključujući odluke koje se odnose na disciplinske postupke.

177. Zastarelost u pogledu disciplinskih mera nije utvrđena Zakonom o SSK. Disciplinski postupak protiv sudije može se pokrenuti podnošenjem žalbe KDT-u, što može učiniti pojedinac ili organizacija, kao i KDT po službenoj dužnosti.<sup>143</sup> Žalbe na povredu dužnosti od strane sudija takođe se mogu podneti Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije, koja je zadužena za sprečavanje i borbu protiv korupcije, delimično i time što će

---

<sup>141</sup> Videti član 4, 1.10 Zakona o SSK. SSK takođe ima posebnu jedinicu, Jedinicu za ocenu rada sudova, koja je zadužena za ocenu rada sudova (za više informacija videti stav 107).

<sup>142</sup> KABPK dužna je da vrši punu proveru prijava visokih javnih zvaničnika da bi potvrdila autentičnost i tačnost datih informacija. Tokom 2012. godine, KABPK izvršile je kompletnu proveru 800 prijava (21,88%) od 3.656 visokih javnih zvaničnika koji su prijavili svoju imovinu.

<sup>143</sup> Zakon o SSK, član 45.2.



sumnjive slučajeve upućivati tužiocima radi krivične istrage.

178. Disciplinski postupak se predlaže obaveštenjem u pisanoj formi od strane Kancelarije disciplinskog tužioca (KDT)<sup>144</sup>, koja postupka kao tužilac na osnovu sprovedene istrage i osnovanih potkrepljujućih dokaza. Predmete razmatra Disciplinska komisija SSK (DKS)<sup>145</sup> – u prvom stepenu i SSK u višem stepenu (žalbenom). Na odluke SSK ne može se uložiti žalba. Postupak na zatvorenoj sednici vodi DKS, garantujući pravo na odbranu. Odluka u pisanoj formi o tome da se pokrene ili nepokrene disciplinski postupak trebalo bi da ima obrazloženje. DKS propisuje disciplinske mere koje su primerene i srazmerne okolnostima, stepenu odgovornosti i posledicama povrede dužnosti. DKS podnosi SSK pisanu preporuku za razrešenje sudije ili sudije porotnika sa dužnosti. Ukoliko po završetku disciplinskog postupka sudija ili sudija porotnik bude oslobođen optužbi, biće vraćen na svoju prethodnu dužnost odlukom SSK.<sup>146</sup> Dotični sudija ili KDT mogu uložiti žalbu na odluku punom sazivu SSK, koji odluku može potvrditi, preinačiti, poništiti ili vratiti na postupanje. Preporuka SSK za razrešenje dostavlja se, u roku od 15 dana, predsedniku na odlučivanje i dotičnom sudiji ili sudiji porotniku.
179. Krivični i drugi delikti.<sup>147</sup> Shodno odredbama ZSSI, u važeće sankcije koje se odnose na kršenja u oblasti sukoba interesa spadaju:
- mogućnost pokretanja postupka za razrešenje dužnosti na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije, upućen nadležnom organu, protiv visokog zvaničnika [kada je primenljivo] na osnovu utvrđene nespojivosti (član 18.9);
  - novčana kazna u iznosu od 500 do 2.500 EUR propisana je za kršenje člana 8, stavovi 1, 2 i 6; člana 9; člana 11; člana 12, stavovi 1, 2 i 3, alineja 3.1 i 3.3; član 13, član 14, stavovi 1, 2 i 5; član 15, stavovi 1, 2 i 3; članovi 16 i 17 ZSSI;
  - novčana kazna u iznosu od 700 do 2.500 EUR propisana je za kršenje člana 14, stavovi 3 i 4 i člana 15, stav 5 ZSSI;
  - novčana kazna u iznosu od 1.000 do 2.500 EUR propisana je za kršenje člana 8, stavovi 3, 4 i 5 ZSSI, za rukovodioca ili rukovodioca institucije;
  - za visoke javne zvaničnike, rukovodioce ili čelnike institucija uprave sud takođe može propisati dodatne sankcije (zabranu obavljanja javne funkcije u trajanju od 3 meseca do godinu dana).
180. Novim Krivičnim zakonom koji je stupio na snagu početkom 2013. godine sukob interesa utvrđen je kao krivično delo. Prema tome, članom 424 KZ predviđa se da ovlašćeno lice koje učestvuje u nekoj službenoj stvari u kojoj ono, član porodice ili bilo koje povezano pravno lice imaju finansijski interes, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine. Kada je službena stvar nabavka ili javno nadmetanje, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do pet (5) godina. Izraz “učestvuje” definiše se da znači obavljanje službene dužnosti putem odlučivanja, davanja

---

<sup>144</sup> Osnovana 2001. god. (nekadašnja Jedinica za inspekciju pravosuđa), KDT je zasebno i nezavisno telo koje pruža usluge kako SSK tako i TSK (videti član 45 Zakona o SSK i član 35 Zakona o TSK, koji su slični). Svoje dužnosti obavlja u skladu sa predmetnim zakonima i odgovarajućim propisima oba saveta. Ima zaseban budžet kojim rukovodi Sekretarijat SSK na osnovu instrukcije i potvrde direktora KDT. U strukturi KDT ima 20 zaposlenih (4 upražnjena radna mesta koja treba popuniti).

<sup>145</sup> DKS čine 3 člana SSK (pri čemu su sudije najmanje dva, uključujući predsedavajućeg).

<sup>146</sup> Zakon o SSK, član 37.

<sup>147</sup> Ova relevantna analiza sankcija takođe se odnosi na druge delove ovog izveštaja jer su Zakonom obuhvaćeni svi javni zvaničnici, uključujući sudije, tužioce, policiju, poslanike Skupštine, članove Vlade, itd.

saglasnosti, nedavanja saglasnosti, davanja preporuke, davanja saveta, vršenja istrage ili na drugi način korišćenja uticaja u službenoj stvari. "Službena stvar" se definiše kao sudski ili drugi službeni postupak; molba, zahtev za odlučivanje ili drugo službeno razmatranje; ugovor ili tužba; javno nadmetanje ili drugi postupak nabavke; ili druga stvar kojom se utiče na finansijske ili lične interese ovlašćenog ili drugog lica. "Povezano pravno lice" označava bilo koje pravno lice sa kojim je ovlašćeno lice ili član njegove porodice u finansijskom odnosu, uključujući i odnos ili budući odnos kao odgovorno lice ili zaposleni. "Član porodice" definisan je članom 120, stav 33 Krivičnog zakona kao bračni drug, roditelj, usvojlac, dete, usvojenik, brat ili sestra, krvni srodnik u istom domaćinstvu ili lice sa kojim izvršilac živi u vanbračnoj zajednici.

181. Sankcije koje se primenjuju u skladu sa ZSSI ne isključuju disciplinsku odgovornost, kao ni materijalnu i krivičnu odgovornost visokih zvaničnika.
182. Shodno zakonu o Prijavljivanju imovine i poklona, kršenje njegovih odredbi, ukoliko to nije krivično delo, smatras se prekršajnim delom i kažnjava novčanom kaznom kako sledi:
- novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 2.500 EUR, za nedostavljanje redovne godišnje prijave ili takve prijave prilikom stupanja na javnu dužnost;
  - novčanom kaznom u iznosu od 1.500 do 2.500 EUR, za nedostavljanje prijave imovinskog stanja na zahtev KABPK;
  - novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 2.500 EUR, za nedostavljanje prijave imovinskog stanja nakon razrešenja sa dužnosti ili za neispravljanje materijalnih grešaka, netačne ili nepotpune podatke u roku od 15 dana nakon dobijanja obaveštenja;
  - novim Krivičnim zakonom koji je stupio na snagu početkom 2013. godine neprijavlivanje ili netačno prijavljivanje imovine, prihoda/dohotka, poklona, drugih materijalnih dobiti ili finansijskih obaveza utvrđuje se kao krivično delo. Tako se članom 437 KZ predviđa da se nepodnošenje prijave ili kašnjenje u podnošenju prijave imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih dobiti ili finansijskih obaveza kažnjava novčano ili kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine. Sa druge strane, netačno prijavljivanje (uključujući izostavljanje podataka ili traženih informacija) imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih dobiti ili finansijskih obaveza kažnjava se novčano ili kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.
183. Shodno članu 107 Ustava, sudije, uključujući sudije porotnike, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja dužnosti zbog preduzetih radnji, donetih odluka ili iznetih mišljenja iz delokruga njihovih dužnosti na mestu sudije. Sudije, uključujući sudije porotnike, ne uživaju imunitet i mogu biti razrešeni dužnosti ukoliko su namerno prekršili zakon. Kada se protiv sudije podigne optužnica ili bude lišen slobode, o tome se bez odlaganja mora obavestiti SSK.<sup>148</sup> Međutim, Krivičnim zakonom se dozvoljava sudsko gonjenje sudija zbog "nezakonitih" odluka, umesto onih koje treba smatrati za krivično postupanje.<sup>149</sup> Mogućnost da tužioci mogu da pokrenu istragu i podignu optužnicu protiv sudija zbog odluka koje su pravno pogrešne, a ne krivično delo, shvaćeno je kao napad kako na sudijski imunitet tako i na nezavisnost.
184. Sledeći statistički podaci dobijeni su na osnovu žalbi koje je KDT dobila tokom 2010. i 2011. godine. Do sada je KDT u 2010. godini dobila 285 žalbi koje su rezultovale 181

<sup>148</sup> Ustav, član 107; ZS, član 31, ZSSK, član 12 – o imunitetu članova SSK.

<sup>149</sup> KZ, član 432.

razrešenjem dužnosti u preliminarnoj fazi i 92 izveštaja dostavljena DKS-u. One obuhvataju 273 slučaja zanemarivanja sudijskih dužnosti u vidu odugovlačenja u presuđivanju sporova ili u drugom vidu, 4 slučaja odsustva nezavisnosti i nepristrasnosti, 6 slučajeva kršenja etičkog kodeksa i 2 slučaja bez navedenog osnova. Tokom 2011. godine, KDT je primila 260 žalbi (završena su dodatna 83 predmeta iz prethodnog perioda). U preliminarnoj fazi odbijeno je 222 žalbe. Na osnovu njih je sačinjeno 40 izveštaja koji su upućeni DKS-u. Od žalbi koje su primljene 2011. godine, 147 slučajeva odnosilo se na zanemarivanje sudijskih dužnosti u vidu odugovlačenja ili u drugom vidu, 3 na odsustvo nezavisnosti i nepristrasnosti, 10 na kršenje etičkog kodeksa i 100 nenaznačenih žalbi. Te žalbe za 2011. godinu, odnose se na Vrhovni sud (22 slučaja, uključujući njegovo Specijalno veće), okružne sudove (35 slučajeva), opštinske sudove (230 slučajeva) i usluge tužilaštva u ostalim slučajevima.

185. Prosek sudskih istraga opao je sa 311 radnih dana u 2009. godini, na 91 u 2010. godini i 46 u 2011. godini. Sa druge strane, disciplinski postupci u obe instance prezentovani su u sledećoj tabeli:

<i>Godina/Disciplinske instance</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Odluke DKS	-	21 predmet	57 predmeta (41 nezavršen predmet)
Odluke SSK (apelaciona instanca)	3 predmeta	5 predmeta	6 predmeta (14 nezavršenih predmeta)

186. Sledeći statistički podaci dobijeni su na osnovu disciplinskih postupaka u kojima je rešavala DKS u toku 2011. i 2012. godine.<sup>150</sup> Tokom 2011. godine, u 25 disciplinskih predmeta/rešenja, propisano je 15 disciplinskih mera, a 10 predmeta je odbijeno: 12 opomena, 2 opomene sa instrukcijom da se preduzmu korektivne mere i 1 privremeno umanjenje plate. Uglavom se odnose na zanemarivanje, neizvršavanje ili zloupotrebu sudijskih dužnosti, kao i na kršenje etičkih pravila. Tokom 2012. godine, u 13 disciplinskih predmeta/rešenja, propisano je 7 disciplinskih mera, a 6 predmeta je odbijeno: 1 opomena, 3 opomene sa instrukcijom da se preduzmu korektivne mere i 3 privremena umanjenja plate. Uglavnom se odnose na 4 slučaja zanemarivanja, neizvršavanja i zloupotrebe sudijskih dužnosti, 2 slučaja kršenja etičkih pravila i 1 slučaj proglašenja krivim za krivično delo.
187. Tim za ocenu ustanovio je sa zabrinutošću da postoje zaostali nerešeni disciplinski predmeti koje razmatra i u kojima rešava DKS i/ili SSK. Mada je trajanje sudske inspekcije dosta smanjeno, razmatranje i odlučivanje po predmetima od strane DKS ili SSK može ponekad da traje nekoliko godina (čak 5 do 6 godina). S obzirom na važan period koji je protekao od datuma navodne povrede dužnosti, disciplinski organi ustanovili su spornu praksu, bez ikakvog pravnog osnova, da odbace predmet koji je razmatran i da izbegnu sprovođenje bilo kakvih sankcija zbog isteka tog perioda. Sa druge strane, u Zakonu o SSK ne postoji nikakav period zastarelosti koji važi u disciplinskom postupku. Pored toga, Tim za ocenu nije bio u mogućnosti da dobije jasne informacije, takođe i zbog nepostojanja predmeta i prakse, o hipotezi kada povreda

<sup>150</sup> Podaci preuzeti sa sledeće internet stranice (datum poslednjeg pristupa: 8. februar 2013. god.): <http://www.kgjk-ks.org/?cid=1,199>

dužnosti sadrži elemente krivičnog dela i o ulozi i uzajamnom delovanju bar službi KDT i Tužilaštva. Nadalje, zbog velikog broja tela (Disciplinska komisija SSK, SSK u punom sastavu, KDT, KABPK i Tužilaštvo), sistem je nepotrebno komplikovan i ostavlja potencijalne sive zone koje rezultuju preklapanjem postupaka i nadležnosti. Prema tome, iako nisu baš česte, nekoliko odluka SSK koje za ishod imaju izmenu (ni potvrđivanje ni poništenje) prvostepene odluke DKS predstavljaju ozbiljan problem prema mišljenju Tima za ocenu. Elegantni ali neopravdani propusti u važnim predmetima, naročito za težu povredu dužnosti, mogu dovesti u pitanje verodostojnost sistema izvršenja i angažovanih organa na nižim nivoima. Osim toga, Tim za ocenu je mišljena da bi DKS trebalo da dobije veću podršku, bolje kapacitete, resurse i obuku. Uz to, pored bilo kakvog potencijalnog krivičnog gonjenja ili standardne istrage u upravnom smislu, SSK se obično obrati predmetnim savetima (SSK i TSK) kada smatra da je u predmetu potrebno dalje razmatranje i disciplinski postupak. Stoga se preporučuje **(i) da se uspostavi službeni odnos između DKS i Tužilaštva, kako bi se unapredila disciplinska i krivična istraga sudija i tužilaca i uzajamna saradnja učinila transparentnom; i (ii) da se ustroji i pojasni institucionalni okvir i postupak disciplinske/krivične istrage protiv sudija i tužilaca, uključujući utvrđivanje perioda zastarelosti za disciplinski postupak, kako bi se izbegla nepotrebna odlaganja i preklapanja postupaka.**

188. U celini, sistem sankcija je poboljšán uvođenjem kategorije krivičnog dela za neke povrede dužnosti koje se odnose na sukob interesa i prijavljivanje imovinskog stanja, odnosno na netačno prijavljivanje. Istovremeno, Tim za ocenu je zapazio da to može dovesti do situacije u kojoj se može pokrenuti paralelna istraga: upravna od strane SSK, koje će na kraju rezultovati novčanom kaznom u upravnom predmetu koju će propisati sudija za prekršaje i krivična istraga koju vodi Tužilaštvo. Ostaje otvoreno pitanje izricanja sankcija od strane sudije za prekršaje i posledica u slučaju neizvršenja, u smislu krivične istrage. Stoga, iako ne sadrži neminovno svaki slučaj sukoba interesa elemente krivičnog dela, preporučuje se **da interakcija između SSK i Tužilaštva, kao i između sudija u prekršajnom i krivičnom postupku, bude razjašnjena u standardnim operativnim procedurama o sukobu interesa, kada se radi o stupanju na snagu novog Krivičnog zakona.**

#### Savetovanje, obuka i podizanje svesti

189. Zakonom o SSK predviđena je Politika obuke, standardi i instrukcije, kojom se od SSK zahteva da, u koordinaciji sa Sudskim savetom Kosova, utvrdi politiku, standarde i instrukcije kojima se uređuje pitanje obuke za sudije, sudije porotnike i ostalo sudsko osoblje. Pored toga, SSK može saradivati sa drugim udruženjima ili organizacijama, sa ciljem stručnog usavršavanja sudija i sudija porotnika. SSK takođe može zatražiti izmenu bilo kojeg programa obuke da bi se osiguralo sprovođenje politike i standarda za stručno usavršavanje sudija i sudija porotnika.<sup>151</sup> Pravosudnu obuku za sudije, tužioce i candidate za sudije i tužioce realizuje Kosovski institut za pravosuđe (KIP), koji je nezavisno pravno lice. Prema postojećem pravnom okviru, Program kontinuirane edukacije (PKE) predviđen je za aktivne sudije i tužioce, dok je Program edukacije za unapređenje (PEU) u ponudi za novoimenovane ili unapređene sudije i tužioce. POU nije bio obavezan za profesionalne sudije na Kosovu do usvajanja ZS, kojim je on predviđen kao obavezan. Pored toga, Kodeksom etičkog i profesionalnog ponašanja za sudije

<sup>151</sup> Zakon o Sudskom savetu Kosova, članovi 50 i 51.

predviđa se da sudije održavaju i unapređuju najviše standarde profesionalizma i pravne stručnosti i da se uključe u PKE i obuku, kako je predviđeno od strane SSK i kada to nije nespojivo sa drugim sudijskim dužnostima.<sup>152</sup> Međutim, Program inicijalne edukacije (PIE) je obavezna obuka koju pohađaju određene kategorije kandidata za sudije i tužioce. KIP ponudio je 88 obuka u svom PIE u 2007. godini, 95 u 2008. godini, 101 u 2009. godini, 110 u 2010. godini i 111 u 2011. godini (78 PIE i 33 PEU). Ove obuke pohađao je 2.031 učesnik iz pravosuđa u 2007. god. (1.365 sudija i 394 tužioca), 2.031 u 2008. god. (1.254 sudije i 350 tužilaca), 2.696 u 2009. god. (1.446 sudija i 512 tužilaca), 2.053 u 2010. god. (1.146 sudija i 266 tužilaca) i 1.691 u 2011. god. (1.322 sudije i 115 tužilaca). Sudije na Kosovu su u posebnom položaju jer rade u pravosudnom sistemu koji počiva na Ustavu koji postoji tek nekoliko godina. Rezultat toga je brzo donošenje velikog broja novih zakona od strane Skupštine Kosova.

190. U okviru za Program inicijalne edukacije (PIE), modul obuke o pravosuđu i tužilačkoj etici realizovan je za 4 različite grupe kandidata za imenovanje u zvanje sudija i tužilaca, na 20 sesija obuke, gde je bio 141 kandidat. Što se tiče Programa kontinuirane edukacije (PKE) za sudije i tužioce, u fokusu su bile sledeće različite etičke teme: etika sudstva i tužilaštva, opšta načela etičkog kodeksa, disciplinski postupak SSK, povreda dužnosti i posebni slučajevi u praksi Kancelarije disciplinskog tužioca. Uz to, tokom perioda 2009-2012. god., održano je oko 16 obuka za oko 30 dana i za 324 učesnika (153 sudije, 102 tužioca i 69 drugih). Obuke su organizovane po sledećim modulima: organizovani kriminal (finansijski kriminal, korupcija, pranje novca, siva ekonomija); korupcija (odlike, tehnike istrage, sprečavanje, poselidice, krivična dela); finansijski kriminal i siva ekonomija (sudsko gonjenje i istraga slučajeva pranja novca, vidovi i elementi krivičnog dela pranja novca, pravna sredstva, relevantne angažovane institucije, krivična dela sa elementima finansijskog kriminala, mere za sprečavanje finansijskog kriminala, istraga i zaplena dobiti stečenih krivičnim delom, dokazi o finansijskom kriminalu, pribavljanje i analiziranje finansijskih dokaza, pisana dokumenta i informacione tehnologije, sajber kriminal (prevara, zloupotreba na prodajnim mestima, bankomatima i prevara na internetu, storno (tj. povrat) zaduženja po kreditnoj kartici).

#### **b) Sprečavanje korupcije koja se odnosi na tužioce**

##### Kratak pregled tužilaštva

191. Prema članu 109 Ustava, Državno tužilaštvo je nezavisna institucija ovlašćena i nadležna za sudsko gonjenje lica optuženih za izvršenje krivičnih dela i drugih dela navedenih zakonom. Državno tužilaštvo je nepristrasna institucija i radi u skladu sa Ustavom i zakonima. Državno tužilaštvo se smatra delom pravosuđa. Ustavom se nadalje predviđa da Državno tužilaštvo odražava multietnički sastav Kosova i poštuje načela rodne ravnopravnosti. Početni mandat tužilaca traje tri godine. Mandat u reimenovanju je trajan do penzionisanja, kako je utvrđeno zakonom i osim ukoliko ne dođe do razrešenja dužnosti u skladu sa zakonom. Tužioci mogu biti razrešeni dužnosti zbog proglašenja krivim za teško krivično delo ili zbog težeg zanemarivanja dužnosti.

---

<sup>152</sup> KEPPS, III.A.3.

192. Skupština Kosova usvojila je Zakon o Državnom tužilaštvu 30. septembra 2010. godine. Osim članova 21, 28 i 29, koji su stupili na snagu 2010. godine, ostali članovi ovog zakona stupili su na snagu 1. januara 2013. godine.<sup>153</sup> Članom 5 ovog zakona predviđa se da Državno tužilaštvo odražava etničku raznolikost na Kosovu, u skladu sa članovima 109 (4) i 110 (3) Ustava i međunarodno prihvaćenim načelima ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.
193. Prema članu 14 Zakona o Državnom tužilaštvu (ZT), Državno tužilaštvo je hijerarhijski organizovano prema sledećim organizacionim nivoima: (1) Osnovno tužilaštvo koje čine Opšte odeljenje, Odeljenje za maloletnike i Odeljenje za krivično gonjenje teških krivičnih dela; (2) Apelaciono tužilaštvo koje čine Opšte odeljenje i Odeljenje za krivično gonjenje teških krivičnih dela; (3) Specijalno tužilaštvo (ST) koje je stalna i specijalizovana tužilačka kancelarija koja radi u sklopu Državnog tužilaštva Kosova i ima sedište u Prištini; i (4) Kancelarija glavnog tužioca. Svaki predmet koji spada u nadležnost Odeljenja za privredne predmete ili Odeljenja za upravne predmete pri Osnovnom sudu dodeljuje se tužiocima u Opšte tužilačko odeljenje u sklopu Osnovnog tužilaštva. Na Kosovu ima oko 150 tužilaca<sup>154</sup> (120 za osnovni nivo, 10 za apelacioni, 10 za Specijalno tužilaštvo<sup>155</sup> i 6 u Kancelariji Državnog tužilaštva). Pre primene nove tužilačke strukture na početku 2013. godine, postojalo je 7 tužilaštava na opštinskom nivou i 5 tužilaštava na okružnom nivou, prema ranijoj strukturi. Članom 17 ZST predviđa se da teritorijalna nadležnost, delokrug rada i ovlašćenja Specijalnog tužilaštva budu uređeni isključivo Zakonom o Specijalnom tužilaštvu.<sup>156</sup> Nova struktura tužilaštva nema uticaja na organizaciju Specijalnog tužilaštva.
194. Glavni državni tužilac ima nadležnost na čitavoj teritoriji Kosova i ima isključivnu nadležnost nad trećestepenim predmetima pred Vrhovnim sudom. Glavni državni tužilac takođe ima isključivu nadležnost nad svim predmetima koji se odnose na posebne pravne lekove. On može preuzeti nadležnost nad bilo kojim predmetom na zahtev ili uz saglasnost glavnog tužioca Specijalnog tužilaštva. Može preuzeti nadležnost nad bilo kojim predmetom u bilo kom tužilaštvu Kosova kako je predviđeno zakonom. Glavni tužilac je rukovodilac Tužilaštva i ima punu odgovornost za rukovođenje Državnim tužilaštvom i nadzor nad svim tužiocima. Glavni državni tužilac može na prema potrebi delegirati nadležnosti. Glavni državni tužilac donosi pravila, instrukcije, smernice i odluke za internu organizaciju Tužilaštva.
195. Shodno članu 3 Zakona o državnom tužilaštvu, Državno tužilaštvo je nezavisna institucija koja svoje poslove obavlja na nepristrasan način. Državno tužilaštvo i svaki tužilac osiguraće ravnopravno, objektivno i nepristrasno postupanje prema svim licima pred zakonom, bez obzira na pol, rasu, nacionalno ili socijalno poreklo, političko opredeljenje ili povezanost, veroispovest, zdravstveno stanje ili ometenost istog ili društveni položaj. Nezakonito je i u suprotnosti sa Ustavom da se bilo koje fizičko ili pravno lice ometa, opstruira, utiče ili pokušava da utiče na Državno tužilaštvo u obavljanju njegovih tužilačkih dužnosti koje se odnose na bilo kakvu istragu, postupak ili

<sup>153</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, br. 03-L-225, od 30. septembra 2010. god.

<sup>154</sup> Ovaj broj predstavlja ukupan potreban broj zaposlenih u tužilaštvu. Međutim, zbog upražnjenih radnih mesta, procenjuje se da na Kosovu ima oko 125 tužilaca (oko 15% radnih mesta na Kosovu još uvek je upražnjeno, a preko 20% u Prištini).

<sup>155</sup> TSK je 7. novembra 2012. god. odlučio da još 5 tužilaca premesti u STK.

<sup>156</sup> Zakon o Specijalnom tužilaštvu, br. 2008/03-L-052, (u daljem tekstu: Zakon o STK).

predmet.

196. Shodno članu 110 Ustava, Tužilački savet Kosova (TSK) je nezavisna institucija u obavljanju svojih poslova u skladu sa zakonom.<sup>157</sup> TSK osigurava da tužioci svoju dužnost obavljaju na nezavisan, profesionalan i nepristrasan način i isti odražava multietnički karakter Kosova i načelo rodne ravnopravnosti. TSK je zadužen za odabir kandidata, njihovo predlaganje za imenovanje i reimenovanje na funkciju tužioca, kao i za predlaganje razrešenja tužilaca; za ocenu rada, unapređivanje, premeštaj, disciplinovanje i za utvrđivanje politike, standarda i instrukcija za obuku tužilaca. Pri imenovanju na funkciju tužioca TSK mora dati prednost pripadnicima nedovoljno zastupljenih zajednica na način predviđen zakonom. Svi kandidati treba da ispunjavaju uslove predviđene zakonom.
197. U ostale dužnosti i nadležnosti TSK, između ostalog, spadaju: predlaganje kandidata predsedniku za imenovanje na funkciju glavnog državnog tužioca; u saradnji sa Kosovskim institutom za pravosuđe, utvrđivanje standarda za odabir, organizovanje i oglašavanje prijemnog ispita za tužioce; raspisivanje javnog konkursa za tužioce; utvrđivanje broja tužilaca u svakom tužilaštvu; imenovanje glavnih tužilaca u osnovnim tužilaštvima i Apelacionom tužilaštvu u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu; izrada, u koordinaciji sa Kancelarijom glavnog državnog tužioca, tužilačke politike i strategija za efektno suzbijanje kriminala; predlaganje Vladi i Skupštini mera u vezi sa tužilačkim sistemom i suzbijanjem kriminala; izveštavanje Skupštine Kosova, predsednika i javnosti o radu TSK i Kancelariji Državnog tužilaštva; pripremanje godišnjeg izveštaja o radu Državnog tužilaštva i troškovima TSK; davanje i objavljivanje informacija i statističkih podataka o tužilačkom sistemu; nadgledanje administracije tužilaštava i njihovog osoblja; nadgledanje Jedinice za ocenu rada tužilaštava i donošenje pravila i propisa u skladu sa svojim nadležnostima; pružanje pomoći u redovnoj periodičnoj proceni radne opterećenosti predmetima u tužilaštvima i sprovođenje sistema dodeljivanja predmeta kako bi se osigurao efikasan rad tužilaštava; priprema, dostavljanje i praćenje budžeta tužilaštava i preuzimanje odgovornosti za korišćenje fiskalnih sredstava; donošenje Kodeksa profesionalne etike za svoje članove, tužioce i pomoćno administrativno osoblje; utvrđivanje procedura za disciplinske postupke i sprovođenje disciplinskih postupaka; davanje preporuke predsedniku za razrešenje glavnog državnog tužioca; utvrđivanje politike, standarda i instrukcija u vezi sa obukom za tužioce i ostalo osoblje i nadgledanje realizacije stručne obuke i usavršavanja tužilaca; saradnja sa pojedincima i organizacijama zaduženim za praćenje rada u tužilaštvu; osnivanje potrebnih komisija; davanje saglasnosti za poslovnik o radu TSK i njegovih komisija; TSK je takođe zadužen za donošenje propisa koji se odnose na upravljanje informacijama u skladu sa zakonima o zaštiti podataka i pristupu informacijama.
198. Sastav TSK, kao i odredbe u vezi sa reimenovanjem, razrešenjem, mandatom, organizacionom strukturom i poslovnikom o radu, definisane su Zakonom o TSK. Prema članu 5 Zakona o TSK, TSK čini devet (9) članova koji su izabrani na period od 5 godina, sa mogućnošću jednog reizbora: pet članova moraju biti tužioci (koji su predstavnici glavnog državnog tužioca, Specijalnog tužilaštva, Apelacionog tužilaštva i osnovnih tužilaštava); 3 člana se imenuju sa spiska od 5 kandidata koji su predstavnici Advokatske komore, pravnih fakulteta i građanskog društva. Za razliku od slučaja SSK,

---

<sup>157</sup> Zakon o Tužilačko savetu Kosova, br. 2010/03-L-224, (u daljem tekstu: Zakon o TSK).

ministar pravde je po službenoj dužnosti član TSK, dok je glavni državni tužilac po službenoj dužnosti predsedavajući TSK. Drugim rečima, nadzornim organom za rad tužilaštva predsedava rukovodilac institucije čiji rad taj organ nadgleda. Međutim, početni sastav TSK nakon stupanja na snagu Zakona o TSK zasniva se na prelaznoj odredbi člana 42. Premda Tim za ocenu ne raspolaže sa dovoljno informacija kako bi ocenio kapacitet i efektivnost funkcionisanja i rada TSK, ipak je upoznat sa tim da ovaj organ tek odnedavno postoji.<sup>158</sup>

#### Zapošljavanje, karijera i uslovi rada

199. Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu, kandidat za imenovanje u zvanje tužioca mora ispunjavati sledeći minim uslova i kvalifikacija: da je državljanin i stanovnik Kosova; da poseduje važeću univerzitetsku diplomu pravnih nauka priznatu zakonima Kosova; da ima položen pravosudni ispit; da ima položen pripremni ispit za tužioce i sudije; da poseduje stvaran visok profesionalni ugled i moralni integritet; da nije pravosnažno osuđivan za krivična dela, sa izuzetkom prekršajnih dela kako je utvrđeno zakonom; da ima položen ispit iz pravnog obrazovanja, izuzev lica koja imaju najmanje sedam (7) godina pravnčkog iskustva i advokata koji su se advokaturom bavili najmanje pet (5) godina. Kandidati koji su kao sudije ili tužioci radili najmanje tri (3) godine, kao i kandidati koji imaju najmanje sedam (7) godina iskustva kao pravnici i koji su pripremni ispit položili tokom procesa imenovanja i reimenovanja za sudije i tužioce, ne polažu pripremni ispit.<sup>159</sup>
200. Kao što je definisano članom 18.4 Zakona o TSK, prilikom davanja preporuke za imenovanje ili reimenovanje, TSK mora se rukovoditi sledećim kriterijumima: (a) stručnim znanjem, radnim iskustvom, uključujući razumevanje i poštovanje ljudskih prava; (b) sposobnošću pravnog argumentovanja dokazanu u profesionalnom radu u oblasti prava, uključujući rad na mestu sudije; tužioca ili advokata, akademske radove i druge profesionalne delatnosti; (c) stručnom sposobnošću zasnovanom na rezultatima u karijeri, uključujući i učešće u organizovanim vidovima obuke u kojima se ocenjuje učinak; (d) sposobnošću analiziranja pravnih problema; (e) sposobnošću da nepristrasno, savesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnosti radnog mesta; (f) komunikacijskim sposobnostima; (g) ponašanjem van radnog mesta; i (h) ličnim integritetom.
201. Pored minimuma kvalifikacija, za sve kandidate za imenovanje u zvanje državnog tužioca, u određenim tužilaštvima, kao što su Odeljenje za teška krivična dela, Apelaciono tužilaštvo, Specijalno tužilaštvo, Kancelarija glavnog državnog tužioca i za funkciju glavnog državnog tužioca, predviđeni su dodatni uslovi, uglavnom u pogledu potrebne dužine radnog staža (koja je u rasponu od 3 do 8 godina pravnčkog iskustva).<sup>160</sup>
202. Glavnog državnog tužioca imenuje i razrešava dužnosti predsednik Kosova na predlog TSK. Mandat glavnog državnog tužioca je sedam (7) godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja. TSK imenuje glavne tužioce za sve ostale jedinice Državnog tužilaštva.

---

<sup>158</sup> Povrh toga, za razliku od SSK, TSK nema jasan sekretarijat koji radi direktno pri njemu. Umesto toga, usluge sekretarijata delimično pruža Jedinica za ocenu rada TSK, koja je tako ograničena u pogledu količine rada na ocenjivanju koju može da realizuje i delimično državni službenici koji rade u Kancelariji državnog tužioca.

<sup>159</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 19.

<sup>160</sup> *Ibid.*, član 20.



Njihov mandat traje 4 godine sa mogućnošću da bude obnovljen jednom. TSK je zadužen priprema i sprovodi procedure za odabir i predlaganje kandidata za imenovanje u zvanje tužioca. Zakonom o TSK predviđaju se precizne procedure i radnje za predlaganje, imenovanje i reimenovanje tužilaca. Posebna pažnja je posvećena etničkoj zastupljenosti nedovoljno zasupljenih zajednica<sup>161</sup> Tim odredbama se zahteva da predsednik vrši imenovanje i reimenovanje tužilaca na predlog TSK i u skladu sa Ustavom i zakonom. Ukoliko predsednik Kosova odbije da izvrši imenovanje ili reimenovanje nekog kandidata, trebalo bi da svoje razloge za odbijanje u roku od šezdeset dana (60) u pisanoj formi dostavi TSK. TSK može još jednom predložiti predsedniku odbijenog kandidata uz obrazloženje u pisanoj formi ili može predložiti drugog kandidata. Prema Ustavu, prvi mandat tužioca traje tri godine. Na osnovu postignuća i demonstriranog rada, mandat u reimenovanju je trajan do penzionisanja, kao što je utvrđeno zakonom ili do razrešenja sa dužnosti u skladu sa zakonom.<sup>162</sup> Postupci u vezi sa proverom podobnosti kandidata za tužioce utvrđuju se internim pravilima TSK, uključujući proveru njihovog imovinskog stanja. Kancelarija za ocenu i proveru tužilaštva (KOPT) zadužena je za proveru podobnosti kandidata za tužioce.

[Za više informacija videti stav 120, uključujući fusnotu 74 u prethodnom delu teksta. U vezi sa Posebnim postupkom imenovanja videti stavove 121 i 123 u prethodnom delu teksta].

203. Prema Zakonu o TSK, TSK utvrđuje uslove za ocenjivanje i unapređivanje tužilaca, koji uključuju ali se ne ograničavaju na sledeće: stručno znanje, radno iskustvo i rad, uključujući razumevanje i poštovanje ljudskih prava; sposobnosti pravnog argumentovanja; stručnu sposobnost, uključujući učestvovanje u organizovanim vidovima obuke u kojima se ocenjuje učinak; sposobnost analiziranja pravnih problema; sposobnost nepristrasnog, savesnog, marljivog, odlučnog i odgovornog obavljanja dužnosti radnog mesta; komunikacijske sposobnosti; ponašanje van radnog mesta i lični integritet.
204. Glavni državni tužilac može vršiti odgovarajuće delegiranje nadležnosti.<sup>163</sup> Svaki glavni tužilac je administrativni rukovodilac kancelarije u koju je raspoređen. Glavni tužilac može vršiti odgovarajuće delegiranje nadležnosti, na koje saglasnost daje glavni državni tužilac.<sup>164</sup>
205. TSK može odlučivati o premeštaju tužioca u drugo tužilaštvo na zahtev glavnog tužioca, za vremenski period od najviše best meseci bez prekida. Načelno, premeštaj tužilaca se ne vrši protiv njihove volje, osim kako je drugačije predviđeno ovim zakonom. Glavni državni tužilac može, zbog vanrednih okolnosti, izvršiti privremeni premeštaj tužioca u drugo tužilaštvo. Premeštaj u ovakvim okolnostima ne sme trajati duže od trideset (30) dana, osim ukoliko duže trajanje odobri TSK. Na zahteve upućenog TSK, tužilac može dobiti trajni premeštaj u drugo tužilaštvo. TSK je zadužen za donošenje pravila i propisa kojima se utvrđuju standardi i procedure za žalbene postupke.

---

<sup>161</sup> Videti članove 17 – 20 Zakona o Tužilačkom savetu, zakon br.03-L-224.

<sup>162</sup> Ustav, član 109.

<sup>163</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 11.

<sup>164</sup> *Ibid*, član 13.

206. TSK na osnovu disciplinskog postupka utvrđuje da li je povreda dužnosti od strane tužioca dovoljan razlog za razrešenje dužnosti. Svaki predlog TSK za razrešenje tužioca sa dužnosti mora da sadrži u pisanoj formi navedene razloge za takav predlog i osnovne zaključke Disciplinske komisije. Predlog TSK za razrešenje dužnosti dostavlja se, u roku od petnaest (15) dana, predsedniku i dotičnom tužiocu. U skladu sa Zakonom o TSK, predsednik odlučuje o predlogu TSK za razrešenje dužnosti. TSK službenim putem obaveštava tužioca o odluci predsednika o davanju ili nedavanju saglasnosti za razrešenje dužnosti pre izvršenja te odluke.<sup>165</sup> TSK ima ovlašćenje da glavnog tužioca razreši dužnosti, na osnovu ocene rada izvršene u skladu sa važećim zakonom ili ukoliko utvrdi da je došlo do krivipnog postupanja, pogrešnog rukovođenja, nekompetentnosti ili neizvršavanja dužnosti radnog mesta.
207. Naknada za rad. Od januara 2011. godine, sudijama je odobrena povišica plate jednaka onoj za sudije.<sup>166</sup> Prema tome glavni državni tužilac Specijalnog tužilaštva prima 95% plate glavnog državnog tužioca. Tužioci koji su trajno imenovani u Kancelariji glavnog državnog tužioca ili u Specijalnom tužilaštvu primaju platu u iznosu jednakom devedeset odsto (90%) plate glavnog državnog tužioca. Procenti i skala koriste se na sličan način kao i u slučaju sudija. Bruto godišnja plata tužioca u Osnovnom tužilaštvu iznosi oko 12.360 EUR, dok plata tužioca Apelacionog tužilaštva iznosi oko 13.728 EUR. Kada se radi o tužiocima Državnog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva godišnja bruto plata iznosi oko 15.252 EUR. Tužilački savet Kosova zadužen je da donese plan dodatnih naknada koji oslikava, između ostalog, posebna zaduženja tužilaca koji rade Odeljenju za teška krivična dela: međutim, iznos osnovne plate i dodatna naknada ni u kom slučaju neće iznositi više od devedeset odsto (90%) plate glavnog tužioca Osnovnog tužilaštva.<sup>167</sup>
208. Postoji niz administrativnih uputstava ili odluka TSK kojima se propisuju beneficije kao što su naknada za prisustvovanje sastancima radnih grupa, upotrebu telefona, troškove reprezentacije (za neke organe), korišćenje službenih vozila, itd. Nadalje, čini se da TSK nije uzeo u obzir sveukupne budžetske resurse pri donošenju ovih odluka. Osim toga, ne postoje druge beneficije (stambeni krediti, olakšice, bonusi, naknade troškova prevoza, itd.) za tužioce.
209. Tim za ocenu upoznat je sa tim da suštinski nije bilo provere podobnosti kandidata pre Posebnog postupka imenovanja (videti prethodni deo teksta koji se odnosi na sudije).<sup>168</sup> Pored toga, praktičari su ga obavestili o trenutno nedovoljnom broju tužilaca. Sa druge strane, Kosovo tek odnedavno počinje da sprovodi važnu strukturnu reformu sudskog i tužilačkog sistema. Povrh toga, još uvek nije ustanovljena ocena radnog učinka. Tu je takođe i činjenica da je sistem tužilaštva i posebno njegov TSK nastao kasnije nego SSK i da će morati da uloži ozbiljan napor da unapredi procedure i mehanizme. U takvom važnom tranzicionom kontekstu, proces i procedure provere podobnosti kandidata ključni su uslovi u cilju da se osigura integritet, izbegne neprimeren uticaj na proces i da se garantuje nezavisnost rada tužilaštva. Nadalje, Tim za ocenu je saznao da se KOPS suočava sa budžetskim problemima i da postoji namera da ista postane deo

---

<sup>165</sup> Zakon o Tužilačkom savetu, član 28.

<sup>166</sup> Pojavile su se određene poteškoće zbog primene prelaznih odredbi i uvođenja strukturne reforme sudova i tužilaštava, usled čega nastaju razlike ili čak umanjena plata. TSK i SSK nisu uspeli da pronađu rešenje za ovo pitanje dok konkretne odluke nisu donete početkom 2013. godine.

<sup>167</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 21.

<sup>168</sup> Trebalo bi napomenuti da je nakon isteka mandata Sudske i tužilačke komisije (STK), TSK zapravo sproveo dva zasebna ciklusa odabira.

Sekretarijata SSK ali da zadrži svoju dvojaku ulogu u odnosu na kandidate za sudije i tužioce, što implicira blisku povezanost sa SSK i TSK. Sa druge strane, Tim za ocenu je obavešten, nakon jedne terenske posete, da je raniji proces odabira pokazao slabosti u vezi sa ocenom veština i sposobnosti kandidata da obavljaju zadatke tužioca kako je navedeno u članu 18.4 Zakona o TSK. Sledstveno tome, preporučuje se **da SSK i TSK usvoje jasne i sveobuhvatne procedure za proveru podobnosti kandidata (i) na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma; (ii) koje su unapred poznate i (iii) da svaka odluka bude obrazložena na odgovarajući način.** U vezi sa sistemom probnog rada za tužioce, Tim za ocenu podseća na preporuku u vezi sa ovim pitanjem u stavu 129 ovog izveštaja.

### Vođenje predmeta i postupak

210. Shodno članu 13 Zakona o Državnom tužilaštvu, svaki glavni tužilac dodeljuje predmete tužiocima u tužilaštvu uzimajući u obzir karakter predmeta, iskustvo i specijalizovanost tužilaca. Timu za ocenu je bilo nejasno da li su glavni tužioci dobili bilo kakve smernice, odnosno da li postoje bilo kakve instrukcije u ovom pogledu.
211. Članom 4.2 Zakona o Državnom tužilaštvu predviđa se da je “uredno imenovani tužilac ovlašćen da pokrene krivičnu istragu, podigne optužnicu ili dâ predlog za optužnicu, da vrši krivično gonjenje ili da obavlja druge dužnosti i funkcije koje su u skladu sa Ustavom i važećim zakonima”.
212. TSK nema svoju internet prezentaciju. Sa druge strane, pojedini sagovornici naglasili su da u izveštajima koji su dati u javnost nema informacija o stopama osuđujućih presuda. S obzirom na to da po pitanjima vođenja predmeta i jačanja transparentnosti ima prostora za velika poboljšanja u kontekstu Kosova, Tim za ocenu podseća preporuku navedenu u stavu 144 ovog izveštaja kao i na njenu važnost za tužilački sistem.

### Etička načela i pravila ponašanja

213. Pravila ponašanja. TSK je usvojila novi Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce (KEPPT) 31. jula 2012. godine. KEPPS predviđa niz preciznih odredbi o profesionalnoj etici, uključujući zahteve kojih će se tužilac pridržavati i njima unapređivati najviše standarde profesionalizma i pravne stručnosti, a u tom cilju će se kontinuirano pravno edukovati i pohađati obuke kad god je to moguće. Tužilac posebno mora da poštuje i primenjuje: načela i etičke dužnosti svog radnog mesta kako su propisana ovim Kodeksom ponašanja; zakonska prava osumnjičenih, žrtava i svedoka; ljudska prava i slobode, kako su navedene u međunarodnim instrumentima; načela i načine postupanja u vezi sa organizacijom posla, rukovođenjem i ljudskim resursima u kontekstu tužilaštva i sudstva.<sup>169</sup>

### Sukob interesa

214. Tužioci, kao visoki javni zvaničnici, obavezni su da poštuju pravila u pogledu sukoba interesa, shodno sličnim pravilima koja se takođe primenjuju na sudije i koja su prethodno opisana (videti stavove 149 i 155). Međutim, pojedini sagovornici tvrde da uzajamana povezanost između Zakona o sukobu interesa, pravila ponašanja i

---

<sup>169</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 3, stavovi 1-2.

disciplinskih postupaka nije u potpunosti jasna.

### Zabrana ili ograničenje određenih delatnosti

#### *Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti*

215. Zakonom o Državnom tužilaštvu propisuje se da tužilac ne sme koristiti svoj položaj tužioca ili ugled Državnog tužilaštva za promovisanje ličnih prava ili interesa i ne sme obavljati nijednu drugu dužnost ili službu koja može narušiti njegovu nezavisnost i nepristrasnost ili može na drugi način biti nespojiva sa obavljanjem dužnosti tužioca. Uz to, tužioci ne smeju obavljati nikakve političke funkcije ili delatnosti, uključujući članstvo u političkim strankama ili kandidovanje za političku funkciju, odnosno obavljanje iste. Tužioci se podstiču da glasaju ali na drugi način ne mogu učestvovati na izborima i u političkom radu. Traženje ili obavljanje političke funkcije nespojivo je sa obavljanjem dužnosti tužioca.<sup>170</sup>
216. Pored gorepomenutog, KEPPT propisuje da je tužiocu zabranjeno da koristi svoj položaj ili informacije koje dobije na osnovu svog položaja za svoju ličnu koristi ili za ličnu korist nekog drugog. Uz to, tužilac se mora uzdržavati od finansijskih i poslovnih aranžmana koji mogu negativno uticati na njegovu sposobnost da svoju dužnost obavlja na nepristrasan, profesionalan i nezavisan načina.<sup>171</sup>
217. Zakonom o Državnom tužilaštvu propisuje se da tužioci ne smeju obavljati nijednu drugu dužnost ili službu koja može narušiti njihovu nezavisnost i nepristrasnost ili može na drugi način biti nespojiva sa obavljanjem dužnosti tužioca. Uz to, tužioci ne smeju obavljati nikakve političke funkcije ili delatnosti, uključujući članstvo u političkim strankama ili kandidovanje za političku funkciju, odnosno obavljanje iste. Tužioci se podstiču da glasaju ali na drugi način ne mogu učestvovati na izborima i u političkom radu. Traženje ili obavljanje političke funkcije nespojivo je sa obavljanjem dužnosti tužioca.<sup>172</sup> Pored toga, KEPPT takođe propisuje da se tužilac ne sme baviti bilo kojom delatnošću, uključujući političku, koja je nespojiva sa funkcijom tužioca.<sup>173</sup>
218. Kada se radi o dopunskim delatnostima, tužioci ne smeju koristiti položaj tužioca ili ugled Državnog tužilaštva za promovisanje ličnih prava ili interesa. Ponašanje tužilaca mora biti u skladu sa odredbama navedenim u Kodeksu etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce.<sup>174</sup> Tužioci imaju pravo da učestvuju u radu stručnih organizacija koje promovišu nezavisnost i zaštitu profesionalnih interesa tužilaca. Tužioci se mogu baviti delatnostima koje su u skladu sa Kodeksom etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, kao što su prisustvovanje stručnim i naučnim skupovima, predavanjima ili obukama i učestvovanje u pripremi različitih pravnih projekata. Uz saglasnost glavnog državnog tužioca, tužioci mogu primati naknadu za takav rad u skladu sa Kodeksom etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, pod uslovom da ne postoji sukob interesa i da se ne krši zakon, etički kodeks ili drugi podzakonski akti. U skladu sa odredbama Kodeksa etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, tužioci se mogu baviti stručnim

---

<sup>170</sup> *Ibid*, član 26.

<sup>171</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 4, stavovi 4 i 7.

<sup>172</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 26, stavovi 2 i 3.

<sup>173</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 4, stav 3, a).

<sup>174</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 26, stavovi 1 i 4.

i naučnim pisanjem ali ne smeju objavljivati relevantnu sadržinu tužilačkih spisa za vreme obavljanja ili nakon prestanka dužnosti tužioca, osim ukoliko je to izričito dozvoljeno zakonom ili podzakonskim aktima koje donosi TSK.<sup>175</sup> KEPPT dalje posebno propisuje da tužilac ne sme obavljati dužnost ili biti član u bilo kakvoj političkoj stranci ili se baviti netužilačkom delatnošću tokom radnog vremena bez prethodne saglasnosti TSK. Vreme i uslove takvog angažmana utvrđuje TSK odgovarajućim rešenjem.<sup>176</sup>

219. Prema KEPPT, tužilac se načelno može baviti delatnostima van svog delokruga rada na mestu tužioca, uključujući one delatnosti koje su izraz njegovih prava kao građanina ili kojim se zastupaju njegovi profesionalni interesi i nezavisnost. Međutim, tužilac ne sme obavljati delatnosti koje su nespojive sa ugledom institucije ili koje negativno utiču na profesionalno i poverenje javnosti u tužilački sistem.<sup>177</sup>
220. Kao što je već pomenuto u vezi sudija (videti stav 157 u prethodnom delu teksta), Tim za ocenu i za tužioce navodi mogućnost da se bave dopunskim delatnostima van radnog vremena, prema istom okviru i opštim načelima koji proističu iz pravnog okvira i etičkih pravila. Pored toga, u slučaju tužilaca, postojećim etičkim pravilima koja su nedavno usvojena ne definiše se više bilo kakvo indikativno ograničenje u vezi sa naknadom kada se radi o ovim eksternim angažmanima. Povrh toga, druge bojazni već iznete u pogledu sudija po ovom pitanju slično tome važe i za tužioce. U svetlu gorenavednog, preporučuje se **da TSK usvoji smernice u vezi sa saglasnošću za izuzetno eksterno angažovanje za tužioce i da utvrdi ograničenje naknade za takav angažman.**

#### *Izuzete tužilaca i rutinski opoziv sa funkcije*

221. Prema članu 44 ZKP, izuzete tužioca vrši se u sledećem slučaju: ukoliko je zadobio povredu usled počinjenog krivičnog dela; ukoliko je tužilac bračni ili vanbračni drug, srodnik po vertikalnoj liniji bilo kog stepena krvnog srodstva ili po pobočnoj liniji do četvrtog stepena srodstva ili srodnik po bračnoj liniji do drugog stepena srodstva okrivljenog, branioca, oštećenog ili njegovog pravnog zastupnika ili punomoćnika; ukoliko je tužilac zakonski staratelj, štićenik, usvojenik ili usvojilac, hranilac ili hranjenik okrivljenog, branioca ili oštećenog; ukoliko je, u istom krivičnom predmetu, učestvovao u postupku kao sudija, branilac, pravni zastupnik ili punomoćnik oštećenog ili ukoliko je saslušan kao svedok ili veštak; kada postoji sukob interesa kako je definisan članom 6 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije.<sup>178</sup> Stalna je obaveza tužioca da se izuzme po sticanju saznanja da postoji osnov za izuzete. O izuzetu odlučuje vrhovni državni tužilac, glavni državni tužilac kada se radi o glavnom tužiocu nekog tužilaštva ili TSK kada se radi o glavnom državnom tužiocu.

#### *Finansijski interesi*

222. Tužilac ima posebnu odgovornost da izbegava bilo kakav potencijalni sukob interesa po osnovu porodičnih ili socijalnih odnosa, kao i po osnovu finansijskih i profesionalnih

<sup>175</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, član 25.

<sup>176</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 4, stavovi 3, b) i c).

<sup>177</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 4, stavovi 1-2.

<sup>178</sup> Timu za ocenu su rekli da ne postoji jasna odredba u ZKP u vezi sa situacijom gde je tužilac u srodstvu sa sudijom/sudijama. Međutim, Kodeksom ponašanja se predviđa da je tužilac dužan da izbegava "svaki potencijalni sukob interesa" i/ili da preduzme mere ukoliko postoje okolnosti koje mogu dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost u predmetu (član 3, tačke 4 i 5).

odnosa, u skladu sa Zakonom o sprečavanju sukoba interesa. U svakom slučaju, ukoliko tužilac stekne saznanja o bilo kakvim drugim okolnostima zbog kojih bi njegova nepristrasnost u predmetu mogla biti dovedena u sumnju, dužan je da obustavi sve radnje u tom predmetu i da o takvim okolnostima odmah u pisanim formi obavesti rukovodioca tužilaštva.<sup>179</sup>

#### *Pokloni*

223. (Videti takođe stavove 161 do 163) Prema KEPPT, tužilac i članovi njegove porodice ne smeju, ni pod kojim uslovima, prihvatati poklone, usluge, povlastice ili obećanja materijalne pomoći od bilo kog lica koje ima neposredan ili posredan interes u predmetu za koji je on zadužen.<sup>180</sup>

#### *Ugovori sa javnim organima vlasti*

224. Za više informacija videti stav 164 ovog izveštaja.

#### *Ograničenja nakon prestanka funkcije*

225. Za više informacija videti stav 165 ovog izveštaja.

#### *Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije*

226. Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu, Državno tužilaštvo ne daje direktno ili indirektno nikakve informacije kojima bi se otkrile službene tajne, ugorzila tekuća istraga ili krivični postupak, narušili integritet, dostojanstvo, bezbednost i prava na privatnost bilo kog lica ili narušila prava maloletnika.<sup>181</sup> Tužilac je dužan da nastoji da štiti načelo jednakosti pred zakonom, naročito davanjem drugim licima, osima u slučaju kada je to drugačije predviđeno zakonom, bilo kakvih informacija koje poseduje, a koje mogu uticati na pravičan ishod postupka. Tužilac bi takođe trebalo da poverljivo čuva informacije dobijene od trećih lica, naročito kada se može ugroziti prezumpcija nevinosti, osim ukoliko se davanje informacija zahteva u interesu pravde ili zakonom.<sup>182</sup>
227. U svom odnosu sa sudijom, javni tužilac: poštuje nezavisnost i nepristrasnost sudija; ne dovodi u sumnju sudske odluke niti ometa izvršenje istih, osim u slučaju da ostvaruje svoje pravo žalbe ili zahteva neki drugi postupak u skladu sa zakonom; biće objektivna i pravičan tokom sudskog postupka; uzdržavaće se od javnog kritikovanja sudija na neprimeren način. U svom odnosu sa policijom i drugim organima vlasti, tužilac: u slučaju kada se važećim zakonom od tužioca traži da vodi pripremni krivični postupak ili mu se dozvoljava da traži od organa za sprovođenje zakona da preduzmu konkretne mere, tužilac mora dati jasna, zakonita uputstva, na primeren način, u cilju efektnog krivičnog gonjenja; propagira prijavljivanje i sankcionisanje, ukoliko je primereno, krivičnih radnji; u svakom slučaju promoviše odgovarajuću i funkcionalnu saradnju sa policijom i drugim organima za sprovođenje zakona.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 3, stavovi 4-5.

<sup>180</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 3, stav 12, h).

<sup>181</sup> Član 10 Zakona o Državnom tužilaštvu.

<sup>182</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 3, stav 12, c) & d).

<sup>183</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 3, stavovi 8-9.

228. U vezi sa korišćenjem poverljivih informacija, državni tužilac ne sme davati nikakve informacije, direktno ili indirektno, kojima bi se otkrile službene tajne, ugrozila istraga u toku ili krivični postupak, narušili integritet, dostojanstvo, bezbednost i prava na privatnost bilo kog lica ili narušila prava maloletnika.<sup>184</sup>

#### Prijavljivanje imovine, prihoda, dugovanja i dobiti

229. Za više informacija videti stavove 169 i 172 ovog izveštaja.

#### Nadzor

##### *Etička načela*

230. Konkretni vidovi povrede dužnosti opisani u KEPPT nisu konačni. Svaka povreda dužnosti ili radnja koju preduzme tužilac, čak iako nije eksplicitno predviđena odredbama sadržanim u KEPPT ili drugim važećim kodeksima, zakonima ili podzakonskim aktima ali koja ima sličan efekat, smatra se kršenjem ovog kodeksa i stoga se kažnjava.<sup>185</sup> U smislu člana 24 Zakona o TSK, kršenje odredbi KEPPT predstavlja povredu dužnosti i stoga podleže disciplinskom postupku.

##### *Dopunski rad i druge delatnosti*

231. Kako je predviđeno Zakonom o Državnom tužilaštvu, tužioci imaju pravo da učestvuju u radu stručnih organizacija koje promovišu nezavisnost i zaštitu profesionalnih interesa tužilaca. Tužioci se mogu baviti delatnostima koje su u skladu sa Kodeksom etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, kao što su prisustvovanje stručnim i naučnim skupovima, predavanjima ili obukama i učestvovanje u pripremi različitih pravnih projekata. Uz saglasnost glavnog državnog tužioca, tužioci mogu primati naknadu za takav rad u skladu sa Kodeksom etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, pod uslovom da ne postoji sukob interesa i da se ne krši zakon, etički kodeks ili drugi podzakonski akti. U skladu sa odredbama Kodeksa etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, tužioci se mogu baviti stručnim i naučnim pisanjem ali ne smeju objavljivati relevantnu sadržinu tužilačkih spisa za vreme obavljanja ili nakon prestanka dužnosti tužioca, osim ukoliko je to izričito dozvoljeno zakonom ili podzakonskim aktima koje donosi TSK.<sup>186</sup>

##### *Prijavljivanje imovine*

232. Za više informacija videti stav 175 ovog izveštaja.

#### Sankcije i imunitet

233. Zakonom o TSK propisane su precizne odredbe o disciplinskom postupku u Poglavlju V i predviđene su sledeće disciplinske mere za tužioce, koje donosi Disciplinska komisija: (1) opomena; (2) opomena sa instrukcijom za preduzimanje korektivnih mera; (3) privremeno umanjeње plate za najviše pedeset (50%), uzimajući u obzir karakter

---

<sup>184</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, br.03/L-225, član 10.2.

<sup>185</sup> Kodeks etičkog i profesionalnog ponašanja za tužioce, član 2, stav 1.

<sup>186</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, br.03/L-225, član 25.

povrede dužnosti; ili (4) degradiranje postavljanjem na niže radno mesto u sistemu tužilaštva(5) predlog za razrešenje državnog tužioca sa dužnosti.<sup>187</sup>

234. Disciplinska komisija može suspendovati tužioca bez prava na platu, tokom bilo kog perioda istrage ili tokom disciplinskog postupka, do donošenja konačne odluke. Disciplinski postupak protiv tužioca može se pokrenuti podnošenjem žalbe Kancelariji disciplinskog tužioca (KDT), što može učiniti pojedinac ili organizacija ili to mogu učiniti KDT ili TSK postupajući po službenoj dužnosti.<sup>188</sup> Predmete razmatra Disciplinska komisija TSK (DKS)<sup>189</sup> – u prvom stepenu i TSK u višem (apelacionom) stepenu. Disciplinski postupak se predlaže obaveštenjem u pisanoj formi od strane Kancelarije disciplinskog tužioca (KDT)<sup>190</sup>, koja postupuje kao tužilac na osnovu sprovedene istrage i osnovanih potkrepljujućih dokaza. Postupak na zatvorenoj sednici vodi DKS, garantujući pravo na odbranu. Odluka u pisanoj formi o tome da se pokrene ili nepokrene disciplinski postupak trebalo bi da ima obrazloženje. Disciplinska komisija propisuje disciplinske mere koje su primerene okolnostima, stepenu odgovornosti i posledicama povrede dužnosti. Komisija podnosi TSK pisanu preporuku za razrešenje tužioca sa dužnosti. Ukoliko po završetku disciplinskog postupka tužilac bude oslobođen optužbi, biće vraćen na svoju raniju dužnost odlukom TSK.<sup>191</sup> Dotični tužilac ili KDT mogu uložiti žalbu na odluku punom sazivu TSK, koji odluku može potvrditi, preinačiti, poništiti ili vratiti na postupanje. Preporuka TSK za razrešenje dostavlja se, u roku od 15 dana, predsedniku Kosova na odlučivanje i dotičnom tužiocu.
235. Prema Ustavu, tužioci mogu biti razrešeni dužnosti zbog proglašenja krivim za teško krivično delo ili za teže zanemarivanje dužnosti.<sup>192</sup> Povrh toga, kako je navedeno u slučaju sudija, za tužioce važe sankcije u slučaju sukoba interesa (videti stavove 179 do 181 ovog izveštaja).
236. U vezi sa važećim sankcijama koje se odnose na kršenja u prijavljivanju imovine i poklona, videti stav 182.
237. Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu, tužioci uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja dužnosti zbog preduzetih radnji, donetih odluka ili iznetih mišljenja iz delokruga njihovih dužnosti. Tužioci ne uživaju imunitet i mogu biti razrešeni dužnosti ukoliko su namerno prekršili zakon. Kada se protiv tužioca podigne optužnica ili bude lišen slobode, on o tome bez odlaganja mora obavestiti glavnog državnog tužioca.<sup>193</sup>
238. Tim za ocenu nije mogao da dobije bilo kakve jasne i određene statističke podatke u vezi sa disciplinskim postupcima protiv tužilaca.<sup>194</sup>

---

<sup>187</sup> Zakon o Tužilačkom savetu Kosova, br.03/L-224, član 27.

<sup>188</sup> Zakon o TSK, član 35.2.

<sup>189</sup> Shodno članu 23 Zakona o TSK, DKS čine 3 člana TSK (od kojih su najmanje dva tužioci, uključujući predsedavajućeg).

<sup>190</sup> KDT je zasebno i nezavisno telo koje pruža usluge kako Sudskom savetu Kosova tako i Tužilačkom savetu Kosova. Ona ima poseban budžet kojim upravlja Sekretarijat TSK na osnovu uputstva i potvrde direktora KDT.

<sup>191</sup> Zakon o Tužilačkom savetu Kosova, br.03/L-224, član 27.3.

<sup>192</sup> Ustav, član 109.6.

<sup>193</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu, br. 03-L-225, član 23.

<sup>194</sup> Odluke TSK u vezi sa žalbama podnetim protiv odluka Disciplinske komisije nisu dostupne. Međutim, čini se da statistika data za sudije (videti stavove 138 i 140) obuhvata i tužioce ali bez jasne analitike. Prema predmetnom



239. Tim za ocenu takođe je mišljenja da su postojećom inspekcijom i disciplinskim postupcima, što je nadležnost KDT, generalno obuhvaćene sudije i tužioci ali bez jasne razlike. Razlog za ovo takođe može biti nepostojanje dovoljne prakse i relativno nedavno ostvarena nezavisnost organizacije tužilačkih službi. Osim problema koji se odnose na sudije (videti stav 187), posebnost disciplinskog postupka protiv tužilaca sadrži neke praktične poteškoće u pogledu toga kada se može vršiti krivična istraga i gonjenje zbog povrede dužnosti. U takvom slučaju, bolji i jasan odnos između KDT i relevantnih organa vlasti u hijerarhiji tužilačkih službi preko je potreban. Uz to, disciplinsku istragu i postupak protiv tužilaca trebalo bi dodatno poboljšati, između ostalog, izbegavanjem problematičnih pitanja i poteškoća koji su se već javljali u pravosudnom sistemu. Tim za ocenu takođe je obavešten da izgleda ne postoji ili je slab odnos između glavnih tužilaca i KDT. Tim smatra da bi i glavni tužioci trebalo da budu imaju mogućnost i budu podstaknuti da zahtevaju sprovođenje istrage od strane KDT, kada sumnjaju da su tužioci nepravilno radili. Stoga se preporučuje **da se uspostavi službeni odnos između KDT i TSK (imajući svakako u vidu i odnos između glavnih tužilaca i KDT), da bi se unapredile disciplinske i krivične istrage tužilaca, na osnovu načela transparentnosti i javnosti, uz očuvanje tajnosti istrage i zaštite ličnih podataka.**

#### Savetovanje, obuka i podizanje svesti

240. Tužioci imaju pravo na i od njih se zahteva da pohađaju stručnu obuku osmišljenu da omogući efektivno obavljanje njihovih dužnosti državnog tužioca, kao što je utvrdio TSK. Glavni državni tužilac, zajedno sa TSK, razmatra programe obuke za tužioce i vrši potrebna usklađivanja kako bi osigurao da budu odgovarajući, efektivni i korisni.<sup>195</sup> Tim za ocenu je ustanovio da su znatne obuke u ponudi, međutim, zbog nepostojanja efektivne procene potreba i jasnog sistemskog plana i programa obuke, ne može se sa sigurnošću tvrditi da prave osobe pohađaju takvu obuku ili da obuka uvek ima efekta.<sup>196</sup>
241. Obuke za tužioce organizuje KIP i one su opisane u stavovima 189 i 190 ovog izveštaja.

### **Policija**

#### Kratak pregled policijskih službi i organizacije

242. Prema članu 128 Ustava, Policija je zadužena za očuvanje javnog poretka i bezbednosti.
243. Zakonom o Policiji uređuju se nadležnosti i dužnosti Policije, njena organizacija i ostala pitanja u vezi sa radom i poslovima Policije Kosova. Rad Policije Kosova počiva na sledećim načelima: na pravičnom i jednakom postupanju prema svim licima; na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda; na neutralnosti i nepristrasnosti u vezi sa političkim ubeđenjima i pripadnošću; na integritetu, poštenju i odgovornosti u javnoj službi; na transparentnosti – davanju informacija građanima i otvorenosti prema javnosti; na zakonitosti, primerenosti i srazmernosti; na posvećenosti poslu,

---

godišnjem izveštaju, tokom 2011. godine, Disciplinska komisija razmatrala je 10 predmeta i donela 10 rešenja: 6 suspenzija, 1 odbijenicu izveštaja, 1 opomenu, 1 privremeno umanjenje plate i 1 suspenziju bez plate.

<sup>195</sup> *Ibid*, član 24.

<sup>196</sup> TSK je u januaru 2013. godine formirao radnu grupu radi izrade zajedničkog plana obuke za tužioce, policiju, službenike KABPK i carinu.

napredovanju i raspodeli dužnosti na način koji je sveobuhvatan, zasnovan na zaslugama i nediskriminatorski, tako što odražava multietnički karakter Kosova i uvažava načela ravnopravnosti polova i ljudskih prava, predviđena Ustavom.<sup>197</sup> Policija Kosova je javna služba u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova, koja se smatra pravnim licem. Deluje posredstvom objedinjenog lanca komande na celoj teritoriji Kosova.<sup>198</sup>

#### *Organizacioni nivoi/razne kategorije i policijsko osoblje*

244. Policija je organizovana na centralnom i lokalnom nivou. Generalna policijska direkcija predstavlja glavnu kancelariju zaduženu za celo Kosovo. Lokalni nivo obuhvata regionalne policijske direkcije (Priština, Mitrovica, Peć, Gnjilane, Prizren i Uroševac), zadužene za regione koji obuhvataju navedene opštine, policijske stanice, koje su zadužene za rad policije na lokalnom nivou u svakoj od opština i policijske podstanice, ukoliko postoje, zadužene za rad policije na lokalnom nivou u određenim područjima opštine. Teritorijalnu nadležnost za svaku regionalnu direkciju utvrđuje generalni direktor. Teritorijalna nadležnost svake policijske podstanice je sa opštinom u kojoj se nalazi. Teritorijalnu nadležnost policijskih podstanica utvrđuje generalni direktor. Internu organizacionu strukturu Policije Kosova utvrđuje generalni direktor, uz saglasnost ministra. Generalni direktor takođe može da utvrdi, uz saglasnost ministra, policijske jedinice koje će obavljati određene, privremene dužnosti. U svrhu upravljanja granicom i kontrole iste, pored policijskih stanica koje se nalaze u svakoj opštini, formirane su i stanice Pogranične policije, pod upravom i nadežnošću Regionalne direkcije Pogranične policije.<sup>199</sup>
245. Takođe postoje razna odeljenja u okviru Policije kao što su: Odeljenje za javni red, Odeljenje za borbu protiv kriminala, Pogranično odeljenje, Odeljenje za pomoćne usluge, Odeljenje za administraciju, osoblje i kriminalistički laboratorijski centar.<sup>200</sup>
246. Ne postoji jasan sistem rotacije zasnovan na određenom propisu, internim pravilima i instrukcijama ili važećim metodologijama rada.

#### *Samostalnost policijskih službi*

247. Prema Ustavu Kosova, Policija Kosova ima objedinjeni lanac komande na celoj teritoriji Kosova sa policijskim stanicama čija nadležnost važi u okviru granica opštine. Policija Kosova pospešuje saradnju sa opštinskim vlastima i čelnicima zajednica osnivanjem Lokalnih saveta kao što je predviđeno zakonom. Etnički sastav policije u okviru opštine odražava, što je više moguće, etnički sastav stanovništva u dotičnoj opštini.<sup>201</sup> Policija radi pod rukovodstvom ministra unutrašnjih poslova i pod kontrolom i nadzorom generalnog direktora Policije. U nadležnost ministra ne spada operativno rukovođenje Policijom. Generalni direktor ostvaruje saradnju sa ministrom i dostavlja mu informacije i izveštaje na način utvrđen zakonom.<sup>202</sup>

---

<sup>197</sup> Zakon o Policiji, br. 04/L-076, član 2.

<sup>198</sup> Zakon o Policiji, član 4.

<sup>199</sup> Zakon o Policiji, član 32.

<sup>200</sup> <http://www.kosovopolicie.com/?page=2,21>

<sup>201</sup> Ustav, član 128.

<sup>202</sup> *Ibid.*, član 5.

## Zapošljavanje, karijera i uslovi rada

248. Članom 44 Zakona o Policiji predviđene su tri (3) kategorije policijskog osoblja koje radi u Policiji Kosova: (1) policijski službenici koji polože zakletvu i imaju ovlašćenje da ostvaruju i izvršavaju nadležnosti i zadatke Policije; (2) civilno osoblje angažovano na obavljanju administrativnih i pomoćnih usluga ali koje nema ovlašćenje da ostvaruje policijske nadležnosti; i (3) policijski kadeti. Radni odnos policijskog osoblja uređen je podzakonskim aktom. Prema novom Zakonu o Policiji sistem činova u Policiji je sledeći: mlađi policajac; policajac; viši policajac; narednik; poručnik; kapetan; major; potpukovnik; pukovnik. Policijski službenici imenovani na radno mesto generalnog direktora i zamenika generalnog direktora po isteku mandata vraćaju se u pređašnje zvanje koje su imali pre njihovog imenovanja na to radno mesto.<sup>203</sup>
249. Generalni direktor Policije i zamenici generalnog direktora Policije imenuju se na period od pet (5) godina, uz mogućnost reizbora svakih pet (5) godina, od strane organa za imenovanje. Generalnog direktora Policije imenuje premijer. Komisija koju osniva ministar unutrašnjih poslova (ministar) predlaže generalnom direktoru Policije kandidate za imenovanje na radno mesto zamenika generalnog direktora Policije, a generalni direktor Policije predlaže ministru kandidate za zamenike generalnog direktora. Zamenike generalnog direktora imenuje minister.<sup>204</sup> Regionalne direktore policije imenuje generalni direktor na osnovu normi o činovima, radnim mestima i opisu dužnosti u Policiji.<sup>205</sup> Komandire policijskih stanica imenuje generalni direktor na osnovu internih procedure Policije.<sup>206</sup> U opštinama u kojima je srpska zajednica najveća etnička zajednica, komandire policijskih stanica i komandire podstanica imenuje Ministarstvo unutrašnjih poslova na predlog skupštine opštine i generalnog direktora.<sup>207</sup> Generalni direktor Policije zadužen je da rukovodi Policijom, da je kontroliše i nadgleda, da vodi i raspoređuje budžet Policije u skladu sa strateškim ciljevima i zadacima koje utvrđuje ministar.
250. U Zakonu o Policiji ne postoje zakonska pravila za unapređivanje, raspoređivanje/premeštaj i razrešenje dužnosti policijskog osoblja. Ova pitanja uređena su podzakonskim aktima koji nisu dostupni putem interneta. Zakonom se predviđa razrešenje lica sa visokim činovima kako sledi: generalnog direktora ili zamenike direktora dužnosti oslobađa ili razrešava organ za imenovanje, zbog jednog od sledećih razloga: proglašenja krivim za krivično delo; dostizanja starosne dobi za penzionisanje; ostavke; nesposobnosti obavljanja dužnosti u periodu ne dužem od šest (6) meseci; isteka mandata; dokazano lošeg rada.
251. Kada postoji osnovana sumnja da je generalni direktor policije izvršio krivično delo ili kada postoji bilo koji osnov za razrešenje dužnosti, ministar može odmah suspendovati generalnog direktora i činjenične razloge za suspenziju izneti premijeru. Premijer odlučuje o produženju ili prestanku suspenzije. U slučaju oslobađanja, razrešenja ili

---

<sup>203</sup> Zakon o Policiji, br. 04/L-076, član 45.

<sup>204</sup> *Ibid.*, član 37.

<sup>205</sup> *Ibid.*, član 40.

<sup>206</sup> *Ibid.*, član 41.

<sup>207</sup> *Ibid.*, član 42.

suspenzije generalnog direktora, premijer odmah imenuje jednog od zamenika generalnog direktora za vršioca dužnosti generalnog direktora.<sup>208</sup>

252. Prema Zakonu o Policiji, kod naknade za policijske službenike uzimaju se u obzir posebni uslovi u kojima oni izvršavaju svoje zadatke. Osnovna plata policijskih službenika može se razlikovati usled obuhvaćenih faktora ali se ne ograničava samo na čin i dužinu radnog staža. Povrh osnovne plate, policijski službenici mogu zakonski ostvarivati razne vrste dodataka plate, nadoknada i beneficija. Takve dodatne isplate zasnivaju se na faktorima koji uključuju ali se ne ograničavaju samo na dužnosti koje nose rizik, rad pod pritiskom, prekovremeni rad, rad u smenama, rad tokom praznika ili drugim danima koji su dani odsustva, raspoređivanje na posebne dužnosti i na posebne sposobnosti. Dodatne isplate mogu obuhvatati ali se ne ograničavaju na nadoknadu za rad koji nosi rizik, rad pod pritiskom, nadoknadu za rad u smenama i isplate za raspoređivanje na posebne dužnosti. Osnovna plata i svaka dozvoljena dodatna isplata utvrđuje se i isplaćuje u skladu sa procedurama definisanim u relevantnim važećim zakonima i podzakonskim aktima. Generalni direktor, uz saglasnost ministra, može godišnjim budžetom Policije obuhvatiti predlog za iznose koji su potrebni za bilo kakve dodatne isplate dozvoljene zakonom. Pored invalidske penzije koju primaju na osnovu važećeg zakona, policijski službenici koji su stekli invalidnost tokom vršenja dužnosti ili na dužnosti imaju pravo na invalidsku penziju u visini od 20% bruto plate.<sup>209</sup>
253. Beneficije mogu obuhvatati ali se ne ograničavaju na: medicinske i zdravstvene troškove, troškove za stručno i tehničko usavršavanje, troškove života zbog privremenog premeštaja, plaćeno odsustvo, nadoknadu u slučaju smrti i penzijske beneficije.
254. Tim za ocenu je ustanovio da je u proteklom periodu imenovanje generalnog direktora izazivalo određene bojazni, kada je bivši generalni direktor smenjen i imenovan novi. Nema sumnje da na osnovu ovog ustavnog prerogativa premijer ima konačnu reč, međutim, razlozi, postupak i kriterijumi za imenovanje/razrešenje generalnog direktora policije treba da budu objektivni i transparentni u interesu profesionalnosti i samostalnosti policije. Ovo je takođe važno za ublažavanje percepcije da je policija politizovana, koja je do sada bila prisutna. Stoga se preporučuje **da se uvedu objektivni i transparentni kriterijumi za imenovanje/razrešenje generalnog direktora policije, kako bi se osigurala operativna nezavisnost Policije.**
255. Tim za ocenu sličnu bojazan izražava i u vezi sa neposrednim višim nivoom rukovodstva Policije. Postojećim okvirom još uvek se predviđa previše diskrecionih ovlašćenja, bez ikakve protiveže transparentnosti, a nikakav nezavisni odbor ili drugi eksterni mehanizam nadzora za ocenu razloga za imenovanje ili razrešenje zamenika direktora i drugih u na najvišem nivou rukovodstva Policije. Navodi se da je bilo neprimerenog uticaja u vezi sa nekim imenovanjima visokog rukovodstva u Policiji Kosova. Premda je Tim za ocenu takođe čuo za pozitivna razmišljanja o ulozi i nastojanjima Policije u poboljšanju njenih kapaciteta, nepostojanje adekvatnih kriterijuma i procedura koje se rukovode objektivnim, transparentnim i jasnim radnjama pri imenovanju, razrešenju, unapređivanju ili premeštaju lica na radna mesta/sa radnih mesta zamenika direktora i drugih viših činova u rukovodstvu u sedištu i regionalnim policijskim strukturama može dovesti do neprimerneog uticaja u Policiji, što za efekat ima slabljenje njene

---

<sup>208</sup> Zakon o Policiji, član 39.

<sup>209</sup> *Ibid.*, član 47.

samostalnosti i jačanje percepcije da je politizovana. Stoga se preporučuje **da se uvedu objektivni i transparentni kriterijumi za imenovanje/razrešenje zamenika direktora i drugih zvaničnika višeg nivoa u Policiji.**

#### Etička načela i pravila ponašanja

256. Pravila ponašanja i etička načela Policije utvrđena su Etičkim kodeskom Policije Kosova, koji je izraz volje i opšti pregled osnovnih načela za sve policijske službenike Policijske službe Kosova gde je definisano sledeće: ciljevi Policije; zakonski osnov Policije; uloga Policije u krivičnompravnom sistemu i odnosi Policije sa pravosudnim organima; organizaciona struktura Policije; radni odnosi; obuka za osoblje i istraga.

#### Sukob interesa

257. Elementi ovog sistema opisani u delu o sudijama (videti stavove 149 i 155) primenjuju se na odgovarajući način na policijske službenike. Međutim, zbog zatvorenog spiska visokih javnih zvaničnika, samo se generalni direktor, zamenici direktora, regionalni direktori Policije Kosova i glavni inspektor Policijskog inspektorata smatraju visokim javnim zvaničnicima prema članu 4, stav 1.16, ZSSI. Tim za ocenu podseća na potrebu da se uslovi iz preporuke (Deo (iii) u stavu 320 u tekstu koji sledi prilagode drugim nivoima policijskih službenika.

#### Zabrana ili ograničenje određenih delatnosti

##### *Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti*

258. Policijski službenici ne smeju prihvatiti radno mesto ili obavezu i ne smeju učestvovati u obavljanju bilo kakve funkcije ili delatnosti kojom nastaje sukob interesa sa službenim policijskim dužnostima. Radno mesto ili delatnost koji predstavljaju sukob interesa uključuju ali se ne ograničavaju na sledeće: imenovanje ili izbor na javnu dužnost ili na drugi državni položaj; učestvovanje u izbornim kampanjama za izbor na javnu dužnost; zapošljavanje ili učešće u bilo kakvoj poslovnoj aktivnosti uz naknadu, osim ukoliko je to uz saglasnost generalnog direktora; aktivno učešće u bilo kojoj političkoj stranci; postupanje prema instrukcijama bilo koje političke stranke pri izvršavanju policijskih dužnosti; pojavljivanje u policijskoj uniformi na bilo kom političkom skupu, osim kada je to radi obavljanja službene policijske dužnosti (samo članstvo u političkoj stranci nije sukob interesa); i davanje javnih izjava ili komentara u vezi sa radom Policije, osim u slučaju kada je to dozvolio pretpostavljeni odgovarajućim ovlašćenjem.<sup>210</sup>
259. Kako je prethodno navedeno za sudije i tužioce, ne postoje jasne smernice u vezi sa mogućnošću za policijske službenike da se bave dopunskom delatnošću osim uslova da dobiju saglasnost generalnog direktora. Pored toga, ovaj prag se primenjuje u pogledu dopustive naknade za takav angažman. S obzirom na veličinu, stepen mobilnosti u okviru policije, kao i razne rizike sa kojima se periodično suočava, Tim za ocenu je mišljenja da se ovakva pitanja moraju bolje urediti i razjasniti u efektivne preventivne i nadzorne svrhe. Stoga se preporučuje **da se usovje smernice za Policiju u vezi sa saglasnošću za izuzetno eksterno angažovanje i da se utvrdi ograničenje naknade**

---

<sup>210</sup> Zakon o Policiji, član 49.

## za takav angažman.

### *Pokloni*

260. Za više informacija videti stavove 161 do 163 ovog izveštaja.

### *Ograničenja nakon prestanka funkcije*

261. Za većinu policijskih zvaničnika ne postoje pravila u vezi sa takvim ograničenjima. Međutim, u vezi sa radnim mestima generalnog direktora, zamenika direktora, regionalnih direktora Policije Kosova i glavnog inspektora Policijskog inspektorata pravila koja su već objašnjena u stavu 165 takođe se primenjuju.
262. Postojeća pravila koja imaju za cilj da se izbegne neprimerena migracija javnih zvaničnika u privatni sektor ("*pantouflage*") ne obuhvataju različite kategorije policijskih službenika (izuzev pojedinih visokih funkcija). Tim za ocenu smatra da bi utvrđivanje sličnih pravila koja već važe za sudije, tužioce i neke druge javne zvaničnike takođe trebalo proširiti na policijske službenike, kako bi se sprečila pojava sukoba interesa. Stoga se preporučuje **da se utvrde ograničenja nakon prestanka funkcije za policijske službenike na svim nivoima i da se naprave odgovarajući aranžmani za efikasno nadgledanje primene ovih propisa.**

### *Ugovori sa trećim licima, poverljive informacije*

263. Policijski službenik ovlašćen je da privremeno oduzme ili koristi svaku svojinu, uključujući ali se ne ograničavajući na, prevozna sredstva ili sredstva komunikacije ili zaštite, u posedu bilo kog građanina ali samo onda kada je to potrebno radi sprečavanja neposredne opasnosti po lica ili svojinu ili radi ostvarivanja nekog drugog hitnog policijskog cilja koji zahteva neodložnu akciju. Oduzeta svojina se mora vratiti licu kojem je oduzeta čim više ne bude potrebna za ostvarenje neodložnog policijskog cilja zbog kojeg je oduzeta i, u svakom slučaju, najkasnije dvadeset četiri (24) sata nakon što je oduzeta. Policija će vlasniku ili imaocu dati nadoknadu za bilo kakve troškove ili štetu pričinjenu svojini tokom njenog korišćenja.<sup>211</sup>
264. Policijski službenik može sa licima uspostaviti poverljiv, saradnički odnos radi dobijanja informacija koje su od značaja u obavljanju policijskih dužnosti i ostvarivanju legitimnih policijskih ciljeva.<sup>212</sup>
265. Policijski službenik dobija i ocenjuje sve informacije dobijene od anonimnih lica, koje su od značaja za obavljanje policijskih dužnosti i ostvarivanje legitimnih policijskih ciljeva. Policijski službenik može sa licima uspostaviti poverljiv, saradnički odnos radi dobijanja informacija koje su od značaja u obavljanju policijskih dužnosti i ostvarivanju legitimnih policijskih ciljeva. Policijski službenik čuva poverljivost takvih odnosa saradnje i dobijenih informacija dok ne bude ispunjena zakonska obaveza čuvanja njihove poverljivosti.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Zakon o Policiji, član 28.

<sup>212</sup> Zakon o Policiji, član 29.

<sup>213</sup> Zakon o Policiji, član 29.

## Prijavljivanje imovine, prihoda, dugovanja i dobiti

266. Za više informacija videti stavove 169 do 172.

## Prijavljivanje korupcije

267. U budžetu Policije postoji određeni iznos za posebne fondove koji se koriste za isplatu nagrada, plaćanje dostavljača informacija, plaćanje za zaštitu svedoka i plaćanje za ostale specijalne policijske operacije. Finansijskim sredstvima upravlja generalni direktor, u skladu sa podzakonskim aktima koje donosi ministar, a odnose se na upravljanje i rukovođenje tim finansijskim sredstvima i na njihovo trošenje.<sup>214</sup>

## Nadzor

### *Policijski inspektorat Kosova*

268. Pored toga što je povezana sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Policiju Kosova nadgleda inspekcija Policijskog inspektorata Kosova, koji je osnovan 2006. godine kao izvršni organ u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova. Policijski inspektorat Kosova (PIK) radi na osnovu zakona br. 03/L-231, od 14. oktobra 2010. god. Ova institucija objedinjuje dve osnovne funkcije u ostvarivanju načela odgovornosti i transparentnosti – stubovi demokratske policije:

- Sprečavanje, otkrivanje, dokumentovanje i istraga krivičnih dela koje su počinili zaposleni u policiji, bez obzira na čin i radno mesto, tokom obavljanja svoje službene dužnosti ili van dužnosti, uključujući istrage javno eksponiranih disciplinskih slučajeva i disciplinske istrage policijskih službenika najvišeg čina na visokom nivou policijskog rukovodstva i na visokim imenovanim policijskim funkcijama.
- Inspekcija Policije Kosova (PK) strukturirana je i radi tako da osigura odgovornost, efikasnost i efektnost pri sprovođenju zakona, podzakonskih akata i važećih standardnih operativnih procedura.

### *Dopunski rad i druge delatnosti*

269. Za više informacija videti stavove 151 do 153 ovog izveštaja.

### *Prijavljivanje imovine*

270. Za više informacija videti stav 175 ovog izveštaja.

### *Profesionalna etika*

271. Policija Kosova i Policijski inspektorat Kosova su organi zaduženi da osiguraju da policijski službenici poštuju etička pravila.

## Sankcije

272. Sve disciplinske sankcije za osoblje Policije Kosova, osim u slučajevima predviđenim Zakonom o Policijskom inspektoratu, koje se odnose na težu povredu dužnosti istražuje i

---

<sup>214</sup> Zakon o Policiji, članovi 51-52.

o njima odlučuje Policija Kosova. Disciplinski prekršaji, mere i postupci uređeni su podzakonskim aktom.<sup>215</sup> Disciplinske pretrase koji se odnose na žalbe u vezi sa teškim disciplinskim prekršajima vodiće Komisija za imenovanje visokih policijskih službenika i disciplinska pitanja. Komisija za imenovanje visokih policijskih službenika i disciplinska pitanja vodi disciplinske pretrase shodno podzakonskim aktima koje je odobrio ministar. Službenika Policije Kosova protiv kojeg je podneta žalba zbog teškog disciplinskog prekršaja može tokom celog postupka istrage ili tokom bilo kakvog naknadnog pretresa ili žalbenog postupka zastupati nezavisni branilac kojeg je on izabrao.<sup>216</sup> Na osnovu člana 45 Zakona o Policiji Kosova, disciplinski prekršaji svrstani su u dve osnovne kategorije: teži disciplinski prekršaji i lakši disciplinski prekršaji. U teže disciplinske prekršaje spada, između ostalog, sledeće: teži slučajevi diskreditujućeg ponašanja, teža neposlušnost, nedozvoljeno i teže otkrivanje informacija, korupcija, teže kršenje ovlašćenja, nepropisna upotreba vatrenog oružja, nezakonita upotreba sile, teže oštećivanje policijske imovine, upotreba alkohola i drugih toksičnih supstanci, seksualno uznemiravanje na dužnosti, diskriminatorno postupanje po osnovu starosne dobi, pola, seksualnog opredeljenja, etničke pripadnosti ili veroispovesti, seksualno zlostavljanje ili seksualno iskorišćavanje bilo kog lica i kriminalne radnje.

273. Krivični i drugi delikti. Za više informacija videti stavove 179 i 182.
274. Statistički podaci: Tokom 2010. godine, PIK je zaprimio 1.185 predmeta (oko 50% internih, 48,7% u vidu žalbi građana i ostatak od drugih institucija). Od toga, 34,4% odnosilo se na težu povredu dužnosti, 45,7% na lakše prekršaje i 19,9% na neosnovane žalbe. Svega nekoliko predmeta odnosilo se na korupciju.
275. Tokom 2011. godine, oko 649 žalbi je podneto Policijskom inspektoratu Kosova (PIK) u vezi sa navodnim disciplinskim prekršajima policijskih službenika. PIK je uvažio svega 7 predmeta (2 su pod istragom, u 2 se vodi predistraga, 1 predmet je obustavljen zbog paralelnog krivičnog postupka i 2 predmeta su odbačena). Pored toga, tokom druge polovine 2011. godine, PIK je evidentirao 143 krivična predmeta koja se odnose na policijske službenike (u proseku oko 20 predmeta mesečno). PIK je podneo 46 krivičnih prijava i u 58 predmeta pokrenuo istragu. Tokom 2011. godine 165 policijskih službenika bilo je predmet krivične istrage (zloupotreba službenog položaja i pasivno podmićivanje predstavljaju 18, odnosno 15 predmeta). Tokom druge polovine 2011. godine zabeleženo je 15 uhapšenih i 8 suspendovanih policijskih službenika.
276. Tim za ocenu je obavešten da je PIK odnedavno započeo dalje organizacione i strukturne reforme kako bi poboljšao svoju efektivnost i efikasnost. Stoga, pored nadležnosti za disciplinski postupak, PIK-u je prema njegovom postojećem pravnom okviru takođe povereno da vrši krivičnu istragu protiv policijskih službenika. Ranije se sastojao od dva odeljenja i imao 50 zaposlenih, a 2011. godine dodato je još 3 odeljenja i još 42 radnika, premda nekoliko upražnjenih radnih mesta još uvek nije popunjeno. Prema godišnjem izveštaju za 2012. godinu, pokrenuto je nekoliko krivičnih istraga protiv policijskih službenika: od ukupnog broja žalbi, za 6% je pokrenut krivični postupak. Tim za ocenu pozdravlja nedavne promene i mere koje imaju za cilj da se poboljša efikasnosti u sprovođenju pravnog i regulatornog okvira, kao i važeće standardne operativne procedure i kojima se može poboljšati efektivno praćenje rada policije,

---

<sup>215</sup> Zakon o Policiji, član 43.

<sup>216</sup> Zakon o Policijskom inspektoratu Kosova, br. 03/L-036, članovi 32-33.



uključujući disciplinske postupke za povredu dužnosti na etičkoj osnovi i istragu dela korupcije. Međutim, Tim podseća da bilo kakav pokušaj da se pozitivno oceni efikasnost i odgovornost Policije Kosova pretpostavlja postojanje čvrstih dokaza o sprovođenju disciplinskih i drugih postupaka u Policiji. Preporučuje se **da se pojačaju kapaciteti u ljudstvu u relevantnim organima policije za disciplinske i interne istrage i da se vodi verodostojna evidencija disciplinskih i drugih postupaka pokrenutih protiv policijskih službenika.**

#### Obuka i podizanje svesti

277. Kosovska akademija za javnu bezbednost (KAJB) osnovana je u septembru 2006. godine. Na početku je imala naziv Policijska škola, a kasnije, nakon 2006. godine nazvana je Kosovski centar za javnu bezbednost, obrazovanje i razvoj. Međutim, od kraja 2011. godine dobije naziv Kosovska akademija za javnu bezbednost (KAJB). KAJB kao izvršna institucija Ministarstva unutrašnjih poslova pruža osnovnu i specijalizovanu obuku za Policiju Kosova, Kazneno-popravnu službu Kosova, Carinu Kosova, Agenciju za vanredne situacije, kao i za druge institucije za javnu bezbednost. Akademija je podeljena na odeljenja i jedinice/kancelarije i pored Službe opštih poslova za samu Akademiju postoji i Odeljenje za obuku i programsku podršku koje utvrđuje standarde za obuku i transparentan i dosledan pristup u ostvarivanju potreba programa podrške za sve učesnike obuke u KAJB-u. Odeljenje za obuku ima tri glavne direkcije, kao što su Direkcija za administraciju i pomoć u obuci, Direkcija za obaveznu obuku i Direkcija za specijalizovanu obuku.
278. Policijski službenik se edukuje radi obavljanja profesionalnih dužnosti i u tu svrhu pohađa stručnu obuku. Policijska obuka zasnivaće se na suštinskim vrednostima demokratije, pravne države i zaštite ljudskih prava i realizovaće se u skladu sa ciljevima Policije. Opšta obuka za policiju biće otvorena za građanstvo, što je više moguće. Nakon opšte početne obuke trebalo bi, a poželjno je, da usledi stručno usavršavanje i periodična obuka, kada je obuka potrebna za specijalističku ili posebnu oblast i rukovodeće osoblje. Odgovarajuće jedinice za obuke svih nivoa, a posebno Odeljenje za obuku, imaće ključnu ulogu u ostvarivanju obaveze predviđene ovim članom. Opšta policijska obuka za sve nivoe biće praćena praktičnom obukom za upotrebu sile i ograničenja iste, imajući u vidu načela ljudskih prava koja su propisana u Evropskom ustavu za ljudska prava i važećim zakonima iz ove oblasti. Policijski službenik mora biti pripremljen i imati opšte znanje tako da može da unapređuje ove sposobnosti, koje su ključne za obavljanje službene dužnosti.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Etički kodeks Policije Kosova, članovi 28-31.

## Javna uprava

### a) Opis stanja

#### Opšti delokrug

##### *Pravni okvir*

279. Javna uprava na Kosovu obuhvata centralni i lokalni nivo i obuhvata 38 opština koje čine osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave. Opšti okvir kojim se uređuju organizacija i funkcionisanje javne uprave Kosova propisan je Ustavom i, generalno, različitim zakonima o javnoj upravi, kao što su: Zakon državnoj upravi, br. 03/L-189 od 16/09/2010; Zakon o državnoj službi, br. 03/L-149 od 13/05/2010; Zakon o platama državnih službenika, br. 03/L-147 od 13/05/2010; Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru Državne službe Kosova, br. 03/L-192 od 15/07/2010; Zakon o upravnom postupku, br. 02/L-28 od 22/07/2005; Zakon o lokalnoj samoupravi, br. 03/L-040 od 20/02/2008; Zakon o uvidu u javna dokumenta, br. 03/L-215 od 07/10/2010; Zakon o zaštiti ličnih podataka, br. 03/L-172 od 29/04/2010; Zakon o narodnom advokatu (tj. ombudsmanu), br. 03/L-195 od 22/07/2010; Zakon upravnim sporovima, br. 03/L-202 od 16/09/2010 o. Štaviše, različite važne odredbe koje se primenjuju i na javnu upravu sadržane su u drugim zakonima, kao što su: Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, br. 04/L-051 od 31/08/2011; Zakon o prijavljivanju, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050 od 31/08/2011. Zakonom o državnoj uređuju se dužnosti i delokrug rada ministarstava, organa državne uprave i drugih organa uprave. On se, međutim, ne primenjuje na administracije Skupštine, predsednika, Ustavnog suda, sudstva i tužilaštva, nezavisnih institucija<sup>218</sup>, visoko-obrazovnih državnih institucija i javnih preduzeća, koje su regulisane posebnim zakonima.<sup>219</sup>

##### *Definicija javnog organa/javne uprave*

280. Kako je predviđeno Zakonom o državnoj upravi, državna uprava vrši svoje funkcije i obavlja dužnosti na osnovu Ustava, zakona, drugih odredbi i opštih akata. U zadatke državne uprave spadaju, direktno sprovođenje zakona, donošenje propisa za njihovo sprovođenje, vršenje upravnog nadzora i obavljanje drugih administrativnih i stručnih poslova.<sup>220</sup> Član 2 Zakona o državnoj upravi definiše Vladu kao celinu, premijera, zamenike premijera i ministre kao najviše organe državne uprave. On sadrži i sledeće definicije koje se odnose na organe državne uprave:

- *Najviši organi državne uprave* - Kabinet premijera i ministarstva preko kojih najviši relevantni organi državne uprave vrše svoje državne i upravne nadležnosti;
- *Centralni organi državne uprave* - organi državne uprave nižeg nivoa koji obavljaju neministarske ili druge upravne poslove;
- *Lokalni organi državne uprave* - opštinski organi državne uprave;

---

<sup>218</sup> Kako je definisano u Poglavlju XII Ustava, tu spadaju Ombudsman, Glavni revizor, Centralna izborna komisija, Centralna banka Kosova, Nezavisna komisija za medije, kao i nezavisne agencije (institucije koje je osnovala Skupština).

<sup>219</sup> Zakon o državnoj upravi, br.03/L-189, član 16. Što se tiče njihovih sopstvenih i proširenih nadležnosti, opštinska uprava je regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi.

<sup>220</sup> Zakon o državnoj upravi, br.03/L-189, član 3.

- *Nezavisni organi državne uprave* - pravna lica osnovana da obavljaju poslove državne uprave za koje je, u javnom interesu javnosti, potreban visok stepen nezavisnosti.<sup>221</sup>

### *Pojednostavljivanje upravnog postupka*

281. Neka od osnovnih načela u Zakonu o državnoj upravi jesu efikasnost i efektnost. Štaviše, on predviđa da državna uprava, u okviru zakonskih nadležnosti i ovlašćenja, svoj posao obavlja transparentno, profesionalno, efikasno i efektno, nezavisno i nepristrasno. Posebnost konteksta na Kosovu jeste postojanje dva nivoa u javnoj upravi (centralnog i opštinskog), kao i činjenica da je većina različitih usluga decentralizovana na opštinski nivo.

### Politika borbe protiv korupcije

282. Kada je u pitanju politika borbe protiv korupcije, videti prethodno navedene stavove od 68 do 79.

### Transparentnost

283. Pravo na pristup informacijama u posedu javnih institucija predviđeno je Ustavom i uglavnom regulisano Zakonom o uvidu u javna dokumenta, br. 03/L-215 od 07/10/2010 i Zakonom o upravnom postupku. Institucija ombudsmana (regulisana zakonom br. 03/L-195 od 22.7.2010.god.) prati sprovođenje ovog zakona, unapređuje i obezbeđuje pravo pojedinaca na informisanje i može davati preporuke organima vlasti.<sup>222</sup> Pravnim okvirom se zahteva da rad javne uprave bude transparentan. U tom smislu, Zakonom o službenom listu predviđa se da institucije Kosova u Službenom listu objavljuju sve zakone koje je usvojila Skupština, ratifikovane međunarodne sporazume, odluke Ustavnog suda; ukaze predsednika Kosova, u slučajevima kada to zahteva predsednik; deklaracije i rezolucije koje je usvojila Skupština, u slučajevima kada to zahteva predsednik Skupštine. Osim toga, zakonom je predviđeno da premijer može da zahteva objavljivanje podzakonskih akata Vlade i ministarstava.<sup>223</sup>

284. Pored Zakona o Službenom listu, Zakon o uvidu u javna dokumenta garantuje svakom fizičkom i pravnom licu, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, a nakon podnetog zahteva, pravo na uvid u službena dokumenta koja čuvaju, pripremaju ili dobijaju javne institucije.<sup>224</sup> Pored toga, Zakonom o uvidu u javna dokumenta predviđa se objavljivanje svih relevantnih i važnih informacija na internet stranici odgovarajuće javne institucije.<sup>225</sup> Sa druge strane, u načelima transparentnosti Zakona o državnoj službi navodi se da su „[...] procesi u državnoj službi otvoreni za javnost“.<sup>226</sup>

285. Na kraju, strategija za reformu javne uprave predviđa obavezu izrade normativnih akata i sprovođenja periodičnih istraživanja mnjenja o etici i transparentnosti u javnoj upravi.<sup>227</sup>

---

<sup>221</sup> *Ibid*, član 2.

<sup>222</sup> Zakon o uvidu u javna dokumenta, br. 03/L-215, član 17.

<sup>223</sup> Zakon o Službenom listu, br. 03/L-190, član 4.

<sup>224</sup> Zakon o uvidu u javna dokumenta, br. 03/L-215, član 1.

<sup>225</sup> *Ibid*, član 16.

<sup>226</sup> Zakon o državnoj službi, br. 03/L-149, član 5.

<sup>227</sup> Strategija za reformu javne uprave, 2010-2013, Cilj 3 – Etika i transparentnost.

To se može videti čak i u Zakonu o državnoj upravi, kojim se zahteva da rad upravnih tela bude javan.<sup>228</sup>

286. Na prvi pogled se čini da postoji zakonska garancija transparentnosti u radu organa vlasti i javne uprave. Međutim, Tim za ocenu smatra da u praksi to nije tako očigledno. Neki od sagovornika tokom terenskih poseta istakli su da pristup informacijama nije uvek jasno propisan. Osim toga, u primeni nedavno donetih zakona, koji su zamenili prethodne uredbe u ovoj oblasti iz 2003. god., došlo je do kašnjenja i poteškoća, posebno kada je u pitanju donošenje podzakonskih akata za sprovođenje i uspostavljanje institucionalne infrastrukture (jedinice ili zvaničnici za javnu komunikaciju). Nedostatak statističkih podataka i nespremnost drugih institucija da o napretku izveštavaju koordinaciono telo Vlade takođe su pitanja koja izazivaju zabrinutost. U izveštaju Vlade o ovom pitanju, iz 2011. god., primećeno je da je postojeći sistem izveštavanja još uvek slab i da postoje nejasnoće u pogledu liste poverljivih dokumenata<sup>229</sup> i/ili administrativnih smernica. Nakon prve godine sprovođenja pravnog okvira proizilazi da građani i preduzeća čine samo oko 10% podnosilaca zahteva, građansko društvo 13%, dok samo mediji, generalno, čine više od 73%. Na lokalnom nivou, mediji, građansko društvo i pojedinci zajedno čine samo 5% od ukupnog broja zahteva. Na nivou Vlade je u 2011. god. registrovano ukupno 514 zahteva za uvid u javna dokumenta, u okviru nezavisnih institucija na centralnom nivou registrovano je 715 zahteva, dok podaci lokalnih organa vlasti, koji nisu u potpunosti precizni i pouzdani, pokazuju da je bilo ukupno 1.367 zahteva. Na lokalnom nivou nema osoba za kontakt ili službenika zaduženih za ostvarivanje prava na uvid u javna dokumenta. Slična je situacija i u nekoliko nezavisnih institucija.
287. Instituciji ombudsmana podnosi se relativno mali broj žalbi na odbijanje pristupa javnim dokumentima. Postoji, međutim, bilo je nekoliko slučajeva u kojima intervencije ove institucije nisu rešene zbog nereagovanja javnih institucija ili čak zbog nepostojanja njenog efektivnog ovlašćenja za sprovođenje. Nepostojanje javne svesti i znanja o okviru prava na uvid u javna dokumenta i vrlo slabo praktično korišćenje ovog prava i dalje predstavlja izazov. Zbog budžetskih ograničenja se do sada nije radilo da podizanju svesti javnosti o pravu na pristup javnim informacijama. Nedostatak transparentnosti javnih institucija i dalje je problematično pitanje u njihovim odnosima sa medijima. Ovaj problematičan odnos se reflektuje tako što pojedine institucije kasne ili im treba previše vremena da dostave tražene informacije (npr. o javnim nabavkama, dozvolama, troškovima, propisima, itd.), odnosno čak ne odgovaraju na zahteve i ignorišu ih. Osim toga, mnoge institucije na svojim internet stranicama sa zakašnjenjem postavljaju i/ili objavljuju dokumente koji prema zakonu moraju da budu javni, uključujući revizorske izveštaje, troškove, godišnje izveštaje, budžete, podzakonska akta, itd. Nema podataka o izvršenim sankcijama (novčanima kaznama) u primeni člana 27. Zakona o uvidu u javna dokumenta.
288. Tim za ocenu je zabrinut zbog generalno nedovoljne transparentnosti koja može da bude velika prepreka nepristrasnosti i neutralnosti u procesu donošenja odluka u javnoj upravi. Pored toga, pristup javnim informacijama i dalje je u ranoj fazi primene, dok nedostatak svesti i efikasnog korišćenja tog prava od strane građana direktno utiče na veliko nepoverenje u javne institucije i veoma visok stepen percepcije korupcije. Tim za

<sup>228</sup> Zakon o državnoj upravi, br.03/L-189, član 6.

<sup>229</sup> Neki javni ugovori koji uključuju značajna budžetska sredstva nisu objavljeni, čak ni delimično, nakon određenog/ih zahteva.

ocenu smatra da nedostatak transparentnosti može biti faktor koji doprinosi donošenju proizvoljnih i nepravičnih odluka kao i razvijanju i upražnjavanju neetičkog ponašanja. Da bi se izbegao mogući problem predvidljivosti i zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja u odlučivanju potrebna je dalja primena i ulaganje održivih napora u pogledu transparentnosti generalno, a posebno pristupa informacijama. Prema tome, preporučuje se: **i) da se poboljša transparentnost u javnoj upravi (uključujući „e-upravu“) kroz sprovođenje više proaktivne politike, odgovarajuće jačanje regulatornog i institucionalnog okvira, kao i periodično praćenje i izveštavanje; i ii) da se preduzimu dalji koraci za adekvatnu primenu uvida u javna dokumenta i na centralnom i na lokalnom nivou.**

### Kontrola javne uprave

289. Upravne odluke – na centralnom ili lokalnom nivou – predmet su upravne (čl. 126-136 Zakona o upravnom postupku) i sudske revizije (Zakona o upravnim sporovima). Javne uprave podležu drugim internim i eksternim kontrolama, kao što su kontrola Institucije ombudsmana (videti u daljem tekstu), Kancelarije generalnog revizora, Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (videti u prethodnom delu teksta), internih jedinica za reviziju i drugih posebnih inspektorata. Zakonom o internoj reviziji (br. 03/L-128) uspostavlja se Centralna jedinica za usklađivanje interne revizije (CJUIR) u okviru Ministarstva finansija, komisije za internu reviziju u glavnim centralnim institucijama i opštinama, jedinice za internu reviziju u okviru budžetskih organa, uređuje se licenciranje revizora (sertifikacija) i kvalifikacije za interne revizore i uređuju se odgovarajuća pravila, politike, priručnici, smernice, Povelja o internoj reviziji, Etički kodeks i profesionalni standardi koje mora da donese ministar finansija. U pojedinim oblastima su posebnim propisima osnovana posebna tela, kao što su Nezavisni nadzorni odbor Kosova (NNOK) za državnu službu, Centralna agencija za nabavke, Telo za razmatranje nabavki i Regulatorna komisija za javne nabavke (videti u daljem tekstu, u delu o javnim nabavkama). Na Kosovu ima oko 220 internih revizora.
290. Pored interne kontrole na institucionalnom nivou, postoji posebna kontrola upravljanja ljudskim resursima koju sprovodi Nezavisni nadzorni odbor Kosova. Prema Ustavu, Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu trebalo bi da osigura poštovanje pravila i načela kojima se uređuje državna služba.<sup>230</sup> Odbor je nezavisni organ koji izveštava Skupštinu, odlučuje o žalbama i osigurava poštovanje i svih pravila i načela kojima se uređuje državna služba.
291. Kancelarija generalnog revizora<sup>231</sup> je nezavisna institucija zadužena za obavljanje spoljne finansijske revizije (učinka i regularnosti) centralnih i lokalnih organa vlasti. Ona objavljuje godišnji izveštaj koji generalni revizor dostavlja Skupštini.
292. Kosovo već nekoliko godina ulaže zakonodavne i institucionalne napore na uspostavljanju opštih i posebnih okvira koji se odnose na kontrolu, inspekciju i reviziju poslovanja javnih institucija (upravnih, sudskih, finansijskih, policije, carine i poreskih organa, te različitih inspektorata i drugih nadzornih i kontrolnih organa). Neki od ovih organa su napredniji ili imaju više iskustva od drugih.

---

<sup>230</sup> Ustav, član 101.

<sup>231</sup> Zakon o osnivanju Kancelarije generalnog revizora Kosova i Revizorske kancelarije Kosova (Zakon br. 03/L-075 o 05/06/2008). Pripremaju se izmene radi otklanjanja nedoslednosti i nedostataka ovog zakona.

293. Organizovanje i jačanje interne revizije i dalje predstavlja problem u institucijama Kosova. U nekim institucijama, posebno u javnim preduzećima i manjim opštinama, nedostaje oko 10% jedinica za internu reviziju, a približno 22% komisija za reviziju još uvek nije operativno (nedostaje 16%). U nekim drugim institucijama nema dovoljno revizora. Na internet stranicama javnih institucija, deo koji se odnosi na internu reviziju ne sadrži nikakav izveštaj ili druge objavljene dokumente. Tim za ocenu nije dobio informacije o trenutnom stanju u sistemu interne revizije. Ipak, prema izveštajima Kancelarije generalnog revizora, Centralna jedinica za usklađivanje/MF prvenstveno je usmerena na pripremu pravnog i podzakonskog okvira za kontrolu upravljanja finansijama (KUF) i u manjoj meri je bila uključena u pružanje podrške njenoj praktičnoj primeni u budžetskim organizacijama. Ocena sistema i praksi KUF u odgovarajućim organizacijama vrši se putem kontrolnih listi.<sup>232</sup> Dobro uspostavljena eksterna revizija i zadovoljavajući rad Kancelarije generalnog revizora (KGR) od koristi su međunarodnom rukovodstvu. Bila bi dragocena dalja bliska saradnja između KGR i struktura za internu reviziju kako bi se razvili mehanizmi za upravljanje rizicima i poboljšala odgovornost za kvalitet rada za plaćeni novac, rezultate i efekte. Pored toga, Tim za ocenu ističe neophodnost da predstojeće izmene osiguraju održive kapacitete i nezavisnost Kancelarije generalnog revizora..
294. Institucija ombudsmana je tokom poslednje tri godine primila sledeći broj žalbi: 1.318 žalbi u 2009. god.; 1.233 u 2010. god. i 1.453 u 2011. god. Ova institucija ispituje oko 35-40% žalbi i uspela je da reši 25-45% žalbi. Njen broj zaposlenih se povećao sa 42 u 2009. god. na 48 u 2011. god. Do sada nije dobijala slučajeve koji se direktno odnose na korupciju i njena uloga u ovoj oblasti ostaje ograničena. Javne institucije ne razmatraju i ne uzimaju uvek u obzir preporuke ombudsmana. U principu, sprovođenje je u početnoj fazi i za punu procenu institucionalne infrastrukture, koja je uspostavljena i funkcionalna, a posebno za poboljšanje dobrog upravljanja i odgovornosti u radu javnih institucija, neophodno je uložiti dodatne ozbiljne napore. Takođe ima postora za značajno poboljšanje u obezbeđivanju tesnije saradnje između tela i organa za kontrolu, inspekciju, reviziju, nadzor i nadgledanje, kao i za bolje informisanje građana.

#### Status, odabir i karijera javnih zvaničnika

##### *Osnovni kriterijumi za prijem u državnu službu*

295. Prema Ustavu, sastav državne službe mora da odražava raznolikost stanovništva na Kosovu. Opšti uslovi za imenovanje na javne funkcije i procedure kojima se uređuju ta imenovanja propisani su Zakonom o državnoj službi. Zakoni o državnoj službi i platama u državnoj službi predvideli su osnovne uslove za stabilnu, objedinjenu i profesionalnu državnu službu tako što su prethodni nefunkcionalni sistem, zasnovan na trogodišnjim ugovorima, zamenili karijernim sistemom. Kosovo ima oko 71.000 državnih službenika, od kojih je 29.000 u institucijama na centralnom nivou i 42.000 na opštinskom nivou. Zakon o državnoj službi obuhvata administraciju skupštine, administraciju Kabineta

---

<sup>232</sup>U carinskom sektoru, interna revizija se sprovodi na osnovu preliminarnog planiranja i analize oblasti u kojima je potrebna interna revizija. Tokom procesa revizije primenjuju se međunarodno priznati standardi i metodologije revizije.

predsednika, Kabineta premijera i ministarstava, izvršnih institucija, nezavisnih i regulatornih agencija i opštinskih uprava.<sup>233</sup>

296. Prema Zakonu o državnoj službi Kosova, građani koji su postali punoletni, koji imaju potpunu pravnu sposobnost, građanska i politička prava, školsku spremu i stručnu sposobnost potrebnu za vršenje izvršnih, upravnih ili administrativnih funkcija i koji fizički ispunjavaju uslove potrebne za određeno radno mesto, imaju pravo na zaposlenje u državnoj službi Kosova. Istim članom predviđa se da se u državnu službu Kosova lice može primiti sve do jednu (1) godinu pre nego što navrší zakonski propisane godine života za penzionisanje. Što se tiče stranaca, Zakon se poziva na evropska načela slobodnog kretanja radnika i nediskriminacije, navodeći da stranci koji imaju potrebne kvalifikacije za određeno radno mesto mogu dobiti posao u državnoj službi Kosova (izuzev čelnih funkcija koje se odnose na suverenitet države).<sup>234</sup>
297. Osim toga, zakonom je predviđeno da se prijem u državnu službu vrši u skladu sa načelom kvalifikacija, javnim objavljivanjem upražnjenih radnih mesta, transparentnošću, objektivnošću i nepristrasnošću komisije za testiranje, nediskriminacijom kandidata i pravom na žalbu na kraju postupka.<sup>235</sup>

#### *Unapređivanje*

298. Zakonom o državnoj službi uređuje se i unapređivanje u javnoj upravi. Zakon predviđa da se napredovanje u karijeri u državnoj službi odvija kroz napredovanje sa niže na višu funkcijsku kategoriju ili sa nižeg u viši razred u okviru iste funkcijske kategorije. Pristup višim nivoima funkcijske hijerarhije u državnoj službi Kosova, kroz unapređivanje, zasniva se na kvalifikacijama i otvoren je za sve kvalifikovane državne službenike, u skladu sa načelima nediskriminacije utvrđenim u Zakonu o državnoj službi i Zakonu o borbi protiv diskriminacije. Nije dozvoljeno direktno imenovanje na upražnjeno radno mesto koje je suprotno načelu zasluga i kvalifikacija i postupcima utvrđenim važećim zakonodavstvom.<sup>236</sup>

#### *Napredovanje na viši funkcijski položaj ili razred*

299. Istim zakonom se propisuje da je napredovanje sa nižeg na viši funkcijski položaj ili sa nižeg u viši razred u okviru funkcijskog položaja dozvoljeno na osnovu:
1. raspoloživosti upražnjenih radnih mesta;
  2. ispunjenosti svih uslova propisanih za to radno mesto;
  3. minimalno provedenog vremena, i
  4. uspešnog testiranja i dokaza o zaslugama i kvalifikacijama, veštinama i stručnosti.

---

<sup>233</sup> Zakon o državnoj službi ne primenjuje se, međutim, na sledeće kategorije zvaničnika: nastavno osoblje sistema obrazovanja; medicinsko osoblje; autore i izvođače umetničkih dela; policajce; carinske službenike; službenike u kazneno-popravnim ustanovama; pripadnike Snaga bezbednosti Kosova; političko osoblje i nameštenike u kabinetima predsednika, Skupštine, premijera i ministara; zvaničnike izabrane na određene funkcije i koje su imenovali izabrani zvaničnici; osoblje zaposleno u kabinetima javnih zvaničnika; pomoćno i osoblje za održavanje. Te kategorije su regulisane Zakonom o radu, posebnim zakonima, kolektivnim ugovorima ili sektorskim propisima (član 4.1).

<sup>234</sup> Zakon o državnoj službi, br.03/L-149, član 13.

<sup>235</sup> *Ibid*, član 18.

<sup>236</sup> *Ibid*, član 26.

300. Unapređenja su dozvoljena samo za karijerne državne službenike koji su klasifikovani najviše dva (2) razreda niže od raspisanog konkursa, osim ukoliko je drugačije propisano zakonom. Zahtev da se izvrši pismeno testiranje ne važi za unapređenje u viši razred u okviru iste funkcijske kategorije.<sup>237</sup>
301. Procenjuje se da je stopa nezaposlenosti još uvek veoma visoka i iznosi oko 47%.<sup>238</sup> Planirano je da javnu upravu na Kosovu čini oko 79.825 javnih službenika (35.891 na centralnom nivou i 43.663 na lokalnom nivou).<sup>239</sup> Broj javnih službenika na lokalnom nivou utvrđen je u skladu sa kriterijumima usvojenim odlukom Vlade br. 10/46 od 3. decembra 2008. god. Smatra se, međutim, da je lokalnu upravu u narednim godinama činilo preko 3.000 državnih službenika više nego što se to zahtevalo navedenom odlukom.
302. Strategija za reformu javne uprave (RJU) 2010-2013 usvojena je u septembru 2010. god. Međutim, odgovarajući Akcioni plan RJU usvojen je tek u maju 2012. god. Iako se ulažu pravni i institucionalni naponi da se uvedu postupci koji bi osigurali zapošljavanje u državnoj službi zasnovano na zaslugama i kvalifikacijama (obavezno oglašavanje upražnjenih radnih mesta, postojanje procedura testiranja, komisija za zapošljavanje, pravo na žalbu), u praksi je raniji sistem zapošljavanja na Kosovu bio slabog kapaciteta. Visok stepen neformalnosti, upotreba i zloupotreba diskrecionog prava, navodno postojanje nepotizma, favorizovanja i političkog pokroviteljstva prilikom zapošljavanja državnih službenika smatra se, ocenjuje i na njega se gleda kao na značajan problem.<sup>240</sup> Nisu neuobičajene ni smene i zamene u javnoj upravi nakon promene političkog rukovodstva i naročito nakon promene vlade. Sa druge strane, visok stepen politizacije i nizak nivo profesionalizma još uvek ne pružaju velike mogućnosti i delotvorne mehanizme za efikasnost i odgovornost javne uprave.
303. Primena Zakona o državnoj službi (ZDS) odložena je zbog usvajanja relevantnih podzakonskih akata za koje je bilo potrebno nekoliko godina.<sup>241</sup> Novi Zakon o državnoj

---

<sup>237</sup> *Ibid*, član 27.

<sup>238</sup> U januaru 2012. god. je prijavljeno da je 335.905 osoba tražilo posao.

<sup>239</sup> Ovi podaci proističu iz Zakona o budžetu Kosova za 2013. god. Međutim, prema podacima Ministarstva za javnu upravu, ima oko 73.000 zaposlenih (oko 20.000 državnih službenika na centralnom nivou). Osim toga, podaci Kancelarije generalnog revizora govore o ukupno 75.374 zaposlenih u decembru 2011. god., kako je zabeleženo u godišnjim finansijskim izveštajima budžeta Kosova. Međutim, prema podacima Ministarstva javne uprave, javni sektor Kosova je u to vreme činilo 77.790 zaposlenih. Razlika od oko 2.400 uglavnom se odnosi na činjenicu da su neki zaposleni radili na više od jednog radnog mesta.

Postoji centralizovani softver/sistem platnog spiska za plate zaposlenih u javnom sektoru, kojim rukovodi MJU. Neke se plate, međutim, isplaćuju izvan ovog sistema. Ovaj sistem je do 2011. god. uključivao ukupno 1.444 radna mesta i 461 razred. Prosečna bruto plata u javnoj upravi u 2011. god. iznosila je 429 EUR, ali postoji značajna razlika između prosečnih mesečnih plata u različitim kategorijama javnih institucija, kao i između istih kategorija stručnjaka.

<sup>240</sup> Prema nedavnom lokalnom istraživanju, oko 73 odsto ispitanika smatra da su za pronalaženje posla u javnom sektoru važni prijatelji (5,4 %), porodične veze (35%), mito (24 %) i stranačka odanost (8,8 %). Ovo mišljenje dele i neki državni službenici sa kojima je vođen razgovor. U jednom slučaju, u koji je bio uključen predsednik opštine, prijavljeno je otpuštanje većeg broja zaposlenih da bi zatim njihova radna mesta bila popunjena bez oglašavanja upražnjenih radnih mesta.

<sup>241</sup> Uredba o postupcima zapošljavanja (02/2010); Uredba o opisu posla (03/2010); Uredba o pravu i proporcionalnoj zastupljenosti manjina u državnoj službi (04/2010); Uredba o radnom vremenu (05/2010); Uredba o premeštaju državnih službenika (06/2010); Uredba o imenovanju državnih službenika (07/2010); Uredba o suspenziji i prestanku radnog odnosa u državnoj službi (01/2011); Uredba o probnom periodu rada za državne službenike (02/2011); Uredba o ličnim dosijeima državnih službenika (03/2011); Uredba o disciplinskom postupku u državnoj službi (04/2011); Uredba o rešavanju žalbi u državnoj službi (05/2011); Uredba o odsustvu u državnoj



službi je formalno promenio situaciju jer je zaposlenje na neodređeno vreme postalo osnova ugovora o državnoj službi. Tim za ocenu je, međutim, obavešten da i pored zapošljavanja u skladu sa Zakonom o državnoj službi, razni državni službenici prethodno zaposleni na osnovu privremenog ugovora nisu u potpunosti bili predmet redovnih postupaka imenovanja.<sup>242</sup> Ovaj vid zapošljavanja, koji nije adekvatno regulisan i obuhvaćen ZDS-om, obično ne uzima mnogo u obzir načelo zasluga i kvalifikacija i dovodi do lakog otpuštanja sa posla. Tim za ocenu nije mogao da dobije podatke o broju službenika pod ovakvim ugovorom. Kultura diskrecije, neformalnosti i nedostatka transparentnosti ilustrovana je postojanjem paralelnih načina dobijanja posla u državnoj službi. Naročito je korišćenje takozvanih privremenih imenovanja, bez sprovođenja postupka odabira, značajno ugrozilo kredibilitet sistema zasnovanog na kvalifikacijama i zaslugama. Osim toga, opšte je uverenje da se upražnjena radna mesta oglašavaju mesecima nakon što su popunjena, navodno zbog visokog stepena uplitanja politike u javni sektor, uprkos sistemu zapošljavanja putem otvorenog konkursa i na osnovu kvalifikacija i zasluga, načela javnosti, pravičnosti, stručnosti i političke neutralnosti. Privremeno osoblje se najčešće naknadno prijavljuje za 'odgovarajuće' poslove u državnoj službi kako bi promenilo svoj status.<sup>243</sup> Na ovaj način se ispostavlja da je konkurs<sup>244</sup> lažan jer se izabrani kandidat zna unapred, pre početka postupka. Dosta se navode i nedoslednosti u načinu postupanja ministarstava i institucija. Veliki stepen diskrecije institucija pri zapošljavanju i decentralizacija sistema odabira možda nemaju pozitivnog efekta kada je u pitanju opšta i standardizovana praktična primena zakonskog i podzakonskog okvira. U tom smislu, Ministarstvo uprave nema značajnu ulogu u obezbeđivanju opštih standarda u institucijama.

304. Štaviše, veoma je slaba sposobnost postojećeg sistema da se proveri integriteta kandidata i njegove prošlosti. Pre svega, ne postoji postupak provere podobnosti koji omogućava organima vlasti da prilikom zapošljavanja javnih službenika provere integritet kandidata i eventualno postojanje krivičnog dosijea.<sup>245</sup> U vezi sa navedenim preporučuje se: **(i) da se primene jedinstvena pravila za transparentno i objektivno zapošljavanje i unapređivanje javnih službenika putem, između ostalog, pravilnog oglašavanja upražnjenih radnih mesta, pravične konkurencije među kandidatima i izbegavanja sukoba interesa; (ii) da se poveća nadzor i praćenje postupaka**

---

službi (06/ 2011); Uredba o službenoj evidenciji zahteva za uvid u javna dokumenta (04/2012); Uredba o sistematizaciji radnih mesta, koju je nedavno usvojila Vlada (05/2012); Uredba o višim rukovodećim radnim mestima u državnoj službi (06/2012); Uredba o višku državnih službenika (08/2012); Uredba o prevremenom penzionisanju državnih službenika (13/2012); Uredba o rezultatima ocene radnog učinka državnih službenika (19/2012); Uredba o volonterskom radu državnih službenika nakon penzionisanja (20/2012); Uredba o napredovanju državnih službenika u karijeri (21/2012); Uredba o uslovima ograničenja prava na štrajk u pojedinim službama državne službe (30/2012); Uredba o postupku lečenja državnih službenika zbog fizičke ili mentalne nesposobnosti ili zdravstvenih problema (31/2012).

<sup>242</sup> Član 12 ZDS za nekarijerna radna mesta državnih službenika predviđa sistem privremenih ugovora (do 2 godine) i posebnih ugovora (do 6 meseci, tzv. posebni ugovori o radu).

<sup>243</sup> Ova mogućnost je čak utvrđena članom 22.2 ZDS-a.

<sup>244</sup> Prema podacima Nezavisnog nadzornog odbora, žalbe državnih službenika na tok konkursa čine: 21,4% u 2011. god., 28,3% za 2010. god. i 30,9% za 2009. god.. One predstavljaju prosečno 29% od ukupnog broja žalbi na centralnom i lokalnom nivou i oko 20% u nezavisnim institucijama. Sa druge strane, udeo potpuno ili delimično uvažanih žalbi je: 45% u 2009. god., 34% u 2010. god. i 68,4 % u 2011. god.

<sup>245</sup> Tim za ocenu je obavešten da se od kandidata koji konkurišu za posao u Carini Kosova zahteva da dostave pismeno uverenje nadležnog suda kojim se potvrđuje da nisu pod krivičnom istragom. Pored toga, Zakonom o Carini Kosova predviđa se da službeniku može prestati radni odnos ukoliko isti bude osuđen za krivično delo pravosnažnom sudskom odlukom/presudom.

odabira i unapređivanja javnih zvaničnika; i (iii) da se uvedu odgovarajući postupci provere podataka i integriteta kandidata za radno mesto u javnoj upravi.

#### Kodeksi ponašanja/etički kodeksi

305. Zakon o državnoj službi predviđa širok spektar odredbi koje se odnose na ponašanje i etička načela. Te odredbe su predviđene u posebnom poglavlju pod nazivom Načela i uslovi profesionalnog ponašanja državnih službenika, koji pokrivaju sledeće oblasti: vršenje dužnosti i obaveza sprovođenja zakona; obaveza uzdržavanja od zloupotrebe ovlašćenja; obaveza odbijanja neprimerenih nagrada; obaveza uzdržavanja od neprimerenog nagrađivanja za druge državne službenike; obaveza obaveštavanja i obrazlaganja upravne radnje; obaveza čuvanja poverljivosti i poštovanja privatnosti; obaveza očuvanja visokih standarda stručnog rada; obaveza da se bude prisutan; korišćenje javne imovine; obaveza da se poštuju naređenja i sprovode obavezne upravne radnje; odbijanje izvršenja nezakonitih radnji ili krivičnih dela.<sup>246</sup>
306. Trenutno ne postoji kodeks ponašanja/etički kodeks za državnu službu. Kodeks ponašanja za državne službenike, br. 1/2006, usvojen na osnovu ranijeg pravnog okvira, izgleda zastarelo u odnosu na trenutni važeći pravni okvir i naknadne promene. Osim toga, nije jasno da li se koristi u državnoj službi. Etički kodeksi postoje za javne zvaničnike pojedinih organa, kao što su Policija<sup>247</sup>, sudstvo, Kancelarija generalnog revizora, Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu Kosova<sup>248</sup>, Institucija ombudsmana<sup>249</sup>, javni službenici Ustavnog suda<sup>250</sup>, Etički kodeks za javne nabavke itd.
307. Što se tiče profesionalne etike, na snazi je nekoliko kodeksa ponašanja (za Policiju, Poresku upravu, carinu, neke nezavisne institucije), ali je njihova sadržina izgleda slabo poznata<sup>251</sup> zvaničnicima i retko je primenjuju. Tim za ocenu je tokom terenske posete saznao da se novi nacrt etičkog kodeksa za državne službenike razmatra i koordinira na nivou Vlade. Očekuje se da će njegov budući delokrug obuhvatati državnu službu. Postoje, međutim, i kategorije zaposlenih koji rade u javnom sektoru, a koje možda neće biti obuhvaćene novim očekivanim etičkim kodeksom (zdravstvo, obrazovanje, javna preduzeća, itd).
308. Bolje poznavanje etičkih profesionalnih standarda neophodno je na svim nivoima javne uprave i postiže se obukom, davanjem uputstava/smernica i saveta; ocenom rada javnih zvaničnika, te povremenom procenom nadograđivanja i unapređivanja postojećih pravila. Zato se preporučuje da se: **(i) u što kraćem roku usvoji Etički kodeks za državne službenike; (ii) razmotri proširenje njegove primene na neobuhvaćene kategorije zvaničnika u javnoj upravi; i (iii) na svim nivoima javne uprave poveća poznavanje etičkih profesionalnih standarda (između ostalog, putem redovne obuke, priručnika, saveta).**

<sup>246</sup> Zakon o državnoj službi, br. 03/L-149, član 51-62.

<sup>247</sup> Videti [http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf)

<sup>248</sup> Br. 907/2011. Videti [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Kodi\\_i\\_etikes%28AL%29-1\\_17124.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Kodi_i_etikes%28AL%29-1_17124.pdf)

<sup>249</sup> Videti [http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/45904\\_Kodi%20i%20Etikes%20se%20IAP%20-%202011.pdf](http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/45904_Kodi%20i%20Etikes%20se%20IAP%20-%202011.pdf)

<sup>250</sup> Videti [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_kodi\\_i\\_etikes.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_kodi_i_etikes.pdf)

<sup>251</sup> Carina Kosova je obavestila Tim za ocenu da su angažovani službenici upoznati sa odredbama Kodeksa ponašanja, te da su dužni da potpišu izjavu kojom potvrđuju da su upoznati sa odredbama Kodeksa ponašanja i da su ih pročitali.

## Sukob interesa, nespojivost funkcija i dopunske delatnosti

309. Ustav sadrži odredbe o nespojivosti funkcija pri vršenju dužnosti za neke kategorije visokih zvaničnika, kao što su poslanici, predsednik, ombudsman, članovi Vlade, sudije. Odredbe se fokusiraju na nespojivost njihovih funkcija sa drugim javnim, političkim ili privatnim aktivnostima.<sup>252</sup> Kao što je već pomenuto, Kosovo ima poseban zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije.

(Za više informacija, videti prethodno navedene stavove 149 do 153, 164 do 165, 169 do 172 i 175).

### *Pokloni i njihovo evidentiranje*

310. Videti stavove 161 do 163.
311. Kako je objašnjeno u Delu 3 ovog izveštaja, na Kosovu je prihvatanje svakog poklona, naknade ili koristi za vršenje službene dužnosti utvrđeno kao krivično delo (osim ukoliko je prihvatanje poklona, naknade ili koristi dozvoljeno zakonom – uporediti sa članom 422.2.3 KZ; za dalja objašnjenja videti stavove 503 i one posle njega). Pored toga, kako je već prethodno opisano za sudije (videti stav 161 u prethodnom delu teksta), članom 11 zakona koji se odnosi na prijavljivanje imovine i poklona (zakon br. 04/L-050) propisuju se pravila o zabranjenim i prihvatljivim poklonima. Uprkos pravilima sadržanim u zakonu, pojedini sagovornici tokom posete na terenu nisu bili sigurni u kojoj je tačno meri zakonski prihvatljivo primanje poklona. Sa druge strane, Tim za ocenu navodi da se član 12 ZSSI odnosi na neka od propisanih ponašanja javnih zvaničnika kada neko pokuša da im da poklon ili da utiče na njih. Zbog toga je neophodno dati neke smernice kako bi se zakon upotpunio primerima zakonitog postupanja u ovoj veoma važnoj oblasti. Stoga se preporučuje **da se izrade uputstva o ponašanju i postupanju javnih zvaničnika kada primaju poklone, kako bi se upotpunila pravila utvrđena članom 11 Zakona o prijavljivanju, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050.**
312. Zakonodavstvo koje se odnosi na sprečavanje sukoba interesa prvi put je uvedeno 2007. god.<sup>253</sup> Daljim izmenama i dopunama iz 2009. god. izmenjene su ili uvedene, između ostalog, definicije srodnih lica, osoba od poverenja, dodatnih kategorija javnih zvaničnika (visoki zvaničnici Snaga bezbednosti, Obaveštajne agencije, Policije, Poreske uprave, carine, organa za javne nabavke, Agencije za privatizaciju, članovi različitih odbora, zvaničnici koji imaju ulogu u odlučivanju), ograničenja funkcija u privrednim subjektima. Međutim, osim što je KABPK inicirao razrešenje zvaničnika koji je u sukobu interesa, nije bilo drugih izvršnih sankcija.
313. Novine i poboljšanja postojećeg ZSSI iz 2011. god. odnose se, između ostalog, na: pojašnjenje liste visokih zvaničnika do srednjeg nivoa rukovodstva, prijavljivanje sukoba interesa od slučaja do slučaja, režim prenosa upravljačkih prava, nadležnosti KABPK kao centralnog tela zaduženog za sprovođenje ovog zakona (uključujući i njeno učešće

<sup>252</sup> Ustav, članovi 72 (poslanici), 88 (predsednik), 96.7 (članovi Vlade), 106 (sudije), 108.6(5) (SSK) i 134.3 (ombudsman).

<sup>253</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, br. 02-L-133 (2. novembar 2007. god.). Nove izmene su uvedene zakonom br. 03-L-155 od 19. novembra 2009. god.

u praćenju rada tenderskih komisija, mogućnost da traži raskid ugovora između javnog organa vlasti i subjekata u kojima zvaničnik ima privatni interes, nalaganje zvaničniku da izabere koje će radno mesto zadržati, u javnoj službi ili u privatnom sektoru, a koja su nespojiva jedno sa drugim), sankcije za sprovođenje zakonskih odredbi (uglavnom novčane kazne), objavljivanje odluka KABPK.

314. Na osnovu odgovora organa vlasti i različitih razgovora tokom terenskih poseta, Tim za ocenu je zaključio da direktni nadređeni i upravne institucije u principu ne ostvaruju na veoma aktivan način ulogu i nadležnosti u pogledu kontrole i sprovođenja odredbi o sukobu interesa i nespojivosti funkcija visokih zvaničnika. Za sve što je u vezi sa pitanjima iz oblasti sukoba interesa jedino se pominje centralna uloga i nadležnost KABPK. Dakle, opasnosti od otkrivanja od sukoba interesa je mala, pa je samim tim uticaj odvratan nedovoljan.<sup>254</sup> Međutim, definisanje sukoba interesa kao krivičnog dela u novom Krivičnom zakonu predstavlja pravovremeni podstrek za jačanje nastojanja javnih organa vlasti, uz centralnu koordinaciju KABPK, na otkrivanju i kontroli sukoba interesa, saradnji na pitanjima sukoba interesa i sprovođenju odredbi o sukobu interesa. Štaviše, pored drugih dužnosti, KABPK-u je povereno da rukovodiocima i kadrovskim jedinicama daje više smernica u odlučivanju o slučajevima, s obzirom da agencija, na zahtev, već daje mišljenja o tome kako rešavati određene situacije. Agencija, međutim, nije još uvek izdala nikakav odgovarajući materijal - na primer, brošure, priručnike ili zbirke uobičajenih slučajeva. Što se tiče javne etike uopšte, može se razmisliti o testovima i uključivanju u kriterijume za ocenu osoblja.
315. Sistem prijavljivanja imovine je relativno nov na Kosovu (od februara 2010. god.). Zahtev da se prijavi imovinsko stanje i prihod ograničen je na više zvaničnike iz kategorije visokih javnih zvaničnika. Pored toga, Poreska uprava i Carina vode i dodatni sistem prijavljivanja imovine koji se odnosi na veći broj zvaničnika i (barem u Carini) na svu imovinu vrednu više od 2.000 evra (svaka promena imovine koja je nastala u poslednjih 15 dana). Sistem je interno regulisan u Carini, iako sistem Poreske uprave funkcioniše na dobrovoljnoj osnovi. Obrasci za prijavu su slični. KABPK je 2011. god. prvi put na svojoj internet stranici objavila prijavljenu imovinu visokih javnih zvaničnika. Nedostatak delotvorne kazne i nedostaci u sistemu sankcionisanja (postojanje samo administrativnih novčanih kazni bez učinka odvratan) nedavno su rešeni tako što su netačno prijavljivanje ili neprijavljivanje imovine novim Krivičnom zakonom propisani kao krivična dela.
316. Primena zakona je otkrila nekoliko pravnih nedostataka i problema u vezi sa kapacitetom za njegovu pravilnu primenu. Nekoliko novčanih kazni je izrečeno zvaničnicima koji nisu poštovali zakon, ali je kontrola i dalje proceduralna, a ne suštinska.<sup>255</sup> Iako se u velikoj

---

<sup>254</sup> Podaci iz 2011. god. pokazuju da od 54 slučajeva sukoba interesa (SI) kojima se bavila KABPK, u 23 slučajeva su zvaničnici izbegli SI, 13 slučajeva je rezultiralo bez SI, 3 slučajeva su dovela do razrešenja dužnosti, 1 slučaj je procesuiran kao prekršaj, u 7 slučajeva je KABPK dala mišljenje i 7 slučajeva je preneto za rešavanje u sledeću godinu. KABPK je u 2012. god. radila na preko 110 slučajeva sukoba interesa.

<sup>255</sup> Tokom 2011. god. se od 2.313 visokih javnih zvaničnika zahtevalo da prijave imovinu (328 nakon stupanja na dužnost, 1.830 za periodičnu prijavu, 77 na zahtev KABPK i 78 nakon napuštanja/razrešenja dužnosti). Samo 86 zvaničnika (3,7%) nije podnelo prijave (39 je sud kaznio novčanom kaznom, a nema podataka o ostalima; prosečna novčana kazna je preko 400 EUR - od 150 do 1000 EUR). U 557 slučajeva zahtevala se ispravka materijalnih grešaka i dostavljanje tačnih podataka. Potpuna provera pokrenuta je za 540 visokih javnih zvaničnika (za njih 14 na zahtev trećih lica i 526 po službenoj dužnosti). Od 39 slučajeva neosnovane promene u imovini, u 28 slučajeva zatražene su dodatne informacije, 9 slučajeva je prosleđeno na dalju istragu povodom sukoba interesa, dok je prekršajni postupak pokrenut samo u 2 slučajeva.

meri poštuje ispunjavanje obrazaca, kvalitet datih informacija često je loš i nedovoljan. Postojećim zakonom se uvažava da se obaveza zvaničnika da dostavi dodatne informacije odnosi samo na lica koje on/ona izdržava. Aspekt koji može uticati na tačnost jeste mogućnost prikrivanja imovine pod imenom srodnika ili lica koja nisu direktno izdržavana lica. Sposobnost KABPK se povećava, ali se mora poboljšati stručnost njenog osoblja. U KABPK-u je baza podataka o sistemu prijavljivanju i upisu imovine stavljena je u funkciju 2010. godine, ali za unutrašnju upotrebu KABPK-a i za potrebe objavljivanja, bez spajanja sa drugim već postojećim bazama podataka. Provera podataka visokih zvaničnika u različitim evidencijama, koje između ostalog vode Agencija za privredne registre, Poreska uprava Kosova, Katastarska agencija Kosova, banke na Kosovu i druge institucije, počiva na klasičnim načinima razmene informacija i često na informacijama dobijenim od relevantnih institucija na zahtev KABPK.

317. Postupci su i dalje vrlo formalizovani i ne vodi se nikakva istraga o izvorima prihoda i poreklu imovine. Iako naslov zakona sadrži i pojam "porekla" imovine, upotreba termina u različitim odredbama zakona nije usklađena (uključujući i one koji se odnose na obavezu prijavljivanja imovine). Poreklo imovine i prihoda ipak je sadržano u obrascu za prijavljivanje. Proaktivno praćenje, a ne samo potvrda prijave zvaničnika, jeste preduslov za efikasno sprovođenje uspostavljenog sistema prijavljivanja imovine. Još uvek ne postoji interakcija oba sistema koje prati KABPK (prijavlivanje imovine i sprečavanje sukoba interesa), u smislu da efikasan sistem prijavljivanja imovine pomaže u sprečavanju sukoba interesa visokih zvaničnika prilikom donošenja odluka.
318. KABPK-u je povereno da vodi registar poklona na osnovu evidencije i izveštaja dobijenih od javnih institucija. Prema izveštajima za 2010. godinu, prijavljena su 42 protokolarna poklona i 49 prigodnih poklona. Ova praksa se veoma formalno sprovodi i do sada nije uočena nikakva praktična korist.
319. Tim za ocenu takođe navodi da definisane kategorije javnih zvaničnika (visoki zvaničnici do srednjeg nivoa rukovođenja) nisu obuhvaćene samo Zakonom o prijavljivanju imovine već i ZSSI. Iako je takav pristup razumljiv za potrebe prijavljivanja imovine i rukovođenje, očigledno je da ograničavanje pravila o sukobu interesa i mogućnosti neprimerene migracije u privatni sektor samo na određene kategorije javnih zvaničnika i neobuhvatanje drugih kategorija zvaničnika na bilo kom nivou, uključujući i saradnike javnih službi, zasigurno nije skladu sa opštim standardima i praksom.<sup>256</sup>
320. S obzirom na prethodna razmatranja, preporučuje se: **(i) da se pojača kontrola prijava imovine i interesa kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje i praćenje, (ii) da se intenziviraju nastojanja na razvoju kapaciteta u pojedinim institucijama radi sprečavanja i otkrivanja sukoba interesa putem mehanizama direktnog nadzora i koordinacije, kao i pomoću posebnog referentnog materijala, smernica i obuke; i (iii) da se adekvatan i primenljiv standard za sukob interesa, uključujući i neprimerenu migraciju u privatni sektor („pantouflage“), proširi na svako lice koje obavlja funkciju u javnoj upravi (uključujući rukovodioce i konsultante) na svakom nivou vlasti.**

---

<sup>256</sup> Tim za procenu je saznao da se internom naredbom službenicima Poreske uprave zabranjuje obavljanje bilo koje dopunske delatnosti, izuzev držanja nastave.

## Obuka

321. Prema Zakonu o državnoj službi, Kosovski institut za javnu upravu (KIJU) zadužen je za razvoj kapaciteta i sprovođenje politike i strategija obuke i obrazovanja u državnoj službi.<sup>257</sup> Osim toga, Zakonom se predviđa da svi državni službenici imaju pravo i dužni su da usavršavaju i poboljšavaju svoju stručnu sposobnost putem obuke u državnoj službi. Državnim službenicima može se takođe dozvoliti da pohađaju specijalizovane obrazovne programe za stručni razvoj, van državne službe, sve dok je to relevantno za državnu službu Kosova. Učešće državnih službenika u aktivnostima za razvijanje kapaciteta, planiranim i organizovanim u okviru državne službe, tretira se isto kao obavljanje profesionalne dužnosti, a nadređeni su zaduženi da omoguće i podrže učešće svojih podređenih. Učešće u razvijanju kapaciteta obavezno je za sve državne službenike.<sup>258</sup>

## Rotacija osoblja zaposlenog u javnoj upravi

322. Ne postoje pravila o rotaciji zaposlenih u javnoj upravi. Rotacioni sistem uveden je za neka radna mesta u javnoj upravi koja su podložna korupciji (kao što su Uprava prihoda i Uprava za sprovođenje zakona pri Carini Kosova). Za državnu službu ili druge sektore izložene korupciji (Poreska uprava, Policija, itd.) ne postoji sličan sistem. Tim za ocenu zapaža da ovaj pristup treba da posluži kao model za druge slične osetljive sektore javne uprave i određene zvaničnike koji su najviše izloženi riziku korupcije. Stoga se preporučuje **da se razmotri mogućnost šire primene rotacije u sektorima javne uprave koji su posebno izloženi riziku korupcije.**

## Premeštaj državnih službenika

323. Zakonom o državnim službenicima predviđa se da premeštaj državnih službenika može da se vrši premeštajem na drugo radno mesto i privremenim premeštajem na drugo radno mesto. Premeštaj državnih službenika kao nedisciplinska mera podrazumeva privremeno ili trajno preraspoređivanje na drugo radno mesto, radi obavljanja istih ili različitih dužnosti, u istoj funkcijskoj kategoriji i razredu. Prema zakonu, premeštaj mogu da čine: (i) horizontalni premeštaj na drugu dužnost u istoj ili drugoj organizaciji, na istom funkcijskom nivou i u razredu, u okviru centralne ili opštinske uprave; (ii) rotacije na drugu dužnost sa istom funkcijskom kategorijom i razredom, ali sa drugim dužnostima; i (iii) upućivanje u drugu organizaciju van državne službe Kosova.
324. Uz sopstvenu saglasnost i u dogovoru sa poslodavcem, državni službenik može biti upućen na rad u međunarodne organizacije, javna preduzeća ili bilo koju drugu javnu organizaciju kojoj su potrebne posebne veštine i određeno stručno iskustvo. Uslovi zapošljavanja ne bi trebalo da budu manje povoljni od uslova na ranijem radnom mestu.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Zakon o državnoj službi, br.03/L-149, član 10.

<sup>258</sup> *Ibid*, član 35.

<sup>259</sup> *Ibid*, član 28.

## Obaveza prijavljivanja korupcije

325. Prema Zakonu o suzbijanju korupcije "službena lica prijavljuju KABPK-u slučajeve korupcije za koje steknu saznanja. KABPK prosleđuje sve takve slučajeve Kancelariji javnog tužioca Kosova (KJTK) na razmatranje".<sup>260</sup> Štaviše, Zakonom o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije zahteva se da "ukoliko neko lice prilikom obavljanja službene dužnosti sazna za korumpirajuće radnje, dužno je da o tome obavesti KABPK i da preduzme potrebne mere da sačuva podatke o korumpirajućem ponašanju".<sup>261</sup>
326. Zakon o zaštiti dostavljača informacija takođe je još jedan važan zakon kojim se garantuju prava uzbunjivaču koji u dobroj nameri prijavljuje/otkriva nezakonite radnje zvaničnika ili odgovornih lica u javnim institucijama na centralnom ili lokalnom nivou ili u institucijama, javnim ili privatnim preduzećima.<sup>262</sup> Uzbunjivači mogu informacije o nezakonitim radnjama dostaviti službenom licu koje se bavi prijavljenim nezakonitostima ili nekom drugom nadređenom licu.

## Disciplinski postupak

327. Disciplinski postupak uređen je Zakonom o državnoj službi. Državni službenici mogu snositi disciplinsku odgovornost za povredu dužnosti koja je nastala njihovom krivicom, na način naveden u ovom zakonu. Svi državni službenici koji su nemarni u poštovanju i primeni zakona i podzakonskih akata kojima se uređuje državnu službu predmet su disciplinskih sankcija.<sup>263</sup>
328. Disciplinske mere se sprovode postepenim intenzitetom koji je srazmeran težini posledica i obimu štete izazvanih povredom dužnosti državnog službenika. U povrede radnih zadataka spadaju: lakše i teže-ozbiljne povrede, koje su uređene podzakonskim aktom. Za lakše povrede primenjuju se sledeće disciplinske mere: usmeno upozorenje i pismena primedba koja se prilaže ličnom dosijeu državnog službenika.
329. Za teže povrede primenjuju se sledeće disciplinske mere: (1) suspendovanje sa dužnosti do 3 meseca i umanjenje plate za 1/3 u trajanju od najviše dva (2) meseca, koje izriče disciplinska komisija na zahtev direktno nadređenog lica; (2) smenjivanje sa dužnosti i premeštaj na drugo mesto sa sličnim dužnostima i zabrana unapređenja u trajanju od najviše pet (5) godina, koje izriče disciplinska komisija; (3) prestanak radnog odnosa u državnoj službi, koji izriče disciplinska komisija.<sup>264</sup>
330. Pored toga, Zakonom o državnoj službi predviđa se da svaka institucija javne uprave koja zapošljava državne službenike mora da osnuje disciplinsku komisiju koja preduzima disciplinske mere u slučaju ozbiljnog kršenja ovog zakona i pratećih podzakonskih akata. Predsedavajućeg i članove disciplinske komisije imenuje generalni sekretar ili lice na ekvivalentnom položaju u predmetnoj instituciji, a njeni članovi ne smeju biti članovi komisija za žalbe u toj instituciji. Predsedavajući i članovi disciplinske komisije imenuju se iz redova državnih službenika sa visokom stručnom spremom. Oni se imenuju na

---

<sup>260</sup> Zakon o suzbijanju korupcije, br. 2004/34, član 16.

<sup>261</sup> Zakon o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije, br. 03/L-159, član 19.

<sup>262</sup> Zakon o zaštiti dostavljača informacija, br. 04/L-043, članovi 3 i 6.

<sup>263</sup> *Ibid*, član 64.

<sup>264</sup> *Ibid*, član 66.

period od dve (2) godine, sa mogućnošću produženja mandata i moraju da odražavaju raznolikost kosovskog društva, uključujući posebno rodnu raznolikost.<sup>265</sup> Sa druge strane, disciplinski postupak protiv državnih službenika na višim rukovodećim mestima vodi posebna disciplinska komisija od 5 članova koje, od slučaja do slučaja, imenuje Vlada.

331. Lična odgovornost za izvršenje krivičnog dela i prekršaja tokom izvršenja upravnih akata ne isključuje disciplinsku odgovornost državnog službenika, pod uslovom da to delo takođe predstavlja povredu dužnosti kako je navedeno u ovom zakonu. Disciplinski i krivični postupak ne vode se paralelno. U principu, u skladu sa članom 68 ZDS, ne mogu se preduzeti disciplinske mere za delo kažnjivo po Krivičnom zakonu pre nego što se donese prvostepena odluka. U slučaju da je pokrenut krivični postupak protiv državnog službenika, nijedan disciplinski postupak u vezi sa tim slučajem ne može biti pokrenut dok nadležni sud ne donese pravosnažnu odluku. Ukoliko se državni službenik pravosnažnom odlukom proglašuje krivim i ukoliko je osuđen za krivično delo sa elementima koji čine povredu načela i pravila državne službe, poslodavac bi trebalo da pokrene postupak za razrešenje državnog službenika. U slučaju oslobađanja od krivične odgovornosti, državni službenik mora biti vraćen na svoje radno mesto i u njegovom dosije ne sme pominjati nikakav krivični postupak i/ili bilo kakva povezana preventivna suspenzija.<sup>266</sup> Za vreme trajanja krivičnog postupka, državni službenik se preventivno suspenduje i isplaćuje mu se samo 50% plate, s tim da će se ona u potpunosti nadoknaditi u slučaju da isti bude vraćen na radno mesto zbog nepostojanja krivičnih optužbi.
332. Statistički podaci o disciplinskim postupcima u nadležnosti su odgovarajućih javnih institucija.<sup>267</sup> Odeljenje za upravu državne službe pri Ministarstvu javne uprave ne prikuplja periodične statističke podatke od drugih javnih institucija. Zbog nedostatka statističkih podataka o sprovođenju disciplinskih postupaka i mera nije bilo moguće proceniti efikasnost postojećeg sistema. Zbog toga se preporučuje **da se uspostavi i vodi centralno periodično prijavljivanje statističkih podataka o sprovođenju disciplinskih postupaka i kazni u javnoj upravi.**

## Poslanici u Parlamentu

### Pregled parlamentarnog sistema

333. Iako nije posebno navedeno u Ustavu, Kosovo ima parlamentarni sistem vlasti sa višestranačkim sistemom.<sup>268</sup> Postoji jednodomni parlament (Skupština) koji vrši zakonodavnu vlast.<sup>269</sup> Ustav propisuje dominantnu ulogu Skupštine u zakonodavnom procesu. Pravo preuzimanja zakonodavnih inicijativa dato je grupi od najmanje 6 poslanika Skupštine, Vladi, predsedniku u njegovom delokrugu ovlašćenja ili grupi od najmanje deset hiljada građana koji imaju pravo glasa.<sup>270</sup>

<sup>265</sup> *Ibid*, član 70.

<sup>266</sup> Zakon o državnoj službi, br. 03/L-149, član 63.

<sup>267</sup> Carina Kosova je obavestila Tim za ocenu da je uspostavljen sistem mesečnog prijavljivanja statističkih podataka o disciplinskim predmetima i redovnom prijavljivanju relevantnih podataka.

<sup>268</sup> Sadašnji Ustav datira iz 2008. Prema članu 4.4 Ustava, Vlada podleže parlamentarnoj kontroli.

<sup>269</sup> Ustav, Glava IV, Skupština, član 4.

<sup>270</sup> Ustav, član 79, Zakon o zakonodavnim inicijativama, br. 04/L-025 od 6. oktobra 2011. god.



334. Poslanici Skupštine biraju se na direktnim izborima.<sup>271</sup> Skupštinu čini sto dvadeset (120) poslanika koji se biraju tajnim glasanjem i po sistemu otvorenih lista sa proporcionalnom zastupljenošću. Mandati u Skupštini su podeljeni između svih stranaka, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata, tako što se 100 mandata dodeljuje proporcionalno broju dobijenih važećih glasova, a 20 mesta je rezervisano za predstavnike manjinskih zajednica.<sup>272</sup> Mandati su podeljeni između političkih subjekata (stranaka, koalicija, građanskih inicijativa ili nezavisnih kandidata) koji dobiju najmanje pet odsto ukupnog broja glasova. Poslanici Skupštine se u principu biraju na mandat od četiri godine.
335. Član 70 Ustava i dalji tekst Ustava sadrže neka osnovna pravila za poslanike; između ostalog, pravila o mandatu, nespojivosti funkcija i o nepovredivosti i nepodobnosti. Poslanici Skupštine su predstavnici građana i nisu vezani nikakvim obavezujućim mandatom. U principu, funkcija poslanika je nespojiva sa izvršnom funkcijom u javnoj upravi ili javnom preduzeću (uključujući i mesto člana Vlade). U smislu člana 73 Ustava, bez prethodne ostavke na svoju funkciju za poslanike ne mogu da se biraju lica na sledećim funkcijama: sudije i tužioci; pripadnici Snaga bezbednosti Kosova, Policije, Obaveštajne agencije, Carine, nezavisnih institucija, diplomatski predstavnici, predsedavajući i članovi Centralne izborne komisije; predsednici opština i drugi zvaničnici koji imaju izvršna ovlašćenja na opštinskom nivou; lica lišena pravne sposobnosti pravosnažnom sudskom odlukom. Vršenje dužnosti poslanika detaljnije je uređeno Zakonom o pravima i dužnostima poslanika Skupštine (ZPDPS).<sup>273</sup> Poslaniku mandat ističe u slučaju smrti, u slučaju da nije položio ili je odbio da položi zakletvu, u slučaju ostavke, imenovanja za člana Vlade, prestanka mandata Skupštine, odsustva dužeg od 6 uzastopnih meseci, osude na jednu ili više godina za počinjeno krivično delo.<sup>274</sup>
336. Unutrašnja organizacija i način rada Skupštine navedeni su u Poslovniku o radu.<sup>275</sup>

### Transparentnost zakonodavnog procesa

#### *Informacije o zakonodavnom procesu*

337. Skupština Kosova smatra se jednom od najtransparentnijih institucija na Kosovu. Sam Ustav zahteva da zasedanja Skupštine Kosova budu javna.<sup>276</sup> Prema Poslovniku Skupštine (PS): „Zasedanja Skupštine su javna, osim ukoliko Skupština odluči drugačije“. Zasedanja se mogu javno emitovati u skladu sa odlukom Predsedništva. Vodi se elektronski zapis svih plenarnih zasedanja. Svaka diskusija se snima na jeziku na kojem se vodila. Zapisnik sadrži dnevni red, rezime rasprava i odluke koje donese Skupština. Zapisi/transkripti sa sednica: a) čuvaju se u arhivi Skupštine, b) objavljuju na

---

<sup>271</sup> *Ibid*, član 63, stav 1.

<sup>272</sup> *Ibid*, član 64, stav 1, član 111 Zakona o opštim izborima, br. 03/L-073

<sup>273</sup> Zakon br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god.

<sup>274</sup> Ustav, član 70.

<sup>275</sup> Usvojen 29. aprila 2010. god.

<sup>276</sup> *Ibid*, član 68.

internet stranici Skupštine, c) dostavljaju poslanicima Skupštine i d) stavljaju na uvid javnosti u skladu sa zakonom<sup>277</sup>.

338. Poslovníkom Skupštine predviđa se da zakon prolazi dva čitanja u Skupštini, prvo čitanje i drugo čitanje. U izuzetnim slučajevima može doći i do trećeg čitanja. Između tih čitanja odbori revidiraju zakone. Zakoni se dodeljuju takozvanom 'funkcijskom odboru' koji je zadužen da pripremi izmene i preporuke za drugo čitanje. Svi ti aktivnosti su uglavnom otvorene za javnost i zainteresovana lica mogu da prisustvuju tim sastancima odbora.<sup>278</sup> Kada završe proces revizije, odbori organizuju javne konsultacije u vidu „javnih rasprava“. Prema Poslovníku „za potrebe dobijanja informacija o temi o kojoj se diskutuje odbor može da održi javnu raspravu sa stručnjacima, javnim organizacijama, predstavnicima interesnih grupa i drugim licima“.<sup>279</sup>
339. Osim toga, Predsedništvo Skupštine je u aprilu 2011. god. usvojilo novu Uredbu o uvidu medija i javnosti u rad Skupštine, kojom se predviđa da je rad Skupštine i njenih tela otvoren za štampane i elektronske medije i za javnost. Ova uredba propisuje nekoliko postupaka koji omogućavaju javnosti da posećuje Skupštinu i njena tela i prisustvuje njihovom radu.<sup>280</sup> Svi rezultati glasanja objavljuju se i na internet stranici Skupštine i na raspolaganju su široj javnosti.

#### *Preliminarne konsultacije*

340. Pored napred navedenog, pravila Vlade o izradi zakona zahtevaju uključivanje građanskog društva i šire javnosti u proces izrade zakona. Prema tim postojećim pravilima, proces donošenja zakona na Kosovu prilično je otvoren i transparentan. Vladina pravila u nekoliko odredbi zahtevaju konsultacije sa interesnim grupama i građanskim društvom.<sup>281</sup> Važno je, međutim, istaći da praksa konsultacija sa zainteresovanim nevladinim akterima i nije široko zastupljena i sporadična je.

#### *Skupštinski odbori*

341. Prema Ustavu, Skupština Kosova imenuje stalne, funkcijske i *ad-hoc* odbore koji odražavaju politički sastav Skupštine. Na zahtev jedne trećine (1/3) svih poslanika, Skupština imenuje odbore za posebna pitanja, uključujući i pitanja istrage. Štaviše, Ustav zahteva da najmanje jedan potpredsedavajući svakog skupštinskog odbora bude iz redova poslanika koji pripadaju zajednici različitoj od zajednice predsedavajućeg. Nadležnosti i procedure odbora definisani su Poslovníku Skupštine.<sup>282</sup>
342. Odbori su navedeni u članu 69 Poslovníka ali je u ovom novom mandatu došlo do manjih promena o kojima je odlučila Skupština, te sadašnja Skupština Kosova ima sledeće odbore: stalni odbori: Odbor za budžet i finansije, Odbor za prava, interese zajednica i povratak, Odbor za zakonodavstvo, Odbor za evropske integracije; funkcijski odbori:

---

<sup>277</sup> PRS, član 43.

<sup>278</sup> *Ibid*, član 65 – Osim toga, prema stavu 4. ovog člana „Odbori mogu da pozovu predstavnike institucija i građanskog društva da prisustvuju njihovim sastancima s ciljem predavljanja dokaza ili izrade važnih dokumenata“.

<sup>279</sup> *Ibid*, član 66.

<sup>280</sup> Uredba Skupštine o „Pravilniku o uvidu medija i javnosti u rad Skupštine“, br. 04-V-024, 19. april 2011. god.

<sup>281</sup> Uredba o Poslovníku Vlade, br. 09/2011 (posebno članovi 28, 29, 30, 32 i 39).

<sup>282</sup> Ustav, član 77.

Odbor za spoljne poslove, Odbor za obrazovanje, kulturu, omladinu, sport, javnu upravu, lokalnu upravu i medije, Odbor za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju, Odbor za zdravstvo, rad i socijalnu zaštitu, Odbor za poljoprivredu, šumarstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje, Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadgledanje Snaga bezbednosti Kosova, Nadzorni odbor za Obaveštajnu agenciju Kosova, Nadzorni odbor za javne finansije, Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije; i pododbori: Pododbor za mandat, imunitet i poslovnik.<sup>283</sup>

### *Zasedanja Skupštine*

343. Prema Ustavu, Skupština Kosova obavlja svoj godišnji rad u dva zasedanja. Prolećno zasedanje počinje trećeg ponedeljka u januaru, a jesenje zasedanje počinje drugog ponedeljka u septembru.<sup>284</sup> Štaviše, prema Poslovniku Skupštine, plenarna zasedanja Skupštine obično se održavaju dva puta mesečno. Plenarna sedmica obično počinje u četvrtak<sup>285</sup>. Predsedništvo može da sazove vanrednu sednicu Skupštine kako bi se raspravljalo o hitnim pitanjima. Takve sednice mogu da sazovu i predsednik, premijer i jedna ili više parlamentarnih grupa koje predstavljaju najmanje jednu trećinu poslanika Skupštine.<sup>286</sup>

### *Naknada i ekonomske beneficije*

344. Prema Poslovniku Skupštine, kada se njegov mandat u Skupštini potvrdi, poslanik ima pravo na naknadu u vidu mesečnih plata, čiju visinu utvrđuje Predsedništvo Skupštine na osnovu preporuke Odbora za budžet i finansije. Kada se njegov mandat završi na uobičajen način, poslanik ima pravo na mesečnu platu, definisanu pravilom 2.1, za period od dvanaest (12) meseci, ukoliko se u tom periodu ne vrati na radno mesto na kojem je bio pre nego što je izabran za poslanika ili ne dobije drugo zaposlenje. Pravo na mesečnu platu nema poslanik čiji je mandat prestao na osnovu uslova predviđenih članom 25 Poslovnika Skupštine ili zbog ostavke. Ako mandat poslanika Skupštine prestane usled njegove smrti, njegova porodica, na ime sahrane, ima pravo na novčani iznos koji odgovara iznosu plata za dva meseca, kao i na iznos mesečne zarade, propisane u Pravilu 2.1, za period od jedne kalendarske godine, počev od dana prestanka mandata.<sup>287</sup>
345. Prosečna godišnja plata poslanika Skupštine za 2012. god. je oko 18.000 evra. Međutim, prosečni godišnji prihod poslanika proračunat je u opštem budžetu Skupštine na oko 28.000 evra, što obuhvata sve druge beneficije za učešće u raspravama odbora i na plenarnim sednicama (preko 400 evra mesečno).

### *Dodatne beneficije*

346. Poslanici Skupštine Kosova imaju pravo i na dodatnu naknadu. Kako je propisano Pravilom 3 Aneksa četiri, *Dodatna naknada*:

---

<sup>283</sup> Izvor: <http://assembly-kosova.org/?cid=2,110>

<sup>284</sup> Ustav, član 69 i Poslovnik Skupštine, član 37.

<sup>285</sup> PS, član 39.

<sup>286</sup> PS, Plenarne sednice, član 38.

<sup>287</sup> PS, Aneks 4, Pravilo 2.

- Pored mesečne plate propisane Pravilom 2.1, svaki poslanik ima pravo na dodatnu naknadu za učešće na sednicama Skupštine, za svoj rad u odborima Skupštine i za učešće u radu u drugim organima van redovnih poslova Skupštine.
  - Posebnom odlukom Predsedništva Skupštine poslaniku se daje dodatna naknada za učešće na svakoj sednici Skupštine.
  - Ukoliko propusti neku sednicu Skupštine, poslanik za tu sednicu ne prima dodatnu naknadu propisanu Pravilom 3.2.
  - Članovi odbora plaćeni su za svoj rad u svakom odboru Skupštine. Poslanik prima dodatnu naknadu za rad u odborima.
  - Poslaniku pripada prihod proporcionalan njegovom prisustvu na sednicama odbora u toku meseca.
  - Predsedavajući glavnih i funkcijskih odbora dobijaju dodatnu naknadu koja se utvrđuje posebnom odlukom Predsedništva Skupštine.
  - Šefovi poslaničkih klubova dobija dodatnu naknadu koja se utvrđuje posebnom odlukom Predsedništva Skupštine.
  - Odluku o visini mesečne plate i dodatnih naknada donosi Predsedništvo Skupštine na preporuku Odbora za budžet.<sup>288</sup>
347. Ne postoji poseban propis koji se odnosi na detaljne prihode poslanika. Neke informacije se mogu dobiti od Agencije za borbu protiv korupcije, na osnovu godišnje prijave prihoda i imovine javnih zvaničnika.
348. Prema PS, pojedinim poslanicima, odborima i poslaničkim klubovima daju se kancelarije u Skupštini i pomoćno osoblje. Poslanici imaju kancelarije u Skupštini (poslanici nemaju lično pomoćno osoblje). Sredstva za navedene potrebe obezbeđuju se iz budžeta Skupštine.<sup>289</sup>
349. Po mišljenju Tima za ocenu, transparentnost skupštinske procedure je po svemu sudeći suštinski zagantovana. U posebnim situacijama sastanci skupštinskih odbora ne moraju da budu javni, ali je situacija slična i u većini drugih zemalja. Kada bi ti sastanci bili javni, to bi moglo da oteža postizanje političkog konsenzusa. Nacrti zakonskih propisa objavljuju se na internetu u dovoljno podmakloj fazi izrade. Tim za ocenu, međutim, primećuje da bi transparentnost informacija o radu Skupštine mogla da se poboljša, pre svega poboljšanjem mogućnosti za pretragu i boljim informisanjem o mogućnosti pristupa internet stranicama na kojima se mogu naći nacrti zakona i drugi dokumenti Skupštine koji su od interesa za javnost. Štaviše, Tim za ocenu deli stav da bi proces konsultacija sa zainteresovanim vanparlamentarnim strankama mogao dodatno da se unapredi i upotpuni.

#### Etička načela i pravila ponašanja

350. U skladu sa Kodeksom ponašanja za poslanike koji je priložen PS-u (Aneks 3), poslanici su dužni da poštuju zakon i da u svakoj prilici postupaju u skladu sa poverenjem koje su im ukazali građani, vodeći posebno računa o sledećim načelima:
- Nesebičnost. Poslanici donose odluke koje su isključivo u javnom interesu. Oni ne mogu da donose odluke sa ciljem da ostvare finansijske ili druge materijalne pogodnosti za sebe, svoju porodicu ili svoje prijatelje.

<sup>288</sup> PS, Aneks 4, Pravilo 3.

<sup>289</sup> Zakon o pravima i dužnostima poslanika, br. 03/L-111, član 33.

- Moralni integritet. Poslanici ne smeju da imaju nikakve finansijske ili druge obaveze prema pojedincima ili organizacijama koje mogu da utiču na vršenje njihovih službenih dužnosti.
- Objektivnost. U vršenju javnih funkcija, uključujući i pitanja koja se odnose na javna imenovanja, dodeljivanje ugovora ili davanje preporuke za nagrade i beneficije, poslanici donose odluke samo na osnovu zasluga i javnog interesa.
- Odgovornost. Poslanici snose odgovornost za svoje odluke i moraju da ih učine dostupnim svakoj primerenoj proveri, u skladu sa funkcijom koju obavljaju.
- Poštenje. Poslanici su dužni da prijave svaki privatni interes koji bi mogao da bude relevantan za njihove javne dužnosti i da preduzmu korake za rešavanje svakog eventualnog sukoba na način kojim se štiti javni interes.
- Rukovodstvo. Poslanici promovišu i unapređuju ova načela svojim rukovođenjem i ličnim primerom.<sup>290</sup>

351. Uzimajući u obzir postojeća etička pravila koja važe za poslanike, Tim za ocenu smatra da je ipak neophodno poboljšati ih. Da bi Kodeks ponašanja bolje poslužio kulturi rada Skupštine, potrebno je pre svega ažurirati sam Kodeks, rešiti/ojačati ulogu nadzornog organa u rešavanju etičkih pitanja, promovisati i organizovati obuku i pružiti savetodavne i usluge konsultovanja. Važno je takođe da to obuhvati i uspostavljanje efektivnih načina za razmatranje i rešavanje pitanja koja izazivaju zabrinutost u pogledu etike, kako na individualnoj osnovi (npr. savetovanje na poverljivoj osnovi) tako i na institucionalnom nivou (npr. obuka, institucionalne diskusije o integritetu i etičkim pitanjima koja se odnose na ponašanje u poslanika, itd). Pored toga, trebalo bi dati pravilne smernice, uključujući između ostalog sukob interesa, poklone i druge koristi, zloupotrebu informacija i javnih resursa, kontakt sa trećim licima, uključujući lobiste, pouzdan mehanizam nadzora i adekvatne sankcije. Tim za ocenu smatra da će dodatne smernice o etičkim standardima i odredbe o sprečavanju korupcije povećati svest poslanika o pitanjima integriteta, usmeriti njihovo ponašanje i pokazati javnosti da su spremni da preduzmu mere za promovisanje kulture etike. S obzirom na prethodno izneto, preporučuje se **da se Kodeks ponašanja za poslanike izmeni i dopuni praktičnim merama za njegovo sprovođenje, kao što su namenska obuka, savetovanje i konsultovanje o etičkim i pitanjima korupcije.**

### Sukob interesa

352. Poslanici su obuhvaćeni Zakonom o sprečavanju sukoba interesa za javne zvaničnike.<sup>291</sup> Za više informacija videti stav 149 u prethodnom delu teksta i stavove posle njega.

### Zabrana ili ograničenje određenih radnji

#### *Ograničenja u pogledu glasanja*

353. Poslanik nema pravo da glasa kada odluka o određenom pitanju može da dovede do finansijske koristi za njega, a kada istu ne bi uživala i šira kategorija lica koja sama nisu poslanici ili srodnici poslanika.<sup>292</sup>

<sup>290</sup> PS, Aneks 3: Kodeks ponašanja za poslanike.

<sup>291</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, br. 04/L-051, član 4.

### *Zabrana plaćenog propagiranja u Skupštini*

354. Poslanik na sednicama Skupštine ili njenih odbora ne sme da zagovara nikakvo postupanje niti da pokreće bilo koje pitanje u zamenu za plaćanje ili korist u naturi, bilo posredno ili neposredno. Ovo važi i ukoliko plaćanje ili korist ostvaruje član njegove uže porodice.<sup>293</sup>

### *Nespojivost funkcija i dopunske delatnosti*

355. Prema Ustavu Kosova, „poslanik u Skupštini Kosova ne može da radi u javnoj upravi ili javnom preduzeću na radnom mestu sa izvršnim ovlašćenjima, niti može da obavlja neku drugu izvršnu funkciju, kao što je i propisano zakonom“.<sup>294</sup> Štaviše, u skladu sa Zakonom o pravima i dužnostima poslanika, poslanik ne može istovremeno da bude i premijer, zamenik premijera, ministar ili zamenik ministra. U slučaju da se imenuje na te funkcije, mandat poslanika prestaje na dan njegovog imenovanja za člana Vlade.<sup>295</sup> Pored toga, prema istom zakonu, poslanik ne može da bude član odbora privatnog preduzeća; tokom trajanja mandata ne može da radi kao savetnik ili pravni zastupnik neke kompanije ili preduzeća; ne može da bude glavni i odgovorni urednik ili zamenik glavnog i odgovornog urednika u štampanim i elektronskim medijima, osim u medijima svoje stranke; tokom svog mandata ne može da radi kao advokat niti može da obavlja poslovnu delatnost u kojoj postoji sukob interesa.<sup>296</sup>
356. Osim toga, Zakon o sprečavanju sukoba interesa za javne zvaničnike, koji obuhvata i poslanike, predviđa pravila, ograničenja i zabrane koje se odnose i na njih (za više informacija videti stavove 151 do 153 u prethodnom delu teksta).

### *Finansijski interesi*

357. Prema PS, kada poslanik ili član njegove uže porodice ima lični finansijski interes u bilo kojoj stvari koju razmatra Skupština ili odbor čiji je on član, on usmeno prijavljuje taj interes pre učešća na sednici o tom pitanju. Ovaj uslov se odnosi i na situacije kada poslanik očekuje da ima lični finansijski interes u nekoj stvari, iako možda u vreme održavanja sednice taj interes ne postoji.<sup>297</sup>

### *Pokloni*

358. Prema Zakonu o pravima i privilegijama poslanika, poslanik tokom svog mandata može da prihvati poklone u skladu sa relevantnim važećim zakonom. Prethodna ograničenja ne odnose se na iznos sredstava ili stvari koje je poslanik besplatno dobio na korišćenje od Skupštine, svoje stranke, poslaničke grupe i strane fondacije koja podržava zakonodavnu vlast ili je u tesnoj vezi sa ovim. Takva sredstva i stvari za besplatno korišćenje poslanik je dužan da evidentira u svojoj izjavi o imovini, prihodima i

---

<sup>292</sup> PS, Aneks 3: Kodeks ponašanja za poslanike, § 4.

<sup>293</sup> *Ibid.*, § 5.

<sup>294</sup> Ustav, Nespojivost funkcija, član 72, stav 1.

<sup>295</sup> Zakon o pravima i dužnostima poslanika, br. 03/L-111, član 6.

<sup>296</sup> *Ibid.*, član 7.

<sup>297</sup> PS, Aneks 3: Kodeks ponašanja za poslanike, stavovi 2-3.

ekonomskom interesu. Na kraju svog mandata poslanik ne može stvari koje je besplatno dobio na korišćenje da zadrži kao svoje vlasništvo ili za dalje korišćenje, niti je to dozvoljeno njegovim bližnjima.<sup>298</sup>

359. Osim toga, poslanici su obuhvaćeni Zakonom o prijavljivanju, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike (za više informacija videti stavove 161 do 163 u prethodnom delu teksta).

#### *Ostvarene dobiti. Evidencija prihoda*

360. Prema PS, poslanici obaveštavaju predsednika Skupštine i u pisanoj formi o svakom finansijskom interesu koji oni ili njihova uža porodica mogu da imaju i o finansijskim dobitima koje bi mogli da ostvare u sledećim kategorijama:
- Zapošljavanje, trgovina, profesija ili zanimanje (osim mandata poslanika u Skupštini) za koje se dobija naknada ili u kojima poslanik ima neki finansijski interes;
  - Rukovođenje javnim ili privatnim preduzećima, za koje se dobija naknada (čak i ako se plaća preko neke filijale);
  - Ugovori o konsultantskim i uslugama zastupanja ili sličnim uslugama, koji ne proizilaze iz zanimanja koje su već prijavili;
  - Ugovori za novinarski rad, druge vidove pisanja, držanje predavanja itd;
  - Pokloni, uključujući i one po osnovu reprezentacije ili putovanja, čija je vrednosti veća od one koju odredi predsednik Skupštine, a u vezi su sa njihovim mandatom poslanika u Skupštini ili koji proizilaze iz tog mandata;
  - Finansijsko sponzorisanje kao kandidata na izborima za Skupštinu, osim od strane političke stranke, koalicije ili građanske inicijative koju poslanik predstavlja, koje prelazi 25% troškova poslanika za izbore; i
  - Finansijska podrška kao poslaniku, osim podrške političke stranke, koalicije ili građanske inicijative koju poslanik predstavlja.<sup>299</sup>

#### *Ugovori sa javnim organima vlasti*

361. Za više informacija videti stav 164 u prethodnom delu teksta.

#### *Ograničenja nakon prestanka funkcije*

362. Za više informacija videti stav 165 u prethodnom delu teksta.

#### Lobiranje

363. Ne postoje posebne odredbe koje se odnose na lobističke aktivnosti poslanika. Prema PS, poslanik je predstavnik naroda. Poslanik ima podjednako i pravo i obavezu da u potpunosti učestvuje u radu Skupštine i postupa po svom ubeđenu i svojoj savesti. Pored prava da inicira predloge zakona i rezolucije, postavlja pitanja članovima Vlade i glasa o odlukama koje je predložila Skupština, poslanik ima pravo i da ravnopravno sa drugim poslanicima učestvuje u svim raspravama Skupštine<sup>300</sup>. Osim toga, u svakodnevnom radu Skupštine, pravila dozvoljavaju poslaniku da bude nezavisan i vrši

<sup>298</sup> Zakon o pravima i dužnostima poslanika 111, br. 03/L-, član 46.

<sup>299</sup> PS, Aneks 3: Kodeks ponašanja za poslanike.

<sup>300</sup> PS, član 21.

svoja ovlašćenja u procesu donošenja odluka Skupštine. Osim toga, javne rasprave i drugi sastanci radnih grupa takvih odbora dosta se koriste prilikom lobiranja za različita pitanja koja se odnose na zakone o kojima se raspravlja. Poslanici ponekad koriste i organizacije građanskog društva da bi lobirali za određena pitanja.

#### *Zloupotreba poverljivih informacija*

364. Poslanik je dužan da čuva poverljivost informacija i zvaničnih dokumenata u skladu sa zakonom.<sup>301</sup>

#### *Zloupotreba javnih resursa*

365. Za poslanike ne postoje jasne odredbe koje se odnose na zloupotrebu javnih resursa. Prema PS, međutim, svi poslanici imaju pravo da koriste sve usluge Skupštine, uključujući zgradu Skupštine, stručne službe Skupštine, kompjuterske usluge, internet i druge elektronske usluge, biblioteku, prevod, prevoz i druge usluge. Ove usluge mogu da se koriste samo preko Sekretarijata Skupštine, tako što se on obaveštava za svaku potrebnu uslugu posebno.<sup>302</sup>

#### Prijavljivanje imovine, prihoda, dugovanja i dobiti

366. Za više informacija videti stavove 169 to 172 u prethodnom delu teksta.
367. Kada se radi o poslanicima, Tim za ocenu primećuje da je izgleda dovoljan zakonski i regulatorni okvir u vezi sa sukobom interesa, prijavljivanjem imovine i poklona. Iako se na internet stranici KABPK navode, između ostalog, i dobiti/prijavljivanje imovine poslanika, izgleda da ovi spiskovi nisu potpuni. Nekoliko razloga može da objasni tu situaciju: neki sagovornici su Timu za ocenu rekli da zbog ekonomske situacije na Kosovu pojedini poslanici da ne budu radi da objave svoje imovinsko stanje jer rizikuju da zbog toga izgube na popularnosti. Međutim, mogu se navesti i drugi, manje prihvatljivi razlozi. Još jedan problem je što su skupštinski poslanici sami odredili procenjenu vrednost svoje imovine. Nije moguća nikakva eksterna kontrola. Problem predstavlja i to što javnosti nisu dostupne detaljne informacije koje se odnose na prihode. Shodno iznetom, **treba dati nadležnost KABPK-u – ili nekom drugom zvaničnom organu, u saradnji sa Poreskom upravom – da vrši odgovarajuću procenu prijavljene imovine.**

#### Nadzor

##### *Predsedništvo, poslovnik i odbori*

368. Ustav predviđa da se PS usvaja sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika i da utvrđuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine.<sup>303</sup> PS je usvojen nedavno, u aprilu 2010. god.<sup>304</sup> Skupština je, međutim, trenutno u završnoj fazi izmena Poslovnika i očekuje se

---

<sup>301</sup> Zakon o pravima i dužnostima poslanika, br. 03/L-111, član 43.

<sup>302</sup> PS, Kodeks ponašanja za poslanike, Aneks 4, Pravilo 7.

<sup>303</sup> Ustav, član 76.

<sup>304</sup> Uredba 03 – V – 304 od 29. aprila 2010. god.



da će one uskoro<sup>305</sup> biti odobrene. Jedan od razloga je to što PS nije u potpunosti usklađen sa Ustavom. To je slučaj i sa predsedništvom (koje se u skladu sa Ustavom i parlamentarnom praksom naziva Predsedništvom Skupštine). Kao takav, Ustav predviđa da Skupština Kosova bira predsednika Skupštine i pet (5) potpredsednika iz redova svojih poslanika. Predsednik i potpredsednici čine Predsedništvo Skupštine. Predsedništvo je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine, kao što je i propisano u PS<sup>306</sup>. Predsednik Skupštine (predsedavajući) je zadužen da predstavlja Skupštinu, utvrđuje dnevni red, saziva sednice i njima predsedava, potpisuje akte koje usvoji Skupština, kao i za ostale funkcije kako je propisano Ustavom i PS-om.<sup>307</sup>

369. „*Pododbor za mandat, imunitet i poslovnik*“ je stalni odbor pridružen Odboru za zakonodavstvo. Prema važećem poslovniku, ovaj odbor razmatra sva pitanja koja se odnose na primenu PS i na mandat i imunitet.

#### Etička načela

370. Poštovanje etičkih načela priloženih PS-u (Aneks 3) obezbeđuje predsednik Skupštine, koji u posebnim okolnostima i za određene radnje može konsultovati Predsedništvo.

#### Sankcije i imunitet

371. Imunitet poslanika jedno je od pitanja o kom se najviše raspravlja među kosovskim političarima i pravnicima. Imunitet poslanika uređen je Ustavom Kosova, Zakonom o pravima i dužnostima poslanika i PS-om.<sup>308</sup>
372. Prema Ustavu i dva druga akta, poslanici uživaju imunitet od sudskog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja za postupke ili odluke koje su u delokrugu njihovih poslaničkih funkcija. To obuhvata usmene ili pismene izjave i druge radnje obavljene u svojstvu poslanika. Imunitet, međutim, ne sprečava krivično gonjenje poslanika za radnje preduzete van delokruga njegovih dužnosti kao poslanika. Poslanik se ne može uhapsiti, pritvoriti niti krivično goniti dok obavlja svoju dužnost poslanika bez saglasnosti većine svih poslanika. Imunitet poslanika Skupštine počinje na dan potvrđivanja izbornih rezultata i prestaje na kraju mandata.
373. Oduzimanje imuniteta poslaniku zahteva državni tužilac Kosova. U slučajevima kada je protiv poslanika podignuta privatna tužba prema Zakonu o krivičnom postupku Kosova, zahtev za ukidanje imuniteta može podneti samo sud koji vodi istragu slučaja. Zahtev za ukidanje imuniteta dostavlja se predsedniku Skupštine koji ga odmah prosleđuje Odboru za mandat i imunitet na razmatranje i pripremu preporuka za narednu plenarnu sednicu Skupštine. Odbor za mandat i imunitet priprema preporuku za Skupštinu u roku od trideset (30) dana od dana kada primi zahtev predsednika Skupštine. Skupština bez rasprave donosi odluku o ukidanju imuniteta poslaniku, ali poslanik može da iznese svoje stavove o slučaju. Za ukidanje imuniteta poslanika neophodna je većina glasova svih poslanika. Poslanik koje je ukinut imunitet ima pravo žalbe nadležnom sudu u roku od trideset (30) dana. Žalba poslanika ne odlaže odluku Skupštine. Izuzetno od prethodnog postupka, protiv poslanika se može preduzeti mera hapšenja, pritvora ili

<sup>305</sup> Tim za ocenu je obavešten da se očekuje da PS bude usvojen do poslednjeg kvartala 2013. god.

<sup>306</sup> Ustav, član.

<sup>307</sup> *Ibid.*, član 67(6).

<sup>308</sup> Ustav, član 75; Zakon o pravima i dužnostima poslanika, br. 03/L-111, članovi 9 i 10; PS, član 22

zatvora i bez prethodnog ukidanja imuniteta od strane Skupštine u slučaju kada se poslanik zatekne (*in flagranti*) u izvršenju teškog krivičnog dela koje se kažnjava sa pet (5) ili više godina zatvora.

374. Štaviše, postoji odluka Ustavnog suda o tumačenju *imuniteta* poslanika, koji je taj imunitet tumačio u strogom smislu Ustava.<sup>309</sup> (Videti napred, pod Krivična dela i drugi prekršaji, tumačenje koje je dao Ustavni sud).

#### *Krivična dela i drugi prekršaji*

375. Osim već navedenog, Poslovníkom se predviđa da: „poslanik gubi mandat ako, između ostalog: b) podnese ostavku, d) bude osuđen za krivično delo kaznom zatvora od jedne (1) godine ili više godina, d) u periodu od šest (6) meseci ne prisustvuje nijednoj sednici Skupštine. Ukoliko mu poslanik ne predoči pravovaljane razloge koje predsednik Skupštine može uvažiti, predsednik Skupštine traži preporuku Odbora za mandat, imunitet i poslovnik. Nakon preporuke Odbora, predsednik predlaže Skupštini da taj poslanik više ne bude poslanik. Skupština donosi odluku o toj stvari na narednoj sednici.<sup>310</sup>
376. Što se tiče krivičnih dela poslanika i stepena imuniteta poslanika, Ustavni sud je u navedenom slučaju odlučio da, u skladu sa članom 75 (1), članom 89 i članom 98 Ustava, poslanici, predsednik i članovi Vlade uživaju funkcijski imunitet za radnje preduzete ili odluke donete u delokrugu njihovih dužnosti. Shodno tome, poslanici Skupštine, predsednik i članovi Vlade u sudskom postupku bilo koje vrste nisu odgovorni za izneto mišljenje, dati glas ili odluke donete u delokrugu njihovih dužnosti. Ovakva vrsta imuniteta je neograničenog trajanja.
377. Što se tiče imuniteta poslanika koji deluje van delokruga svojih dužnosti, Ustavni sud je doneo odluku da poslanici nisu zaštićeni od krivičnog gonjenja za radnje preduzete ili odluke donete van delokruga njihove dužnosti. Ovo se odnosi i na krivično gonjenje za krivična dela koja su navodno počinili pre početka mandata i tokom svog mandata kao poslanici. Pored toga, poslanici nisu zaštićeni od građanskih parnica za radnje preduzete i odluke donete van delokruga njihovih dužnosti. Poslanik ne može biti razrešen dužnosti, osim iz razloga navedenih u članu 70 Ustava. Prema obrazloženju Ustavnog suda, poslanik se ne može uhapsiti ili pritvoriti dok obavlja svoju funkciju bez odluke Skupštine; inače, u slučajevima kada ne obavlja svoju funkciju, poslanik može biti uhapšen ili pritvoren bez odluke Skupštine. Pojam „obavljanja dužnosti“ Ustavni sud je definisao kao rad Skupštine tokom plenarnih i sednica odbora. Svaki tužilački organ/institucija koja krivično goni lica koja se terete za krivična dela kao što je opisano u članu 109 Ustava, i koja deluje u okviru nadležnosti propisanih važećim zakonom Kosova, ima pravo da od Skupštine zatraži da oduzme imunitet poslaniku. Ovaj organ/institucija ima ovlašćenje da uhapsi ili pritvori poslanika bez odluke Skupštine u vreme kada poslanik ne obavlja svoju dužnost, to jest kada nema plenarne sednice Skupštine ili njenih odbora.<sup>311</sup>

<sup>309</sup> Videti presudu Ustavnog suda u predmetu broj: KO-98/11, ref. br.: AGJ138/11.

<sup>310</sup> PS, član 25.

<sup>311</sup> Videti presudu Ustavnog suda u predmetu broj: KO-98/11, ref. br.: AGJ138/11, strane 24 i 25.

378. Timu za ocenu nisu dostavljeni statistički podaci o prijavljivanju imovine, sukobu interesa, etičkim, disciplinskim i krivičnim istragama i pitanju imuniteta.
379. Tim za ocenu poziva se na praksu i zahteve *GRECO* koji podrazumevaju da bi uvedena pravila u pogledu sukoba interesa i prijave imovine i prihoda trebalo da budu praćena mehanizmima za sprovođenje i efektivnim i srazmernim sankcijama koje imaju učinak odvratanja. Zakonodavstvo Kosova ne ispunjava ove uslove. Nepostojanje specijalizovanog tela (poput Agencije za borbu protiv korupcije) zaduženog za proveru prijave imovine/interesa, čini se kao glavni nedostatak. Zbog toga se preporučuje **da se preduzmu mere kako bi se osigurao nadzor i primena postojećih pravila o sukobu interesa i obelodanjivanju spoljašnjih veza od strane narodnih poslanika.**

#### Obuka i podizanje svesti

380. Ne postoje programi obuke za poslanike, međutim posle konstitutivne sednice novog saziva Skupština organizuje Orijentacioni program obuke za novoizabrane poslanike.

## Finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje

### a) *Transparentnost finansiranja političkih stranaka – opšti deo*

#### Opšti deo

381. Političke stranke na Kosovu smatraju se izuzetno centralizovanim. Prema izveštaju Globalnog barometra korupcije 2010/11 organizacije *Transparency International*, na Kosovu se na političke stranke gleda kao na institucije koje su najviše pogođene korupcijom (ocena 4,2 od 5,0 - gde 5 ukazuje na ekstremnu korupciju).<sup>312</sup>

#### *Pravni okvir*

382. Političke stranke na Kosovu uređene su Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2010. god. (u daljem tekstu: ZFPS), kojim se uređuje redovno finansiranje političkih stranaka, dok Zakon o opštim izborima iz 2008. god.<sup>313</sup> (u daljem tekstu: ZOI) sadrži, između ostalog, odredbe o finansiranju izbornih kampanja za Skupštinu. Političke stranke se ne pominju u Ustavu. Zakonom o lokalnim izborima uređuju se izbori za skupštine opština i predsednike opština na Kosovu. U skupštinskoj proceduri je trenutno Nacrt zakona o izboru predsednika, kao deo izbornih reformi na Kosovu, koji će obuhvatati finansiranje kampanje za predsedničke izbore i ostala finansiranja u vezi sa istim.<sup>314</sup> Iako je pravni okvir kojim se uređuju političke stranke relativno nov, treba da se izvrši procena njegovog potencijalnog poboljšanja, uključujući i povećanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka.

383. Sadašnji pravni okvir daje Centralnoj izbornoj komisiji (CIK) veliku autonomiju i ovlašćenja u izradi podzakonskih akata (član 128 ZOI). Propisi CIK-a pokrivaju različita konkretna pitanja funkcionisanja i finansiranja političkih stranaka i izbornog procesa, kao što su registracija i delovanje političkih stranaka, potvrđivanje političkih subjekata i njihovih kandidata, kodeks ponašanja tokom izbora, ograničenje troškova kampanje i objavljivanje finansija, sankcije i novčane kazne i finansiranje političkih subjekata.<sup>315</sup>

#### *Definicija političke stranke*

384. ZOI definiše političku stranku kao organizaciju lica koja su se dobrovoljno udružila na osnovu zajedničkih ideja, interesa ili stavova, u svrhu ostvarivanja uticaja i izbora svojih kandidata na javne funkcije ili kako je drugačije definisano važećim zakonima. Politički subjekat je definisan kao „politička stranka, koalicija, građanska inicijativa ili nezavisni kandidat“.

---

<sup>312</sup> Globalni barometar korupcije, Izveštaj iz 2010. god., <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>, datum pristupa: 27. avgust 2012. god.

<sup>313</sup> Raniji pravni osnov u ovoj oblasti bila je Uredba UNMIK-a o registraciji i radu političkih stranaka na Kosovu, br. 2004/ 11.

<sup>314</sup> Zakonodavstvo i praksa u finansiranju političkih stranaka, novembar 2011. god., Istraživački projekat CRINIS Demokratskog instituta Kosova (DIK)/*Transparency International Kosovo* (TIK), strana 9..

<sup>315</sup> Izborna pravila CIK-a, <http://www.kqz-ks.org/SKQZ-WEB/en/legjislacioni/rregullatezqjedhjeve.html> (datum pristupa: 27. avgust 2012. god.)

## Osnivanje i registracija političkih stranaka

385. Ne postoje izričite odredbe o osnivanju političkih stranaka. Odredbe ZOI i CIK odnose se samo na registraciju političkih stranaka i potvrđivanje političkih subjekata. Političke stranke na Kosovu registruju se u Centralnoj izbornoj komisiji. Na osnovu ZOI i Zakona o lokalnim izborima, CIK je osnovala Kancelariju za registraciju i potvrđivanje političkih subjekata („Kancelarija“)<sup>316</sup>. Ova Kancelarija radi u okviru CIK-a i zadužena je za registraciju i vođenje registra političkih stranaka, potvrđivanje svih političkih subjekata koji će učestvovati na izborima, kao i za ograničenje troškova kampanje i objavljivanje finansija.<sup>317</sup> Pored ZOI, registracija i potvrđivanje političkih stranaka uređeni su i propisima CIK-a. Zahtev za registraciju političke stranke podnosi se Kancelariji na obrascu koji je utvrđen propisima CIK-a i sadrži, između ostalog: kontakt informacije predstavnika stranke (predsednika, ovlašćenog finansijskog zastupnika i lica ovlašćenog za komunikaciju sa CIK-om u ime stranke); kontakt informacije i adresu sedišta; potpisanu izjavu o poštovanju Kodeksa ponašanja za političke stranke; statut i program stranke; simbole stranke (naziv, akronim ili pečat i simbol); ažurirani finansijski izveštaj i datum poslednjeg okupljanja stranke; imena, adrese i potpise najmanje 500 članova stranke koji su na biračkom spisku na Kosovu. Za registraciju političke stranke plaća se nepovratna taksa u visini od 500 evra.<sup>318</sup>
386. Kancelarija razmatra zahteve i u roku od trideset dana od dana podnošenja obaveštava CIK o statusu zahteva. Ukoliko se dokumentacija smatra kompletnom, CIK objavljuje obaveštenje u novinama i na svojoj zvaničnoj internet stranici u roku od sedam dana. Svako zainteresovano lice može da uloži prigovor na zahtev po osnovi dostavljenoj Kancelariji u pismenoj formi. Ukoliko postoje prigovori, oni se razmatraju i donosi se odluka o uvažavanju ili odbijanju zahteva za registraciju. U slučaju odbijanja, stranka se pismeno obaveštava o razlozima odbijanja. U naredna dvadeset četiri sata stranka može da podnese žalbu Komisiji za žalbe i predstavke u vezi izbora (KŽPI) negirajući odluku CIK-a, a odluku o žalbi KŽPI mora doneti u roku od sedamdeset i dva sata. Ako nema prigovora, ni razloga za odbijanje, Kancelarija u roku od tri dana preporučuje CIK-u da registruje političku stranku.
387. Nakon registracije, politička stranka stiče status pravnog lica. Međutim, registrovana politička stranka treba svake godine da podnese zahtev za obnovu registracije, najkasnije do 31. marta.<sup>319</sup> Neprodužavanje registracije povlači za sobom brisanje političke stranke iz registra političkih stranaka. U septembru 2012. god. na Kosovu su bile registrovane 53 političke stranke (30 od njih predstavljaju različite manjine). Registar političkih stranaka može se naći na internet prezentaciji CIK-a.

## Učešće na izborima

388. Kosovo ima parlamentarnu organizaciju sa višestranačkim sistemom, kao što je i definisano njegovim Ustavom iz 2008 godine, donetim nakon proglašenja nezavisnosti. Kao što je već rečeno, izbore uređuju dva različita nedavno donesena zakona (o opštim i

<sup>316</sup> Zakon o opštim izborima, br. 03/L-073, član 11.1.

<sup>317</sup> Pravilo CIK-a br. 01/2008, član 2.1.

<sup>318</sup> ZOI, član 12 i Pravilo CIK-a br. 01/2008, član 3. Ove odredbe, međutim, sadrže različit spisak potrebnih dokumenata koje politička stranka treba da podnese za registraciju. Pravilo CIK-a kao podzakonski akt sadrži dodatne zahteve koji nisu definisani u ZOI.

<sup>319</sup> Pravilo CIK-a br. 01/2008, član 2.5.

lokalnim izborima). Nepostojanje izbornog zakona često se pominje kao problem koji treba razmotriti radi sveobuhvatnog, jasnog i usklađenog pravnog okvira u ovoj oblasti. Predsednika bira dvotrećinska većina u Skupštini tajnim glasanjem, na period od pet godina, u skladu sa članovima 86 i 87 Ustava. Jednodomnu Skupštinu čini sto dvadeset (120) poslanika koji se biraju na period od četiri godine, po proporcionalnom sistemu, tajnim glasanjem na osnovu otvorenih lista.<sup>320</sup> Od 120 poslanika, sve do izbora 2010. god., 20 poslaničkih mesta je rezervisano za stranke manjinskih zajednica (10 su isključivo za srpsku manjinu i 10 za ostale manjine).<sup>321</sup>

389. Poslanička mesta u Skupštini podeljena su između svih izbornih subjekata (političkih stranaka, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata), proporcionalno broju važećih glasova koje su dobili na izborima za Skupštinu.<sup>322</sup> Zakonom o opštim izborima Kosovo je definisano kao jedinstvenu višečlanu izbornu jedinicu, sa proporcionalnom učešćem. Prag za učešće registrovanih političkih subjekata na izborima jeste 5% od ukupnog broja glasova, isključujući stranke manjinskih zajednica. Na Kosovu se svake 4 godine održavaju opšti izbori na kojima građani glasaju za do 5 kandidata sa liste političkog subjekta u jednoj izornoj jedinici.
390. Članom 44 Ustava predviđa se sloboda udruživanja koja uključuje i pravo svakog lica na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije i da učestvuje u aktivnostima neke organizacije. Pored toga, u članu 45, Pravo na izbor i učešće, navodi se da „svaki građanin Kosova koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ukoliko je to pravo ograničeno odlukom suda”.
391. Pod nadzorom Centralne izborne komisije, izbore sprovode birački odbori (BO, zaduženi za sprovođenje parlamentarnih i lokalnih izbora na biračkim mestima, odnosno u prostorijama određenim za glasanje) i opštinske izborne komisije (OIK, zadužene za sprovođenje parlamentarnih i lokalnih izbora na teritoriji opštine) pod nadzorom Centralne izborne komisije. Ovlašćenja državnog nadzornog organa, Centralne izborne komisije (CIK), definisana su Ustavom i ZOI.<sup>323</sup> Ovim zakonom Centralna izborna komisija definiše se kao stalni nezavisni organ stručnjaka zadužen za pripremu izbornih radnji, rukovođenje izbornim radnjama, nadzor i verifikaciju svih izbornih radnji, kao i za objavljivanje njihovih rezultata. CIK za obavljanje svojih zadataka na raspolaganju ima Sekretarijat koji čine državni službenici. Mesta u Komisiji su proporcionalno podeljena između poslaničkih klubova, a predsednik imenuje predsedavajućeg iz reda sudija Vrhovnog suda i apelacionih sudova.<sup>324</sup> CIK je dužna da organizuje i sprovede izbore u skladu sa principima i odredbama utvrđenim zakonom.<sup>325</sup> Kandidati za predsedavajućeg CIK-a moraju ispunjavati određene preduslove u pogledu stručnih kvalifikacija.
392. Politički subjekt (kojeg čine političke stranke, koalicije stranaka, građanske inicijative i nezavisni kandidati) koji namerava da se učestvuje na izborima za Skupštinu Kosova, opštinske ili izbore za predsednika opštine, mora da podnese zahtev za potvrđivanje

---

<sup>320</sup> Ustav, članovi 64 i 66.

<sup>321</sup> Ustav, članovi 64.2 and 148.

<sup>322</sup> Ustav, član 64.

<sup>323</sup> Ustav, član 139: Centralna izborna komisija (CIK).

<sup>324</sup> Ustav, član 139.3.

<sup>325</sup> ZOI, član 59.2.

Centralnoj izbornoj komisiji (CIK).<sup>326</sup> Po pravilu, registrovana politička stranka mora da bude potvrđena da bi učestvovala na izborima. Politički subjekti treba CIK-u da podnesu zahtev najkasnije 60 dana pre izbora. Zahtevu za potvrđivanje političkog subjekta prilaže se lista kandidata i sva relevantna prateća dokumentacija, kako je definisano zakonom i pravilima CIK-a.<sup>327</sup>

393. Kako je utvrđeno zakonom, pre završetka postupka potvrđivanja Kancelarija obaveštava CIK o statusu registracije svakog političkog subjekta podnosioca zahteva.<sup>328</sup> Plaća se taksa za potvrđivanje koja iznosi do dve stotine (200) evra za svake opštinske izbore ili dve hiljade (2.000) evra za izbore za Skupštinu Kosova. Uplaćena sredstva će biti vraćena političkim subjektima koji osvoje jedno ili više mesta u Skupštini 30 dana nakon što CIK potvrdi izbore. Sredstva političkih subjekata koji nisu osvojili nijedno mesto u Skupštini biće prebačena u budžet Kosova. CIK može da odloži proces potvrđivanja ukoliko politički subjekt nije u potpunosti platio neku novčanu kaznu ili administrativnu taksu.
394. Registrovana politička stranka obezbeđuje demokratsko učešće članova stranke u biranju izbornih kandidata stranke.<sup>329</sup> Da bi učestvovala na izborima, političke stranke su dužne da CIK-u podnesu listu kandidata. Lista mora da sadrži najmanje 30% kandidata suprotnog pola.<sup>330</sup> Lista kandidata svakog političkog subjekta sastoji se od najmanje trideset odsto (30%) muškaraca i najmanje trideset odsto (30%) žena, sa po jednim kandidatom svakog pola koji je uključen najmanje jednom u svaku grupu od tri kandidata, počev od prvog kandidata na listi.<sup>331</sup> Svaki politički subjekt prilikom podnošenja zahteva za potvrđivanje mora da podnese i knjižicu sa 100 potpisa podrške registrovanih birača za svake opštinske izbore, ali ne više od 1.000 potpisa kada učestvuje na deset ili više opštinskih izbora i 1.000 važećih potpisa ako namerava da učestvuje na izborima za Skupštinu Kosova. Traženi broj potpisa se ne dostavlja ukoliko je politički subjekt osvojio bar jedan poslaničko mesto na poslednjim opštim ili lokalnim izborima.
395. Izborna kampanja počinje 30 dana pre dana održavanja izbora i završava se 24 časa pre dana održavanja izbora.<sup>332</sup> U periodu od 24 časa pre otvaranja biračkih mesta do njihovog zvaničnog zatvaranja zabranjeno je emitovanje i objavljivanje bilo kakvog materijala koji se odnosi na kampanju. U periodu od 24 časa pre zvaničnog zatvaranja biračkih mesta do zvaničnog završetka glasanja zabranjeno je emitovanje i objavljivanje bilo kakvih rezultata ispitivanja javnog mnjenja ili anketa u vezi sa izbornom kampanjom.<sup>333</sup>
396. Strogo je zabranjeno korišćenje javnih kancelarija, resursa ili osoblja bilo koje institucije na centralnom ili lokalnom nivou u svrhu podržavanja političkih subjekata na izborima. Politički subjekti ne smeju da koriste funkcije državnih službenika, resurse ili osoblje u

---

<sup>326</sup> Pravilo CIK-a o potvrđivanju političkih subjekata i njihovih kandidata br. 08/2009, član 2.1.

<sup>327</sup> *Ibid.*, član 3; ZOI, član 15.

<sup>328</sup> ZOI, član 17.

<sup>329</sup> Pravilo CIK-a o registraciji i radu političkih stranaka 01/2008, član 14.1.

<sup>330</sup> ZOI, član 110, stav 2.

<sup>331</sup> ZOI, član 27.1.

<sup>332</sup> ZOI, član 3 (definicija perioda kampanje).

<sup>333</sup> ZOI, član 52.

svrhu izborne kampanje.<sup>334</sup> Političkim subjektima, uključujući njihove pristalice ili kandidate, zabranjeno je da bez dozvole obavljaju izborne aktivnosti (prikazivanje ili postavljanje obaveštenja, plakata i postera, naziva ili slogana) u ili na javnim objektima ili građevinama, na javnim putevima ili iznad njih, na saobraćajnim znacima javnih puteva, u ili na prostorijama ili građevinama u kojima se nalaze ili koje koriste međunarodne organizacije ili u privatnim prostorijama.<sup>335</sup> Osim toga, zabranjeno je korišćenje javnih kancelarija ili resursa ili istih u preduzećima koja su u vlasništvu ili pod kontrolom centralne ili lokalne vlasti, kao i iskorišćavanje zaposlenog u javnoj instituciji korišćenjem njegovog javnog položaja u izborne svrhe.<sup>336</sup>

### Zasupljenost stranaka u Parlamentu

397. Na poslednjim parlamentarnim izborima održanim 12. decembra 2010. god., poslanička mesta u Skupštini su osvojile sledeće političke stranke: Demokratska stranka Kosova (*PDK* - 34 mesta), Demokratski savez Kosova (*LDK* - 27 mesta), Građanska inicijativa Pokret „*Samoopredeljenje*“ (*Vetëvendosje* - *VV* - 14 mesta), Alijansa za budućnost Kosova (*AAK* - 12 mesta), Koalicija za novo Kosovo<sup>337</sup> (*KKR* - 8 mesta). Manje i manjinske stranke osvojile su poslanička mesta kako sledi: Samostalna liberalna stranka (srpska) (*SLS* - 8 mesta), Jedinствена srpska lista (*JSL* - 4 mesta), Turska demokratska stranka Kosova (*KDTP* - 3 mesta), Koalicija Vakati (bošnjačka) (*VAKAT* - 2 mesta), Aškalijska stranka za integraciju (*PAI* – 1 mesto), Nova demokratska stranka (bošnjačka) (*NDS* - 1 mesto), Bošnjačka stranka demokratske akcije Kosova (*BSDAK* - 1 mesto), Nova demokratska inicijativa Kosova (Egipćani) (*IRDK* - 1 mesto), Demokratska stranka Aškalijska Kosova (*PDAK* - 1 mesto), Srpska demokratska stranka Kosova i Metohije (*SDSKIM* - 1 mesto), Građanska inicijativa Gore (*GIG* - 1 mesto) i Jedinствена partija Roma Kosova (*PREBK* - 1 mesto). Na ovim izborima je učestvovalo ukupno 29 stranaka ili koalicija.
398. Uopšteno gledano, na Tim za ocenu je pozitivan utisak ostavila činjenica da je pravni okvir na Kosovu prilično dobar i veoma razvijen. Ipak, još uvek nisu dovoljni razvijeni mehanizmi kontrole i finansijski i kadrovski resursi za efektivno nadgledanje finansiranja političkih stranaka, ispitivanje navodnih povreda odredbi o finansiranju političkih stranaka i, po potrebi, izricanje sankcija.
399. Proces privatizacije takođe povećava mogućnosti za korupciju na najvišem državnom nivou. Na primer, prodaja PTK (Pošta i telekomunikacije Kosova), za koju se očekuje da donese stotine miliona evra, pokreće pitanje ko će biti kupac ili, konkretnije, koja strana firma će ga kupiti. Osim toga, prethodna privatizacija usluga distribucije *KEK*-a (Elektroprivreda Kosova) izazvala je zabrinutost posebno u pogledu niske vrednosti ugovorenih sredstava.
400. Zakonodavstvo Kosova o finansiranju političkih stranaka prilično je kompletno, obuhvata niz suštinskih pitanja i ispunjava većinu uslova sadržanih u Preporuci (2003) 4. Moguće je, međutim, uočiti tri glavne oblasti u kojima bi Kosovo moglo da unapredi svoje

---

<sup>334</sup> ZOI, član 2.

<sup>335</sup> ZOI, član 33, b.

<sup>336</sup> ZOI, član 35.

<sup>337</sup> Sastoji se od Alijanse za novo Kosovo (*AKR*), Stranke pravde (*PD*), Socijaldemokratske stranke (*PSD*), Stranke penzionera i invalida (*PPI*), Stranke penzionera Kosova (*PPK*), Albanske nacionalne demokratske stranke (*PNDSh*) i Stranke zelenih Kosova (*PGJK*).



zakonodavstvo: aspekti formalne i metodološke prirode (zakonodavna tehnika); aspekti materijalne prirode (izbor mera, transparentnost); i primena zakona (nadzor, kontrola i sankcije).

401. Iako je u svojoj praksi u pogledu finansiranja političkih subjekata GRECO poseban akcenat stavio na pitanja koja se uglavnom odnose na transparentnost, kontrolu i sankcije, Tim za ocenu je mišljenja da u ovom izveštaju treba pomenuti neka druga pitanja. Ona se tiču problema formalne i metodološke prirode, kao i fragmentiranosti propisa i problema usklađenosti zakona.
402. Fragmentiranost propisa o finansiranju stranaka na niz zakona na Kosovu je posebno izražena: Zakon o finansiranju političkih stranaka (ZFPS), Zakon o opštim izborima (ZOI), Zakon o lokalnim izborima i Nacrt zakona o izboru predsednika, Zakon o budžetu za javno finansiranje. Ova fragmentiranost propisa predstavlja prepreku usklađenom konceptu zakonodavstva u ovoj oblasti. Postoje dakle različita zakonska rešenja u zavisnosti od nivoa izbora, što nije naročito zadovoljavajuće. Kada je u pitanju terminologija, takođe postoje različiti pojmovi koji se odnose na istu pojavu. Nepostojanje izbornog zakona često se pominje kao problem koji treba razmotriti radi sveobuhvatnog, jasnog i usklađenog pravnog okvira.
403. Konkretno, trebalo bi uporediti propise kojima se uređuju izbori na lokalnom i nacionalnom nivou i izbori za predsednika, kako bi se utvrdile razlike i ispitala njihova valjanost i opravdanost. Bilo bi korisno izvršiti globalnu ocenu propisa sa namerom da se propisi bolje usklade na suštinskom i terminološkom nivou. Prema tome, preporučuje se **da se zakonske odredbe o političkim subjektima i finansiranju kampanja usklade sa zakonskim propisima koji važe za druge kandidate na izborima (lokalni i nacionalni nivo, predsednički izbori).**
404. S druge strane, kada je u pitanju dostupnost propisa, Tim za ocenu primećuje da je teško oceniti u kojoj meri su ova zakonska rešenja dostupna, a pre svega koliko lako ovim propisima, i komentarima ili uputstvima za njihovu primenu, mogu da pristupe (preko interneta) oni kojih se ti propisi najviše tiču (kandidati, političke stranke, nevladine organizacije aktivne na terenu, itd). Svakako bi bilo poželjno da postoji jedinstvena internet prezentacija na kojoj bi svi propisi bili jasno i sažeto postavljeni. Kao model bi mogla da posluži internet stranica Izborne komisije Ujedinjenog kraljevstva (<http://www.electoralcommission.org.uk>), na kojoj su propisi dostupni prema vrsti korisnika (kandidat, stranka, birač; videti naslovnu stranu te internet prezentacije). Od ključne je važnosti da lica na koja se ti propisi odnose budu upoznata sa istim. Zbog toga se preporučuje **da se izradi sveobuhvatae i jedinstvena internet prezentacija, na kojoj su postavljeni pravni i regulatorni okvir i na kojoj se mogu naći relevantne informacije o periodičnim izveštajima političkih subjekata i druge relevantne informacije.**

#### Pregled sistema finansiranja političkih stranaka

##### *Izvori finansiranja*

405. Finansiranje političkih stranaka na Kosovu uređeno je Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2010. god. (ZFPS), kojim se uređuju uslovi finansiranja, upravljanje, nadzor, transparentnost i izveštavanje o trošenju sredstava i prihodima političkih stranaka na

Kosovu.<sup>338</sup> Zakon definiše finansijske i materijalne izvore političkih stranaka<sup>339</sup>, kao što su: članarina, dobrovoljni prilozi (donacije), finansiranje iz Budžeta Kosova i prihodi od aktivnosti<sup>340</sup> političkih stranaka.

406. Važećim Zakonom o finansiranju političkih stranaka definiše se izdvajanje javnih finansijskih sredstava za političke stranke. Javno finansiranje političkih stranaka ostvaruje se preko Fonda za podršku političkim subjektima u okviru budžeta Kosova. U političke subjekte spadaju političke stranke, koalicije stranaka, građanske inicijative i nezavisni kandidati. Međutim, do kraja 2010. god., kada je na snagu stupio novi zakon, finansijskom podrškom za političke stranke rukovodio je Sekretarijat Skupštine.<sup>341</sup> Javna finansijska podrška koristi se za finansiranje redovnih aktivnosti političkih stranaka, ogranaka i odgovarajućih jedinica političkih subjekata, njihovih predizbornih i izbornih aktivnosti i aktivnosti poslaničkih klubova i ta podrška ne može biti veća od 0,34% budžeta Kosova.<sup>342</sup> Budžet se između političkih subjekata zastupljenih u Skupštini raspodeljuje proporcionalno, u zavisnosti od broja poslaničkih mesta. Ukoliko odluči da napusti politički subjekt za koji je osvojio mandat, za ostatak mandata u novom političkom subjektu poslanik neće dobiti finansijsku podršku izdvojenu iz Fonda.
407. Za finansiranje lokalne i centralne izborne kampanje za redovne ili vanredne izbore Skupština izdvaja finansijska sredstva, na predlog Vlade, ali ne više od 0,05% budžeta Kosova.<sup>343</sup> Iznos od 90% sredstava se deli političkim subjektima na osnovu broja poslaničkih mesta u Skupštini i skupštinama opština, osvojenih na poslednjim izborima (lokalni ili centralni izbori), a 10% finansijskih sredstava izdvaja se proporcionalno za druge političke subjekte koje je registrovala i potvrdila Centralna izborna komisija, za aktuelne izbore. Međutim, politički subjekti koji koriste javna finansijska sredstva ali ne učestvuju u aktuelnim izborima dužni su da vrate dobijena javna finansijska sredstva.<sup>344</sup> Suprotno tome, izborni subjekti mogu da dobiju finansijska sredstva za svoju izbornu kampanju od privatnih domaćih – fizičkih ili pravnih – lica. Nezavisni potvrđeni kandidati za izbore, potvrđene građanske inicijative i poslanici u okviru svojih stranaka/koalicija ili poslaničkih klubova takođe imaju pravo da dobiju javnu podršku preko Fonda za podršku političkim subjektima.
408. Nije jasno regulisano finansiranje subjekata koji su direktno ili indirektno povezani sa političkim strankama ili su na drugi način pod njihovom kontrolom i organizacija povezanih sa političkim strankama. Javna finansijska podrška može da se koristi za finansiranje odgovarajućih omladinskih i ženskih grupa političkih stranaka.

---

<sup>338</sup> Procena institucionalnog integriteta, Kosovo 2011. god., Demokratski institut Kosova (DIK)/*Transparency International Kosovo (TIK)*, strana 187.

<sup>339</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, br. 03/L-174, član 4.

<sup>340</sup> *Ibid*, član 6.

<sup>341</sup> Zakonodavstvo i praksa u finansiranju političkih stranaka, novembar 2011. god., Istraživački projekat CRINIS Demokratski institut Kosova (DIK)/*Transparency International Kosovo (TIK)*, strana 12.

<sup>342</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, br. 04/L-058, član 2. U prvobitnoj verziji zakona ovaj procenat je bio utvrđen na 0,17% budžeta (1,9 miliona evra za 2010. god.). Za 2012. god., podrška je 4,2 miliona evra.

<sup>343</sup> ZFPS, član 10.

<sup>344</sup> ZFPS, član 10 (izmenjen i dopunjen zakonom br. 04/L-058).

### *Direktno javno finansiranje*

409. Političke stranke u trenutku osnivanja ne dobijaju nikakvu finansijsku ili materijalnu pomoć iz budžeta Kosova. Političke stranke dobijaju javna finansijska sredstva definisana Zakonom o budžetu. Fond za podršku političkim subjektima funkcioniše u skladu sa odlukom Centralne izborne komisije koja je zadužena za raspodelu fonda i upravljanje istim u skladu sa ZFPS.<sup>345</sup> Zabranjeno je, međutim, da političkim strankama finansijski i materijalno pomažu strane vladine i nevladine institucije i strana fizička i pravna lica.<sup>346</sup>
410. Političkim strankama je zabranjeno da primaju finansijsku ili materijalnu pomoć od organa javnih institucija ili uz učešće državnog kapitala i institucija koje su kapital stekle kockanjem i različitim vrstama klađenja. Javnim preduzećima takođe je zabranjeno ali samo da finansijski pomažu političke stranke. Politička stranka koja ne izabere svog predsednika i najviši izvršni organ i o tome ne obavesti Kancelariju u roku od pet dana nakon toga, ne polaže pravo na javno finansiranje bilo koje vrste sve dok ne ispuni te zahteve.<sup>347</sup> Da bi dobile sredstva iz ovog fonda političke stranke treba uz zahtev da prilože i finansijski izveštaj za prethodnu godinu.<sup>348</sup> U slučaju da politički subjekt ne plati svoje obaveze, kao što su novčane kazne, sudske kazne, računi i slično, odgovarajući iznos se zadržava i odbija iz budžeta.

### *Indirektno javno finansiranje*

411. Politički subjekti imaju pravo da tokom izborne kampanje besplatno koriste sredstva javnog informisanja ali pod određenim uslovima. ZOI sadrži detaljne odredbe o korišćenju medija tokom izborne kampanje od strane potvrđenih političkih subjekata. Emiteri koji se odluče da emituju plaćene političke oglase moraju da ponude minimalnu minutažu za besplatno emitovanje svakom potvrđenom političkom subjektu tokom izborne kampanje, kao što je navedeno u članu 49 ZOI (ona varira od 10 minuta za radio stanice do 20 minuta za privatne televizijske stanice i 40 minuta za javni televizijski servis).
412. Svi mediji su dužni da osiguraju pravičan i ravnopravan pristup i pokrivenost svim potvrđenim političkim subjektima. Primenu ovih odredbi kontroliše Nezavisna komisija za medije koja je nezavisna institucija.

### *Privatno finansiranje*

413. Finansijski izvor političkih stranaka može da bude i članarina.<sup>349</sup> Članarina se ne oporezuje. Iznos članarine ne može da bude veći od 12 evra godišnje.
414. Prilozi za političke subjekte ograničeni su na najviše 2.000 evra po kalendarskoj godini za fizička lica i 10.000 evra za pravna lica.<sup>350</sup> Za svaki prilog mora da postoji dokaz o

---

<sup>345</sup> ZFPS, član 4, stavovi 1.3, 7.

<sup>346</sup> ZFPS, član 11.

<sup>347</sup> Pravilo CIK 01/2008, član 18.3.

<sup>348</sup> ZFPS, član 9, stav 3.

<sup>349</sup> ZFPS, član 4. Međutim, u nekim slučajevima se predstavnici političkih stranaka ili pokreta, koji se nalaze na funkciji, obavezuju da deo svoje dobiti prenesu na stranku. Na primer, poslanici pokreta *Samoopredeljenje* zadržavaju 500 evra od svoje plate u Skupštini, a ostatak stavljaju na raspolaganje svom političkom pokretu.

poreklu finansijskih sredstava. Politički subjekti koji primaju prilog dužni su da prijave sumnjivu donaciju nadležnim organima radi dalje provjere porekla i ukoliko ono ne može da se dokaže finansijska sredstva se daju u budžet Kosova.<sup>351</sup>

415. Zabranjeno je davanje donacija od kojih donator očigledno može ostvariti neku ekonomsku korist. Donacije fizičkih i pravnih lica za političke subjekte treba da se daju na transparentan način, preko bankovnog računa i treba da budu uključene u finansijske izveštaje političkih subjekata koji su korisnici donacije. Finansijski izveštaj političkog subjekta treba da sadrži naziv i matični broj pravnog lica, odnosno ime, prezime i adresu fizičkog lica.<sup>352</sup>
416. Politička stranka ne sme da prihvati prilog od lica koje nije objavilo svoje puno ime i prezime, adresu i lični broj ili lica koje je nepoznato (anonimni donatori). Politička stranka ne sme da prihvati indirektan prilog koji neko lice daje u vidu novca, imovine ili usluga trećeg lica.<sup>353</sup> Zabranjeni prilozi moraju da se vrate davaocu u roku od 14 dana, a u suprotnom se moraju doznačiti u konsolidovani budžet Kosova. Zabranjeno je i vršenje političkog pritiska na fizička ili pravna lica i obećavanje povlastica ili nepropisne koristi u zamenu za prilog.
417. Politički subjekti ne mogu da se bave nijednom privrednom ili profitnom delatnošću, osim prodajom materijala kao što su: publikacije, izdanja, reklamni materijal, poster i sa logotipskim znakom stranke ili akronimom političkog subjekata i drugi izvori dozvoljeni zakonom. Ukupan prihod od ove delatnosti ne može biti veći od 2.000 evra godišnje. Taj prihod se ne oporezuje, ali se svaki drugi prihod političkog subjekta oporezuje prema važećim porezima. Politički subjekti mogu da prikupljaju i finansijska sredstva namenjena za korišćenje u predstojećim izbornim kampanjama u periodu do najviše 6 meseci pre početka izborne kampanje. Ta sredstva se primaju na bankovni račun koji politički subjekt mora da ima ili da otvori u bilo kojoj komercijalnoj banci registrovanoj na Kosovu.<sup>354</sup>
418. Privatno finansiranje političkih subjekata tokom izborne kampanje uređeno je sličnim pravilima.
419. U mnogim bivšim komunističkim zemljama najvažniji resurs za političke stranke jeste državno (ili javno) finansiranje. U Poljskoj, na primer, oko 80% do 90% budžeta glavnih političkih stranaka potiče iz javnih fondova. Timu za ocenu nije jasno da li je sličan odnos i na Kosovu. U svakom slučaju, zbog ekonomske situacije na Kosovu, državno finansiranje je važno pitanje kada se radi o omogućavanju razvoja demokratske rasprave.
420. Član 2 Preporuke (2003) 4 definiše donaciju za političku stranku kao „svaku namernu radnju koja političkoj stranci obezbeđuje ekonomsku ili neku drugu prednost“. Ova definicija ne postoji u stavovima člana 2 ZFPS. Na Kosovu, „donacije za političku

<sup>350</sup> ZFPS, član 5. Prag za pojedinačne donacije prethodno je definisan na 20.000 evra Pravilom CIK-a br. 1/2008.

<sup>351</sup> Ocena institucionalnog integriteta, Kosovo 2011. god., Demokratski institut Kosova (DIK)/*Transparency International Kosovo (TIK)*, strana 254.

<sup>352</sup> ZFPS, član 11 (izmenjen i dopunjen Zakonom o izmeni i dopuni Zakona o finansiranju političkih stranaka br. 04/L-058).

<sup>353</sup> Pravilo CIK 1/2008, 17.2 i 17.3; ZFPS, član 11.1 (12 stav 1.3).

<sup>354</sup> ZFPS, član 13.

stranku“ po svemu sudeći podrazumevaju samo priloge koje stranka direktno primi u vidu imovine (dobara) ili finansijskih sredstava, a ne uključuje donacije u vidu usluga, kao ni donacije u vidu imovine ili finansijskih sredstava, koje politička stranka nije direktno primila. Dakle, ZFPS treba da se dopuni. Zbog toga se preporučuje **da se definicija 'priloga' za političku stranku, kako je predviđeno Pravilom 01/2008 o registraciji i radu političkih stranaka, dosledno koristi u zakonodavnom i regulatornom okviru koji se odnosi na finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, kako bi se obuhvatili indirektni resursi (kao što su na primer usluge ili nenovčane donacije).**

421. Što se tiče pravila kojima se ograničava vrednost donacija, Tim za ocenu smatra da su zakonski propisi Kosova prilično precizni i da dodatne primedbe nisu potrebne.
422. Organizacije povezane sa političkim strankama, kao što su istraživački instituti ili fondacije političkih stranaka, obično su, bar formalno, samostalne institucije koje su u načelu nezavisne od političke stranke. Može se, međutim, sa sigurnošću pretpostaviti da su u praksi česte finansijske transakcije između političkih stranaka i njihovih povezanih organizacija. Od subjekata povezanih sa političkim strankama trebalo bi zahtevati da precizno vode svoje knjigovodstvo kako bi se olakšalo javno praćenje njihovih finansijskih aktivnosti (čl. 6 Preporuka (2003)4). U zakonskim propisima Kosova ne pominju se ovi subjekti. Čini se da ova pojava nije rasprostranjena na Kosovu. Bez obzira na to, potpuno odsustvo pravila na tu temu jeste nedostatak koji može da se ispravi. Prema tome, preporučuje se **da se (konačno) uvede definicija i uredi pitanje subjekata povezanih sa političkom strankom.**

#### *Troškovi*

423. Uprkos drugim izvorima finansiranja izborne kampanje, politička stranka ima pravo da dobije finansijska sredstva za troškove izbora najranije šest (6) meseci pre početka izborne kampanje. Novac treba da se prebaci na bankovni račun subjekta. Politička stranka je dužna da vodi evidenciju o poreklu dobijenih finansijskih sredstava.
424. Sa druge strane, CIK je Izbornim pravilom o ograničavanju troškova kampanje i objavljivanju finansija, br. 12/2009 (član 2), ograničio troškove tokom izborne kampanje na Kosovu na „500 evra na 1.000 registrovanih birača“ ili 0,50 evra po svakom registrovanom biraču. Ukupan iznos se izračunava na osnovu poslednjeg biračkog spiska kojeg je pregledala CIK. Ovaj prag važi za obe izborne kampanje (za Skupštinu Kosova i opštinsku skupštinu ili za izbore za predsednika opštine). Ovo ograničenje troškova kampanje je kumulativno za sve izbore na kojima učestvuje neki politički subjekt. Pravilom je jasno definisano da se proizvodi ili usluga smatraju kupljenim u izborne svrhe ukoliko su namenjeni za ovu svrhu, ne uzimajući u obzir vreme kada su kupljeni. Ne postoji, međutim, zabrana u pogledu troškova za redovne godišnje aktivnosti stranaka.

#### Statistički podaci

425. Relevantni organi su naveli da su 2012. godine iz konsolidovanog budžeta Kosova, na osnovu odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata, za obavljanje godišnjih aktivnosti političkih stranaka dodeljena javna sredstva u iznosu od ukupno 4.200.000,00

evra<sup>355</sup>. PDK-u je dodeljeno 1.190.000,00 evra, LDK-u 945.000,00 evra, Pokretu Samoopredeljenje 490.000,00 evra i AKK-u 420.000,00 evra. Ukupan iznos javnih sredstava u 2011. god. iznosio je 2.437.800,00 evra; PDK-u je dodeljeno 690.710,00 evra, LDK-u 548.505,00 evra, Pokretu Samoopredeljenje 84.410,00 evra i AKK-u 243.780,00 evra.

426. Tim za ocenu nije dobio podatke o javnim finansijskim sredstvima dodeljenim političkim strankama za parlamentarne izbore 2010. god. Što se tiče prihoda iz privatnih izvora, PDK je prijavio 408.534 evra (od čega je 101.306 evra prikupljeno od članarine), LDK je prijavio 296.751 evro (nisu prijavljeni prihodi od članarine), AAK je prijavio 190.000 evra (nisu prijavljeni prihodi od članarine) i Pokret Samoopredeljenje 113.832 evra (od čega je 10.215 evra prikupljeno od članarine). Prema tabeli dostavljenoj Timu za ocenu, visina rashoda glavnih stranaka iznosila je: PDK je navodno potrošio 396.367 evra, LDK 296.751 evro, AAK 154.874 evra i Pokret Samoopredeljenje 85.670 evra.
427. Tim za ocenu nije mogao da dobije podatke o javnim finansijskim sredstvima dodeljenim političkim strankama za lokalne izbore 2009. god. Što se tiče prihoda iz privatnih izvora, PDK je prijavio da je primio 401.188 evra (članarina nije navedena), LDK 6.774 evra (članarina nije navedena) i AAK 15.000 evra (članarina nije navedena). Prema tabeli Centralne izborne komisije, visina rashoda glavnih stranaka iznosila je kako sledi: PDK je navodno potrošio 422.144 evra, LDK 31.011 evra i AAK 15.000 evra.

## **b) Transparentnost finansiranja stranaka – poseban deo**

### Transparentnost

#### *Vođenje knjiga i finansijski izveštaji*

428. Po pravilu, svi uplate i isplate po osnovu finansijskog poslovanja političkih subjekata moraju da se registruju u finansijskim knjigama. Politički subjekti su dužni da vode preciznu evidenciju o poreklu, strukturi i tokovima prikupljenih finansijskih sredstava. ZFPS-om su definisane finansijske obaveze političkih subjekata. Politički subjekti moraju da imenuju predstavnika koji ima finansijsku odgovornost za: evidentiranje prihoda; trošenje finansijskih sredstava; podnošenje završnog izveštaja o utrošenim sredstvima; dostavljanje finansijskih izveštaja o kampanji i druge obaveze u vezi sa приходima, rashodima, namenom i raspodelom sredstava subjekta.<sup>356</sup> Finansijski izveštaj stranke potpisuje njen službenik za finansije koji je odgovoran za tačnost svih podataka dostavljenih Kancelariji za registraciju i potvrđivanje političkih subjekata pri CIK-u (Kancelarija). U skladu sa Zakonom o opštim izborima, službenici za finansije pohađaju obuku iz računovodstva i revizije koju organizuje Kancelarija.
429. Izveštaji o приходima sadrži sledeće podatke za svaku donaciju koja premašuje iznos od sto (100) evra u periodu obuhvaćenom izveštajem<sup>357</sup>: datum svake donacije, iznos svake donacije, ime/naziv svakog donatora i njegov zvanični registarski broj. Ipak, ovaj prag od 100 evra iznad kojeg se privatne donacije evidentiraju u redovnim finansijskim

<sup>355</sup> U poređenju sa prošlom godinom, ukupan iznos izdvojenih javnih sredstava u 2012. god. veći je do 72%.

<sup>356</sup> ZFPS, član 14.

<sup>357</sup> *Ibid*, član 15.3.4.

izveštajima stranaka mogao bi da se ukine jer potencijalno smanjuje stepen transparentnosti donacija.<sup>358</sup> Finansijski izveštaji registrovane političke stranke podležu godišnjoj reviziji.<sup>359</sup>

### *Obaveza izveštavanja*

430. Zakonske odredbe o prijavljivanju rashoda su stroge. Kada su u pitanju detalji izveštaja o rashodima, oni sadrže datum svakog izdatka, njegov iznos, ime svakog dobavljača i njegov službeni registarski broj.<sup>360</sup> Prema važećem propisu br.01/2008, stranke su dužne da podnesu godišnji finansijski izveštaj (GFI) do 1. marta naredne godine. Prema pravilu CIK-a br.16/2011, politički subjekt mora da dostavi završni izveštaj za tromesečni period o korišćenju sredstava dobijenih iz Fonda za podršku političkim subjektima. Građanske inicijative ne podležu pravilima izveštavanja koja važe za političke stranke. Prijavljeno je, a revizorski izveštaji su i potvrdili da nekoliko političkih stranaka ne poštuje u potpunosti svoje obaveze izveštavanja Kancelarije za registraciju političkih stranaka.

### *Prijava poreza*

431. Svaki izdatak podleže oporezivanju. Prihodi od članarine i prodaje materijala, kao što su: publikacije, štampana izdanja, reklamni materijal, poster i sa logom stranke ili akronimom političkog subjekta, ne podležu oporezivanju.<sup>361</sup> Političke partije su dužne da evidentiraju sve uplate i isplate po osnovu finansijskog poslovanja političkih subjekata.
432. Sva prikupljena sredstva za finansiranje izborne kampanje treba da se prijave u Izveštaju o finansiranju kampanje (IFK) koji se dostavlja najkasnije 45 dana od dana izbora.<sup>362</sup> IFK svakog političkog subjekta, uključujući njihove ogranke i sastavne delove, treba da sadrži: prihode, uključujući i izvor i datum svih novčanih priloga; sve troškove, uključujući troškove kampanje; bilans stanja koji prikazuje imovinu, obaveze i kapital. Kancelarija za registraciju i potvrđivanje političkih stranaka pri CIK-u vrši reviziju svakog Izveštaja o finansiranju kampanje i Obrasca za prijavu finansijskog stanja kandidata. Korišćenje usluga spoljnog revizora kao revizora kampanje predmet je odluke CIK-a.<sup>363</sup>
433. Kada je u pitanju vođenje evidencije, zakon zahteva da svaka registrovana politička stranka vodi tačnu i detaljnu finansijsku evidenciju za period od sedam (7) godina.<sup>364</sup> Evidencija obuhvata, između ostalog, računovodstvene knjige, sve prihode prema izvoru, iznosu, načinu plaćanja; sve uplate; račune za sve troškove preko 100 evra; bankovne podatke o svim računima; ugovore; sve priloge (vrednost, datum, kontakt detalji davaoca priloga i primaoca). Poštovanje ovog uslova potvrđuje računovođa stranke.

---

<sup>358</sup> Zakonodavstvo i praksa u finansiranju političkih stranaka, novembar 2011. god., Istraživački projekat CRINIS, Demokratski institut Kosova/Transparency International Kosovo (TIK), strana 23.

<sup>359</sup> ZOI, član 13.

<sup>360</sup> ZFPS, član 15.3.

<sup>361</sup> *Ibid.*, član 16.

<sup>362</sup> ZOI, član 40.

<sup>363</sup> Pravilo o ograničenju troškova kampanje i objavljivanju finansija CIK-a br. 12/2009, član 4.

<sup>364</sup> Pravilo o registraciji i aktivnostima političkih stranaka CIK-a br. 01/2008, član 21.

## Uslovi objavljivanja

434. Objavljivanje godišnjih finansijskih izveštaja direktno je uređeno zakonskim odredbama. CIK na svojoj zvaničnoj internet stranici<sup>365</sup> objavljuje sve godišnje finansijske izveštaje, zajedno sa revizorskim izveštajima političkih stranaka. Na ovako dostavljene informacije primenjuje se i Zakon o uvidu u javna dokumenta. Ne postoje, međutim, odredbe koje uređuju objavljivanje finansijskih izveštaja od strane samih stranaka i rokove za objavljivanje/obelodanjivanje ovih izveštaja, tj. da li se objavljuju odmah po dostavljanju CIK-u ili nakon završetka celokupnog procesa, odnosno završetka procesa revizije. Dakle, povrede navedenih odredbi ne mogu se sankcionisati jer nisu jasno navedene. Još jedna prepreka transparentnosti u finansiranju političkih stranaka na Kosovu jeste visina iznosa propisana važećim zakonima kojima se zahteva objavljivanje godišnjih privatnih donacija strankama. Visina iznosa obuhvata ukupnu vrednost priloga iz određenog izvora koja je veća od sto (100) evra u periodu obuhvaćenom izveštajem. U skladu sa najboljim međunarodnim praksama, zakonima Kosova propisano je objavljivanje detaljnih informacija, što uključuje pojedinačno navođenje svakog privatnog donatora, privatni prihod, iznos svake donacije, prihod od javnog finansiranja, rashode iz privatnog i javnog finansiranja i sve troškove, uz navođenje dobavljača.<sup>366</sup>

## Pristup računovodstvenoj evidenciji i poreskim prijavama

435. Tim za ocenu nije mogao da dobije relevantne informacije o pravu na pristup poreskim prijavama političkih stranaka i pristupu poreskih organa i tužilaštva finansijskim podacima političkih stranaka.
436. Tim za ocenu smatra da je objavljivanje finansijskih podataka ključni element u procesu nadziranja finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da sve finansijske podatke redovno, a najmanje jednom godišnje, stavljaju na uvid javnosti. Najmanje što bi stranke trebalo da predoče jeste pregled njihovih finansijskih podataka, uključujući evidenciju donacija i rashoda. Zakonodavstvo Kosova ispunjava minimum standarda u tom pogledu, ali se ono ne sprovodi u dovoljnoj meri. Uslov za navođenje davaoca se ne poštuje, a kršenje odredbi o ovom pitanju se ne sankcioniše. U smislu rečenog, preporučuje se **da se utvrde precizniji uslovi za potrebe finansijskih izveštaja i rokova objavljivanja.**

## Nadzor

### Revizija

437. Finansijski izveštaji registrovane političke stranke podležu godišnjoj reviziji.<sup>367</sup>

### Revizorski izveštaji o finansiranju izborne kampanje

438. Revizija godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata vrši se na osnovu Zakona o opštim izborima br. 03/L-173 i Zakona o lokalnim izborima br. 03/L-072, Zakona o

---

<sup>365</sup> ZFPS, član 15.3.

<sup>366</sup> Zakonodavstvo i praksa u finansiranju političkih stranaka, novembar 2011. god., Istraživački projekat CRINIS, Demokratski institut Kosova/Transparency International Kosovo (TIK), strana 25.

<sup>367</sup> ZOI, član 3.



finansiranju političkih stranaka br. 03/L-174, Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima br. 03/L-048, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Pravila CIK-a o registraciji i radu političkih stranaka br.01/2008 i Izbornog pravila o sankcijama i novčanim kaznama br.14/2009. Korišćenje usluga spoljnog revizora kao revizora kampanje predmet je odluke CIK-a.<sup>368</sup> Spoljni revizor se bira otvorenim postupkom u skladu sa zakonodavstvom o javnim nabavkama. Pored drugih opštih i posebnih uslova, revizori ili firme kandidati za reviziju godišnjih finansijskih izveštaja koje podnose politički subjekti treba da imaju važeću dozvolu za obavljanje revizorskih usluga u skladu sa međunarodnim standardima revizije i da predoče najmanje 3 preporuke za usluge slične prirode. Pre same revizije, revizor obaveštava svaki politički subjekt o usvojenoj metodologiji. Za proveru dostavljenih informacija i podataka revizor je dužan da se pozove na zvanične podatke javnih ili privatnih institucija u koje spadaju, između ostalih, Poreska uprava, katastarska služba, registar pravnih lica i vozila, nevladine organizacije ili lokalne i međunarodne organizacije na Kosovu, finansijske institucije i mediji. Sva komunikacija revizora odvija se posredstvom Kancelarije za registraciju i potvrđivanje političkih subjekata.

## Praćenje

### *Centralna izborna komisija*

439. Kao što je već rečeno (stav 385), Kancelarija za registraciju i potvrđivanje političkih stranaka (Kancelarija) deluje u okviru CIK-a<sup>369</sup>. Kancelarija je zadužena za registraciju i vođenje registra političkih stranaka, potvrđivanje svih političkih subjekata koji će se naći na glasačkom listiću i ograničenje troškova kampanje i objavljivanje finansija. Kancelariju vodi izvršni direktor koji direktno izveštava Sekretarijat CIK-a. Zadatak Kancelarije je da prati unutrašnje funkcionisanje stranaka nadgledanjem dešavanja u stranci na svim nivoima i izveštavanjem o istim. To podrazumeva praćenje izbora i izveštavanja, pa čak i sankcionisanje stranaka ako se ne pridržavaju propisa i svog statuta.
440. CIK za Skupštinu priprema godišnji izveštaj o raspodeli i trošenju finansijskih sredstava iz Fonda, najkasnije do 30. juna naredne godine.<sup>370</sup>
441. Tim za ocenu navodi da na Kosovu aktivnosti političkih stranaka nadgleda nekoliko organa: Centralna izborna komisija (CIK), Kancelarija za registraciju i potvrđivanje političkih stranaka (koju osniva CIK) i Poreska uprava Kosova (kada je u pitanju poštovanje uslova utvrđenih poreskim propisima). Iako se to zahteva Preporukom (2003)4, Poreska uprava Kosova se iz očiglednih razloga ne može smatrati „nezavisnom“.
442. Nezavisni kontrolni organ ima ključnu funkciju u sprovođenju zakona. Ovaj organ mora da ima dovoljno resursa i adekvatna sredstva za istragu. CIK treba da ima neophodno osoblje. Izgleda da Centralna izborna komisija nema dovoljno osoblja; isto važi i za osoblje Kancelarije za registraciju i potvrđivanje političkih stranaka: tu rade samo tri osobe, a njihova plata je prilično mala u poređenju sa drugim sličnim radnim mestima.

<sup>368</sup> Pravilo o ograničenju troškova kampanje i objavljivanju finansija CIK-a br.12/2009, član 4.

<sup>369</sup> U skladu sa Zakonom o opštim izborima (članovi 12.3, 64.2 (a) i (b)) i Zakonom o lokalnim izborima (članovi 13 i 20).

<sup>370</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka br. 04/L-058, član 6.5.

Kancelariji nedostaju kapaciteti za obavljanje svog posla što stvara prostor za nepoštovanje i kršenje zakona i propisa, a to direktno utiče na dinamiku procesa koji se tiču političkih stranaka. Da bi obavljala svoje zadatke, Kancelariji je potreban mnogo veći broj stručnog osoblja nego što je to sada slučaj, bolji tretman, veća podrška i odgovarajući uslovi za efektivan i objektivan rad i reagovanje na nepropisan uticaj i pritisak. Zbog toga se preporučuje **da se Centralnoj izbornoj komisiji/Kancelariji ili Agenciji za borbu protiv korupcije daju mandat, odgovarajuća ovlašćenja, finansijska sredstva i kvalifikovano osoblje za efektno i proaktivno nadgledanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, istraživanje navodnih povreda propisa o finansiranju političkih stranaka i, po potrebi, izricanje kazni.**

443. CIK ne bi trebalo da ima samo nadzornu ulogu, već treba da bude i neka vrsta stručnog centra za informisanje građana, političkih stranaka, medija i nevladinih organizacija, posebno u veoma složenoj i specijalizovanoj oblasti finansiranja stranaka. Prema tome, preporučuje se **(i) da obrasci za izveštaje stranaka budu jednoobrazni, posebno u pogledu sadržaja, periodičnosti njihovog dostavljanja i objavljivanja; i (ii) da se utvrde postupci praćenja utvrđenih standarda.**
444. Revizija je „eksternalizovana“ stručnim revizorima. Nadzor i kontrola revizora i njihove posebne nadležnosti u oblasti finansiranja političkih partija nisu zagarantovani. Kontrola revizora je suviše formalna i neophodna je specijalizacija. Organi tužilaštva bi takođe mogli uložiti napore da, kroz programe stručnog usavršavanja, podignu svest o zakonodavstvu o političkim strankama i njihovim obavezama da prijavljuju (svako kršenje). Odredbe Zakona o političkim strankama treba unaprediti tako da obuhvataju dužnosti revizora i CIK-a, ali i u pogledu prekršaja i krivičnih dela. Izgleda da nezavisnost stručnih revizora nije problem. Zbog toga se preporučuje **da se uspostave jasna pravila kojima se obezbeđuje specijalizacija, nezavisnost i znanje i iskustvo/stručnost revizora pozvanih da vrše reviziju finansijskih podataka političkih stranaka i kandidata.**

## Sankcije

### *Administrativne kazne iz Izbornog zakona*

445. ZFPS-om (član 18, neizmirene obaveze) utvrđeno je da se odgovarajući iznos odbija iz budžeta koji se raspodeljuje za podršku političkim strankama kada politička stranka ne plati svoje obaveze, kao što su novčane kazne, sudske kazne, računi i slično. Ova zakonska odredba je po prvi put sprovedena u julu 2011. god., nakon što su mediji i građansko društvo to zahtevali od CIK-a.
446. Pravno gledano, stranke se sankcionišu obustavljanjem direktnih javnih subvencija zbog nepoštovanja računovodstvenih pravila. Politički subjekt koji CIK-u ne podnese godišnji finansijski izveštaj u roku propisanom ovim zakonom gubi pravo na sredstva iz fonda za sledeću godinu<sup>371</sup>. Osim toga, ako politički subjekt ne plati svoje dospele obaveze, kao što su novčane kazne, sudske kazne, računi itd, onda se odgovarajući iznos odbija od budžeta koji se raspodeljuje za podršku političkim strankama.<sup>372</sup>

---

<sup>371</sup> ZFPS, član 21.2.

<sup>372</sup> *Ibid.* član 18.

447. U slučaju nepoštovanja zakonskih obaveza o izveštavanju, CIK na preporuku Kancelarije novčano kažnjava političke stranke za kasno dostavljanje potrebne dokumentacije i kategoriše ih na osnovu kriterijuma zastupljenosti i vremena dostavljanja. Najmanja predviđena kazna je 200 evra za nepropisno računovodstveno knjiženje, dok je najviša 2.000 evra za prikrivanje ili falsifikovanje iznosa koji se kreće u rasponu od 3/4 do 4/4 iznosa za odgovarajuću kategoriju. Naplaćene novčane kazne se uplaćuju u državni budžet.<sup>373</sup>
448. Zakon o finansiranju političkih stranaka br. 03/L-174 izmenjen je i dopunjen krajem 2011. god. Kaznene odredbe su izmenjene i dopunjene kako bi se neusklađenost pravila svela na najmanju moguću meru. Prema članu 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona, politička stranka se kažnjava novčanom kaznom od pet hiljada (5.000) do pedeset hiljada (50.000) evra, dok se kandidat za predsednika opštine, kandidat za poslanika, opštinskog savetnika i nezavisni kandidat kažnjavaju novčanom kaznom od hiljadu (1.000) do pet hiljada (5.000) evra za kršenje odredbi ovog zakona, ukoliko: (i) primaju finansijska sredstva u suprotnosti sa odredbama ovog zakona i drugih važećih zakona; (ii) vode svoju evidenciju u suprotnosti sa odredbama ovog zakona i drugih važećih zakona; (iii) ne poštuju odredbe ovog zakona i drugih važećih zakona koje se odnose na opšte i lokalne izbore.<sup>374</sup>
449. Kada je u pitanju podnošenje finansijskih izveštaja, finansijski predstavnici političkih stranaka kažnjavaju se novčanom kaznom od hiljadu (1.000) do pet hiljada (5.000) evra, dok politička stranka gubi pravo na sredstva iz javnog fonda u narednoj godini. Svi prihodi od ovih novčanih kazni uplaćuju se u državni budžet.
450. Ne postoje posebne krivične sankcije za kršenje propisa o finansiranju političkih stranaka. U zakonu se navodi da su ovlašćeni finansijski službenik stranke i predsednik stranke pravno odgovorni za tačnost svih podataka dostavljenih Kancelariji CIK-a u skladu sa ovim zakonom.<sup>375</sup> Različiti subjekti, uključujući građansko društvo, mogu da pokrenu postupak krivičnog sankcionisanja u slučaju nepoštovanja računovodstvenih pravila. Sankcije političkim strankama za nepoštovanje računovodstvenih pravila osim CIK-a može izreći i Komisija za žalbe i predstavke u vezi izbora (IKŽP).<sup>376</sup>
451. Krivični zakon je ključni krivično-pravni zakon koji, u Glavi VIII (članovi 210 do 220), pridaje posebnu pažnju krivičnim delima protiv prava glasa, uključujući i slučajeve izbornih prevara ili podmićivanja. Ovim članovima propisuje se krivični postupak protiv svakoga ko na bilo koji način povredi pravo na kandidaturu, pretil kandidatu, sprečava birače da ostvare svoje biračko pravo, ugrozi slobodnu volju birača, zloupotrebi službeni položaj tokom izbora, daje ili prima mito u vezi sa glasanjem, zloupotrebi glasačko pravo, ometa proces glasanja, povredi tajnost glasanja, falsifikuje rezultate glasanja i uništi glasačku dokumentaciju. Kazne propisane ovim odredbama obuhvataju novčane kazne, uslovne kazne i безусловnu zatvorsku kaznu u trajanju do pet (5) godina. Na osnovu krivičnih dela u vezi sa izborima koja su do sada počinjena na Kosovu, čini se da su ove odredbe dovoljne za sudsko gonjenje ovih krivičnih radnji.<sup>377</sup>

<sup>373</sup> Pravilo CIK-a o sankcijama i novčanim kaznama br. 14/2009, član 3.

<sup>374</sup> Zakon br. 04/L-058 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-174, član 7.

<sup>375</sup> ZOI, član 14.2.

<sup>376</sup> ZOI, član 46.

<sup>377</sup> Izveštaj KIP-a, Krivični zakon, Glava XVI: Krivična dela protiv sloboda i prava ljudi, Skupština Kosova, april 2003. god.

### *Imunitet i zastarelost*

452. Kandidati za Skupštinu ne uživaju imunitet. Za dodatne informacije o imunitetu, videti deo 3.4 ovog izveštaja. Opšta zakonska zastarelost primenjuje se na krivična dela iz Glave XVIII Krivičnog zakona (krivična dela protiv biračkog prava). Sva krivična dela u ovoj glavi kažnjavaju se sa najviše 5 godina zatvora, tako da se zastarelost od 3 ili 5 godina primenjuje u zavisnosti od vrste krivičnog dela (npr. 3 godine za zloupotrebu službenog položaja tokom izbora ili podmićivanje u vezi sa glasanjem; 3 ili 5 godina za falsifikovanje rezultata glasanja u zavisnosti od statusa počinioca).

### *Statistički podaci*

453. Tim za ocenu nije dobio informacije i podatke o povredama i izvršenim sankcijama.
454. Tim za ocenu čvrsto stoji na stanovištu da Kosovo treba da se pozabavi pitanjem primerenosti i srazmernosti sankcija za kršenje odredbi člana 21 Zakona o finansiranju političkih subjekata. Iznosi novčanih kazni u članu 11 Pravila o finansiranju političkih subjekata br.16/2011 nemaju dovoljan učinak odvratanja i nisu srazmerni težini krivičnog dela. Zato se preporučuje **da se uvedu sankcije sa većim učinkom odvratanja, kao i efektnije i srazmernije sankcije za kršenje pravila finansiranja političkih stranaka, te da se Centralnoj izbornoj komisiji daju ovlašćenja potrebna za istragu takvih slučajeva i primenu odgovarajućih sankcija.**
455. Tim za ocenu uočava da stepen primene zakona može biti problem i to ne samo u smislu samih zakona. Čini se da je karakter kontrole CIK-a vrlo formalan, tj. sastoji se od puke provere da li je izveštaj završen i dostavljen na vreme. Preporučuje se **da se Kancelariji daju odgovarajuća ovlašćenja da, prema potrebi, vrši materijalnu proveru (pored postojećeg formalnog pregleda) informacija koje su dostavili kandidati za izbore i drugi politički subjekti.**
456. Efektivno sprovođenje zakona zahteva veću materijalnu analizu. Tokom svog rada, CIK i drugi organi nailaze na *prima facie* dokaze o kršenju propisa. CIK bi trebalo da ima zakonsku dužnost da istraži kršenja koja su po svemu sudeći sistemska ili ozbiljna. CIK treba da bude u stanju da vodi efektne istrage ali to samo po sebi nije dovoljno. CIK mora da stekne organizacione kapacitete za vršenje ove dužnosti. CIK mora da razvije suštinsku stručnost potrebnu za pokretanje i vođenje istraga, utvrđivanje da li je došlo do kršenja i izvlačenje pouka za budućnost. U najmanju ruku, CIK treba da joj budu dostupni obučeni istražitelji i specijalizovani advokati. Na primer, ako preduzeća političkim strankama uglavnom daju priloge u naturi, recimo zapošljavanjem ljudi koji zatim rade za stranku ili direktnim plaćanjem računa stranke, to ne bi nužno izašlo na videlo tokom revizije (a sasvim sigurno ne tokom pregleda finansijskog izveštaja političke stranke). Osim toga, trebalo bi organizovati posebnu obuku različitih subjekata uključenih u istragu (organi tužilaštva). Zbog toga se preporučuje **da se uvede obavezno periodično objavljivanje izveštaja političkih stranaka na javnoj internet prezentaciji.**

## Javne nabavke

### Opšti pregled sistema javnih nabavki

457. Javne nabavke se smatraju za jedan od najkorumpiranijih sektora u javnim službama. Efikasnost i transparentnost u javnim nabavkama i dalje predstavljaju poseban izazov za javne institucije. Svi domaći i međunarodni izveštaji, izveštaji glavnog revizora, izveštaji građanskog društva i medija beleže i pokazuju stalno kršenje tenderskih procedura.<sup>378</sup> Ovaj sektor je predmet još veće zabrinutosti i zbog činjenice da su znatna javna novčana sredstva (približno 14% BDP) namenjena da budu utrošena primenom okvira javnih nabavki. Tako je tokom 2010. godine 602,5 miliona evra ili 53,34% konsolidovanog budžeta Kosova bilo predviđeno da se utroši putem sistema javnih nabavki na Kosovu (ne uključujući troškove javnih preduzeća). Ukupno je potpisano 12.130 ugovora 2011. godine, vrednih približno 552 miliona evra (ne uključujući 236 miliona evra izdvojenih za izgradnju autoputa Morina-Merdare.
458. Zakon o javnim nabavkama (ZJN) na Kosovu je tokom poslednjih godina često menjan. Sektor javnih nabavki je bio regulisan UNMIK-ovom Uredbom iz 2003. godine koja je zamenjena zakonom iz 2007. godine koji je zatim zamenjen zakonom iz 2010. godine. Sistem javnih nabavki je okarakterisan kao mešavina različitih pravnih modela. Izmene koje su u njemu napravljene imale su za cilj usklađivanje sa evropskim standardima i direktivama EU. Usvojen u Avgustu 2011. god.<sup>379</sup> postojeći zakon rešava većinu nedostataka prethodnog zakona i znatno povećava usklađenost sa standardima EU. Podzakonski akti u oblasti javnih nabavki su pripremljeni i odgovarajuće dužnosti nadležnih centralnih institucija su usklađene i pojašnjene. Međutim, i pored čestih izmena u ovom zakonu, u mnogim dokumentima i izveštajima različitih institucija još uvek se uočava nezadovoljavajuća primena ZJN.

### Zahtevi za transparentnošću

459. Kao što proizilazi iz namene ZJN (član 1), neki od njegovih glavnih ciljeva su da osigura transparentno i pravično korišćenje javnih finansijskih sredstava, kao i da utvrdi uslove i kriterijume, procedure, prava i obaveze koje će se poštovati. Transparentnost je jedno od osnovnih načela ZJN, pored ravnopravnog tretmana, nediskriminacije, konkurencije među privrednim subjektima i još nekih ekonomskih aspekata.
460. Članom 10 ZJN predviđa se veća povećanje transparentnosti u svim procesima javnih nabavki, uključujući između ostalog: vođenje sveobuhvatne evidencije za svaki planirani ili realizovani postupak javne nabavke (uključujući, kao minimum, sva relevantna dokumenta koja su potrebna za neki postupak nabavke, sva dokumenta koja se odnose na dodeljivanje ugovora i kopiju javnog ugovora i svih pratećih dokumenata); obezbeđivanje, na zahtev, brzog i opravdanog pristupa gore navedenoj evidenciji, na rutinski i nenametljiv način i bez opstruiranja; obezbeđivanje, na zahtev, kopije bilo kog pregledanog materijala. Od naručioca se traži da omogući pristup svakoj evidenciji o poslovima nabavke, kao i kopijama takve evidencije, uključujući poverljive poslovne

---

<sup>378</sup> Korupcija u procedurama javnih nabavki bila je centralna tema trećeg sastanka Antikorupcijskog saveta održanog 24. maja 2012. god. kojim predsedava predsednik Kosova.

<sup>379</sup> Zakon o javnim nabavkama br. 04/L-042 od 31/08/2011. god. Drugim nedavno donetim Zakonom o javno-privatnom partnerstvu (JPP) br. 04/L-045 of 21/10/2011 uređuju se koncesije.

podatke za stručnjaka kontrolora, ostale organe za JN, komisiju za ocenu, sud po njegovog zahteva ili naloga.

461. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) trebalo bi da u elektronskom obliku objavi postojeći zakon i pravila javnih nabavki na svojoj internet prezentaciji. Svaki put kada nadležni organi za javne nabavke planiraju da donesu neki podzakonski akt za sprovođenje, u obavezi su da javnosti i zainteresovanim stranama omoguće pristup nacrtu tog akta u periodu ne kraćem od 15 dana radi komentara. Neka poboljšanja transparentnosti koja je doneo najnoviji ZJN odnose se, između ostalog, na uređivanje pitanja "objavljivanja oglasa", tako što se od svakog naručioca zahteva da sve objave, uključujući i preliminarne objave, objave ugovora, objave o dodeli ugovora i objave o otkazivanju ugovora, pošalje Regulatornoj komisiji za javne nabavke koja će ih objaviti na svojoj internet prezentaciji. Pored toga, po starom zakonu, uvid u dokumentaciju od strane privrednih subjekata bio je moguć tek 10 dana po objavljivanju dodele ugovora, dok se žalbe nisu mogle podnositi nakon isteka roka od 8 dana po objavljivanju dodele ugovora. Tako je rok za podnošenje žalbi isticao pre nego što su imali mogućnost da izvrše uvid u dokumentaciju. Po novom zakonu uvid je omogućen odmah po objavljivanju dodele ugovora.
462. Pristup podacima. Svaki oglas mora se sastaviti u skladu sa važećim standardnim obrascem koji je usvojila RKJN<sup>380</sup>, a svi ti obrasci se mogu preuzeti sa internet prezentacije RKJN. Štaviše, član 11 odnosi se na Poverljive poslovne podatke, precizirajući da: "Bez obzira na svoju obavezu da zainteresovanim stranama i javnosti omogući uvid u dokumentaciju o postupcima javnih nabavki, naručilac je dužan da poštuje i čuva podatke koji su kategorisani kao poverljivi poslovni podaci".
463. Sektor javnih nabavki većina raznih zainteresovanih strana smatra veoma izazovnim sektorom izloženim korupciji i drugim sličnim zloupotrebama.<sup>381</sup> Neki od sagovornika Tima za ocenjivanje istakli su neke strukturalne probleme privrede kao i još uvek generalno nerazvijeno stanje u pogledu stranih ulaganja i privatnog tržišta i inicijativa što uopšteno čini Vladu jedinom velikom interesnom stranom i klijentom na domaćem tržištu. Javna potrošnja još uvek ima veliki uticaj na razvoj domaće privrede a shodno tome javne nabavke su od ključnog značaja. Uz to, govoreći u širem kontekstu korupcije, sektor javnih nabavki je oblast visokog rizika zbog niza pogodnih faktora kao što su značajna javna finansijska sredstva koja se dodeljuju i utroše svake godine za javne nabavke, činjenica da mnogi zvaničnici i političari imaju poslovne veze, mnogi dobavljači/izvođači radova pripadaju političkim strankama, neki privredni subjekti svoju osnovnu egzistenciju obezbeđuju poslovima i uslugama sa organima vlasti, česte izmene ZJN poslednjih godina, što sve otežava sprovođenje i ostavlja mogućnosti za korupciju.
464. Zapaženo je da velikim iznosima javnih finansijskih sredstava upravljaju nedovoljno kompetentni akteri u netransparentnom okruženju kojem nedostaje odgovarajući

---

<sup>380</sup> *Ibid* član 43

<sup>381</sup> Prema nedavno sprovedenom lokalnom istraživanju, od 26 raznih javnih službi, javne nabavke i tenderi beleže najnegativniju ocenu (-32%). Vidi Kosovski mozaik 2012, UNDP, decembar 2012. god., str. 3  
[http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/Kosovo\\_Mosaic\\_2012\\_Eng\\_735317.pdf](http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/Kosovo_Mosaic_2012_Eng_735317.pdf)

Takođe, prema izveštajima i dokazima nekih lokalnih istraživanja, u nekoliko slučajeva privredni subjekti kojima se dodeljuju javni ugovori putem raznih nepravilnosti su obično donatori za finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja.

institucionalni nadzor. Broj lica koja su zadužena za potrošnju budžetskih sredstava je oko 300 rukovodilaca. Novi ZJN je rešio problem potpisa administrativnih i političkih predstavnika za ugovore velike vrednosti. Naručioci su sada u potpunosti odgovorni za tenderske postupke koje sprovode. Nadzor, uključujući i onaj nad sastavljanjem ugovora, se pojačava. Jedina funkcija CAN trenutno je nabavka na centralnom nivou, pošto ona više nije nadležna za davanje *ex ante* saglasnosti za tenderske postupke u konkretnim slučajevima. Određeni napredak je zapažen tokom 2011. god., naročito u pogledu češće upotrebe okvirnih ugovora od strane naručilaca, primene otvorenog postupka u 82,80% ukupne vrednosti ugovora, skraćanja pregovaračkog postupka bez prethodne objave oglasa kao i sve manje otkazivanja oglasa ugovora.

465. Iako u ZJN i relevantnim uredbama postoje utvrđeni važeći kriterijumi i procedure, u glavnim fazama lanca javnih nabavki su uočeni mnogi rizici, nedostaci i nepravilnosti. Prvo, u fazi predselekcije, pripremljena tenderska dokumentacija je često neusklađena sa pravnim i regulatornim uslovima; ustanovljeni kriterijumi nisu odgovarajući ili tehnički uslovi nisu jasno navedeni što pogoduje određenim privrednim subjektima; utvrđivanje kriterijuma za selekciju je nepouzđano. Osim toga, u fazi selekcije i dodeljivanja ugovora, ima slučajeva nastavljanja postupka selekcije uprkos nedovoljnom broju kandidata koji je propisan zakonom; uticaja sa strane i neuobičajenog favorizovanja pri dodeljivanju ugovora povlašćenim privrednim subjektima (ponuđačima koji ne ispunjavaju uslove); dodeljivanje ugovora u situacijama u kojima postoji sukob interesa (srodnici koji su vlasnici privrednih subjekata ponuđača, javni službenici naručioca kao predstavnici privrednih subjekata ponuđača); nepotpisivanje ugovora sa pobednikom na tenderu, itd. Na kraju, u fazi realizacije i nadzora, neki od uobičajenih utvrđenih nedostataka su nepotpuno izvršavanje radova ili usluga (neisporučivanje/loš kvalitet realizacije), nedovoljno praćenje primene ugovora, obavljanje plaćanja pre prijema robe ili usluga, nepostojanje kazni za prekoračenje roka za realizaciju.
466. Pored toga, u jednom širem smislu, izazovi u sistemu JN postoje takođe, između ostalog, u: uticaju i pritiscima koje trpe službenici u javnim nabavkama tokom sprovođenja postupaka javnih nabavki, naročito prilikom dodeljivanja ugovora; neodgovarajuća primena propisa i uredbi o JN; prilično često smenjivanje službenika za javne nabavke kod naručilaca; mali broj službenika sa licencom za javne nabavke u odnosu na budžet koji se dodeljuje i troši za javne nabavke; nedostatak elektronske infrastrukture u poslovima javnih nabavki; nedovoljna obučenost službenika za javne nabavke. U svojim izveštajima, glavni revizor je izrazio zabrinutost zbog izuzetno velikog broja ugovora dobijenih posle njihove primene, nabavki plaćenih po višim cenama u odnosu na tržišne, nedovoljne procene potreba i retke primene centralizovanih javnih nabavki za kupovinu zajedničkih dobara čime se može obezbediti dobar kvalitet za plaćenu cenu.
467. Kao što je bio slučaj i sa prethodnim zakonima, novi ZJN je obiman i složen, što može biti smetnja u slučajevima kada se većina nabavki vrši putem ugovora srednje ili male vrednosti. Njegove odredbe su birokratske i formalističke. Ponegde se može uočiti i tendencija prekomernog uređivanja propisima. Imajući u vidu navedene rizike i nepravilnosti na koje se nailazilo, uprkos napretku ostvarenom u pogledu transparentnosti, ovde postoji potreba za još većom transparentnošću i proaktivnim pristupom relevantnih organa za javne nabavke radi poboljšanja prevencije i većeg poverenja u sistem javnih nabavki. Postoji crna lista izuzetih privrednih subjekata kao ponuđača, ali je ona na internet prezentaciji jednog organa za JN prazna, a na internet

prezentaciji drugog su navedena samo dva. Timu za ocenu je rečeno da ponekad važni ugovori o JN ostanu neobjavljeni. Uz to, postoje tvrdnje da se objavljivanje informacija u nekim slučajevima odlaže. Pored toga, preduzimaju se mere, a u toku su i projekti za pomoć koji imaju za cilj poboljšanje transparentne infrastrukture i uvođenje mehanizama za e-javne nabavke. Dakle, preporučuje se **da se stvore uslovi za veću transparentnost i ravnopravnost na tenderu, da bi se rizik od pojave mogućnosti za korupciju u oblasti javnih nabavki i privatizacije sveo na najmanju moguću meru.**

#### *Važeći kriterijumi za donošenje odluka*

468. Za naručioca je bitno da osigura sklapanje ugovora sa privrednim subjektom ponuđačem koji je sposoban da realizuje i ispunji ugovor. Tako bi, na primer, naručilac mogao hteti da proveri podobnost ponuđača u pogledu ispunjenosti osnovnih zakonskih uslova kao i u pogledu finansijskih sredstava, iskustva, znanja i tehničke opremljenosti i potom da iz postupka javne nabavke isključi one ponuđače koji ne zadovolje te provere. To se zove proces selekcije ili kvalifikacije.<sup>382</sup>
469. Privredni subjekt (PS) se smatra kvalifikovanim za učešće u postupku javne nabavke ukoliko:
- 1) taj PS dokaže da je podoban i
  - 2) taj PS, u slučaju da je naručilac postavio minimum uslova za kvalifikaciju, ispunjava te uslove.<sup>383</sup>
470. Kriterijumi selekcije se jasno preciziraju u objavi ugovora i tenderskoj dokumentaciji, kao i svi dokumenti ili ostali podaci koje zainteresovani privredni subjekt treba da dostavi uz svoju ponudu ili uz zahtev za predkvalifikaciju putem restriktivnog ili pregovaračkog postupka posle objave o ugovoru da bi se smatrao kvalifikovanim. Uslovi za podobnost obuhvataju: 1. Poštenje – izbegavanje “sukoba interesa”, 2. Ispravnost – provereno časno ponašanje privrednih subjekata ili njihovih izvršilaca u poslednjih 10 godina; 3. Ekonomska ozbiljnost – proverena pouzdanost privrednih subjekata. Minimum kvalifikacija odnosi se na: 1. Profesionalnu podobnost; 2. Ekonomsko i finansijsko stanje; 3. Tehničku i/ili profesionalnu sposobnost.
471. Prema zakonskom okviru Kosova, postupci koji se primenjuju za korišćenje javnih finansijskih sredstava su: otvoreni postupak; restriktivni postupak; pregovarački postupak posle (ili bez) objave ugovora; postupak sa navedenom cenom; postupci za ugovore sa minimalnom vrednošću; i javni okvirni ugovori.<sup>384</sup>

#### *Primena i sistem kontrole*

472. Podzakonska akta koja se odnose na ZJN su završena i stupila su na snagu u martu 2012. godine.
- Krajem 2011. god., RKJN je odobrila 70 podzakonskih akata koji se odnose na svu tendersku dokumentaciju, objave ugovora, Etički kodeks za javne nabavke, dokumenta za diplomatske misije na Kosovu (na snazi od 1. januara 2012. godine).

<sup>382</sup> <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/47450104.pdf>

<sup>383</sup> Operativne smernice za javne nabavke – deo 23 (UKN)

<sup>384</sup> Poglavlje II ZJN; videti takođe Pravilnik o javnim nabavkama, Deo A, A01, [www.krpp.rks-gov.net](http://www.krpp.rks-gov.net)



- Tokom januara 2012. god. objavljena su 4 podzakonska akta: Pravilnik o javnim nabavkama i Operativne smernice, kao i Pravilnik o radu RKJN sa Operativnim smernicama (na snazi od 1. februara 2012. god.).
  - Tokom februara 2012. godine, objavljeno je 7 podzakonskih akata koja se odnose na prodaju dobara, a stupili su na snagu 1. marta 2012. godine.
  - Ukupan broj podzakonskih akata za javne nabavke koje je objavila RKJN je 81, a objavljeni su na tri jezika na internet stranici: <http://krpp.rks-qov.net>.
473. Institucionalni okvir. Na osnovu ZJN, na Kosovu deluju dve centralne nezavisne institucije za javne nabavke: Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) i Uprava za kontrolu nabavki (UKN). Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) je nezavisna regulatorna institucija.<sup>385</sup> UKJN je nezavisni upravni organ za kontrolu postupaka javnih nabavki. Postoji takođe i Centralna agencija za nabavke (CAN) koju je kao naručioca osnovalo Ministarstvo finansija.
474. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) je zadužena za utvrđivanje detaljnih pravila za primenu ZJN i nadležna je za sveukupni razvoj, funkcionisanje i nadzor nad sistemom, politikom i pravnom regulativom javnih nabavki Kosova, kao i za međunarodnu saradnju, praćenje i kontrolu, savetodavnu i operativnu podršku, objavljivanje i informisanje, poslove stručnog usavršavanja i jačanja kapaciteta, razvoj i koordinaciju nabavki. Osim toga, RKJN je, između ostalog, nadležna za: obavljanje istražnih postupaka u poslovima javnih nabavki i sprovođenje ugovora u cilju nadzora; daje mišljenja naručiocima i pregleda njihove izveštaje; priprema i objavljuje završena podzakonska akta u vezi sa javnim nabavkama; priprema i distribuira priručnike o javnim nabavkama, daje smernice, standardne obrasce i modele; radi na jačanju svesti; pruža tehničku podršku; donosi odluke o tumačenju; uspostavlja i vodi elektronski registar javnih nabavki; uspostavlja manuelne i elektronske sisteme za praćenje; prikuplja, analizira i objavljuje informacije o svim tipovima oglasa javnih nabavki; podržava programe obuke iz oblasti javnih nabavki; podržava razvoj elektronskih mehanizama; prati ispunjavanje ugovora od strane naručioca; saraduje sa stranim institucijama na polju javnih nabavki; priprema i podnosi Godišnji izveštaj o poslovima javnih nabavki Vladi i Skupštini Kosova; daje preporuke za izmene ZJN i njegovih podzakonskih akata.<sup>386</sup>
475. RKJN, koja podnosi izveštaje Skupštini, čini odbor od tri člana (uključujući i predsednika) a koji je deo osoblja od ukupno od 27 zaposlenih.<sup>387</sup> Članove Odbora RKJN predlaže Vlada, a imenuje Skupština na mandat od 5 godina koji se može jednom obnoviti. Smenu ili suspenziju članova Odbora RKJN može inicirati Vlada ili Skupština, a konačnu odluku donosi nadležni sud. Propise RKJN može osporiti nadležni sud.
476. Uprava za kontrolu nabavki (UKN) je nezavisni organ uprave za kontrolu i sprovodi ovlašćenja, nadležnosti, funkcije i dužnosti navedene odredbama Zakona o javnim nabavkama.<sup>388</sup> Otkako je osnovana 2008. god., čini je od odbor od 5 članova koje predlaže Vlada, a imenuje Skupština na mandat od 5 godina koji se može jednom

<sup>385</sup> Član 86, Zakon o javnim nabavkama.

<sup>386</sup> ZJN, članovi 87 i 88.

<sup>387</sup> Budžet RKJN iznosio je 326.523 evra 2012. godine, a planirano je da 2013. godine iznosi 327.365 evra, dok je sastav osoblja sličan i ima 30 zaposlenih.

<sup>388</sup> Član 98, ZJN.

obnoviti. Razrešenje i suspenzija nekog člana UKN podleže istim pravilima i postupcima koji se primenjuju za članove RKJN. Članovi UKN moraju imati iste kvalifikacije kao sudije. Upravi za kontrolu nabavki pomaže Sekretarijat na čelu sa direktorom Sekretarijata.<sup>389</sup>

477. Nadležnosti UKN obuhvataju, između ostalog: razmatranje svih primljenih žalbi koje se odnose na moguća kršenja ZJN; diskvalifikovanje privrednog subjekta iz učešća u javnim nabavkama na period do godinu dana; sprovođenje istrage na sopstvenu inicijativu ili po zahtevu bilo kog učesnika u postupku javne nabavke a koji se odnosi na neku nepravilnost u toku obavljanja poslova javne nabavke; određivanje obustavljanja ili okončanje postupka javne nabavke uz propisivanje novčanih kazni za naručioca i donošenje naloga za proglašenje ugovora nevažećim. Žalbe razmatra Komisija za žalbe, koju formira UKN, koju čine jedan, tri ili svih pet članova u zavisnosti od vrednosti ugovora, a na osnovu izveštaja koji stručno lice priprema i dostavlja zainteresovanim stranama. Žalbeni postupak je transparentan, sa javnim saslušanjima, a svaka odluka se objavljuje na internet prezentaciji [www.oshp.rks-gov.net](http://www.oshp.rks-gov.net) na albanskom, srpskom i engleskom jeziku. Rok za donošenje odluke je 15 dana od datuma kada naručilac preda dokumentaciju o tenderskom postupku, a može se produžiti u složenim predmetima na još najviše 20 dana. Naknada za žalbe iznosi 500 evra, što se može smatrati previsokom cenom u slučajevima male vrednosti. Odluke UKN proverava sud nadležan za sudsko razmatranje upravnih stvari. UKN priprema i podnosi Skupštini Kosova Godišnji izveštaj o rešavanju žalbi u javnim nabavkama.
478. Centralnu agenciju za nabavke (CAN) osniva Ministarstvo finansija, kao naručioca za centralnu i koordiniranu nabavku i ona vrši i obavlja funkcije i nadležnosti navedene u Zakonu o javnim nabavkama.<sup>390</sup> Direktor CAN se bira na isti način kao i generalni sekretar u ministarstvima, na period od 3 godine. CAN može da sklapa i realizuje centralizovane ugovore za celo Kosovo, ako to odobri Vlada Kosova, kao i da vrši javne nabavke u ime naručilaca kada se radi o složenim nabavkama (koje zahteva CA). Međutim, u poslednje četiri godine CAN nije sprovedla nijednu centralizovanu javnu nabavku pošto Vlada do sada nije dala saglasnost.
479. Institut za javnu upravu (IJA) zadužen je, između ostalog, za obuku službenika za javne nabavke. Obuka traje 15 dana i organizovana je u dva nivoa (osnovni i napredni). Tokom 2010. i 2011. godine, 521 službenik za javne nabavke pohađao je osnovni nivo, a 489 službenika je dobilo sertifikate na period od tri godine.

#### *Mehanizmi kontrole*

480. Prema Zakonu o javnim nabavkama, RKJN je zadužena za sveukupni razvoj, poslovanje i nadzor nad sistemom javnih nabavki na Kosovu i obavlja dužnosti koje su joj dodeljene postojećim zakonom. Štaviše, član 88 ZJN predviđa da RKJN prati i nadzire primenu zakonskih odredbi i propisa o javnim nabavkama.<sup>391</sup> U međuvremenu Kancelarija

<sup>389</sup> Budžet UKN iznosio je 288.508 evra u 2012. godini, a u 2013. godini iznosiće 304.375 evra. Broj osoblja je sa 21 povećan na 23 zaposlena u 2013. godini.

<sup>390</sup> Član 94 ZJN. za 2012. i 2013. godinu CAN ima budžet od 161.617 evra i personal od 15 zaposlenih.

<sup>391</sup> Tokom 2011. god., RKJN je sprovedla 40 planiranih akcija nadzora koji su obuhvatili 218 javnih nabavki kao i 6 akcija nadzora po zahtevu naručilaca. Najznačajnije nepravilnosti koje su uočene odnose se, između ostalog, na neobaveštavanje eliminisanih kandidata i ponuđača (40,4%), saopštavanje potreba i utvrđivanje raspoloživosti novčanih sredstava (20,2%), planiranje nabavke (18,9%), polaganje garantnog depozita pre potpisivanja ugovora

glavnog revizora (koja šalje revizorske izveštaje Skupštini), RKJN i UKN takođe podnose izveštaje Skupštini Kosova bar jednom godišnje.

#### *Sistem žalbe, prigovori i pravni lekovi*

481. Žalbe zainteresovanih strana (privrednih subjekata) mogu se podneti Upravi za kontrolu nabavki u bilo kojoj fazi postupka nabavke osim u slučajevima kada je dodeljen ugovor ili je doneta odluka o tenderu za idejno rešenje što zahteva vremenski rok od deset dana. U suštini, podnošenje žalbe koju prima UKN automatski je osnov za obustavljanje svih daljih aktivnosti naručioca. Za žalbe je potrebno uplatiti naknadu od 500 evra UKN-u i taj iznos se refundira kada UKJN oceni da je ona osnovana. Žalbe razmatra Komisija za žalbe koja je sastavljena od jednog do tri člana UKN, u zavisnosti od veličine ili vrednosti ugovora ili složenosti/važnosti. U slučajevima kada se razmatra slučaj od posebne važnosti Komisiju za žalbe čini pet članova UKN. Komisiju za žalbe imenuje direktor Uprave za kontrolu nabavki (UKN). Na osnovu članova 105.1, 105.2, 106 i 117 ZJN i uzimajući u obzir preporuke određenih stručnjaka za kontrolu, Komisija za žalbe donosi sledeće odluke: usvajanje, ponovno razmatranje, poništenje i odbijanje. Žalbe na odluke koje donese Komisija za žalbe mogu se podneti Vrhovnom sudu.
482. Sankcije. Za neozbiljne žalbe UKN može propisati novčanu kaznu u iznosu do 5.000 evra za podnosioca žalbe. U slučajevima kada oceni da je žalba osnovana, UKN vrši procenu štete koju je pretrpeo podnosilac žalbe kao posledicu kršenja od strane predmetnog naručioca i određuje kolika će biti naknada štete. Kao što je određeno članom 130, stav 1 (tačke 1.1 do 1.4) ZJN, nezakoniti uticaj se smatra povredom ovog zakona i kažnjava se u skladu sa odgovarajućim važećim zakonom. Tačka 1.1 sadrži definiciju koja je slična aktivnoj ili pasivnoj trgovini uticajem. Tačkom 1.2 obuhvaćeni su oblici zastrašivanja, prinude, nanošenja štete ili izazivanja štete sa ciljem uticanja na odluke ili postupke. Tačka 1.3 odnosi se na razne oblike tajnih ugovora između privrednih subjekata ponuđača, dok se tačka 1.4 odnosi na saučesništvo i udruživanje u vezi sa prethodnim tačkama. UKN može odrediti novčanu kaznu od ne manje od pet hiljada (5.000) evra za svakog naručioca koji ne sprovede odluku ili ne ispuni neki nalog UKN u roku od pet (5) dana.<sup>392</sup> Kada se radi o tehničkim specifikacijama, zakonom se zabranjuje naručiocu postavljanje tehničkih uslova kojim se favorizuje ili diskriminiše jedan ili više privrednih subjekata ponuđača, odnosno: "Naručiocu se izričito zabranjuje određivanje tehničkih specifikacija koje pogoduju ili nepogoduju jednom ili više ponuđača." Međutim, iako je to zabranjeno, zakon ne predviđa jasne sankcije za kršenje te zakonske odredbe od strane službenika za javne nabavke ili naručilaca.
483. Kao što se može videti u tabelama koje slede, statistika pokazuje da je budžet koji se poslednjih godina dodeljivao za poslove javnih nabavki varirao od 500 do približno 800 miliona evra. Dana 31. decembra 2011. godine na Kosovu je bio 161 naručilac, sa 489 sertifikovanih službenika za javne nabavke. Svi naručioci su formirali odeljenja za javne nabavke.

---

(14.2%), objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora (11%), raspoloživost novčanih sredstava (10.1%), primena objektivnih, merljivih i unapred utvrđenih kriterijuma (10.1%), nepravilnosti u tenderskoj dokumentaciji (8.7%), razmatranje, ocenjivanje i upoređivanje ponuda (8.7%).

<sup>392</sup> Član 131 ZJN.

Sledi pregled broja i vrednosti ugovora o javnim nabavkama za poslednje 3 godine:

<b>Broj ugovora</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Vlada	10.955,00	9.947,00	9.305,00
Javna preduzeća	3.786,00	3.484,00	3.001,00
Ostali	79,00	68,00	4,00
	<b>14.820,00</b>	<b>13.499,00</b>	<b>12.310,00</b>

<b>Vrednost ugovora</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Vlada	529.849.302,73	286.739.192,67	284.714.229,60
Javna preduzeća	245.382.175,36	194.579.794,27	267.260.689,03
Ostali	2.922.036,94	749.861,62	175.849,56
	<b>778.153.515,03</b>	<b>482.068.848,56</b>	<b>552.150.768,19<sup>393</sup></b>

Primena postupaka za javne nabavke:

<b>Procedures</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Otvoreni postupak	84,86%	85,47%	82,80%
Restriktivni postupak	0,00%	0,00%	1,35%
Pregovarački postupak uz prethodno objavljivanje oglasa	0,39%	2,03%	4,82%
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja oglasa	10,83%	7,02%	6,21%
Ostali postupci (konkurentski dijalog, itd.)	3,93%	5,48%	4,82%

Izvor: godišnji izveštaji RKJN

484. Od svog osnivanja do kraja 2011. godine, UKN primila je 2.082 žalbe (u proseku preko 400 godišnje). Broj žalbi koje je u 2011. godini primila i razmotrila Komisija za žalbe UKN iznosio je 386. Po razmatranju žalbi donete su sledeće odluke: 190 odluka kojima se uvažava žalba (43 %), 106 odluka o ponovnom razmatranju (20%), 71 odluka o ponovnom razmatranju (14 %), 8 odluka o odbijanju žalbe (20 %) i 11 povučenih žalbi (3 %). Generalno gledano, na žalbe ukupno otpada preko 3% potpisanih ugovora. Od ukupno 386 žalbi, 367 je razmatrano, u 25 slučajeva podneta je žalba sudu, gde je doneto 7 odluka sa privremenim merama.
485. Premda je centralizovana nabavka, kao instrument za bolju efikasnost i integritet, predviđena zakonom i da sada postoji institucija u okviru Ministarstva finansija koja je u potpunosti posvećena ovoj funkciji, Vlada nije preduzela nikakve korake da ona profunkcioniše. Nedostatak osoblja i resursa, kao i slabi kapaciteti RKJN za praćenje aktivnosti javnih nabavki pitanje je koje izaziva zabrinutost. RKJN do nedavno nije bila u

<sup>393</sup> Javna finansijska sredstva korišćena za izgradnju autoputa Morina – Merdare (dugoročni ugovor od 659.813.399,88 EUR) nisu uključena. Ona čine 106.883.295,92 EUR za 2010. god. i 236.165.999,52 EUR za 2011. god. U zakonima o godišnjem budžetu za 2012. i 2013. godinu planirano je 239.200.000 EUR, odnosno 243.557.511 EUR za izgradnju autoputeva.

mogućnosti da prati fazu realizacije ugovora o nabavkama čije uvođenje je počelo tokom 2012. godine. *Post ante* praćenje/nadzor koji vrši RKJN, bilo na zahtev naručilaca ili u skladu sa planom RKJN, i dalje je formalan. Čini se da se ovaj nadzor odvija na daljinu, posredstvom administrativne prepiske. Moglo bi biti veoma korisno da interesne strane ubuduće ustanove i koriste crvene zastavice i pokazatelje rizika na osnovu stečenog iskustva. Osim utvrđivanja potencijalnih nepravilnosti, uglavnom nakon donošenja odluke i davanja relevantnih preporuka/mišljenja u pogledu poboljšanja, ne postoji jasna nadležnost i obaveza RKJN da ostvaruje interakciju sa drugim relevantnim organima uprave i organima za sprovođenje zakona u pogledu utvrđenih kršenja i odgovornih zvaničnika. Postoji određeno preklapanje između uloge RKJN (prema članu 88 ZJN) i nadležnosti KABPK (prema članovima 8.4 i 19.1.6 ZSSI i članu 5.1.2 Zakona o KABPK). Tim za ocenu smatra da u oba slučaja mišljenja ova dva tela nisu obavezujuća.

486. Pored toga, najveću zabrinutost u oblasti JN čini se da izaziva slaba primena zakona do koje u velikoj meri dolazi, između ostalih faktora, zbog problema korupcije. U godišnjem izveštaju Kancelarije glavnog revizora pominju se brojne važne centralne i lokalne institucije u pogledu nepravilnosti i nepoštovanja uslova iz ZJN. Sa druge strane, resursi i kapaciteti praćenja su slabi, formalin i nedovoljni. Tim za ocenu je takođe dobio informaciju da pored potreba za više ljudskih i finansijskih resursa postoji bitna neusklađenost finansijskom tretmanu zaposlenih koji je bolji u različitim naručiocima u odnosu na zaposlene u regulatornim i kontrolnim telima. Tim za ocenu sa naklonošću gleda na nedavne zakonske reforme čija je nemera da se izmeni i poboljša system javnih nabavki. Međutim, prema mišljenju Tima za ocenu ovakav postojeći sistem i dalje je previše složen i pretežak za Kosovo, što njegovo trenutno funkcionisanje čini teškim, a karakterišu ga neke suštinske manjkavosti u primeni. Potrebno je dodatno poboljšati uzajamno delovanje između naručilaca, regulatornih i kontrolnih tela za javne nabavke i drugih interesnih strana.
487. Tim za ocenu je veoma zabrinut zbog procedure propisane u članu 130 ZJN u vezi sa kršenjem JN i nezakonitim uticajem. Kao prvo, stavom 1 ove odredbe propisuje se da su zabranjena dela (vrste prekršaja) krivičnog karaktera. Drugo, postoji obaveza prijavljivanja takvih prekršaja koja je ograničena samo na državne službenike, zaposlene ili službenike naručilaca. Na kraju, krivična prijava mora se podneti Ministarstvu unutrašnjih poslova, koje bi trebalo da sprovede istragu u predmetu i, ukoliko je potrebno i u slučaju osnovane sumnje, da premet prosledi organima za sprovođenje zakona. Gorepomenuta odredba u suprotnosti je sa članom 386 Krivičnog zakona i njom se postavlja jedan dodatni, složen i neuobičajen nivo koji potencijalno može biti zloupotrebljen i kojim se stvaraju nepotrebni proceduralni filteri.
488. Sa stanovišta efektivnosti, mada je nekoliko aktera, a posebno mediji, mnogo puta prijavilo zloupotrebu i navodnu korupciju u sistemu javnih nabavki, koja seže toliko daleko da je stvorila, prema mišljenju nekih sagovornika, kontekst tenderske manije, istrage su ipak bile nedovoljne i ograničene javne zvaničnike nižeg nivoa. Međutim, neki važni slučajevi zloupotrebe, korupcije i prevare u postupcima javne nabavke koji su trenutno pod istragom, pojavili su se u poslednje dve godine i obuhvataju, između ostalog, i neke visoke zvaničnike.<sup>394</sup> Sa druge strane, ne postoje pouzdani podaci o

---

<sup>394</sup> Mediji i građansko društvo su s vremena na vreme bili veoma kritički nastrojeni i dizali su svoj glas povodom različitih slučajeva optužbi za korupciju u postupcima javnih nabavki. Istrage koje se vode uključuju, između ostalih, javne zvaničnike, visoke javne zvaničnike, uključujući nekoliko ministara. Na početku 2011. godine, započet je najveći istražni slučaj kojim su organi za sprovođenje zakona ikada bavili u oblasti javnih nabavki na

disciplinskim i drugim merama pokrenutim zbog nepravilnosti i kršenja odredbi o JN, a kao rezultat praćenja i nadzora.

489. S obzirom na prethodno utvrđene nedostatke, preporučuje se **(i) sa ciljem svodenja rizika i mogućnosti korupcije na minim, da se obezbedi daljnje ustrojavanje pravila i procedura za javne nabavke, uključujući brzo uvođenje centralnih nabavki; (ii) da se poboljša praćenje, nadzor i kontrolni kapaciteti i mehanizmi; (iii) da se izmeni Zakon o javnim nabavkama u pogledu delokruga procedura koje se odnose na prijavljivanje kršenja i prekršilaca u javnim nabavkama; i (iv) da se poboljša razmena i korišćenje informacija i horizontalna saradnja između institucija i organa, tačnije između organa za javne nabavke, reviziju, borbu protiv korupcije, poreskih i drugih organa za sprovođenje zakona.**

#### Mere integriteta za nadležno osoblje

##### *Postupak i proces imenovanja*

490. Prema članu 23 ZJN, šef administracije naručioca određuje jednu osobu koja će biti odgovorni službenik naručioca za nabavku<sup>395</sup>. Ukoliko su ostali zaposleni naručioca državni službenici, službenik za nabavku takođe će biti državni službenik. Lice može raditi kao odgovorni službenik za nabavku ukoliko je stekao visoko obrazovanje i važeći sertifikat o osnovnom ili naprednom stepenu stručnosti za nabavke. Postoje takođe kriterijumi kvalifikovanosti, kako su propisani članom 65 ZJN. Službenik za nabavku ili službenik Odeljenja za nabavku mora RKJN-u da dostavi pisanu izjavu pod zakletvom, u kojoj navodi (i) da, shodno ovom članu, ispunjava uslove da radi kao službenik za nabavku, (ii) da će pošteno i savesno obavljati poslove nabavke za naručioca, strogo se pridržavajući ovog zakona i (iii) da će profesionalno i bez odlaganja obavljati sve druge dužnosti navedene u ovom zakonu.

##### *Prijavljivanje imovine i drugih privatnih interesa*

491. Uslovi iz Zakona o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike<sup>396</sup> takođe važe i za šefove nabavke u svim javnim institucijama. Za više informacija o ovom pitanju videti stavove 169 do 172 u prethodnom delu teksta.

##### *Uslovi nakon prestanka funkcije*

492. Videti stav 165 u prethodnom delu teksta.

---

Kosovu. Njime je obuhvaćeno oko 20 različitih nivoa zvaničnika jednog ministarstva, sa potencijalnim budžetskim gubitkom od oko 5 miliona evra.

<sup>395</sup> Šef administracije.

<sup>396</sup> Zakon o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050, član 3. Prema ovom zakonu "direktori svih odeljenja, rukovodioci javnih finansija i nabavki u svim javnim institucijama" smatraju se visokim javnim zvaničnicima – te time potpadaju pod ovu kategoriju kako je ovim zakonom predviđeno.

### *Pravila ponašanja/Etička pravila*

493. Postoji poseban Etički kodeks za službenike za javnu nabavku i drugo povezano osoblje koje radi na poslovima nabavke, kojim su predviđene precizne odredbe i uslovi u pogledu pravila ponašanja i etičkih pravila.<sup>397</sup>

### *Mehanizmi kontrole rizika*

494. Ne postoje jasni i operativni instrumenti i mehanizmi kontrole rizika.

### *Obuka*

495. U svim zakonima o javnim nabavkama koji su na Kosovu bili na snazi do 2010. godine kao obavezan uslov bila je propisana obuka službenika za javne nabavke u trajanju od 10 dana. Od 2011. godine Zakonom o javnim nabavkama propisano je da obuka službenika za nabavke bude produžena na 15 dana, podelom obuka na dva nivoa: osnovni i napredni nivo. Kosovski institut za javnu upravu Kosova (KIJU), u saradnji sa RKJN, jeste institucija zadužena za obuku, potvrđivanje i organizovanje ispita za službenike za javnu nabavku. Obuka traje 15 dana, a KIJU dodeljuje "Sertifikat o osnovnom stepenu stručnosti za nabavke" – licima koja su pohađala sve osnovne kurseve, a "Sertifikat o naprednom stepenu stručnosti za nabavke" dodeljuje licima koja su uspešno prošla napredne kurseve. Ovi sertifikati važe tri (3) godine.

### *Disciplinske mere i sankcije*

496. Zakon o državnoj službi se primenjuje in a službenike za javnu nabavku. Stoga se sve disciplinske mere koje se primenjuju na državne službenike takođe primenjuju i u ovom slučaju.

### *Statistički podaci*

497. Tokom 2011. godine, 489 službenika za nabavku završilo je osnovnu obuku i steklo licencu za osnovni nivo nabavki, koja važi tri godine, a ovi službenici sada pohađaju naprednu obuku za javne nabavke. Broj sertifikovanih službenika za nabavku bio je 302 u 2005. godini, 360 u 2006. godini, 414 u 2008. godini, 424 u 2009. godini i 489 za period 2010. – 2011. godina. RKJN je čak i tokom 2012. godine, u saradnji sa KIJU, realizovala osnovnu obuku za javne nabavke, koju je pohađalo oko 50 službenika za nabavku. Polaznici na ovim obukama su službenici za nabavku svih naručilaca na Kosovu, uključujući državne institucije Kosova, javna preduzeća i nekoliko NVO.
498. Timu za ocenu je tokom terenske posete rečeno da je odziv osoblja u sistemu javnih nabavki visok zbog neusklađenih pravila i nedoslednosti u njihovoj primeni i/ili različitih praksi kojima se uređuju plate za slična radna mesta. Zbog nedovoljnih resursa, posebno u slučaju tela za praćenje i kontrolu javnih nabavki, otežano je angažovanje i zadržavanje kvalitetnog osoblja. Ovo se manifestuje odustvom poboljšanja u razvoju

---

<sup>397</sup> Kodeks ponašanja u poslovima nabavke dostupan je na internet stranici:  
[http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=StdForms&LID=1&PPRCMenu\\_OpenNode=62](http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=StdForms&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=62)

kapaciteta i nedovoljnom specijalizovanošću osoblja za javne nabavke, uključujući nepostojanje usredsređenosti na sprečavanje i otkrivanje korupcije, sukoba interesa i drugih sličnih kršenja. Još jedno pitanje koje izaziva zabrinutost odnosi se na mešanje spolja u proces odlučivanja. Bilo je aktivnosti u pogledu obuka iz oblasti javnih nabavki i sertifikovanja službenika za javne nabavke; međutim njihova usredsređenost na mere za borbu protiv korupcije nije dovoljna. Stoga se preporučuje **(i) da se uvede usklađena politika u pogledu osoblja i primena iste u sistemu javnih nabavki, kako bi se izbegle promene osoblja; (ii) da se pojasne i poboljšaju procedure kojima se obezbeđuju objektivni kriterijumi za zaključivanje ugovora; (iii) da se uvedu pravila za sprečavanje sukoba interesa u javnim nabavkama, uključujući obavezno prijavljivanje situacija u kojima postoji sukob interesa od strane članova komisija za nabavke; i (iv) da se promoviše dalja obuka i specijalizacija sa naglaskom na sprečavanje i otkrivanje dela korupcije.**



### 3. KRIVIČNO PRAVO, SPROVOĐENJE ZAKONA I KRIVIČNI POSTUPAK

#### Krivična dela i sankcije

##### Opis situacije

499. Kosovo nije niti potpisalo niti ratifikovalo Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (ETS 173) kao ni dodatni protokol Krivično-pravne konvencije (ETS 191).
500. Krivični zakon Kosova (KZ) koji je usvojen 6. jula 2003. god. Uredbom UNMIK-a br. 2003/25 je bio na snazi do 31. decembra 2012. god. Novim Krivičnim zakonom (KZ)N koji je usvojen zakonom br. 04/L-082 20. aprila 2012.god. predviđa se njegovo stupanje na snagu 1. januara 2013. god. Odredbe o podmićivanju u javnom sektoru i krivična dela u vezi sa tim nalaze se u Glavi XXIX KZ koja se odnosi na krivična dela protiv službene dužnosti. Glava XXXIV novog KZ o javnoj korupciji i delima protiv službene dužnosti sadrži krivična dela podmićivanja i srodna krivična dela. NZK uvodi nova dela propisana kao krivična dela kao što su zloupotreba službenih informacija, sukob interesa, aktivno podmićivanje stranog javnog zvaničnika i neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine i poklona.
501. Tabela u nastavku prikazuje međusobnu povezanost relevantnih odredbi u oba krivična zakona:

Krivično delo	Odredba KZ	Odredba NKZ
Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja	čl. 339	čl. 422
Pronevera u vršenju službe	čl. 340	čl. 425
Prevara u vršenju službe	čl. 341	čl. 426
Neovlašćeno korišćenje imovine	čl. 342	čl. 427
Primanje mita	čl. 343	čl. 428
Davanje mita	čl. 344	čl. 429
Trgovina uticajem	čl. 345	čl. 431
Donošenje nezakonitih sudskih presuda	čl. 346	čl. 432
Odavanje službenih tajni	čl. 347	čl. 433
Falsifikovanje službene dokumentacije	čl. 348	čl. 434
Zloupotreba službenih informacija	-	čl. 423
Sukob interesa	-	čl. 424
Podmićivanje stranog javnog zvaničnika	-	čl. 430
Neprijavlivanje ili netačno prijavljivanje imovine, prihoda/dohotka, poklona, druge materijalne koristi ili finansijskih obaveza	-	čl. 437
Neopravdano prihvatanje poklona	čl. 250	čl. 315
Neopravdano davanje poklona	čl. 251	čl. 316

##### Podmićivanje domaćih javnih zvaničnika (članovi 1-3 i 19 ETS 173)

502. Aktivno podmićivanje je propisano kao krivično delo u članu 429 kojim se utvrđuju dva vida tog krivičnog dela: (1) Podmićivanje kako bi se ovlašćeno lice navelo da postupi ili da ne postupi u skladu sa svojim službenim dužnostima (odnosno zakonite službene radnje ili propusti); (2) Podmićivanje kako bi se ovlašćeno lice navelo da postupi ili da ne

postupi u suprotnosti sa svojim službenim dužnostima (odnosno nezakonite službene radnje ili propusti).

#### **Član 429 – Davanje mita**

1. Svako lice koje obeća, ponudi ili dà, neposredno ili posredno, bilo kakav nezasluženi poklon ili korist ovlašćenom licu da to lice postupi, odnosno da ne postupi u skladu sa svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.
2. Svako lice koje obeća, ponudi ili dà, neposredno ili posredno, bilo kakav nezasluženi poklon ili korist ovlašćenom licu da to lice postupi, odnosno da ne postupi u suprotnosti sa svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od tri (3) meseca do (3) godine.
3. Kada se delom iz stava 1. ovog člana ostvari korist od preko petnaest hiljada (15.000) EUR, izvršilac se kažnjava novčano i kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.
4. Ukoliko je izvršilac iz stavova 1. ili 2. ovog člana dao mito na zahtev ovlašćenog ili odgovornog lica i prijavio delo pre nego što je bilo otkriveno ili pre nego što je saznao da je delo otkriveno, sud ga može osloboditi kazne.

503. Pasivno podmićivanje je propisano kao krivično delo u članovima 428-422 Krivičnog zakona. Relevantne odredbe razlikuju tri vrste postupanja: ukoliko je mito tražen ili uzet pre izvršenja službene radnje: (1) da ovlašćeno lice postupi ili ne postupi u skladu sa svojim službenim dužnostima (odnosno zakonite službene radnje ili propusti); (2) da ovlašćeno lice postupi ili ne postupi u suprotnosti sa svojim službenim dužnostima (odnosno nezakonite službene radnje ili propusti); (3) ukoliko je mito tražen ili uzet nakon izvršenja ili ne izvršenja službene radnje 422(3.2).

#### **Član 428 – Primanje mita**

1. Ovlašćeno lice koje zatraži ili primi, neposredno ili posredno, nezasluženi poklon ili korist, za sebe ili drugoga, ili koje primi ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi, da to lice postupi, odnosno da ne postupi u skladu sa svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.
2. Ovlašćeno lice koje zatraži ili primi, neposredno ili posredno, nezasluženi poklon ili korist, za sebe ili drugoga, ili koje primi ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi, da to lice postupi, odnosno da ne postupi suprotno svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od tri (3) do dvanaest (12) godina.
3. Kada se delom iz stava 1. ovog člana ostvari imovinska korist od preko petnaest hiljada (15.000) EUR, izvršilac će se kazniti novčano i kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.

#### **Član 422 – Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja.**

1. Ovlašćeno lice koje, koristeći se svojim položajem ili ovlašćenjima, prekorači svoja ovlašćenja ili ne izvrši svoje službene dužnosti, sa namerom da stekne bilo kakvu korist za sebe ili drugoga, ili da učini štetu drugom licu ili težu povredu prava drugoga, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.

2. U svrhe ovog člana, zloupotreba službenog položaja uključuje, ali se ne ograničava na:

.....

2.3. prihvatanje bilo kog poklona, naknade ili koristi bilo koje vrste za obavljanje službene dužnosti, osim ukoliko je prihvatanje poklona, naknade ili koristi zakonom dozvoljeno;

### Elementi krivičnog dela

#### *“Domaći javni zvaničnik”*

504. Krivični zakon Kosova definiše domaćeg javnog zvaničnika kao “ovlašćeno lice”. Stoga, u skladu sa članom 120.2 KZ ovlašćenim licem se smatra: a) izabrano ili imenovano lice u državnom organu; b) ovlašćeno lice u državnom organu, poslovnom subjektu ili drugom pravnom licu, koje prema zakonu ili prema drugim odredbama donetim u skladu sa zakonom, vrši javna ovlašćenja ili c) lice koje obavlja određene službe dužnosti na osnovu ovlašćenja propisanog zakonom.

505. Gorenavedeno značenje izraza odnosi se na lica koja obavljaju službene dužnosti ili obavljaju zvanične funkcije u državnim organima (uključujući predsednike opština i ministre, sudije i tužioce), bez obzira na vrstu njihovog ugovora i privremeni/stalni karakter funkcija koje obavljaju. Širok delokrug značenja izraza takođe dozvoljava da se to odnosi i na pojedince kojima je zakonom dato javno ovlašćenje obavljaju određene dužnosti državne uprave ili da pružaju javne usluge ili da obavljaju određene službene dužnosti (na primer lekari, nastavnici i profesori, instruktori vožnje, socijalni radnici, itd.), zaposleni u javnim preduzećima, itd.

#### *“Obećavanje, nuđenje ili davanje” (aktivno podmićivanje)*

506. Elementi “obećavanja”, “nuđenja” i “davanja” su izričito sadržani u krivičnom odredbama koje se odnose na aktivno podmićivanje.

#### *“Tražiti ili primiti, prihvatiti ponudu ili obećanje” (pasivno podmićivanje)*

507. Elementi “traženja ili primanja” i “prihvatanja ponude ili obećanja” takođe su izričito sadržani u krivičnim odredbama koje se odnose na pasivno podmićivanje.

508. Kao što je već navedeno u prethodnom delu teksta, KZ Kosova takođe propisuje kao krivična dela slučajevne kada je mito tražen ili uzet nakon izvršenja – ili neizvršenja – službene radnje. Prema tome, član 422.2.3 KZ (podmićivanje *a posteriori*) odnosi se na “prihvatanje svakog poklona, naknade ili pogodnosti bilo koje vrste kao rezultat obavljanja službene dužnosti (osim ukoliko je prihvatanje poklona, naknade ili pogodnosti dozvoljeno zakonom)”. Kao takva, ova odredba može učiniti krivično gonjenje podmićivanja lakšim, na primer, u slučajevima ponovljenih dela podmićivanja ili kada je došlo do dogovora da će se mito platiti nakon izvršenja, odnosno ne izvršenja službene radnje, a tužilaštvo ima poteškoća da dokaže postojanje takvog dogovora (zvaničnog ili nezvaničnog) između lica koje je dalo mito i lica koje je primilo mito. Dalje pojedinosti o obimu zakonitog prihvatanja poklona su date u Zakonu o prijavljivanju, poreklu i proveru imovine visokih funkcionera i o prijavljivanju, poreklu i proveru poklona za sve javne funkcionere, br. 04/L-050, član 11, Primanje poklona (videti takođe stav 311 ranije u tekstu).

*“Bilo kakva nepropisna korist”*

509. Relevantne odredbe Krivičnog zakona koje se tiču podmićivanja jasno se odnose na izraz “nepropisan poklon ili korist”. Pravila o poklonima navedena su u Zakonu o prijavljivanju imovine i Zakonu o sprečavanju sukoba interesa. U pravilu, javni zvaničnik ne može da prihvati nikakav novčani poklon. Upotreba izraza “bilo koji” odnosi se na to da su kako materijalne tako i nematerijalne koristi obuhvaćene konceptom poklona ili koristi.

*“Neposredno ili posredno”*

510. Relevantne odredbe o podmićivanju odnose se na dela koja mogu da budu izvršena “neposredno ili posredno”.

*“Za sebe ili za drugo lice”*

511. Izraz “za sebe ili za drugo lice” nalazi se samo u pasivnom krivičnom delu podmićivanja. Treća lica korisnici nisu izričito navedeni u aktivnom krivičnom delu podmićivanja.

*“Izvršavanje ili neizvršavanje svojih dužnosti”*

512. Zakonski propisi izričito govore i o pozitivnim – zakonitim i o nezakonitim – radnjama i propustima, pod uslovom da su u delokrugu službenih dužnosti.
513. Da bi se desilo delo podmićivanja, nije potrebno da radnja ili propust zvaničnika budu, kao takvi, nezakoniti. Međutim, izvršenje/propust nezakonite službene radnje prate rigoroznije sankcije.

*“Počinjeno sa umišljajem”*

514. Krivičnim zakonom Kosova propisuje se, u članu 17, da su lica krivično odgovorna ukoliko izvrše krivično delo sa umišljajem ili iz nehata. Međutim krivična odgovornost za izvršenje krivičnog dela iz nehata primenjuje se samo kada je to izričito propisano zakonom. Stoga, pošto se odredbama o podmićivanju ne pominje da takva dela mogu biti izvršena iz nehata može se zaključiti *a sensu contrario* (na osnovu suprotne argumentacije) da takva dela mogu biti izvršena samo sa umišljajem.

Sankcije

515. Aktivno podmićivanje u pogledu zakonitih službenih radnji ili propusta se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine (član 429 (1) Krivičnog zakona). U slučajevima gde je mito dat da bi se izvršile nezakonite službene radnje ili propusti, zaprećena kazna je kazna zatvora u trajanju od tri (3) meseca do tri (3) godine i novčana kazna (član 429 (2) Krivičnog zakona). Ukoliko je delom ostvarena imovinska koristi u iznosu većem od 15.000 EUR, zaprećena kazna je zatvorska kazna u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina i novčana kazna (član 429 (3) Krivičnog zakona). Novčane kazne za fizička lica ne mogu biti manje od 100 EUR ili veće od 500.000 EUR (član 46 Krivičnog zakona).

516. Pasivno podmićivanje u vezi sa zakonitim službenim radnjama ili propustima kažnjava se novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina (član 428 (1) Krivičnog zakona). U slučajevima kada se mito zatraži ili primi za izvršenje ili propust nezakonitih službenih radnji, zaprećena kazna je kazna zatvora u trajanju od tri (3) do dvanaest (12) godina i novčana kazna (član 428 (2) Krivičnog zakona). Ukoliko se delom ostvari materijalne koristi u iznosu većem od 15.000 EUR, zaprećena kazna je kazna zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina i novčana kazna (član 428 (3) Krivičnog zakona). U slučajevima kada je mito zatražen ili uzet nakon izvršenja službene radnje, zaprećena kazna je kazna zatvora u trajanju do pet (5) godina zbog zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja (član 422, Krivičnog zakona).
517. Važeće sankcije za ostala slična dela su: do tri (3) godine zatvora za sukob interesa (član 424 Krivičnog zakona): do pet (5) godina zatvora za prevaru u vršenju službe (član 426, Krivičnog zakona). Važeća sankcija za gore navedena krivična dela može da bude u rasponu od jedne (1) do dvanaest (12) godina zatvora u slučaju otežavajućih okolnosti.
518. Osim gore navedenih osnovnih kazni, dopunske kazne koje su navedene u Opštem delu Krivičnog zakona se primenjuju između ostalog na krivična dela aktivnog i pasivnog podmićivanja. U tom kontekstu, član 62 KZ propisuje dopunske kazne kao što su, između ostalog, zabrana vršenja funkcija u javnoj upravi ili javnim službama ili konfiskacija. Ova zabrana može se izreći za vremenski period u trajanju od jedne (1) do pet (5) godina (član 65 KZ) i primenjuje se na fizička lica kojima je izrečena kazna zatvora.
519. Osim opštih odredbi u vezi sa podmićivanjem, postoje neke posebne odredbe koje se odnose na aktivno i pasivno podmićivanje u vezi sa glasanjem (član 215 KZ), sklapanje štetnih ugovora (član 291 KZ) i bekstvo lica lišenih slobode (član 405 KZ). Članom 215.1 KZ propisuje se kao krivično delo kada lice obeća, nudi, daje nepropisnu korist ili poklon bilo kom licu, sa namerom da utiče na to lice da glasa, ne glasa, glasa za ili protiv određenog lica ili predloga ili da poništi glasački listić na bilo kakvim izborima ili referendumu (sankcija: zatvorska kazna u trajanju od 1 do 5 godina). Članom 215.2 KZ propisuje se kao krivično delo kada lice traži ili prima bilo kakvu nepropisnu korist ili poklon za sebe ili za drugo lice ili prihvati ponudu ili obećanje takve koristi ili poklona sa ciljem da glasa ili ne glasa, da glasa za ili protiv određenog lica ili predloga, da poništi glas, na bilo kakvim izborima ili referendumu (sankcija: kazna zatvora u trajanju od 1 do 5 godina). Za lica koja služe kao posrednici i time čine povredu odredbi stavova 1 ili 2 ovog člana zaprećena je kazna zatvora u trajanju od 1 do 5 godina. Ukoliko je prethodno navedena dela počinio član Izborne komisije ili svako drugo lice kojem su poverena ovlašćenja u vezi sa glasanjem, zaprećena kazna je zatvorska kazna u trajanju od 3 do 5 godina.
520. Osim toga, sklapanje štetnih ugovora u smislu člana 291 KZ koji su u suprotnosti sa datim ovlašćenjima i štete poslovnoj organizaciji kažnjava se kaznom zatvora u trajanju od 1 do 10 godina ukoliko, između ostalog, izvršilac primi mito.
521. Takođe, bekstvo svakog lica lišenog slobode iz zatvora pomoću mita kažnjava se u skladu sa članom 405.2 KZ kaznom zatvora u trajanju do 5 godina dok se pomaganje u bekstvu lica koje zatvoreno pomoću mita kažnjava u skladu sa članom 406.2 KZ kaznom zatvora u trajanju od 3 meseca do 5 godina.

## Kriminalna organizacija, krivična dela organizovane korupcije

522. Krivični zakon Kosova ne sadrži nijednu konkretnu odredbu koja se odnosi na krivična dela organizovane korupcije. No ipak, postoje članovi koji govore o organizovanom kriminalu i organizovani kriminalnim grupama. Izraz "organizovana kriminalna grupa" je definisan u članu 120 KZ kao "strukturno udruženje od tri ili više lica, koje postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više teških krivičnih dela radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge materijalne koristi".
523. Osim toga, članom 283 KZ (Učešće u organizovanju ili organizovanje organizovane kriminalne grupe) propisuje se, između ostalog, da svako lice koje, sa namerom i znanjem bilo o ciljevima i opštoj delatnosti organizovane kriminalne grupe ili o nameri grupe da izvrši jedno ili više krivičnih dela koja su kažnjiva kaznom zatvora od najmanje četiri (4) godine, uzme aktivno učešće u kriminalnim aktivnostima grupe, sa znanjem da će takvo učešće doprineti realizovanju kriminalnih radnji grupe, kazniće se novčano u iznosu do dvesta pedeset hiljada (250.000) EUR i kaznom zatvora u trajanju od najmanje sedam (7) godina.
524. Zakonodavstvo Kosova u velikoj meri ispunjava uslove međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Međutim, i dalje postoje pitanja koja su u nastavku identifikovana i navedena.
525. Delo podmićivanja domaćih javnih zvaničnika propisano je kao krivično delo u dve glavne odredbe, odnosno u članu 429 KZ (aktivno podmićivanje) i 428 KZ (pasivno podmićivanje). Ove odredbe obuhvataju sve vrste aktivnog podmićivanja (obećavanje, nuđenje i davanje) i pasivnog podmićivanja (traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja) kao što je propisano Konvencijom Saveta Evrope. Član 430 KZ odnosi se na aktivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika. U tim članovima mito je opisan kao "svaki nepropisan poklon ili korist", dok Konvencija koristi formulaciju "svaka nezaslužena korist". Sagovornici sa kojima se razgovaralo tokom posete na terenu potvrdili su da nije samo novac obuhvaćen ovim članovima veći nepropisna materijalna ili nematerijalna korist bez obzira na njenu vrednost sve dok bi svrha takve koristi bila da se utiče na postupanje javnog zvaničnika u službi. Sa druge strane, članovi koji se odnose na aktivno podmićivanje (članovi 429 i 430 KZ) ne odnose se direktno na situacije gde su kao korisnici uključena treća lica – na primer, kada mito nije dat lično ovlašćenom licu već, recimo, njegovoj ženi ili nekom drugom licu, u suprotnosti sa konvencijom - "za sebe ili za drugo lice" - i u suprotnosti sa članom koji se odnosi na pasivno podmićivanje, član 428 KZ - "za sebe ili za drugo lice". Zbog toga se preporučuje **da se preuzmu zakonodavne mere kako bi se i na korisnike kao treća lica neposredno odnosili članovi 429 i 430 KZ u vezi sa aktivnim podmićivanjem.**
526. U pogledu vrste radnji koje javni zvaničnik izvršava ili propušta da izvrši u kontekstu krivičnog dela podmićivanja, te radnje moraju da budu obuhvaćene u članovima 428, 429 i 430 KZ "u okviru svojih službenih dužnosti". Član 428 i 429: "da postupi u skladu sa svojim službenim dužnostima" i 430: "da postupi u sklopu vršenja svojih službenih dužnosti". Prilikom definisanja javnog zvaničnika u članu 120.2.2 navedeno je da je domaći javni zvaničnik lice koje vrši javna ovlašćenja, a da je strano ovlašćeno lice svako lice sa zakonodavnim, izvršnim, upravnim ili sudskim ovlašćenjima strane države. U konvenciji vrste radnji koje treba da se izvrše trebalo bi da budu *u sklopu vršenja svojih dužnosti*. Pitanje je da li bi radnje i propusti koji su potpuno izvan službene

dužnosti ili zakonskih nadležnosti zvaničnika, ali koje on ima mogućnost da izvrši zahvaljujući funkciji na kojoj se nalazi, bile direktno obuhvaćene odredbama o podmićivanju (npr. dopuštanje uvida u poverljive informacije kojima javni zvaničnik ima pristup tokom obavljanja svoje funkcije u situacijama gde prikupljanje ili otkrivanje takvih informacija nije striktno u delokruga rada dotičnog zvaničnika). Sagovornici sa kojima smo se susreli tokom posete na terenu objasnili su da su značenja različitih formulacija ista kao i u Konvenciji ali da je prevod članova na engleski jezik takođe razlog što postoje razlike u tekstu u različitim članovima. Ministarstvo pravde je kao rezultat toga dalo dalja objašnjenja u vezi sa pitanjem: "Kontrolisanja prevoda članova Krivičnog zakona Kosova (u daljem tekstu: KZ): u čl. 428 i čl. 429, formulacija "postupa u skladu sa svojim službenim dužnostima" odgovora formulaciji na albanskom jeziku "të veprojë ose të mos veprojë në pajtim me detyrën e tij zyrtare". Ista albanska formulacija je upotrebljena u članu 430, dok je u članu 430 u verziji na engleskom jeziku upotrebljena sledeća formulacija: "u sklopu vršenja svojih službenih dužnosti". Postoji razlika koja se može uočiti; međutim, mi nemamo ovlašćenje da tumačimo njenu sadržinu. Možda je u pitanju greška koja se javila tokom prevoda teksta. U tom slučaju, važno je napomenuti da je albanski jezik taj sa kojeg će se vršiti poslednje tumačenje. Objašnjenje koje možemo da ponudimo u pogledu člana 120 KZ je slično onom koje je dato u prethodnom delu teksta. U ovom konkretnom slučaju, formulacija "vrši javna ovlašćenja" odgovara albanskoj formulaciji "ushtron detyra të posaçme". Smatramo da ovakva vrsta prevoda nije odgovarajuća. Druga formulacije "obavljanje javne funkcije" odgovora "ushtron funksion publik". Prevod u ovom slučaju je odgovarajući. Što se tiče pitanja samog odnosa između formulacija "vrši javna ovlašćenja" – "obavlja javnu funkciju" nemamo mandat da tumačimo značenje ovih formulacija. Ono što možemo da ponudimo što se tiče objašnjenja je to da ukoliko ima nedoumica da verzija na albanskom jeziku ima primat. Zbog toga preporučujemo **da vlasti osiguraju da nema praznina u sistemu i ukoliko je potrebno da se preduzmu zakonodavne mere da krivična dela aktivnog i pasivnog podmićivanja u javnom sektoru obuhvataju sva postupanja/propuste prilikom obavljanja funkcija ovlašćenog lica, bez obzira da li je to u delokrugu dužnosti zvaničnika ili ne.**

527. Što se tiče delokruga izvršilaca, širi opis izraza "zvaničnik" sadržan je u članu 120 KZ koji sadrži različite kategorije lica koja su obuhvaćena Konvencijom.

**b) Podmićivanje članova domaćih javnih skupština (član 4 ETS 173)**

528. Nema posebnih odredbi koje se odnose na zasebno podmićivanje članova domaćih skupština. Međutim, one mogu biti obuhvaćene konceptom 'javnih zvaničnika' kao što je već objašnjeno u članu 120 KZ. Elementi dela i važeće sankcije koje su detaljnije navedene pod podmićivanjem javnih zvaničnika primenjuju se shodno na podmićivanje članova domaćih javnih skupština.

**c) Podmićivanje stranih javnih zvaničnika (član 5 ETS 173)**

529. Krivični zakon ima poseban član koji se odnosi na aktivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika.

**Član 430 – Podmićivanje stranog javnog zvaničnika**

1. Svako lice koje obeća, ponudi ili da, neposredno ili posredno, bilo koju nezasluzenu korist stranom javnom zvaničniku, tako da strani javni zvaničnik, ili drugo lice, postupi ili da ne postupi

*u skladu sa svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.*

*2. Svako lice koje obeća, ponudi ili da, neposredno ili posredno, bilo koju nezasluženu korist stranom javnom zvaničniku, tako da strani javni zvaničnik ili drugo lice, postupi ili da ne postupi u suprotnosti sa svojim službenim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do pet (5) godina.*

*3. Kada je delom iz stava 1. ovog člana ostvarena korist u iznosu većem od (15.000) EUR, izvršilac će se kazniti novčano i kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.*

*4. Poklon ili korist ponuđena ili prihvaćena kršenjem ovog člana biće zaplenjena.*

530. Član 120.3 KZ definiše koncept "stranog ovlašćenog lica ili stranog javnog zvaničnika" kao:

- (1) svako lice sa zakonodavnim, izvršnim, upravnim ili sudskim ovlašćenjima strane države, bilo da je imenovano ili izabrano;
- (2) svaki arbitar koji obavlja funkciju prema domaćim zakonima o arbitraži strane države;
- (3) svako lice koje obavlja javnu funkciju za stranu državu, uključujući javnu instituciju ili javno preduzeće;
- (4) svaki zvaničnik, zaposleni ili predstavnik javne međunarodne organizacije i njihovih tela;
- (5) svaki član međunarodne parlamentarne skupštine;
- (6) svaki sudija, tužilac ili zvaničnik međunarodnog suda ili tribunala koji ima nadležnost na teritoriji Kosova.

531. Razlika između dve vrste krivičnih dela (zakonite ili nezakonite službene radnje ili propusta) takođe se odnosi na stranog javnog zvaničnika u članu 430 KZ. Sledeći elementi krivičnog dela ("obećavanje", "nuđenje" i "davanje", "nepropisnog poklona ili koristi", "neposredno ili posredno", "da postupi ili da ne postupi u sklopu vršenja svojih službenih dužnosti", "izvršeno sa umišljajem") obuhvaćeni su na sličan način kao i dela podmićivanja domaćih javnih zvaničnika. Međutim, element "za sebe ili za drugo lice" nije izričito obuhvaćen iako se u pominje formulaciji "strani javni zvaničnik ili drugo lice".

532. Aktivno podmićivanje u pogledu zakonitih službenih radnji ili propusta stranog javnog zvaničnika se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina (član 430 (1) Krivičnog zakona). U slučajevima kada se mito daje da strano zvanično lice učini ili da ne učini nezakonite službene radnje ili propuste predviđena kazna je kazna zatvora je u trajanju od jedne (1) do pet (5) godina i novčana kazna (član 430 (2) Krivičnog zakona). Ukoliko se delom ostvari korist u iznosu većem od 15.000 EUR, izvršilac će se kazniti novčano i kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina (član 430 (3) Krivičnog zakona).

**d) Podmićivanje članova stranih javnih skupština (član 6 ETS 173)**

533. Članovi stranih javnih skupština se smatraju stranim zvaničnicima i na njih se odnose odredbe o aktivnom podmićivanju sadržane u članu 430. Pasivno podmićivanje koje se odnosi na strane javne zvaničnike, uključujući članove stranih javnih skupština sadržano je u članu 428 Krivičnog zakona. Elementi/koncepti dela i važeće sankcije koje su navedene za pasivno podmićivanje domaćih javnih zvaničnika i aktivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika odnose se na podmićivanje članova stranih javnih skupština.



**e) Podmićivanje u privatnom sektoru (članovi 7 i 8 ETS 173)**

534. Član 316 (Neopravdao davanje poklona) i član 315 KZ (Neopravdao prihvatanje poklona) obuhvataju do određenog stepena koncepte aktivnog i pasivnog podmićivanja u privatnom sektoru.

**Član 316 – Neopravdao davanje poklona**

*Neopravdao davanje poklona*

- 1. Svako lice koje dâ, pokuša da dâ, ili obeća da će dati nesrazmernu nagradu, poklon ili drugu korist, licu koje se bavi privrednom delatnošću, da bi zanemarilo interese svoje poslovne organizacije ili pravnog lica ili da bi izazvalo štetu svojoj poslovnoj organizaciji ili pravnom licu prilikom zaključivanja ugovora ili izvršenja usluge, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*
- 2. Svako lice koje dâ, pokuša da dâ, ili obeća da će dati nesrazmernu nagradu, poklon ili drugu korist licu koje se bavi ekonomskom delatnošću da bi pribavilo bilo kakvu neopravdanu korist u zaključenju ugovora ili izvršenju usluga, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*
- 3. Ukoliko izvršilac dela iz stavova 1. ili 2. ovog člana da nagradu ili poklon kako je traženo i prijavi delo pre nego što bude otkriveno ili pre nego što to lice sazna da je delo otkriveno, sud ga može osloboditi kazne.*
- 4. Data nagrada ili poklon će biti zaplenjeni, izuzev u slučaju iz stava 3 ovog člana, kada mogu biti vraćeni licu koje ih je dalo.*

**Član 315 – Neopravdao prihvatanje poklona**

- 1. Svako lice koje, u toku obavljanja ekonomske delatnosti, traži ili primi nesrazmernu nagradu, poklon ili drugu korist da bi zanemarilo interese svoje poslovne organizacije ili pravnog lica ili da bi izazvalo štetu svojoj poslovnoj organizaciji ili pravnom licu prilikom zaključivanja ugovora ili davanja saglasnosti za izvršenje usluge, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*
- 2. Svako lice koje, prilikom izvršenja dela iz stava 1 ovog člana, traži ili primi nesrazmernu nagradu, poklon ili drugu korist za sebe ili drugo lice u zamenu za zaključenje ugovora ili davanje saglasnosti za izvršenje usluge, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*
- 3. Svako lice koje, prilikom izvršenja dela iz stava 1 ovog člana, traži ili prihvati nagradu, poklon ili drugu korist nakon zaključenja ugovora ili izvršene usluge, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do godinu dana.*
- 4. Primljeni poklon ili nagrada će biti zaplenjeni.*

Elementi dela

535. Samo "davanje" i "obećavanje" što se tiče aktivne strane i "traženje" i "prihvatanje" su uključeni u obe odredbe. Elementi "nuđenja" i "prihvatanja ponude ili obećanja" nedostaju u njihovim definicijama. Koncept "svake nepropisne koristi" pretočen je upućivanjem na reči "nesrazmerne nagrade, poklona ili neke druge koristi" (član 316.1 KZ) ili "nagrada, poklon ili neka druga korist" (član 315.3 KZ). Element "za sebe ili nekog drugog" nedostaje u članovima 315 i 316 KZ, ali se pojavljuje u stavu 2 člana 315 KZ ("za sebe ili drugo lice"). Koncept "neposredno ili posredno" nedostaje u obe odredbe. U pogledu formulacije "da postupi ili da ne postupi u sklopu vršenja svojih dužnosti", je izraženo rečima "da bi zanemarilo interese svoje poslovne organizacije ili pravnog lica ili da bi izazvalo štetu svojoj poslovnoj organizaciji ili pravnom licu prilikom zaključivanja

ugovora ili izvršenja usluge [ili davanja saglasnosti za izvršenje usluge – 315.1 KZ] koje se pojavljuju samo u članovima 315.1 i 316.1 KZ. Kada se radi o elementu umišljaja u oba krivična dela to je iskazano formulacijom “da bi ... izazvalo štetu...” ili “kako bi steklo bilo kakvu neopravdanu korist”.

*“Lica koja, u bilo kom svojstvu, rukovode subjektima u privatnom sektoru ili rade za njih”*

536. Formulacija koja je upotrebljena u obe odredbe je “lice koje se bavi privrednom delatnošću”. Nije jasno da li se ovo odnosi na svako lice koje radi za subjekat u privatnom sektoru u bilo kom svojstvu.

*“tokom obavljanja poslovne delatnosti”; “...povredom dužnosti”*

537. Formulacija “tokom obavljanja poslovne delatnosti” navedena je u obe odredbe izrazom “prilikom sklapanja ugovora ili [davanja saglasnosti za] izvršenje usluge”. Takva formulacija se čini više ograničenom.

### Sankcije i sudske odluke

538. *Aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru se kažnjava kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine i novčanom kaznom. U slučajevima olakšavajućih okolnosti (traženje ili prihvatanje mita nakon sklapanja ugovora ili izvršenja usluge) zaprećena je kazna zatvora u trajanju do jedne (1) godine i novčana kazna (član 315.3 KZ). U obe odredbe, poklon ili nagrada se obavezno trajno oduzimaju. Tu su i “Dopunske kazne” (član 62 i članovi koji slede u KZ) kao što su, između ostalog, naredba da se plati kompenzacija za gubitak ili štetu (član 64 KZ), zabrana obavljanja profesije, delatnosti ili dužnosti (član 66 KZ) ili zaplena predmeta (član 69 KZ). Ova zabrana može da se izrekne u trajanju od jedne (1) do pet (5) godina (član 66 KZ) i primenjuju se na fizička lica koja su kažnjena kaznom zatvora.*

539. Što se tiče oblasti podmićivanja u privatnom sektoru, članovi 315 i 316 su analizirani u pogledu prethodnog ispitivanja raznih članova u KZ koji se odnose na podmićivanje. Već smo istakli da ti članovi nisu u skladu sa uslovima koji proističu iz članova 7 i 8 Konvencije ETS 173. Stoga preporučujemo **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje kojima bi se osiguralo da se korupcija u privatnom sektoru propiše kao krivično delo u skladu sa članovima 7 i 8 Konvencije.**

#### **f) Podmićivanja zvaničnika u međunarodnim organizacijama (član 9 ETS 173)**

540. Objašnjenje koje je dato u prethodnom delu za članove stranih javnih skupština se takođe primenjuje i u ovom kontekstu.

#### **g) Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština (član 10 ETS 173)**

541. Objašnjenje koje je dato u prethodnom delu za članove stranih javnih skupština se takođe primenjuju i u ovom kontekstu.

#### **h) Podmićivanje sudija i zvaničnika međunarodnih sudova (član 11 of ETS 173)**

542. Objašnjenje koje je dato u prethodnom delu za članove stranih javnih skupština se takođe primenjuju i u ovom kontekstu.

**i) Trgovina uticajem (član 12 ETS 173)**

543. Trgovina uticajem je propisana kao krivično delo u članu 431 KZ kako u svom aktivnom (stav 2) tako i u svom pasivnom obliku (stav 1).

**Član 431 – Trgovina uticajem**

1. Svako lice koje zatraži ili primi, neposredno ili posredno, bilo koji nezasluženi poklon ili korist, za sebe ili drugoga, ili primi ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi, da bi izvršio neprimeren uticaj na donošenje odluke od strane ovlašćenog lica ili stranog javnog zvaničnika, bilo da je taj uticaj izvršen ili ne, i bilo da taj uticaj dovede do željenog rezultata ili ne, kazniće se kaznom zatvora u trajanju do osam (8) godina.

1. Svako lice koje obeća ili da, neposredno ili posredno, bilo koji nezasluženi poklon ili korist drugom licu, za to lice ili drugoga, kako bi to lice iskoristilo neprimereni uticaj na donošenje odluke od strane ovlašćenog lica ili stranog javnog zvaničnika, bilo da je taj uticaj izvršen ili ne, i bilo da taj uticaj dovede do željenog rezultata ili ne, kazniće se kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.

3. Poklon ili korist primljeni ili nuđeni kršenjem ovog člana biće zaplenjeni.

Elementi dela

*“Tvrđi ili potvrdi da može da izvrši neregularan uticaj na donošenje odluka (javnih zvaničnika)”*

544. Ovaj koncept je primenljiv u članu 431.1 KZ sledećom formulacijom teksta “ da bi izvršio neprimeren uticaj na donošenje odluke od strane ovlašćenog lica ili stranog javnog zvaničnika, bilo da je taj uticaj izvršen ili ne, i bilo da taj uticaj dovede do željenog rezultata ili ne”.

*Ostali sastavni elementi*

545. Sastavni elementi krivičnog dela podmićivanja u velikoj meri se primenjuje na aktivnu i pasivnu trgovinu uticajem.

Sankcije i sudske odluke

546. *Aktivna trgovina uticajem se kažnjava kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina i novčanom kaznom. Zaprećena kazna za pasivnu trgovinu uticajem je novčana kazna i kazna zatvora u trajanju do osam (8) godina. “Dopunske kazne” (član 62 i članovi koji slede u KZ), kao što je navedeno pod podmićivanjem domaćeg javnog zvaničnika takođe se primenjuje na trgovinu uticajem. Poklon ili korist koja je dobijena ili ponuđena mora trajno da se oduzme.*

547. Trgovina uticajem je propisana kao krivično delo kako u svom aktivnom tako i u svom pasivnom obliku. Materijalne komponente krivičnog dela, odnosno, izvršena dela, nepropisno stečene materijalne i nematerijalne koristi, treća lica kao korisnici i izvršenje preko posrednika su u skladu sa članom 12 Konvencije. U opštinskim i okružnim sudovima tokom perioda od 2008. do 2011. god. nije bilo sudskih odluka (osuđujućih presuda) ni za jedan od dva oblika trgovine uticajem.

**j) Podmićivanje domaćih arbitara (član 1, stavovi 1 i 2 i članovi 2 i 3 ETS 191) i podmićivanje stranih arbitara (član 4 ETS 191)**

548. Domaći arbitri<sup>398</sup> su izgleda obuhvaćeni odredbama koje se odnose na podmićivanje/trgovinu uticajem imajući u vidu veoma opštu definiciju izraza "ovlašćeno lice" kao što je navedeno u članu 120.2 KZ. U pogledu inostranih sudija, izgleda da se na njih odnose članovi 430 i 431 KZ zbog definicije "strano ovlašćeno lice ili strani javni zvaničnik" kao što je objašnjeno u članu 120.3 KZ i na koji se upućuje u gore navedenim odredbama. Stoga član 120.3 (3.2) KZ obuhvata "svakog arbitra koji vrši funkcije u skladu sa nacionalnim zakonom o arbitraži strane države".

**k) Podmićivanje domaćih porotnika (član 1, deo 3 i član 5 ETS 191) i podmićivanje stranih porotnika (član 6 ETS 191)**

549. Pojam porotnika je nepoznat u domaćem pravnom sistemu. Na Kosovu postoje sudije porotnici koje imenuje predsednik Kosova na predlog SSK (član 18 Zakona o SSK). Oni potpadaju pod pojam "javnog zvaničnika". Elementi krivičnog dela i sankcije koje se primenjuju za podmićivanje/trgovinu uticajem domaćih javnih zvaničnika takođe se primenjuju na podmićivanje/ trgovinu uticajem sudija porotnika.

550. Što se tiče stranih porotnika, član 120.3 (3.1) KZ definicijom obuhvata "Strano ovlašćeno lice ili stranog javnog zvaničnika" "svako lice sa [...] sudskim ovlašćenjima strane države bilo da je imenovano ili izabrano". Tako da se čini da se na njih odnose članovi 430 i 431 KZ". Elementi dela i važeće sankcije navedene pod podmićivanjem/trgovinom uticajem stranih javnih zvaničnika primenjuje se shodno na podmićivanje/trgovinu uticajem stranih porotnika.

551. Sankcije koje su propisane za podmićivanje se razlikuju u zavisnosti od činjenja ili nečinjenja dotičnog zvaničnika na osnovu dobijenog mita za obavljanje njegovih odnosno njenih dužnosti i konkretnije zakonitu ili nezakonitu prirodu ovog činjenja/nečinjenja (bez obzira da li je došlo ili nije došlo do povrede dužnosti). Isto tako, postojeće kazne za pasivno podmićivanje/trgovinu uticajem su rigoroznije od onih koje su predviđene za aktivno podmićivanje/trgovinu uticajem. Sve u svemu sankcije su izgleda efikasne, srazmerne i imaju svrhu odvratanja.

**Radnje saučesništva**

552. Shodno članu 28 KZ, pokušaj se kažnjava za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora u trajanju od tri ili više godina. Pokušaj izvršenja drugog krivičnog dela je kažnjiv samo ukoliko je to izričito predviđeno zakonom. Sa druge strane, kada dva ili više lica zajednički izvrše krivično delo učešćem u krivičnom delu ili značajno doprinoseći njegovom izvršenju na bilo koji način, svako od njih će biti odgovorno i kažnjeno na način predviđen za to krivično delo (saučesništvo).<sup>399</sup> Dela saučesništva uključuju dela saizvršilaštva (član 31 KZ), podstrekivanja (član 32 KZ), pomaganja (član 33 KZ), pristanka na izvršenje krivičnog dela (član 35 KZ). Ova dela predstavljaju krivična dela i

<sup>398</sup> Uredbe o radu domaćih arbitra su navedene u Poglavlju XXXI Zakona o parničnom postupku (zakon br. 03/L-006 od 30/06/2008) i Zakona o arbitraži (zakon br. 02/L-075 of 26/01/2007).

<sup>399</sup> Krivični zakon Kosova, član 31.

kažnjavaju se blaže u skladu sa određenim odredbama i ograničenjima navedenim u članu 36 KZ.

553. *Pokušaj* uključuje radnju sa umišljajem prema izvršenju dela, ali radnja nije završena ili elementi nameravane radnje nisu ispunjeni. Pokušaj se kažnjava u slučajevima kada je za delo zaprečena kazna zatvora u trajanju od tri ili više godina i u drugim slučajevima ukoliko je izričito propisano zakonom. *Saizvršilaštvo* uključuje zajedničko učešće dvoje ili više lica u izvršenju krivičnog dela ili suštinski doprinos u njegovom izvršenju. *Pomoć* u izvršenju krivičnog dela uključuje, ali se ne ograničava na: davanje saveta o načinima izvršenja krivičnog dela, obezbeđivanje sredstava za izvršenje krivičnog dela, stvaranje uslova za uklanjanje prepreka za izvršenje krivičnog dela, ili obećavanje unapred da će se sakriti dokazi o izvršenom krivičnom delu, izvršiocu ili identitetu izvršioca, sredstvima korišćenim za izvršenje krivičnog dela, ili o koristi ili dobiti ostvarenoj izvršenjem krivičnog dela. *Dogovor da se izvrši krivično delo* odnosi se na sporazum da se izvrši krivično delo kao i svaku značajnu radnju u cilju izvršenja krivičnog dela (pri čemu značajna radnja nije neminovno krivično delo već značajan pripremni korak ka izvršenju krivičnog dela). *Saučesnik* je krivično odgovoran unutar okvira njegovog umišljaja ili nehata. Lice koje podstiče ili pomaže u izvršenju krivičnog dela je krivično odgovorno u okviru svog umišljaja (član 36 KZ).

#### Nadležnost

554. Važno je napomenuti da se odredbama Krivičnog zakona - "Prelazne odredbe o nadležnosti sudija i tužilaca EULEX-a u krivičnim postupcima" (član 442 KZ) navodi sledeće:
- 1. Sa stupanjem na snagu Krivičnog zakona, EULEX-ove sudije i tužioci raspoređeni na krivične postupke imaju nadležnost i ovlašćenja u svakom slučaju u kojem istragu i sudsko gonjenje može da vrši Specijalno tužilaštvo Kosova (videti član 441 KZ).
  - 2. Pre otpočinjanja neke faze u postupku, na zahtev EULEX-ovog tužioca koji radi na tom predmetu ili radi u mešovitom timu, shodno članovima 9 i 10 Zakona o nadležnosti, izboru i dodeljivanju predmeta EULEX-ovih sudija i tužilaca na Kosovu (Zakon br. 03/L-053 (12.03.2008. god.)), ili na zahtev bilo koje strane u postupku, ili na pismeni zahtev predsednika tog suda ili Opšte sednice ili Vrhovnog suda Kosova kada se odredbe o sudiji ili sudiji porotniku iz Zakona o krivičnom postupku Kosova ne primenjuju, Predsednik Skupštine EULEX-ovih sudija će imati nadležnost, iz bilo kog razloga kada se smatra da je to potrebno da bi se obezbedilo pravilno sprovođenje pravde, da odredi EULEX-ove sudije u tu fazu postupka, prema modalitetima izbora i dodeljivanja predmeta ustanovljenog u Skupštini EULEX-ovih sudija, i u skladu sa Zakonom o nadležnosti, izboru i dodeljivanju predmeta EULEX-ovih sudija i tužilaca na Kosovu, pored dela predviđenih članom 3.3 Zakona o nadležnosti, izboru i dodeljivanju predmeta EULEX-ovih sudija i tužilaca na Kosovu, za sledeća krivična dela kada istragu ili sudskog gonjenje ne vodi Specijalno tužilaštvo Kosova: 2.30. Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja, Primanje i davanje mita (članovi 422, 428 i 429) ovog zakona 2.31. Pronevera u vršenju službe, Prevara u vršenju službe (član 425 i 426) ovog zakona; 2.33. Sukob interesa (član 424) ovog zakona.

### *Princip teritorijalnosti*

555. U skladu sa Krivičnim zakonom, krivični zakoni Kosova se primenjuju na svako lice koje izvrši krivično delo u celini ili u jednom delu na teritoriji Kosova. Krivični zakoni Kosova se primenjuju na svako lice koje izvrši krivično delo u sredstvu vazdušnog ili vodenog prevoza registrovanom na Kosovu u vreme kada je krivično delo izvršeno.<sup>400</sup>
556. Članom 115 KZ propisuje se da se krivični zakoni Kosova primenjuju na svako lice ko je državljanin Kosova ili postane stanovnik Kosova nakon izvršenja dela i ko izvrši delo van teritorije Kosova do stepena da postoji dvostruka krivičnost (vanteritorijalna nadležnost). Međutim ova vrsta nadležnosti se odnosi na veliki broj krivičnih (predikatnih) dela koja su izvršena van teritorije Kosova i koja su uključena u pomenutim članovima ove odredbe (koja se odnose na pranje novca, terorizam i organizovani kriminal, itd.).

### *Princip državljanstva*

557. U pogledu stranaca (načelo državljanstva) koji izvrše krivično delo van teritorije Kosova, pravna nadležnost se utvrđuje i krivični zakoni se primenjuju čak iako se na takvo krivično delo ne upućuje u članu 115 KZ pod sledećim okolnostima: (i) krivično delo je počinjeno protiv državljanina Kosova (ii) primenjuje se načelo dvostruke krivičnosti; i (iii) izvršilac je pronađen ili je premešten na teritoriji/u Kosova (član 116 KZ).
558. Iz gore navedenog se može zaključiti sledeće: vanteritorijalna nadležnost koja se odnosi na državljane Kosova je ograničena na određena definisana krivična dela; što se tiče stranih izvršilaca postoje još dva ograničenja osim načela dvostruke krivičnosti koje je u načelu potrebno u oba slučaja.

### *Uslov dvostruke krivičnosti*

559. Kao što je već navedeno u prethodnim stavovima, potrebno je načelo dvostruke krivičnosti i delo mora da predstavlja krivično delo u skladu sa zakonom koji je na snazi u zemlji izvršioca (videti članove 115.3 i 116, 1.2 KZ).
560. Pravila nadležnosti su navedena u članu 114 KZ (teritorijalna nadležnost: dela koja su počinjena u celini i u jednom delu na teritoriji Kosova ili u sredstvu vazdušnog ili vodenog prevoza koje je registrovano na Kosovu), član 115 KZ (nacionalna nadležnost za krivična dela koja su izvršili državljani ili stanovnici Kosova u inostranstvu) i član 116 KZ (nacionalna nadležnost za krivična dela koja su počinili stranci nad državljanima Kosova u inostranstvu). Za krivična dela korupcije koja su izvršena u inostranstvu, članovi 115 i 116, zahtevaju dvostruku krivičnost jer dela podmićivanja nisu pomenuta u članu 115.1.1 koji propisuje da se krivični zakoni Kosova primenjuju na posebna krivična dela, niti u članu 115.1.2 gde krivična dela moraju da se sudski gone čak iako su izvršena u inostranstvu, na osnovu međunarodnog sporazuma koji je obavezujući za Kosovo.
561. U članu 17 Konvencije Saveta Evrope – Pravna nadležnost – navedeno je niz kriterijuma koji se odnose na pravnu nadležnost nad krivičnim delima. U skladu sa ovim članom, uslov dvostruke krivičnosti ne bi trebalo da bude prepreka da se krivična dela podmićivanja sudski gone. U tom pogledu preporučuje se **da se razmotri mogućnost**

---

<sup>400</sup> Krivični zakon, član 114.

**ukidanja uslova dvostruke krivičnosti u članovima 115 i 116 KZ u vezi sa krivičnim delima podmićivanja kada su izvršena u inostranstvu.**

*Zakonska zastarelost*

562. Opšta pravila zakonske zastarelosti u Krivičnom zakonu su navedena u Glavi X, odnosno u članovima 106 -111. Kao takva, zakonska zastarelost krivičnog gonjenja<sup>401</sup>, uključujući rok zastarelosti za izvršenje kazni<sup>402</sup>, ne može započeti nakon isteka sledećih perioda:
- trideset (30) godina nakon izvršenog krivičnog dela za koje je zaprećena kazna doživotnog zatvora;
  - dvadeset (20) godina nakon izvršenja krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od deset (10) i više godina;
  - deset (10) godina nakon izvršenog krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od pet (5) i više godina;
  - pet (5) godina od izvršenog krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od tri (3) i više godina;
  - tri (3) godine od izrečene kazne zatvora od preko jedne godine;
  - dve (2) godine od izrečene kazne zatvora do godinu dana ili novčane kazne.
563. U načelu, zakonska zastarelost krivičnog gonjenja počinje da se računa od dana od kada je krivično delo izvršeno. Ako se element dela kao ishod desi kasnije, rok zastarelosti počinje da teče od tog trenutka. Tabela u nastavku sadrži važeće rokove zakonske zastarelosti za dela podmićivanja i trgovine uticajem:

Član KZ	Krivično delo	Sankcija (zatvor)	Odgovarajuća zakonska zastarelost
<b>Podmićivanje u javnom sektoru</b>			
Aktivno podmićivanje			
429 (1)	Zakonite službene radnje/propusti Otežavajuće okolnosti	do 3 godine 1-8 godina	3 godine 10 godina
429 (2)	Nezakonite službene radnje/ propusti	3 meseca - 3 godine	3 godine
Pasivno podmićivanje			
428 (1)	Zakonite službene radnje/propusti Otežavajuće okolnosti	6 meseci – 5 godina 1 – 8 godina	5 godina 10 godina
428 (2)	Nezakonite službene radnje/ propusti	3 – 12 godina	20 godina
<b>Podmićivanje u privatnom sektoru</b>			
Aktivno podmićivanje			
316		do 3 godine	3 godine
Pasivno podmićivanje			
315		do 3 godine	3 godine
315 (3)	Nakon sklapanja ugovora ili pružanja usluge	do 1 godine	2 godine
<b>Trgovina uticajem</b>			

<sup>401</sup> *Ibid.* član 106.

<sup>402</sup> *Ibid.* član 108.

Član KZ	Krivično delo	Sankcija (zatvor)	Odgovarajuća zakonska zastarelost
Aktivna trgovina uticajem			
431 (2)		Do 5 godina	5 godina
Pasivna trgovina uticajem			
431 (1)		Do 8 godina	10 godina

564. Kada zakon predviđa više od jedne kazne za krivično delo, rok zastarelosti se određuje u skladu sa najvećom kaznom.
565. Kosovo primenjuje dva roka za krivično delo podmićivanja – zakonsku zastarelost i rok u pogledu istrage. Zakonska zastarelost krivičnog dela podmićivanja iznosi od tri do 12 godina i počinje da teče od trenutka izvršenja krivičnog dela. U skladu sa opštim pravilima Krivičnog zakona u pogledu zakonske zastarelosti u članovima 106-111, krivično gonjenje ne može da započne nakon perioda između 3 i 12 godina, u zavisnosti koji član je u pitanju. Zakonska zastarelost krivičnog gonjenja počinje da teče, kao što je već napomenuto, od dana kada je krivično delo izvršeno. Ako se element krivičnog dela kao rezultat javi kasnije, rok zastarelosti počinje da teče od tog trenutka.
566. Period zakonske zastarelosti neće teći za vreme za koje krivično gonjenje po zakonu ne može biti otpočeto ili nastavljeno, uključujući, ali ne ograničavajući se na sledeće okolnosti:
- 3.1. kada je izvršilac van teritorije Kosova i to dovede do zastoja u postupku;
  - 3.2. kada se za izvršiocem traga po poternici;
  - 3.3. kada glavni tužilac, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku, traži dokaze van teritorije Kosova; ili
  - 3.4. u toku postupka nagodbe o priznanju krivice.
4. Vreme zakonske zastarelosti neće biti računato ukoliko delo nije sudski procesuirano zbog odsustva zahteva ili ovlašćenja za procesuiranje ili zahteva za sudskim procesuiranjem od strane neke druge države.
5. Vreme zakonske zastarelosti se prekida svakom radnjom koja za cilj ima krivično gonjenje počinjenog krivičnog dela.
6. Vreme zakonske zastarelosti se takođe prekida ukoliko izvršilac izvrši još neko krivično delo jednake ili veće težine od prethodnog, pre isteka roka za zakonsku zastarelost.
7. Novo vreme zakonske zastarelosti počinje nakon svakog prekida.
8. Krivično gonjenje se zabranjuje u bilo kom slučaju kada je proteklo vreme dvostruko duže od vremena potrebnog za zakonsku zastarelost.
567. U skladu sa članom 159 ZKP, istraga mora da bude završena u roku od dve (2) godine od kada je pokrenuta. Istraga se odmah prekida ukoliko optužnica nije podignuta ili nije došlo do obustavljanja istrage, shodno članu 57 ZKP, u roku od dve (2) godine nakon pokretanja istražnih radnji. Sudija za prethodni postupak može da odobri produženje istrage za šest (6) meseci u skladu sa stavom 1 ovog člana, gde je krivična istraga složena, uključujući ali ne ograničavajući se na sledeće: ukoliko ima četvoro ili više okrivljenih lica, utvrđeno je da ima više oštećenih lica, podnet je zahtev za međunarodnu pomoć ili postoje neke druge vanredne okolnosti.



568. Državni tužilac može da donese rešenje o obustavljanju istrage ukoliko kod okrivljenog lica posle učinjenog krivičnog dela nastupi privremena duševna poremećenost ili duševna nesposobnost ili kakva druga teška bolest, ukoliko je on pobjegao ili ukoliko nastupe druge okolnosti koje privremeno sprečavaju uspešno krivično gonjenje okrivljenog lica. Vreme kada je istraga prekinuta neće biti uzeto u obzir prilikom računanja perioda za završetak istrage ili istek zakonske zastarelosti krivičnog dela (član 157, ZKP).
569. Do kraja isteka roka za istragu predmet mora da bude završen. Postoji samo ograničena mogućnost da se obustavi rad na predmetu kao što je već napomenuto. Maksimalni rok od dve godine za istrage velikih slučajeva podmićivanja izgleda da je ipak kratak uzimajući u obzir složenost predmeta i poteškoće u pogledu utvrđivanja identiteta učinilaca. Iako se mora priznati da kraći vremenski rok može biti poželjan u kontekstu sitne korupcije, izgleda da vremenski rok od dve godine nije dovoljan u velikim i složenim predmetima, posebno ukoliko su oni povezani sa inostranstvom. Ovo može da se izbegne produženjem vremenskog roka za istragu u obimnijim predmetima korupcije. Stoga se preporučuje **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje kako bi se osiguralo da vremenski rokovi istrage ne ometaju efektivnu borbu protiv korupcije.**

#### Odbrana

570. Sud može da oslobodi od krivične odgovornosti lice koje daje mito u slučajevima stvarnog kajanja (član 429 (4) KZ – Aktivno podmićivanje u javnom sektoru i 316 (3) – Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru). Stvarno kajanje može generalno da se javi kod lica koje daje mito ili lica koje prima mito ili traži ili daje nepropisnu korist i kada je lice prijavilo takav slučaj pre nego što je krivično delo bilo otkriveno ili pre nego što je saznalo da je delo otkriveno.
571. Kao što je gore navedeno sud može da odbaci krivičnu odgovornost u slučajevima stvarnog kajanja lica koje je dalo mito (član 429 (4) KZ – Aktivno podmićivanje u javnom sektoru i 316 (3) - Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru). U članu 316 jasno je navedeno da nagrada ili poklon koji je dat moraju da se trajno oduzmu, izuzev u slučajevima koji su propisani u stavu 3 kada lice može biti oslobođeno krivične odgovornosti. Postoji slična odredba u članu 429. Na sudu je da odluči da li bi takvo stvarno kajanje trebalo da oslobodi lice krivične odgovornosti – lice koje daje mito je razmislilo o tome i prijavilo krivično delo policiji, ali ne zbog toga što od javnog zvaničnika nije dobilo ono što je želelo (element iznude) i ne zato što se plašilo da će krivično delo biti otkriveno.
572. Kao što je pomenuto u prethodnom delu, nagrada ili poklon se vraća u slučajevima aktivnog privatnog podmićivanja, kada sud utvrdi da su ispunjeni uslovi stvarnog kajanja. Ne postoji odredba o ovoj situaciji u članu koji se odnosi na aktivno podmićivanje. Jedan od razloga zašto je ostavljeno sudu da odluči o oslobađanju lica od krivične odgovornosti i zašto lice nije automatski oslobođeno krivične odgovornosti je zbog toga što je od velike važnosti da se izbegne element iznude. U slučaju iznude, lice koje je davalo mito može da ima korist od stvarnog kajanja čak i ako lice nije prijavilo krivično delo organima za sprovođenja zakona. Zbog toga se preporučuje **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje da se osigura da mogućnost koju pruža posebna odbrana**

stvarnog kajanja da se mito vrati licu koje je dalo mito, a koje je prijavilo delo pre nego što je došlo do otkrivanja dela, bude ukinuta.

#### Statistički podaci

573. Što se tiče podmićivanja javnih zvaničnika, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i Policija Kosova (KP) su dostavili sledeće podatke:

Krivično delo	2010. god.	2011. god.	januar- septembar 2012. god.
<i>1. Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja</i>			
a) Predmeti pod istragom	228	32	23
b) Krivične optužbe	98	104	59
c) Protiv koliko osumnjičenih lica	307	212	147
d) Uhapšeno	47	41	19
<i>2. Krivična dela korupcije</i>			
a) Predmeti pod istragom	272	40	26
b) Krivične optužbe	140	151	68
c) Protiv koliko osumnjičenih lica	362	293	206
d) Uhapšeno	58	86	33
<i>Opšte</i>			
a) Predmeti pod istragom	722	143	116
b) Krivične optužbe	522	501	343
c) Protiv koliko osumnjičenih lica	926	815	597
d) Uhapšeno	178	188	118

Objašnjenje: Statistički podaci za 2010. god. ne predstavljaju samo broj predmeta već i predmet i PPN (*prim.prev.: nepoznata skraćenica na engleskom jeziku*), dok statistički podaci za 2011. i 2012. god. predstavljaju samo broj predmeta.

U vreme posete ni Ministarstvo unutrašnjih poslova ni Kosovska policija nisu imali informacije o tome koliko je bilo slučajeva koji su kao ishod imali podizanje optužnice ili osuđujuću presudu na sudu.

574. Sledeći statistički podaci dobijeni su na osnovu odluka opštinskih i okružnih sudova Kosova za period od 2008. do 2011. god.:<sup>403</sup>

KRIVIČNA DELA	Stari KZ	Novi KZ	2008	2009	2010	2011
Zloupotreba službenog položaja	čl. 339	čl. 422	26	45	39	46
Primanje mita	čl. 343	čl. 428	8	9	18	13
Davanje mita	čl. 344	čl. 429	19	12	5	23

Kada se radi o podmićivanju u privatnom sektoru (aktivni oblik - neopravdano davanje poklona), u opštinskim i okružnim sudovima je tokom perioda 2008-2011. god. bilo 6 osuđenih lica.

<sup>403</sup> <http://esk.rks-gov.net/ENG/justice/publications>

575. Kada se radi o podmićivanju u privatnom sektoru (aktivni oblik - neopravdano davanje poklona), u opštinskim i okružnim sudovima je tokom perioda 2008-2011. god. bilo 6 osuđenih lica.

### **Korporativna odgovornost**

(Videti takođe Deo 2.2 Izveštaja o oceni stanja na Kosovu, Projekta za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PBPPKK) - Sprečavanje pranja novca i borba protiv finansiranja terorizma (*PECK AML/CFT – Project against Economic Crime in Kosovo, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*)

#### Opšte odlike

576. Poseban zakon o "poslovnim organizacijama" (zakon br. 02/L-123 27/09/2007, u daljem tekstu: ZPO) definiše različite vrste pravnih lica koja obavljaju poslovne delatnosti. Ovaj zakon se primenjuje od oktobra 2008. godine a izmene i dopune su izvršene u junu 2011.godine (zakon br. 04/L-006). U prvobitnoj verziji zakona koristi se termin "preduzeće" koji je kasnije izmenjen i umesto kojeg se koristi termin "korporacija".<sup>404</sup>

#### Registracija

577. Kosovka agencija za privredne registre (KAPR) vrši upis svih novih preduzeća, promene podataka preduzeća, upisuje gašenje preduzeća, vrši izdavanje potvrda o registraciji sa fiskalnim brojem, izdaje potvrde za porez na dodatu vrednost, potvrde za uvoz i izvoz, daje informacije i besplatne obrasce. Preduzeća koja se upisuju u registar u KAPR-u su lična preduzeća LP (društva jednog lica), ortačka društva (OD), komanditna društva (KD), društva sa ograničenom odgovornošću i deoničarska društva. Pored gorenavedenih subjekata, strani subjekti takođe mogu registrovati svoje predstavništvo na Kosovu (koje prema zakonu mora biti upisano u registar kao strana poslovna organizacija). Predstavništvo nije zasebno pravno lice, te se u skladu s tim njegova prava i obaveze odnose na „matično“ preduzeće a ne na predstavništvo.
578. Privredni registar je centralni registar u kojem se vodi evidencija svih upisanih preduzeća. Svako upisano preduzeće se može pronaći na internetu unošenjem imena preduzeća ili identifikacionog broja preduzeća. Privredni registar je nadležan za: upis novih preduzeća, upis naziva firme, upis predstavništava inostranih preduzeća, prijem godišnjih finansijskih izveštaja i poslovnih izveštaja društava sa ograničenom odgovornošću i deoničarskih društava. Trenutno je u privrednom registru upisano 104.880 LP, 3.414 OD, 86 KD, 8.577 DOO, 388 DD i 582 strane poslovne organizacije.

#### Profesionalne zabrane

579. Članom 66 Krivičnog zakona propisuje se privremeno oduzimanje (u trajanju od 1 do 5 godina) prava obavljanja delatnosti, samostalne delatnosti, upravne ili administrativne dužnosti koja se tiče raspolaganja, upravljanja ili upotrebe imovine pravnih lica kao posledica dobijanja osuđujuće presude za bilo koje krivično delo.

---

<sup>404</sup> Kao što je dato u definicijama u zakonu br. 02/L-123 "o poslovnim organizacijama" i izmenjeno putem zakona br. 04/L-006 o "izmenama i dopunama zakona br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama".

580. U skladu sa članom 66 Krivičnog zakona osoba kojoj je izrečena osuđujuća presuda može privremeno da izgubi pravo da obavlja delatnost, samostalnu delatnost, upravnu ili administrativnu dužnost ili dužnosti koje se tiču raspolaganja, upravljanja ili upotrebe imovine pravnih lica kao posledica izricanja osuđujuće presude za bilo koje krivično delo. Koliko smo shvatili od službenika Registra nakon naše posete Agencija za privredne registre Kosova ne proverava da li je nekome ko želi da izvrši upis u registar privremeno oduzeto pravo. Kako bi borba protiv korupcije bila delotvorna preporučuje se **da se ojačaju kontrolne funkcije Registra preduzeća kako bi se osiguralo da se vrši provera i kontrola i fizičkih i pravnih lica koja osnivaju preduzeća, a u vezi sa eventualnim postojanjem krivičnog dosijea i profesionalnih diskvalifikacija ili bilo kojih drugih važnih informacija o pravnim licima u procesu registracije.**

#### Računovodstvene obaveze

581. U skladu sa Zakonom o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji, poslovne organizacije bi trebalo da pripremaju finansijske izveštaje u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (MSFI) i da primenjuju računovodstvene standarde, propise i administrativna uputstva koja je doneo Savet za finansijsko izveštavanje Kosova (SFIK).<sup>405</sup> Članom 12 Zakona o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji, propisano je da računovodstvena dokumentacija (finansijski izveštaji i prateća dokumentacija) treba da se vodi u periodu od deset godina.

#### Odgovornost pravnih lica

582. Članom 40 Krivičnog zakona Kosova propisuje se da je pravno lice odgovorno za krivično delo koje je počinilo odgovorno lice, koje je postupalo u ime pravnog lica, u skladu sa ovlašćenjima, sa namerom da ostvari dobit ili je nanelo štetu tom pravnom licu. Odgovornost pravnog lica postoji čak i kada su radnje pravnog lica u suprotnosti sa poslovnom politikom ili nalogima pravnog lica (ovo mi nema smisla da nije trebalo da piše odgovornog lica na drugom mestu u rečenici). U skladu sa istom odredbom (član 40.2) pravno lice je odgovorno za krivična dela u slučajevima kada odgovornom licu, koje je izvršilo krivično delo, nije izrečena osuđujuća presuda za to krivično delo. Odgovornost pravnog lica zasniva se na krivici odgovornog lica.
583. Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična dela (zakon br. 04/L-030 od 31/8/2011)<sup>406</sup> takođe se propisuje krivična odgovornost pravnih lica za krivična dela, krivične sankcije koje mogu biti izrečene pravnim licima i posebne odredbe kojima se uređuje postupak koji se primenjuje protiv pravnog lica. Pravna lica sada snose krivičnu odgovornost za krivična dela kao što je propisano u posebnom delu Krivičnog zakona i za druga krivična dela, uključujući podmićivanje, ukoliko su uslovi za krivičnu odgovornost pravnih lica ispunjeni kao što je predviđeno ovim zakonom. Krivični zakon ili Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela ne sadrži ni jednu jasnu odredbu u vezi sa drugim građanskim ili administrativnim vidovima odgovornosti pravnih lica.
584. U skladu sa članom 18 Konvencije Saveta Evrope pravna lica se smatraju odgovornim ukoliko su ispunjena tri uslova. Prvi uslov je da je delo podmićivanja izvršeno. Drugi

<sup>405</sup> Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji, br. 04/L-014, član 5.

<sup>406</sup> Ovaj zakon stupa na snagu 1. januara 2013. godine

uslov je da je delo izvršeno radi koristi ili u ime pravnog lica. Treći uslov, koji služi da se ograniči obim ovog vida odgovornosti, zahteva uvođenje pojma "bilo kog lica na rukovodećem radnom mestu". Može se smatrati da rukovodeće radno mesto postoji u tri slučaja – kada postoji ovlašćenje za zastupanje ili ovlašćenje za donošenje odluka ili za vršenje kontrole - čime se pokazuje da je takvo fizičko lice pravno ili u praksi sposobno da preuzme odgovornost pravnog lica. U stavu 2 izričito se spominju obaveze strana da se korporativna odgovornost proširi na slučajeve gde nepostojanje nadzora u pravnom licu omogućava da se počine krivična dela korupcije. Cilj toga je da se pravna lica smatraju odgovornim za propuste učinjene od strane lica na rukovodećim radnim mestima da izvrše nadzor nad radnjama koje obavljaju podređena lica koja postupaju u ime pravnog lica. U Krivičnom zakonu Kosova odgovornost pravnog lica se zasniva na krivici odgovornog lica. U slučaju kada je fizičko lice odgovorno za krivično delo nepoznato, moguće je odgovornost pripisati pravnom licu. Smatra se da to nije u suprotnosti sa odredbama člana 18 Krivično-pravne konvencije o korupciji. Pored toga, takvo zakonsko ograničenje nije u skladu sa odgovorajućim standardom iz Preporuke br. R (88) 18 Saveta ministara u vezi sa odgovornošću preduzeća koja imaju pravni subjektivitet za krivična dela izvršena u obavljanja njihove delatnosti. Stoga se preporučuje **da se preduzmu neophodne zakonske mere kako bi se osiguralo da pravna lica mogu snositi odgovornost ne samo onda kada se odgovorno fizičko lice može kazniti, uključujući i situacije kada se odgovornost zasniva na nepostojanju nadzora, već i u situacijama gde nije moguće utvrditi identitet fizičkog lica odgovornog za izvršeno krivično delo.**

585. Kosovske vlasti su obavestile Tim za procenu da nije bilo slučajeva u kojima je krivična odgovornost primenjena na pravna lica. Činjenica da se ovaj mehanizam nije koristio u praksi sasvim izvesno je nedostatak. Stoga se preporučuje **da vlasti na Kosovu preduzmu neophodne mere kako bi se osigurala i poboljšala praktična primena ove mere kao sredstva za sankcionisanje krivičnih radnji.**

#### Umanjenje poreza i fiskalne vlasti

586. Shodno članu 9 Zakona o porezu na dohodak korporacija (zakon br. 03/L-162 od 29.12.2009. god.), neoporezivim troškovima smatraju se samo troškovi nastali usled privrednih aktivnosti, pod uslovom da su takvi troškovi dokumentovani i dokazani od strane poreskog obveznika u skladu sa podzakonskim aktima koje donosi ministar i da su predmet ograničenja navedenih u odredbama ovog zakona. Stoga, u načelu, nikakvi troškovi koji su nastali ili koji mogu nastati radi olakšica, troškovi nastali usled uživanja povlašćenog tretmana ili troškovi podmićivanja radi sticanja poslovnih povlastica nisu troškovi koji se odbijaju pri obračunu poreza i ne ulaze (kao deo) u poresku osnovicu.
587. Poreska uprava Kosova je formirala je Jedinicu za poreske istrage koja, između ostalog, istražuje slučajeve korupcije u skladu sa svojim nadležnostima i u delokrugu rada koji je utvrđen Zakonom o poreskoj upravi Kosova.

#### Krivična dela iz oblasti računovodstva, revizije i finansijskog izveštavanja

588. Odredbama Krivičnog zakona kao krivična dela propisuju se, između ostalog, sledeća: utaja poreza (član 313), falsifikovanje poreskih dokumenta (član 314) ili izbegavanje plaćanja obaveznih carnskih dažbina (član 318). Takođe, članom 23 Zakona o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji predviđaju se administrativne novčane

kazne koje se mogu izreći kada se, između ostalog, ne podnesu finasijski izveštaji (od 5.000 do 25.000 EUR) ne podnesu revizorski finasijski izveštaji (5.000 do 10.000 EUR). Za ponovljene prekršaje može se izreći novčana kazna i do pet puta većeg iznosa.

#### Uloga računovođa, revizora i pravika

589. U skladu sa članovima 385 i 386 Krivičnog zakona, računovođe i revizori su kao i ostali građani obavezni da prijave krivično delo u pripremi, izvršena krivična dela ili njihove počinioce.
590. Finasijski izveštaji poslovnih organizacija moraju se podvrgnuti reviziji u skladu sa međunarodnim standardima o reviziji i u skladu sa zakonom, moraju se podneti i objaviti u Kosovskom savetu za finasijsko izveštavanje (KSFI), a primerak se mora prosledi MTI najkasnije do 30. aprila naredne godine. Objedinjeni finasijski izveštaji, čija revizija se obavlja u skladu sa međunarodnim standardima o reviziji i u skladu sa zakonom, dostavljaju se KSFI, a primerak se šalje MTI najkasnije do 30. juna naredne godine.<sup>407</sup>
591. Prema članu 385 krivično delo je i neprijavlivanje pripreme izvršenja krivičnog dela iz Poglavlja XXXIV-Krivična dela protiv službene dužnosti (članovi 422 i 437), a prema članu 386 krivično delo je i neprijavlivanje takvog krivičnog dela, kao što je gorenavedeno, a da je poznat identitet počinioca.
592. U skladu sa Međunarodnim standardima finasijskog izveštavanja (MSFI) ne postoji obaveza prijavljivanja saznanja koja se tiču krivičnih dela navedenih u članovima 385 i 386 Krivičnog zakona. Mišljenje naših sagovornika je bilo da revizori nemaju obavezu da krivične radnje prijave policiji. Mogli bi postojati drugi načini da se iskoriste takva saznanja, npr. da se odbije vršenje revizije preduzeća. To nije u skladu sa Krivičnim zakonom niti sa standardima propisanim, npr. od strane Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). U skladu sa Preporukama Saveta (OECD) za suzbijanje podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, koje je Savet usvojio 26. novembra 2009. godine:
- iii) zemlje članice bi trebalo da zahtevaju od eksternog revizora koji otkrije pokazatelje sumnje da je izvršeno podmićivanje stranih javnih zvaničnika, da takvo saznanje prijavi rukovodstvu i, po potrebi, nadzornim organima preduzeća;
  - iv) zemlje članice bi trebalo da podstaknu preduzeća koja dobiju prijave o sumnji na podmićivanje stranih javnih zvaničnika od strane eksternog revizora da aktivno i efektivno reaguju na takve prijave;
  - v) Zemlje članice bi trebalo da razmotre mogućnost da od eksternog revizora traže da sumnju na podmićivanje stranih javnih zvaničnika prijavi nadležnim organima nezavisno od preduzeća, kao što su organi za sprovođenje zakona ili regulatorni organi, a za one zemlje koje dozvoljavaju takvo prijavljivanje osigurati da revizori koji to prijave budu adekvatno i sa dobrom namerom zaštićeni od tužbi.
593. Stoga se preporučuje **da Kosovo razmotri mogućnost da od eksternih revizora zahteva da sumnju na podmićivanje prijave rukovodstvu ili ukoliko rukovodstvo ne reaguje, odnosno ukoliko je i samo rukovodstvo umešano, da prijavu izvrše nadležnim organima, nezavisno od preduzeća, kao što su organi za sprovođenje**

---

<sup>407</sup> Zakon o računovodstvu, finasijskom izveštavanju i reviziji, br. 04/L-014-, član 11.

**zakona ili regulatorni organi i, po potrebi, osigurati da revizori koji to prijave budu adekvatno i sa dobrom namerom zaštićeni od tužbi.**

### **Istraga i krivični postupak**

594. Istraga i krivični postupak uređeni su Zakonom o krivičnom postupku Kosova 04/L-123, koji je stupio na snagu 1. januara 2013. godine. Prethodni Zakon o krivičnom postupku je prvobitno donet kao UNMIK-ova uredba, a kasnije je izmenjen Zakonom br. 03/L-003 o izmenama i dopunama privremenog zakona o krivičnom postupku Kosova br. 2003/26.

#### Organ i institucije zaduženi za borbu protiv korupcije

595. Nakon dobijanja informacije da se sumnja da je počinjeno krivično delo, policija istražuje da li postoji osnovana sumnja da je počinjeno krivično delo koje se sudski procesuiru po službenoj dužnosti. Policija istražuje krivična dela i preduzima sve neophodne mere da pronađe počinioca, da počinioca i njegove saučesnike spreči da se sakriju ili da pobjegnu, da pronađe i sačuva tragove i drugi dokazni materijal za krivično delo i predmete koji mogu poslužiti kao dokazni materijal i da prikupi sve informacije koje mogu biti od koristi u krivičnom postupku. Čim policija stekne osnovanu sumnju da je izvršeno krivično delo koje se sudski procesuiru po službenoj dužnosti dužna je da u roku od dvadeset i četiri (24) sata podnese prijavu nadležnom tužiocu koji odlučuje da li će pokrenuti krivični postupak (ZKP 70).

596. Državni tužilac može pokrenuti istragu (ZKP 102) na osnovu policijske prijave ili drugog izvora, ukoliko postoji osnovana sumnja da je krivično delo, koje se sudski goni po službenoj dužnosti, izvršeno, ili se počinjava ili je verovatno da će biti izvršeno u bliskoj budućnosti. Istraga se pokreće odlukom državnog tužioca (ZKP 104). U odluci se navodi lice ili lica protiv kojih će se voditi istraga, datum i vreme pokretanja istrage, opis dela u kojem se navode elementi krivičnog dela, pravni naziv krivičnog dela, okolnosti i činjenice koje ukazuju na postojanje osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo, da li su odobrene neke tehničke ili prikrivene mere istage ili nadzora i dokazni materijal i podaci već prikupljeni. Overena kopija odluke o pokretanju istrage se bez odlaganja prosleđuje sudiji za prethodni postupak.

597. Javni tužilac može doneti odluku da obustavi istragu ukoliko je okrivljeni nakon izvršenja krivičnog dela oboleo od privremenog duševnog poremećaja ili invaliditeta ili nekog drugog teškog oboljenja, ako je u bekstvu ili postoje druge okolnosti koje privremeno sprečavaju uspešno gonjenje okrivljenog (ZKP 157).

598. Okrivljeni i državni tužilac imaju status ravnopravnih strana u krivičnom postupku, osim ukoliko je drugačije propisano Zakonom o krivičnom postupku. Okrivljeni ima pravo i dozvoljava mu se da da izjavu o svim činjenicama i dokazima koji ga inkriminišu i o svim činjenicama i dokazima koji mu idu u korist. Okrivljeni ima pravo da od državnog tužioca traži da u njegovo ime poziva svedoke. Okrivljeni ima pravo da ispita svedoke optužbe ili da traži oni budu ispitani i kao i pravo da se obezbedi prisustvo svedoka odbrane i da oni budu ispitani, pod istim uslovima koji važe za svedoke optužbe, najkasnije pre zaključenja istrage, osim ukoliko postupak bude obustavljen. U jednostavnim predmetima dovoljno je dati optuženom mogućnost da se izjasni u pisanoj formi. (ZKP 9.1+2).

599. Državni tužilac može takođe prikupiti takve informacije samostalno ili od drugih javnih organa, kao i putem razgovora sa svedocima i oštećenim licima i njihovim pravnim zastupnikom. Državni tužilac može zajedno sa policijom učestvovati u bilo kakvom ispitivanju okrivljenog, uz poštovanje prava osumnjičenih u skladu sa odredbama ovog zakona (ZKP 83.2).
600. Svako lice za koje državni tužilac ima osnovanu sumnju da je izvršio krivično delo biće naveden kao okrivljeni u odluci o pokretanju istrage. Svako okrivljeno lice navedeno u toj odluci ima prava okrivljenog u skladu sa postojećim zakonom (ZKP 103.3).
601. U toku zvanične istrage okrivljeni ili branilac mogu tražiti od državnog tužioca da uzme ili sačuva pretpretresni iskaz koji može biti ili se osnovano može očekivati da bude oslobađajući. (ZKP 122.5).
602. Tokom faze istrage državni tužilac poziva svedoke, oštećene, veštake i okrivljenog ili okrivljene da daju pretpretresni iskaz u vezi sa krivičnim postupkom (ZKP 132.1). Državni tužilac upućuje okrivljenom, braniocu, oštećenom ili advokatu oštećenog lica obaveštenje u pisanoj formi pet (5) dana unapred od dana davanja iskaza u kome je naveden datum, vreme i mesto davanja pretpretresnog iskaza. Primerak obaveštenja se stavlja u spise (ZKP 132.6).
603. Pre podizanja optužnice okrivljeni mora biti ispitan na pretpretresnom davanju iskaza. Ako se protiv okrivljenog vodi istraga za krivično delo ili dela za koja je propisana kazna zatvora od najviše (3) godine, dovoljno je da se okrivljenom da mogućnost da se izjasni u pisanoj formi (ZKP 151).
604. Na osnovu zakona Kosova državni tužilac je najviši organ koji istražuje krivična dela. Državni tužilac vodi istragu predmeta u svim fazama istrage. Policija Kosova je takođe istražni organ koji vrši istragu u krivičnim predmetima u skladu sa ZKP. Na osnovu Zakona o carini Carina Kosova ima ovlašćenja organa za sprovođenje zakona u oblasti carinskih krivičnih dela i u drugim slučajevima propisanim zakonom, postupa kao sudska policija. Poreska uprava Kosova takođe ima ovlašćenja da istražuje poreska krivična dela i tada se smatra sudskom policijom. Na osnovu zakona o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije, br. 03/L-159, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) pokreće postupak otkrivanja i predistražni postupak u slučaju korupcije i sve predmete u kojima se sumnja na korupciju prosleđuje nadležnom tužilaštvu. Na osnovu važećih zakona Obaveštajna agencija Kosova (OAK) jedna je od institucija koja je prema institucionalnom okviru zadužena za otkrivanje i sprečavanje radnji korupcije.
605. Kao što je već spomenuto (videti stav 70 u prethodnom delu teksta), tri tužioca Osnovnog tužilaštva u Prištini raspoređeni su da isključivo postupaju po predmetima koji se odnose na korupciju. Preduzete su mere da se poboljša rad Operativna grupa za borbu protiv korupcije na Kosovu i da se policajci koji su u njoj privremeno raspoređeni i imenovani veštaci budu u mogućnosti da na efektan način daju doprinos. U sklopu nastojanja Vlade u borbi protiv korupcije, Operativna grupa za borbu protiv korupcije je najskorije osnovana jedinica za borbu protiv korupcije od strane Vlade, nakon osnivanja Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (KABPK), Kancelarije za dobru upravu i Institucije ombudsmana.



606. Pored toga, u skladu sa Zakonom o računovodstvu, finasijskom izveštavanju i reviziji, Savet za finasijsko izveštavanje Kosova (SFIK) po potrebi imenuje komisije kako bi osigurao primenu međunarodnih standarda i odgovarajućih pravnih tekovina EU (*“Acquis Communautaire”*), uključujući i direktivu br. 78/660/EEC, direktivu br. 83/349/EEC i direktivu br. 84/253/EEC EU. Kao takva, jedna od komisija SFIK zadužena je za istrage i disciplinska pitanja.<sup>408</sup>
607. Policija Kosova (PK) u okviru svoje strukture ima specijalizovana odeljenja koja se bave suzbijanjem privrednog i finasijskog kriminala i korupcije na centralnom i regionalnom nivou, odnosno zadatak je Direkcije za istragu privrednog kriminala i korupcije da suzbija privredni i finasijski kriminal i korupciju na centralnom i regionalnom nivou. Policija Kosova je takođe osnovala Specijalno odeljenje za borbu protiv korupcije. Policija Kosova ima i Odeljenje za privredni kriminal i korupciju, Obaveštajnu jedinicu, Jedinicu za istrage i druge jedinice specijalizovane u oblasti tajnih istražnih radnji. Specijalno tužilaštvo Kosova (STK) ima Odeljenje za borbu protiv korupcije koje se sastoji od 5 specijalnih tužilaca i 5 stručnjaka za borbu protiv korupcije i Operativne grupe koja broji 30 policijskih službenika koji se isključivo bave istragom dela korupcije (videti stavove 68 i one posle njega koji se tiču primene strategije za borbu protiv korupcije). Carina Kosova ima Jedinicu za profesionalne standarde koja se bavi disciplinskim predmetima. Svaku ozbiljnu pritužbu protiv službenika CK u prvom stepenu razmatra Jedinica za internu inspekciju jedinice Carine Kosova, a kasnije ista može biti prosleđena Istražnoj jedinici CK radi dalje krivične istrage. KABPK prosleđuje predmete Istražnoj jedinici CK (jer ona ima veća istražna ovlašćenja) i svako potencijalno krivično delo se prijavljuje nadležnom tužilaštvu. Poreska uprava Kosova takođe ima Jedinicu za istrage kojoj KABPK može predmete koji se tiču navodne korupcije prosleđivati na odgovarajuće postupanje/izveštavanje.
608. Specijalno tužilaštvo (STK) u okviru Državnog tužilaštva osnovano je u skladu sa zakonom o STK, br. 2008703-L052, kojim se uređuje njegova teritorijalna nadležnost, delokrug rada, ovlašćenja, sastav i imenovanje glavnog tužioca STK. STK ima isključivu nadležnost da sprovodi istragu i sudski procesuiru, između ostalog, dela pranja novca, terorizma, organizovanog kriminala (član 5), kao i dodatnu nadležnost za delikte definisane članom 9 Zakona (trgovina ljudima, falsifikovanje novca, korupcija i krivična dela prevare i ostala teška krivična dela).
609. Kako bi se efektno suzbilo pranje novca i finansiranje terorizma na Kosovu, Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma formirana je Finasijska obaveštajna jedinica (FOJ) u okviru Ministarstva finansija (MF) kao centralna nezavisna državna institucija nadležna da od nadležnih organa traži i prima otkrivene informacije, da ih analizira i istim ih distribuira, a koje se tiču mogućeg pranja novca ili finansiranja terorizma.<sup>409</sup>

(Videti takođe detaljnu analizu uloge, funkcija i efektivnosti FOJ u Delu 2.6 Izveštaj o oceni stanja na Kosovu, Projekta za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PBPPKK) - Sprečavanje pranja novca i borba protiv finansiranja terorizma (*PECK AML/CFT – Project against Economic Crime in Kosovo, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*).

<sup>408</sup> Zakon o računovodstvu, finasijskom izveštavanju i reviziji, br. 04/L-014 član 15.

<sup>409</sup> Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, br. 03/L-196 član 4.

## Posebne tehnike istrage

610. Članom 88 ZKP se propisuje mogućnost upotrebe tajnih i tehničkih mera nadzora u toku istrage kako bi se pribavili dokazi i identifikovala i pronašla imovina koja je predmet konfiskacije. Tajne istražne tehnike (TIT) obuhvataju tajno fotografisanje i video nadzor, tajno praćenja razgovora, prisluškivanje telekomunikacija, prisluškivanje komunikacija preko računarske mreže, proveru poštanskih pošiljki, kontrolisnu dostavu poštanskih pošiljki, korišćenje uređaja za praćenje ili lociranje, simuliranu kupovinu dobara, simuliranje krivičnog dela korupcije, tajnu istragu, praćenje telefonskih poziva i objavljivanje finansijskih podataka.

## Zaštita svedoka, uzbunjivača

611. Kosovo ima poseban zakon o zaštiti svedoka<sup>410</sup> kao i zakon o zaštiti dostavljača informacija<sup>411</sup> kojima se uređuju status i zaštita svedoka i dostavljača informacija.
612. Nema sumnje da Kosovo ima ozbiljan problem koji se tiče korupcije, kao što je i navedeno od strane u Indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* iz 2011. godine, gde je Kosovo bilo najniže ocenjeno od zemalja na Balkanu. Isti utisak smo stekli nakon naše posete, a istovremeno je bilo očigledno da se preduzimaju brojna nastojanja u borbi protiv korupcije. Sa druge strane, bilo je očigledno da je postoji velika mogućnost za unapređenje saradnje između strana učesnica – npr. policija nije dobijala informacije o rezultatima istraga koje je sprovodila. Zapravo, nije bilo moguće dobiti statističke podatke koji govore o predmetima u kojima je sprovedena istraga u odnosu na ishode sudskog procesuiranja. U procesu donošenja ocene bilo je veoma teško oceniti efektivnost sistema, jer nisu postojali podaci koji bi, na primer, pokazivali koji broj predmeta u kojima je sprovedena istraga je rezultovao osuđujućom presudom, za koliko lica je izrečena osuđujuća presuda, koliko je osuđenih pravnih lica, u koliko predmeta je došlo do konfiskovanja imovine i koliki je broj oslobađajućih presuda. Stoga se preporučuje **da se preduzmu mere da se prikupe odgovarajuće i detaljne informacije i statistički podaci, uključujući sve aspekte slučaja korupcije od početka do kraja (uključujući i ishod predmeta), kako bi se ocenila efikasnost istrage/sudskog gonjenja.**
613. Uzimajući u obzir sve različite institucije koje sprovode istražne radnje, Tim za ocenu je uočio složenost postojećih propisa. Nije jasno da li predmet treba da rešava obična policija/tužilaštvo ili Specijalno tužilaštvo Kosova, u kom slučaju nije jasno da li to treba da radi Operativna grupa za borbu protiv korupcije. U skladu sa članom 442 Krivičnog zakona, sudije i tužioci EULEX-a koji su zaduženi da vode krivične postupke imaju nadležnost i ovalšćenje nad bilo kojim predmetom u kojem istragu ili sudsko procesuiranje vršiti Specijalno tužilaštvo Kosova. Što se tiče krivičnih dela korupcije, iz člana 441 Krivičnog zakona proizilazi da Specijalno tužilaštvo ima dodatnu nadležnost da sprovodi istragu i sudski procesuiraju ova krivična dela.
614. Članom 20 Konvencije Saveta Evrope od država potpisnica zahteva se da usvoje neophodne mere kako bi se osiguralo da lica i subjekti budu adekvatno specijalizovani

---

<sup>410</sup> Zakon o zaštiti svedoka, br. 04/L-015.

<sup>411</sup> Zakon o zaštiti dostavljača informacija, br. 04/L-043.

za borbu protiv korupcije. Zahtev za specijalizacijom ne odnosi se na sve nivoe organa za sprovođenje zakona. Ne zahteva se da u svakom tužilaštvu ili svakoj stanici policije postoji specijalna jedinica ili stručno lice za krivična dela korupcije. Istovremeno, ova odredba implicira da, gde god je to neophodno radi efektne borbe protiv korupcije, postoje dovoljno obučene jedinice ili osoblje organa za sprovođenje zakona. U skladu sa članom 21 ove konvencije, saradnja sa organima vlasti nadležnim za sprovođenje istražnih radnji ili procesuiranje krivičnih dela je važan aspekt usklađenih i efikasnih mera protiv izvršilaca krivičnih dela korupcije definisanih u njoj. Ovom odredbom se uvodi opšta obaveza ostvarivanja saradnje svih organa vlasti sa onima koji sprovode istragu i procesuiraju krivična dela.

615. Pre svega, veoma je važno da postoje jasno definisane nadležnosti na osnovu kojih određeni organ ima pravo da rešava predmet, kako se ne bi na osnovu slučajnosti određivalo koji organ će rašavati predmet. Da li je to lokalna policija/tužilac, Policija/Tužilaštvo Kosova, Specijalno tužilaštvo Kosova i ne zaboraviti jedinice za istragu pri Carini Kosova i Poreskoj upravi Kosova? U Specijalnom tužilaštvu postoji Specijalna operativna grupa za borbu protiv korupcije, koja bi verovatno mogla da rešava predmete korupcije u većoj meri nego što to danas čini, umesto toga što takve predmete rešava mnoštvo organa. Ovaj organ bi verovatno mogao da ima trajniju saradnju sa tužiocima, policajcima i stručnjacima koji bi zajedno radili u istim prostorijama. Nema sumnje da bi se efektivnije suzbila korupcija kada bi osoblje, koje se međusobno poznaje i koje svakodnevno zajedno radi, bilo specijalizovano – svako za određenu oblast. Ovaj organ bi tako mogao da ima nadležnost da rešava predmete korupcije težeg stepena, npr. osim složenih predmeta zbog velikih iznosa, bilo da je u pitanju povezanost sa organizovanim kriminalom, da se radi o političarima, da je u pitanju korišćenje posebnih načina poslovanja, da li predmet zahteva opsežnu istragu u inostranstvu ili da li je na bilo koji drugi način predmet težeg stepena. Stoga se preporučuje **da se poboljšaju kapaciteti Specijalnog odeljenja za borbu protiv korupcije, kako u pogledu nadležnosti ovog odeljenja tako i u pogledu poboljšanja resursa i saradnje između tužilaca, istražitelja i veštaka.**
616. Kao što je prethodno navedeno, članom 21 Konvencije Saveta Evrope propisuje se uslov da postoji saradnja svih organa vlasti sa onima koji vrše istragu i procesuiranje krivičnih dela. To mogu biti poreski organi, organi uprave, javni revizori, inspektori rada, te tako svi oni koji u obavljanju svojih dužnosti dođu do informacija koje se tiču mogućeg krivičnog dela korupcije. Takve informacije, koje su potrebne organima za sprovođenje zakona, treba da budu dostupne, pre svega, od onih organa koji imaju nadležnost da vrše nadzor i kontrolu nad funkcionisanjem različitih aspekata javne uprave. Nakon naše posete stekli smo utisak da je postojao opšti okvir saradnje na Kosovu između aktera u borbi protiv korupcije. Ta saradnja se može unaprediti pravilnom primenom prioriteta utvrđenih Strateškim planom za međuinstitucionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 2013-2015. god., koju je usvojio Tužilački savet Kosova. Utvrđivanje prioriteta u oblastima koje bi neminovno trebalo sagledati u pogledu korupcije bilo bi efektivnije nego puko čekanje da se predmet pojavi ili da svaka institucija ima sopstvenu strategiju – drugim rečima, preuzeti združenu proaktivnu ulogu u borbi protiv korupcije.
617. U toku posete konstatovano je da ukoliko tužilac odluči da obustavi istražni postupak, oštećeni nema mogućnost podnošenja žalbe višem tužilaštvu/glavnom državnom tužiocu. Obustavljanje postupka je važna odluka sa posledicama širokog spektra. Sistem

je takođe podložniji korupciji kada samo jedna osoba odlučuje o okončanju postupka. Stoga treba da postoji mogućnost da se ospori takva odluka, zbog čega se preporučuje **da se preduzmu neophodne zakonske mere kako bi oštećeni imao pravo podnošenja žalbe zbog obustavljanja istrage.**

### 3.3. **Konfiskacija i drugi vidovi oduzimanja sredstava i dobiti stečenih krivičnim delom**

#### Konfiskacija

618. Članom 69 (Konfiskacija predmeta) Krivičnog zakona predviđa se sledeće: “Predmeti koji su korišćeni ili je trebalo da budu korišćeni u izvršenju krivičnog dela ili predmeti stečeni izvršenjem krivičnog dela biće konfiskovani. Takvi predmeti mogu biti konfiskovani čak i kada nisu u svojini izvršioca, ukoliko je konfiskacija potrebna u interesu opšte bezbednosti ili iz moralnih razloga ukoliko takva konfiskacija ne utiče negativno na prava trećih lica da od izvršioca zahtevaju naknadu bilo kakve štete koju su pretrpeli”..
619. Konfiskacija imovinske koristi uređena je Glavom VII Krivičnog zakona (članovi 96 do 99) i Zakonom o krivičnom postupku (član 385). Shodno tome, nijedno lice ne sme zadržati imovinsku korist stečenu krivičnim delom. Konfiskaciju takvih koristi vrši sud koji odlučuje o postojanju krivičnog dela (član 96 KZ). Vršiti se konfiskacija imovinske koristi izvršioca ili, kada konfiskacija nije moguća, izvršilac je obavezan da plati novčani iznos jednak ostvarenoj imovinskoj koristi.
620. Izraz “imovinska korist” definisan je članom 120.34 KZ kao svaka imovina direktno ili indirektno stečena krivičnim delom. Imovina indirektno stečena krivičnim delom uključuje imovinu u koju je svaka imovina direktno stečena krivičnim delom kasnije pretvorena, izmenjena ili izmešana, kao i prihod, kapital ili druga ekonomska korist stečena ili ostvarena iz takve imovine u bilo kom periodu nakon izvršenja krivičnog dela. Sud vrši konfiskaciju svake imovinske koristi stečene bilo kojim krivičnim delom bez obzira da li je u vlasništvu ili posedu izvršioca. Kada konfiskacija nije moguća, izvršilac je obavezan da plati novčani iznos jednak ostvarenoj imovinskoj koristi (član 97 KZ).

#### Treća lica

621. Imovinska korist može biti konfiskovana od lica na koje je preneti bez nadoknade ili uz nadoknadu koja nije jednaka stvarnoj vrednosti, ukoliko je to lice znalo ili je trebalo da zna da je imovinska korist stečena izvršenjem krivičnog dela (KZ 97.2).
622. U slučaju konfiskacije teret dokazivanja je obično na tužiocu. Međutim, Kada je imovinska korist preneti na člana porodice, korist će biti konfiskovana od tog člana porodice, osim ukoliko taj član porodice dokaže da je platio punu vrednost (KZ 97.2).
623. U Zakonu o krivičnom postupku postoje konkretniji uslovi za konfiskaciju od trećih lica. Prema članu 278, konfiskacija dobiti ostvarenih krivičnim delom – prenetih na drugo lice, poslovnu organizaciju ili pravno lice – vrši se ukoliko: 1. su prihodi ostvareni krivičnim delom preneti iz poseda okrivljenog, 2. je prenos iznosio znatno manje od stvarne tržišne vrednosti dobiti stečene krivičnim delom, i 3. postoje dokazi da okrivljeni i dalje kontroliše ili koristi dobiti stečenu kriminalnim radnjama.

624. Prema ZKP, član 280, konfiskacija imovinske koristi i oduzimanje prava na imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog dela može se izreći samo sudskom presudom kojom se optuženi proglašava krivim ili u sudskoj opomeni. Međutim, prema članu 281 takođe se vrši konfiskacija imovine stečene radnjama korupcije u slučaju kada nije doneta sudska presuda kojom je optuženi proglašen krivim za ostvarivanje dobiti kriminalnim radnjama.
625. Prema članu 98 ("Zaštita oštećene strane") sledi: "Ukoliko je naložena nadoknada štete oštećenom licu u krivičnom postupku, sud će naložiti konfiskaciju imovinske koristi ukoliko njena vrednost premašuje vrednost novčane nadoknade štete koja je dodeljena oštećenoj strani". Oštećena strana kojoj je, za vreme trajanja krivičnog postupka, savetovano da pokrene parnicu u vezi sa svojim imovinskim zahtevom, može tražiti odštetu iz konfiskovane imovinske koristi. Oštećena strana koja traži odštetu iz konfiskovane imovinske koristi mora pokrenuti parnicu u roku od šest (6) meseci od dana donošenja pravosnažne odluke kojom se ona upućuje da pokrene parnicu i u roku od tri (3) meseca od dana pravosnažnosti sudske odluke kojom se utvrđuje njen odštetni zahtev.
626. Oštećena strana koja ne podnese odštetni zahtev dok traje krivični postupak može tražiti nadoknadu štete iz konfiskovane imovinske koristi ukoliko pokrene parnicu u roku od tri (3) meseca od dana kada je saznala za presudu kojom se konfiskuje imovinska korist i ne duže od dve (2) godine od pravosnažnosti presude kojom se konfiskuje imovinska korist, a ukoliko je podnela zahtev za odštetu iz konfiskovane imovinske koristi u roku od tri (3) meseca od dana kada je sudska odluka kojom se utvrđuje njen odštetni zahtev postala pravosnažna.<sup>412</sup>
627. Pored toga, Kosovo ima poseban zakon o "upravljanju sekvstriranim ili konfiskovanim imovinom" kojim je osnovana Izvršna agencija pri Ministarstvu pravde, zadužena za upravljanje oduzetom i konfiskovanim imovinom.<sup>413</sup>

#### Statistički podaci

628. Ne postoje dostupni statistički podaci.

#### Pranje novca

629. Shodno članu 308 Krivičnog zakona "svako lice koje izvrši delo pranja novca kažnjava se kako je propisano Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma".
630. Kao takvo, Kosovo ima poseban Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma.<sup>414</sup> Prema ovom zakonu, pranje novca definisano je kao: "svako postupanje sa namerom prikrivanja porekla novca ili druge imovine stečene krivičnim delom koje obuhvata: 1) pretvaranje ili svaki prenos novca ili druge imovine stečene kriminalnim

---

<sup>412</sup> U vezi sa konfiskovanjem imovine stečene krivičnim delom, organi vlasti su nakon terenske posete obavestile Tim za ocenu da je Zakon o proširenim nadležnostima konfiskacije imovine stečene krivičnim delom, br. 04-L-140 usvojen 11. februara 2013. godine i da je stupio na snagu. Odredbe istog primenjuju u slučaju kada Krivični zakon i Zakon o krivično postupku nisu dovoljni.

<sup>413</sup> Zakon o sekvstriranoj ili konfiskovanoj imovini, br. 03/L-141.

<sup>414</sup> Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, br. 03/L-196.

radnjama; 2) sakrivanje ili maskiranje stvarnog karaktera, porekla, mesta, kretanja, raspolaganja, vlasništva ili prava u vezi sa novcem ili drugom imovinom stečenom kriminalnim radnjama.<sup>415</sup>

(Videti takođe Deo 2.4 Izveštaja o oceni stanja na Kosovu, Projekta za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PBPPKK) - Sprečavanje pranja novca i borba protiv finansiranja terorizma (*PECK AML/CFT – Project against Economic Crime in Kosovo, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*) radi sveobuhvatnijeg opisa i analize).

#### Međunarodna saradnja

631. Zahtev domaćeg suda za pravnu pomoć u krivičnim stvarima upućuje se stranim organizacijama putem otvorenih i dostupnih kanala. Inostrani zahtev za pravnu pomoć domaćih sudova upućuje se na isti način. U hitnim slučajevima i na osnovu reciprociteta, zahtevi za pravnu pomoć mogu se poslati posredstvom nadležnog javnog subjekta u oblasti unutrašnjih poslova ili, u slučaju krivičnog dela pranja dobiti stečene krivičnim delom ili krivičnih dela povezanih sa krivičnim delom pranja dobiti stečene krivičnim delom, takođe posredstvom nadležnog javnog subjekta zaduženog za sprečavanje pranja dobiti stečene krivičnim delom. Na osnovu reciprociteta ili ukoliko je tako utvrđeno međunarodnim sporazumom, međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima mogu direktno razmenjivati organ Kosova i strani organ koji učestvuje u pretkrivičnom postupku i krivičnom postupku, gde se mogu koristiti savremena tehnička sredstva, naročito računarske mreže i pomoćna sredstva za prenos slike, govora i elektronskih impulsa.

#### Privremene mere

632. Članom 112 Zakona o krivičnom postupku propisuje se privremena konfiskacija stvari i dobiti stečene krivičnim delom. Državni tužilac može od pretpretresnog sudije da zatraži da izda nalog za privremenu sekvstraciju stvari, imovine, dokaza ili novca. Takav zahtev mora da sadrži precizan opis stvari, imovine, dokaza ili novca i u njemu se mora opisati na koji način stvari mogu predstavljati dokaz krivičnog dela, na koji način stvari, imovina ili novac mogu omogućiti izvršenje krivičnog dela ili na koji način stvari, imovina ili novac mogu predstavljati imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog dela. Stvari, imovina, dokazi ili novac mogu biti privremeno sekvstrirani samo po nalogu suda. Privremeno sekvstrirane stvari i imovina su pod nadzorom i kontrolom državnog tužioca.

633. Na zahtev državnog tužioca, u svakom trenutku tokom faza istrage, pretpretresni sudija može narediti da se izvrši pretres kuće i drugih prostorija i imovine okrivljenog lica ukoliko postoji osnovana sumnja da je to lice izvršilo krivično delo i da postoji osnovani razlog da pretres dovede do hapšenja tog lica ili otkrivanja i sekvstracije dokaza od važnosti za krivični postupak (ZKP, član 105.3).

#### Upravljanje oduzetom dobiti

634. Dopunsku kaznu konfiskacije predmeta (prema Krivičnom zakonu Kosova) izvršava sud koji je izrekao kaznu u prvom stepenu. Sud odlučuje da li će konfiskovanu stvar prodati ili dati javnom subjektu, muzeju kriminologije ili drugoj odgovarajućoj instituciji ili će je

---

<sup>415</sup> *Ibid.*, član 2 (stav 1.23).

uništiti. Prihodi od prodaje stvari uplaćuju se u budžet Kosova.<sup>416</sup> Prema Zakonu o upravljanju sekvstriranom i konfiskovanom imovinom, osnovana je Agencija za upravljanje sekvstriranom i konfiskovanom imovinom koja, prema članu 4, ima sledeće dužnosti i obaveze: upravlja sekvstriranom ili konfiskovanom imovinom u saradnji sa sudom, tužilaštvom ili drugim nadležnim organima, u skladu sa važećim zakonima; izuzimajući konfiskaciju imovine, naplaćuje poreske obaveze; pomaže u izvršenju odluka o sekvestraciji ili konfiskaciji imovine, prema zahtevu nadležnih organa; omogućava prodaju sekvstrirane ili konfiskovane imovine uz ovlašćenje nadležnog organa; po potrebi angažuje stručnjake za procenu vrednosti imovine i načina čuvanja sekvstrirane ili konfiskovane imovine; vodi podatke o sekvstriranoj ili konfiskovanoj imovini u centralizovanom računarskom sistemu; izveštava ministra o radu Agencije dva (2) puta godišnje ili češće na zahtev ministra.

### Istraga u vezi prihoda

635. Nakon utvrđivanja identiteta izvršilaca krivičnog dela korupcije počinje prikupljanje materijalnih i drugih dokaza, utvrđivanje, pronalaženje i zamrzavanje prihoda (zakonito stečenih). Međutim, ne postoji subjekt koji sistematski započinje postupak utvrđivanja, pronalaženja i zamrzavanja prihoda stečenih krivičnim delom kada se otkrije određeno teško krivično delo, odnosno korupcija.
636. Među postojećim organima vlasti trenutno ne postoji nijedan posebno zadužen da se bavi vraćanjem imovine. Uz to, organi za sprovođenje zakona ne pokušavaju proaktivno da tokom svoje istrage identifikuju ili procesuiraju sticanje prihoda krivičnim radnjama. Pored toga, Tim za ocenu je stava da za Tužilaštvo procesuiranje sticanja prihoda krivičnim radnjama ne predstavlja prioritet. Tim za ocenu je čak čuo i za slučajeve u kojima takva imovina nije bila oduzeta/konfiskovana iako je bila u procesnoj nadležnosti Tužilaštva. Prema tome, da bi se poboljšala konfiskacija prihoda preporučuje se **(i) da se osnuje telo u okviru postojeće strukture sa posebnim osvrtnom na identifikovanje, pronalaženje i zamrzavanje prihoda stečenih krivičnim delom; i (ii) da se poboljša efektivnost sistema uvođenjem obaveznih kriterijuma za sprovođenje zakona u procesuiranju nezakonito stečenih finansijskih sredstava u slučaju bilo kakve istrage dela kojim se stiču prihodi.**
637. Konfiskacija sredstava i prihoda stečenih krivičnim delom uređena je članovima KZ 69 i 96 do 99. Članom 96 propisuje se konfiskacija imovinske koristi ostvarene krivičnim delom, a u članu 97 se navodi da izvršilac mora da plati iznos jednak ostvarenoj imovinskoj koristi kada konfiskacija imovinske koristi nije moguća. Članom 96.2 predviđa se mogućnost konfiskovanja imovinske koristi prenete na treće lice, kada je to lice znalo ili je trebalo da zna da je imovinska korist stečena izvršenjem krivičnog dela. Kada je imovinska korist prenet na člana porodice, korist će biti konfiskovana od tog člana porodice, osim ukoliko taj član porodice dokaže da je platio punu vrednost (nadoknada štete). Konfiskacija prihoda je obavezna. Mogućnosti konfiskacije su, u navedenom smislu, dobro uređene Krivičnim zakonom. Sa druge strane, zakonima Kosova se ne propisuje izričito konfiskacija stvari za koje se namerava da se koriste, a uslovima za konfiskaciju iz člana 278 ZKP ograničavaju se mogućnosti konfiskacije shodno članu 96 KZ, na način koji je suprotan međunarodnim standardima. Stoga bi Zakon o krivičnom postupku trebalo izmeniti tako da bude u skladu sa Krivičnim zakonom, gde bi

---

<sup>416</sup> Zakon o izvršavanju krivičnih sankcija, br. 03/L-191, član 176.

konfiskacija trebalo da se vrši uvek kada je "to lice znalo ili je trebalo da zna da je imovinska korist stečena izvršenjem krivičnog dela". U slučaju korupcije, kao što je prethodno pomenuto, moguće se izvršiti konfiskaciju bez proglašenja izvršioca krivim shodno članu 281 ZK. Međutim, moguće je konfiskovati samo prihode stečene krivičnim delom, ukoliko se pronade imovinska korist ili novčani iznos jednak imovinskoj koristi. To može ometati efektivno procesuiranje dela korupcije, ukoliko izvršilac, na primer, može da u inostranstvu sakrije prihode stečene krivičnim delom. Stoga se preporučuje **da se osigura da stvari za koje se namerava da se koriste u izvršenju krivičnog dela mogu biti konfiskovane i da se proširi delokrug odredbi o konfiskaciji sredstava i prihoda stečenih krivičnim delom, kako bi se stvorile bolje mogućnosti za efektnu primenu konfiskacije u slučajevima korupcije.**

#### 3.4. Imunitet od istrage, sudskog gonjenja ili donošenja presude za dela korupcije

638. Prema Ustavu (i nekim drugim zakonima) imunitet uživaju sledeće kategorije zvaničnika na Kosovu: poslanici u Parlamentu (član 75), predsednik Kosova (član 89), članovi vlade (98), sudije, uključujući sudije porotnike (član 107), sudije Ustavnog suda (član 117), ombudsman (član 134.4) i njegovi zamenici (član 11 Zakona o ombudsmanu), članovi SSK (član 12 Zakon o SSK), tužioci (član 23 Zakona o Državnom tužilaštvu), članovi TSK (član 10 Zakona o TSK).
639. Pripadnici institucija Kosova uživaju imunitet samo u vezi sa izvršavanjem dužnosti i nadležnosti institucije kojoj pripadaju. Shodno tome, pripadnici institucija koji uživaju imunitet nisu izuzeti od mogućnosti da budu sudski gonjeni u svakom slučaju kada postoji osnovana sumnja da su uključeni u izvršenje određenog krivičnog dela, bez obzira obzira da li se radi o krivičnom delu sa elementima korupcije ili ne. Prema članu 107 Ustava (Imunitet), sudije Ustavnog suda uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica i razrešenja dužnosti zbog donetih odluka, iznetih mišljenja i preduzetih radnji u delokrugu njihovih dužnosti sudija Ustavnog suda.
640. Osim toga, Ustavni sud je 20. septembra 2011. godine doneo odluku u predmetu br. KO98/11, dostavljenom Vladi Kosova. U ovoj presudi, Ustavni sud je doneo odluku u vezi sa imunitetom poslanika Skupštine Kosova, predsednika Kosova i članova Vlade Kosova. U ovom slučaju, Vlada je podnela zahtev koji sadrži tri zasebna pitanja u vezi sa imunitetom različitih državnih organa, odnosno – poslanika Skupštine, predsednika Kosova i članova Vlade. Vlada smatra da je neophodno rastumačiti i razjasniti pitanja imuniteta jer ovo pitanje direktno utiče na demokratsko funkcionisanje institucija Kosova, shodno Ustavu. Ustavni sud, kao najviši autoritet za tumačenje Ustava jednoglasno je odlučio sledeće:
641. Zahtev je osnovan: u skladu sa članom 75(1), članom 89 i članom 98 Ustava, poslanici Skupštine, predsednik Kosova i članovi Vlade uživaju funkcijski imunitet za radnje izvršene i odluke donete u delokrugu njihove dužnosti. Prema tome, poslanici Skupštine, predsednik Kosova i članovi Vlade nisu u sudskom postupku bilo kog karaktera odgovorni za izneto mišljenje, dati glas ili odluku donetu u delokrugu svoje dužnosti. Ovaj vid imuniteta je neograničenog trajanja.
642. Postupanje van delokruga dužnosti poslanika Skupštine: 1. Poslanici ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja za radnje preduzete ili odluke donete van delokruga njihove



dužnosti. Ovo važi kako za procesuiranje krivičnih dela navodno izvršenih pre početka njihovog mandata, tako i za vreme njihovog poslaničkog mandata. 2. Poslanici ne uživaju imunitet od građanskih parnica za radnje preduzeta i odluke donete van delokruga njihovih dužnosti. 3. Poslanici Skupštine ne mogu biti razrešeni dužnosti osim iz razloga navedenih u članu 70 Ustava.

643. Hapšenje ili drugi vid pritvaranja poslanika: 1. Poslanik može biti uhapšen ili pritvoren dok obavlja svoju dužnost<sup>417</sup>, odnosno na plenarnoj sednici Skupštine i/ili skupštinskog odbora, na osnovu odluke Skupštine. 2. Poslanik može biti uhapšen ili pritvoren dok obavlja svoju dužnost, odnosno kada nema plenarne sednice Skupštine i/ili skupštinskog odbora, bez odluke Skupštine. 3. Poslanik može biti uhapšen ili pritvoren u slučaju da bude zateknut (*in flagranti*) u izvršenju teškog krivičnog dela koje se kažnjava sa pet (5) ili više godina zatvora, bez odluke Skupštine. 4. Poslanik može biti uhapšen ili pritvoren kada mu mandat prestaje zbog proglašenja krivim i osuđivanja na kaznu zatvora od godinu ili više dana pravosnažnom sudskom odlukom za izvršenje krivičnog dela.
644. Ukidanje poslaničkog imuniteta: Svaki organ/institucija tužilaštva koja sudski goni lica optužena za izvršenje krivičnog dela, kako je opisano u članu 109 Ustava, i koja postupa u okviru nadležnosti propisanih važećim zakonim Kosova, ima pravo da od Skupštine traži da poslaniku ukine imunitet. Ovaj organ/institucija je ovlašćena da izvrši hapšenje ili pritvaranje bez odluke Skupštine u vreme kada poslanik ne vrši svoju dužnost, odnosno kada nema plenarne sednice Skupštine ili njenih odbora.
645. Predsednik koji postupa izvan delokruga svojih dužnosti: 1. Predsednik ne uživa imunitet od sudskog gonjenja za postupanje i odluke donete izvan delokruga njegovih dužnosti. Sudski postupak protiv predsednika može se pokrenuti i voditi za teško krivično delo. 2. Predsednik ne uživa imunitet od građanske parnice za postupanje i odluke donete izvan delokruga njegovih dužnosti. 3. Predsednika dužnosti može razrešiti Skupština u skladu sa članom 91 Ustava. 4. Predsednik ne može biti uhapšen ili pritvoren za vreme trajanja mandata, zbog karaktera funkcije predsednika koja zahteva da on stalno bude u mogućnosti da je obavlja.
646. Članovi Vlade nemaju nikakvu posebnu zaštitu za svoje postupke i odluke donete izvan svog delokruga dužnosti.
647. Ne smatra se da su pravila u vezi sa imunitetom prepreka za borbu protiv korupcije na Kosovu. Imajući to u vidu, možda postoji problem kada se radi o zakonskoj zastarelosti ili o ograničenom trajanju istrage. Međutim, ne čini se da je zakonska zastarelost problem jer je u članu 107 KZ navedeno da period zakonske zastarelosti neće teći u bilo kojem vremenskom periodu tokom kojeg se, prema zakonu, sudsko gonjenje ne može pokrenuti ili se ne može nastaviti, uključujući ali se ne ograničavajući na pojedine okolnosti koje su direktno navedene u zakonu. Shodno zakonu, imunitet je povlastica koja se odnosi na navedene situacije, što znači da zakonska zastarelost ne teče sve dok postoji imunitet. Suprotno ograničenim vremenom trajanja istrage, u članu 157 ZKP navodi se pravni osnov za obustavljanje istrage. Nejasno je da li se formulacijom "druge okolnosti koje privremeno sprečavaju uspešno krivično gonjenje okrivljenog lica" može obezbediti osnov za ukidanje ograničenog vremena za istragu. Stoga se preporučuje **da se preduzmu mere kojima će se osigurati da se vremenski period u kojem se ne**

---

<sup>417</sup> Formulacija "dok obavlja svoju dužnost" odnosi se na rad Skupštine tokom njenih plenarnih i sednica odbora.

**može vršiti istraga ne uzima u obzir pri obračunu ograničenog vremenskog perioda za istragu.**

#### 4. INTERNATIONAL COOPERATION

##### Multilateralne obaveze po osnovu sporazuma

648. Ministarstvo pravde Kosova do sada je potpisalo sporazume iz oblasti međunarodne pravne saradnje krivično-pravnim stvarima sa sledećim zemljama:  
Turskom: Uzajamna pravna pomoć u krivičnim stvarima, izručenju i preuzimanju osuđenih lica.  
Makedonijom: Uzajamna pravna pomoć u krivičnim stvarima, izručenju i preuzimanju osuđenih lica.  
Kraljevinom Belgijom: Preuzimanje osuđenih lica  
Hrvatskom: Uzajamna pravna pomoć u krivičnim stvarima  
Švajcarskom konfederacijom: Preuzimanje osuđenih lica  
Pregovori su završeni i usaglašeni sa tekstom sporazuma sa Nemačkom, Italijom i Albanijom. Očekuje se da uskoro počnu pregovori sa Crnom Gorom i Slovenijom.
649. Kosovo nije potpisnik nijednog međunarodnog sporazuma kojim ono postaje strana u razmeni informacija. Saradnja se odvija posredstvom memoranduma o razumevanju koji su potpisani između ministarstava unutrašnjih poslova svake zemlje (Austrije, Mađarske, Bugarske, Švedske, Nemačke, Albanije, Hrvatske i Francuske).
650. Direkcija za međunarodnu saradnju u oblasti sprovođenja zakona (*ILECU Kosovo*) je direkcija koja je počela sa radom 22. juna 2011. godine. *ILECU* postoji u Albaniji, Makedoniji, Srbiji, BiH, Hrvatskoj i Sloveniji. Saradnja sa ovim zemljama (izuzev BiH i Srbije) odvija se direktno, dok se saradnja sa drugim zemljama (uključujući BiH i Srbiju) odvija posredstvom UNMIK INTEPOL-a. Od 22. juna 2011. godine bilo je 4.200 slučajeva, među kojima je bilo mnogo slučajeva istraga finansijskih krivičnih dela. *ILECU* primljene zahteve upućuje nadležnim institucijama (Direkciji za privredni kriminal ili FOJ-u). Saradnja sa institucijama izvan Policije (sa Tužilaštvom, Ministarstvom pravde, Carinom i FOJ) uređena je memorandumom o razumevanju koji je potpisan u aprilu 2011. godine.

##### Uzajamna pravna pomoć

651. Na polju međunarodne pravne saradnje u krivičnim stvarima, Ministarstvo pravde je pripremlilo Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, koji je stupio na snagu u oktobru 2011. godine (Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, br. 04/L-31). Ovim zakonom je u celini obuhvaćena međunarodna pravna saradnja. Njegovim članom 1, stav 2, predviđa se da se u odsustvu međunarodnog sporazuma između Kosova i druge zemlje međunarodna pravna pomoć može pružati na reciprocitetnoj osnovi. Na osnovu ovog člana, mogu se realizovati svi zahtevi za međunarodnu pravnu saradnju i ne postoji pravna prepreka za ostvarivanje relevantnih funkcija u borbi protiv transnacionalnog kriminala.
652. Zakonom o međunarodnoj pravnoj saradnji utvrđuju se uslovi i procedure za obezbeđivanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, osim ukoliko je drugačije utvrđeno međunarodnim sporazumima ili u odsustvu međunarodnog sporazuma. Kada ne postoji međunarodni sporazum između Kosova i druge zemlje, međunarodna pravna pomoć se ostvaruje na osnovu načela reciprociteta. Procedure za

međunarodnu pravnu pomoć propisane su odredbama Zakona o krivičnom postupku, osim ukoliko je drugačije propisano ovim zakonom.<sup>418</sup>

653. Uzajamna pravna pomoć dodatno je uređena Zakonom o krivičnom postupku Kosova (član 219).

#### Statistički podaci

654. U periodu od 1. januara 2008. do 29. juna 2012. godine Ministarstvom pravde, Odeljenje za međunarodnu pravnu saradnju (OMPS), primilo je i obradilo ukupno 30.043 zahteva kako sledi:

I. Ukupno 7.825 novih zahteva;

II. Ukupno 9.363 novih zahteva u vezi sa već postojećim predmetima;

II. Ukupno 12.855 predmeta u kojima je odgovoreno na zahteve OMPS koji se smatraju zaključenim do trenutka kada se primi sledeći predmet. Predmeti su se odnosili na: novi zahtev u vezi sa sledećim pitanjima:

uslugama u vezi sa dokumentacijom;

pravnom pomoći različite vrste;

sudskim molbama za pravnu pomoć;

izručenjem;

potvrđivanjem dokumenata;

preuzimanjem sudskog postupka;

izvršenjem presuda;

međunarodnom otmicom dece;

međunarodnim nalogima za hapšenje;

preuzimanjem osuđenih lica;

ratnim zločinima, itd... (MP OMPS) *ILECU*

*ILECU* je počela sa radom 22. juna 2011. godine i od tada je imala preko 4.200 predmeta u kojima je došlo do razmene informacija sa zemljama u regionu.

#### Izručenje

655. Lice može biti izručeno radi krivičnog gonjenja ili radi izvršenja presude. Državljeni Kosova se ne izručuju, osim ukoliko je drugačije predviđeno međunarodnim sporazumima između Kosova i zemalja koje traže izručenje ili međunarodnim pravom.<sup>419</sup>

656. Ukoliko jedna strana zemlja zatraži izručenje od druge strane zemlje i da lice koje treba da bude izručeno ima pratnju preko teritorije Kosova, nadležni organ može na zahtev predmetne zemlje odobriti pratnju, pod uslovom da je lice strani državljanin, da se ne izručuje zbog političkog delovanja, da se ne smatra da takvo delovanje uključuje krivična dela predviđena Krivičnim zakonom Kosova i da izručenje nije iz bilo kog razlog u suprotnosti sa međunarodnim pravom ili međunarodnim standarima za ljudska prava.<sup>420</sup>

657. Pošto je Kosovo ratifikovalo međunarodne konvencije kojima se uređuje međunarodna pravna saradnja i u odsustvu bilateralnih sporazuma, pravna pomoć se pruža na principu reciprociteta. Zakonom o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima

<sup>418</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, br. 04/L-031, član 1.

<sup>419</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, br. 04/L-031, član 4.

<sup>420</sup> Zakon o krivičnom postupku, član 219.

(član 1.2) predviđa se da se u odsustvu međunarodnog sporazuma između Kosova i strane zemlje međunarodna pravna pomoć pruža na principu reciprociteta. Međutim, na osnovu relevantnog nacionalnog zakona, mnoge zemlje ne realizuju određene vrste zahteva podenete na osnovu principa reciprociteta. Ovim se neizbežno u određenoj meri otežava pružanje pravne pomoći. Pored toga, nepriznavanje Kosova od strane nekoliko zemalja, posebno od strane pet (5) zemalja EU, moglo bi da bude smetnja za efikasnu međunarodnu pravnu saradnju. Misija vladavine prava EU na Kosovu (EULEX) zadužena je da omogući slanje i primanje zahteva za uzajamnu pravnu pomoć (UPP) kada se radi o zemljama koje nisu priznale Kosovo; međutim, ovaj kanal komunikacije produžava postupak.

658. Zakonom o međunarodnoj pravnoj saradnji jasno se opisuje način i vid izručenja stranih državljana u drugim zemljama, a od 2010. godine do danas Kosovo je izvršio 29 izručenja, sa 31 izručenim licem, 9 preuzimanja za 9 lica i 2 repatrijacije. Državljeni Kosova ne mogu biti izručeni sa Kosova protiv njihove volje, osim kada je zakonom i međunarodnim sporazumima propisano drugačije. Međutim, u takvim slučajevima strane zemlje mogu dozvoliti da pravosudni organi Kosova preuzmu krivični postupak radi procesuiranja predmeta na Kosovu.
659. Date su brojeke koje pokazuju ukupan broj zahteva za uzajamnu pravnu pomoć ali nije moguće videti vrstu predmeta, vrstu zahteva i koliko je vremena bilo potrebno da se pruži pravna pomoć. Stoga se preporučuju **(i) da se preduzmu radnje na prikupljanju odgovarajućih i detaljnih informacija i statističkih podataka, uključujući sve aspekte zahteva za uzajamnu pravnu pomoć, od početka do kraja, kako bi se ocenila efikasnost u pružanju uzajamne pravne pomoći; i (ii) da se uvedu standardi pružanja usluga za vremenski rok obrade stranih zahteva, kako bi se garantovala efektivnost sistema (videti Izveštaj o oceni sprečavanja pranja novca).**
660. Odredbe Krivično-pravne konvencije o korupciji i Konvencije Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (*UNCAC*) mogu se koristiti kao pravni osnov za uzajamnu pravnu pomoć. Kosovo se još uvek nije potpisalo ove konvencije, tako da nije moguće imati pravni osnov za međunarodnu saradnju dok ne postoji sporazum sa drugim zemljama ili sporazum o reciprocitetu. Međutim, uzimajući u obzir važnost borbe protiv korupcije ovo ne bi trebalo da bude smetnja. Stoga se preporučuje **da se preduzmu mere kako bi se osiguralo da, u skladu sa pravilima Zakona o krivično-pravnoj konvenciji (ETS 173), uzajamna pravna pomoć bude pružena u slučajevima korupcije uprkos tome što Kosovo nema tu pravnu obavezu.**

## **5. PREPORUKE I DALJNJE AKTIVNOSTI**

661. Imajući u vidu nalaze ovog izveštaja, Kosovu se daju sledeće preporuke:

Opšti pregled trenutnog stanja korupcije

- i. **(i) da se vrši periodična procenu rizika korupcije, pre bilo kakvog revidiranja strateških dokumenata (Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije); (ii) da se usvoji bolje integrisan pristup etičkih aspekata putem adekvatnih planova integriteta, sa ciljem da se preventivne mere prošire na ceo javni sektor, uključujući lokalnu upravu; i (iii) da se objavite odgovarajući nalazi i na taj način dodatno definišu/prilagode strateški prioriteti (stav 62);**
- ii. **da se osigura pravilna i efektivna primena i praćenje novog strateškog okvira za borbu protiv korupcije za period 2013-2017. god., kao i da se sprovedu ključne neprimenjene mere iz prethodnog Akcionog plana za period 2010-2011. god.to (stav 72);**
- iii. **(i) da se racionalizuje pravni okvir koji se odnosi na sprečavanje sukoba interesa, tako što će relevantni zakoni biti usklađeni sa novousvojenim Krivičnim zakonom; (ii) da se revidira i razjasni institucionalni okvir za sprečavanje sukoba interesa, usvajanjem niza smernica koje bi omogućile efikasno delovanje kako u prekršajnom tako i u krivičnom postupku; (iii) da se inicira rasprava o redefinisaju nadležnosti KABPK, u svetlu potrebe za efikasnijim i efektivnijim sprečavanjem korupcije; i (iv) da se poreske vlasti postepeno uključe u verifikaciju prijavljene imovine, kako bi se poboljšala provera porekla imovine i time smanjila mogućnost za nezakonito bogaćenje (stav 79);**

Osnovne mere zaštite i sprečavanje korupcije

Sudije

- iv. **da se razmotri sastav SSK kako bi u potpunosti odražavao standarde nezavisnosti pravosuđa, kao i kontrole i usklađenosti između institucija (stav 114);**
- v. **da se usvoje jasni i transparentni kriterijumi na osnovu kojih predsednik može da odbije nominaciju za sudiju ili tužioca, kao i osnov za žalbu protiv ovakve odluke (stav 119);**
- vi. **da se razmotri mogućnost izmene probnog sistema imenovanja sudija i tužilaca, kojim se predviđa početni trogodišnji mandat pre konačne potvrde mandata (stav 129);**
- vii. **da se obezbedi odgovarajuće funkcionisanje nasumičnog dodeljivanja predmeta, kako je popisano Uredbom o internoj organizaciji sudova (stav 141);**

- viii. (i) da se uspostavi transparentan i objedinjen sistem čuvanja informacija i pristupa informacijama o sudskim predmetima koji bi obuhvatio sve faze istrage, sudskog gonjenja i suđenja; (ii) da se poboljša rukovođenje predmetima, izveštavanje i dostupnost statistike u sudskom sistemu, posebno u pogledu korupcije i sličnih krivičnih dela, posebno obezbeđujući bolje usklađivanje sa uslugama tužilaštva; i (iii) da se poboljša transparentnost krivičnog sistema u odnosu na širu javnost i medije, naročito u kontekstu sprečavanja i borbe protiv korupcije (stav 144);
- ix. da se ažuriraju pravila etičkog i profesionalnog ponašanja za sudije, tako što će se dodati odgovarajuće smernice, posebno u vezi sa sukobom interesa i sličnim oblastima (naročito sa primanjem poklona i drugih koristi, nespojivošću funkcija i dopunskim delatnostima) (stav 148);
- x. da SSK usvoji transparentne smernice u pogledu saglasnosti za eksterni angažman sudija kao izuzetak, uključujući jasno obrazloženje koje će se koristiti prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti za takve izuzetke (stav 157);
- xi. (i) da se uspostavi službeni odnos između DKS i Tužilaštva, kako bi se unapredila disciplinska i krivična istraga sudija i tužilaca i uzajamna saradnja učinila transparentnom; i (ii) da se ustroji i pojasni institucionalni okvir i postupak disciplinske/krivične istrage protiv sudija i tužilaca, uključujući utvrđivanje perioda zastarelosti za disciplinski postupak, kako bi se izbegla nepotrebna odlaganja i preklapanja postupaka (stav 187);
- xii. da interakcija između SSK i Tužilaštva, kao i između sudija u prekršajnom i krivičnom postupku, bude razjašnjena u standardnim operativnim procedurama o sukobu interesa, kada se radi o stupanju na snagu novog Krivičnog zakona (stav 188);

#### Tužioci

- xiii. da SSK i TSK usvoje jasne i sveobuhvatne procedure za proveru podobnosti kandidata (i) na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma; (ii) koje su unapred poznate i (iii) da svaka odluka bude obrazložena na odgovarajući način (stav 209);
- xiv. da TSK usvoji smernice u vezi sa saglasnošću za izuzetno eksterno angažovanje za tužioce i da utvrdi ograničenje naknade za takav angažman (stav 220);
- xv. da se uspostavi službeni odnos između KDT i TSK (imajući svakako u vidu i odnos između glavnih tužilaca i KDT), da bi se unapredile disciplinske i krivične istrage tužilaca, na osnovu načela transparentnosti i javnosti, uz očuvanje tajnosti istrage i zaštite ličnih podataka (stav 239);

## Policija

- xvi. **da se uvedu objektivni i transparentni kriterijumi za imenovanje/razrešenje generalnog direktora policije, kako bi se osigurala operativna nezavisnost Policije (stav 254);**
- xvii. **da se uvedu objektivni i transparentni kriterijumi za imenovanje/razrešenje zamenika direktora i drugih zvaničnika višeg nivoa u Policiji (stav 255);**
- xviii. **da se usovje smernice za Policiju u vezi sa saglasnošću za izuzetno eksterno angažovanje i da se utvrdi ograničenje naknade za takav angažman (stav 259);**
- xix. **da se utvrde ograničenja nakon prestanka funkcije za policijske službenike na svim nivoima i da se naprave odgovarajući aranžmani za efikasno nadgledanje primene ovih propisa (stav 262);**
- xx. **da se pojačaju kapaciteti u ljudstvu u relevantnim organima policije za disciplinske i interne istrage i da se vodi verodostojna evidencija disciplinskih i drugih postupaka pokrenutih protiv policijskih službenika (stav 276);**

## Javna uprava

- xxi. **i) da se poboljša transparentnost u javnoj upravi (uključujući „e-upravu“) kroz sprovođenje više proaktivne politike, odgovarajuće jačanje regulatornog i institucionalnog okvira, kao i periodično praćenje i izveštavanje; i ii) da se preduzimu dalji koraci za adekvatnu primenu uvida u javna dokumenta i na centralnom i na lokalnom nivou (stav 288);**
- xxii. **(i) da se primene jedinstvena pravila za transparentno i objektivno zapošljavanje i unapređivanje javnih službenika putem, između ostalog, pravilnog oglašavanja upražnjenih radnih mesta, pravične konkurencije među kandidatima i izbegavanja sukoba interesa; (ii) da se poveća nadzor i praćenje postupaka odabira i unapređivanja javnih zvaničnika; i (iii) da se uvedu odgovarajući postupci provere podataka i integriteta kandidata za radno mesto u javnoj upravi (stav 304);**
- xxiii. **(i) da se u što kraćem roku usvoji Etički kodeks za državne službenike; (ii) da se razmotri proširenje njegove primene na neobuhvaćene kategorije zvaničnika u javnoj upravi; i (iii) da se na svim nivoima javne uprave poveća poznavanje etičkih profesionalnih standarda (između ostalog, putem redovne obuke, priručnika, saveta) (stav 308);**
- xxiv. **da se izrade uputstva o ponašanju i postupanju javnih zvaničnika kada primaju poklone, kako bi se upotpunila pravila utvrđena članom 11 Zakona o prijavljivanju, poreklu i proveri imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i proveri poklona za sve javne zvaničnike, br. 04/L-050 (stav 311);**
- xxv. **(i) da se pojača kontrola prijava imovine i interesa kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje i praćenje, (ii) da se intenziviraju nastojanja na razvoju kapaciteta u**



pojedininim institucijama radi sprečavanja i otkrivanja sukoba interesa putem mehanizama direktnog nadzora i koordinacije, kao i pomoću posebnog referentnog materijala, smernica i obuke; i (iii) da se adekvatan i primenljiv standard za sukob interesa, uključujući i neprimerenu migraciju u privatni sektor („*pantouflage*“), proširi na svako lice koje obavlja funkciju u javnoj upravi (uključujući rukovodioce i konsultante) na svakom nivou vlasti (stav 320);

- xxvi. da se razmotri mogućnost šire primene rotacije u sektorima javne uprave koji su posebno izloženi riziku korupcije (stav 322);
- xxvii. da se uspostavi i vodi centralno periodično prijavljivanje statističkih podataka o sprovođenju disciplinskih postupaka i kazni u javnoj upravi (stav 332);

#### Poslanici u Parlamentu

- xxviii. da se Kodeks ponašanja za poslanike izmeni i dopuni praktičnim merama za njegovo sprovođenje, kao što su namenska obuka, savetovanje i konsultovanje o etičkim i pitanjima korupcije (stav 351);
- xxix. treba dati nadležnost KABPK-u – ili nekom drugom zvaničnom organu, u saradnji sa Poreskom upravom – da vrši odgovarajuću procenu prijavljene imovine (stav 367);
- xxx. da se preduzmu mere kako bi se osigurao nadzor i primena postojećih pravila o sukobu interesa i obelodanjivanju spoljašnjih veza od strane narodnih poslanika (stav 379);

#### Finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje

- xxxi. da se zakonske odredbe o političkim subjektima i finansiranju kampanja usklade sa zakonskim propisima koji važe za druge kandidate na izborima (lokalni i nacionalni nivo, predsednički izbori) (stav 403);
- xxxii. da se izradi sveobuhvataa i jedinstvena internet prezentacija, na kojoj su postavljeni pravni i regulatorni okvir i na kojoj se mogu naći relevantne informacije o periodičnim izveštajima političkih subjekata i druge relevantne informacije (stav 404);
- xxxiii. da se definicija 'priloga' za političku stranku, kako je predviđeno Pravilom 01/2008 o registraciji i radu političkih stranaka, dosledno koristi u zakonodavnom i regulatornom okviru koji se odnosi na finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, kako bi se obuhvatili indirektni resursi (kao što su na primer usluge ili nenovčane donacije) (stav 420);
- xxxiv. da se (konačno) uvede definicija i uredi pitanje subjekata povezanih sa političkom strankom (stav 422);

- xxxv. da se utvrde precizniji uslovi za potrebe finansijskih izveštaja i rokova objavljivanja (stav 436);
- xxxvi. da se Centralnoj izbornoj komisiji/Kancelariji ili Agenciji za borbu protiv korupcije daju mandat, odgovarajuća ovlašćenja, finansijska sredstva i kvalifikovano osoblje za efektivno i proaktivno nadgledanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, istraživanje navodnih povreda propisa o finansiranju političkih stranaka i, po potrebi, izricanje kazni (stav 442);
- xxxvii. (i) da obrasci za izveštaje stranaka budu jednoobrazni, posebno u pogledu sadržaja, periodičnosti njihovog dostavljanja i objavljivanja; i (ii) da se utvrde postupci praćenja utvrđenih standarda (stav 443);
- xxxviii. da se uspostave jasna pravila kojima se obezbeđuje specijalizacija, nezavisnost i znanje i iskustvo/stručnost revizora pozvanih da vrše reviziju finansijskih podataka političkih stranaka i kandidata (stav 444);
- xxxix. da se uvedu sankcije sa većim učinkom odvratanja, kao i efektivnije i srazmernije sankcije za kršenje pravila finansiranja političkih stranaka, te da se Centralnoj izbornoj komisiji daju ovlašćenja potrebna za istragu takvih slučajeva i primenu odgovarajućih sankcija (stav 454);
- xl. da se Kancelariji daju odgovarajuća ovlašćenja da, prema potrebi, vrši materijalnu proveru (pored postojećeg formalnog pregleda) informacija koje su dostavili kandidati za izbore i drugi politički subjekti (stav 455);
- xli. da se uvede obavezno periodično objavljivanje izveštaja političkih stranaka na javnoj internet prezentaciji (stav 456);

#### Javne nabavke

- xlii. da se stvore uslovi za veću transparentnost i ravnopravnost na tenderu, da bi se rizik od pojave mogućnosti za korupciju u oblasti javnih nabavki i privatizacije sveo na najmanju moguću meru (stav 467);
- xliii. (i) sa ciljem svodenja rizika i mogućnosti korupcije na minim, da se obezbedi daljnje ustrojavanje pravila i procedura za javne nabavke, uključujući brzo uvođenje centralnih nabavki; (ii) da se poboljša praćenje, nadzor i kontrolni kapaciteti i mehanizmi; (iii) da se izmeni Zakon o javnim nabavkama u pogledu delokruga procedura koje se odnose na prijavljivanje kršenja i prekršilaca u javnim nabavkama; i (iv) da se poboljša razmena i korišćenje informacija i horizontalna saradnja između institucija i organa, tačnije između organa za javne nabavke, reviziju, borbu protiv korupcije, poreskih i drugih organa za sprovođenje zakona (stav 489);
- xliv. (i) da se uvede usklađena politika u pogledu osoblja i primena iste u sistemu javnih nabavki, kako bi se izbegle promene osoblja; (ii) da se pojasne i poboljšaju procedure kojima se obezbeđuju objektivni kriterijumi za zaključivanje ugovora; (iii) da se uvedu pravila za sprečavanje sukoba interesa u

**javnim nabavkama, uključujući obavezno prijavljivanje situacija u kojima postoji sukob interesa od strane članova komisija za nabavke; i (iv) da se promoviše dalja obuka i specijalizacija sa naglaskom na sprečavanje i otkrivanje dela korupcije (stav 497);**

Krivično pravo, sprovođenje zakona i krivični postupak

Krivična dela i sankcije

- xliv. **da se preduzmu zakonodavne mere kako bi se i na korisnike kao treća lica neposredno odnosili članovi 429 i 430 KZ u vezi sa aktivnim podmićivanjem (stav 524);**
- xlvi. **da vlasti osiguraju da nema praznina u sistemu i ukoliko je potrebno da se preduzmu zakonodavne mere da krivična dela aktivnog i pasivnog podmićivanja u javnom sektoru obuhvataju sva postupanja/propuste prilikom obavljanja funkcija ovlašćenog lica, bez obzira da li je to u delokrugu dužnosti zvaničnika ili ne (stav 525);**
- xlvii. **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje kojima bi se osiguralo da se korupcija u privatnom sektoru propiše kao krivično delo u skladu sa članovima 7 i 8 Konvencije (stav 538);**
- xlviii. **da se razmotri mogućnost ukidanja uslova dvostruke krivičnosti u članovima 115 i 116 KZ u vezi sa krivičnim delima podmićivanja kada su izvršena u inostranstvu (stav 560);**
- xlix. **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje kako bi se osiguralo da vremenski rokovi istrage ne ometaju efektivnu borbu protiv korupcije (stav 568);**
  - i. **da se preduzmu neophodne zakonodavne radnje da se osigura da mogućnost koju pruža posebna odbrana stvarnog kajanja da se mito vrati licu koje je dalo mito, a koje je prijavilo delo pre nego što je došlo do otkrivanja dela, bude ukinuta (stav 571);**

Korporativna odgovornost

- li. **da se ojačaju kontrolne funkcije Registra preduzeća kako bi se osiguralo da se vrši provera i kontrola i fizičkih i pravnih lica koja osnivaju preduzeća, a u vezi sa eventualnim postojanjem krivičnog dosijea i profesionalnih diskvalifikacija ili bilo kojih drugih važnih informacija o pravnim licima u procesu registracije (stav 579);**
- lii. **da se preduzmu neophodne zakonske mere kako bi se osiguralo da pravna lica mogu snositi odgovornost ne samo onda kada se odgovorno fizičko lice može kazniti, uključujući i situacije kada se odgovornost zasniva na nepostojanju nadzora, već i u situacijama gde nije moguće utvrditi identitet fizičkog lica odgovornog za izvršeno krivično delo (stav 583);**

- liii. **da vlasti na Kosovu preduzmu neophodne mere kako bi se osigurala i poboljšala praktična primena ove mere kao sredstva za sankcionisanje krivičnih radnji (stav 584);**
- liv. **da Kosovo razmotri mogućnost da od eksternih revizora zahteva da sumnju na podmićivanje prijave rukovodstvu ili ukoliko rukovodstvo ne reaguje, odnosno ukoliko je i samo rukovodstvo umešano, da prijavu izvrše nadležnim organima, nezavisno od preduzeća, kao što su organi za sprovođenje zakona ili regulatorni organi i, po potrebi, osigurati da revizori koji to prijave budu adekvatno i sa dobrom namerom zaštićeni od tužbi (stav 592);**

#### Istraga i krivični postupak

- lv. **da se preduzmu mere da se prikupe odgovarajuće i detaljne informacije i statistički podaci, uključujući sve aspekte slučaja korupcije od početka do kraja (uključujući i ishod predmeta), kako bi se ocenila efikasnost istrage/sudskog gonjenja (stav 611);**
- lvi. **da se poboljšaju kapaciteti Specijalnog odeljenja za borbu protiv korupcije, kako u pogledu nadležnosti ovog odeljenja tako i u pogledu poboljšanja resursa i saradnje između tužilaca, istražitelja i veštaka (stav 614);**
- lvii. **da se preduzmu neophodne zakonske mere kako bi oštećeni imao pravo podnošenja žalbe zbog obustavljanja istrage (stav 616);**

#### Konfiskacija i drugi vidovi oduzimanja sredstava i dobiti stečenih krivičnim delom

- lviii. **(i) da se osnuje telo u okviru postojeće strukture sa posebnim osvrtom na identifikovanje, pronalaženje i zamrzavanje prihoda stečenih krivičnim delom; i (ii) da se poboljša efektivnost sistema uvođenjem obaveznih kriterijuma za sprovođenje zakona u procesuiranju nezakonito stečenih finansijskih sredstava u slučaju bilo kakve istrage dela kojim se stiču prihodi (stav 635);**
- lix. **da se osigura da stvari za koje se namerava da se koriste u izvršenju krivičnog dela mogu biti konfiskovane i da se proširi delokrug odredbi o konfiskaciji sredstava i prihoda stečenih krivičnim delom, kako bi se stvorile bolje mogućnosti za efektnu primenu konfiskacije u slučajevima korupcije (stav 636);**

#### Imunitet od istrage, sudskog gonjenja ili donošenja presude za dela korupcije

- lx. **da se preduzmu mere kojima će se osigurati da se vremenski period u kojem se ne može vršiti istraga ne uzima u obzir pri obračunu ograničenog vremenskog perioda za istragu (stav 646);**

## Međunarodna saradnja

- lxi. **(i) da se preduzmu radnje na prikupljanju odgovarajućih i detaljnih informacija i statističkih podataka, uključujući sve aspekte zahteva za uzajamnu pravnu pomoć, od početka do kraja, kako bi se ocenila efikasnost u pružanju uzajamne pravne pomoći; i (ii) da se uvedu standardi pružanja usluga za vremenski rok obrade stranih zahteva, kako bi se garantovala efektivnost sistema (videti Izveštaj o oceni sprečavanja pranja novca) (stav 658);**
- lxii. **da se preduzmu mere kako bi se osiguralo da, u skladu sa pravilima Zakona o krivično-pravnoj konvenciji (ETS 173), uzajamna pravna pomoć bude pružena u slučajevima korupcije uprkos tome što Kosovo nema tu pravnu obavezu (stav 659);**

### Daljnje aktivnosti

- 662. U skladu sa opisom projekta PBPPKK, u okviru drugog ciklusa PBPPKK biće izvršena ocena mera za sprovođenje prethodno navedenih preporuka od strane organa vlasti na Kosovu, na osnovu izveštaja o sprovođenju organa vlasti i u skladu sa GRECO-vom posebnom procedurom usklađenosti.
- 663. Nakon odgovarajuće saglasnosti organa vlasti na Kosovu, ovaj izveštaj, uključujući verziju/e prevoda na lokalni/e jezik/e, postaće dostupan javnosti. Vlasti na Kosovu se pozivaju da i prevedenu/e verziju/e izveštaja takođe učine dostupnom/im javnosti.