

**„KULTURA NEKAŽNJIVOSTI“
NA KOSOVU**

Autor: Kosovski demokratski institut - Transparensi
internešenel Kosovo International Kosova

© Naslovna fotografija: Kushtrim Krasniqi

Potrudili smo se maksimalno da potvrdimo tačnost
informacija sadržanih u ovom izveštaju. Verujemo da su
sve informacije tačne zaključno sa decembrom 2020.
godine. Ipak, Kosovski demokratski institut - TI Kosovo
ne može da prihvati odgovornost za posledice njihove
upotrebe u druge svrhe ili u drugačijem kontekstu.

ISBN: XXX XXX XXX

2020 Kosovski demokratski institut - Transparensi
internešenel Kosovo.

Ako nije drugačije naznačeno, ovaj rad licenciran je pod
oznakom CC BY-ND 4.0 DE. Citiranje je dozvoljeno.

SADRŽAJ

Sažetak	3	Zaključak	23
Uvod	4	Preporuke	25
Osnovni podaci o samoj studiji	6	Reference	27
Metodologija	7		
Nalazi i diskusija	9		
Prolongirani sudski postupci	9		
Politika izricanja blagih kazni	10		
Neprimereno uplitanje u rad pravosuđa	14		
Ndërhyrjet e paligjshme në punën e gjyqësorit	16		
Naručeni zakoni	16		
Zakon o javnom beležništvu	17		
Neuspešni pokušaji prilagođavanja zakona	19		
„Naručeni“ podzakonski propisi	21		

METODOLOGIJA

Zarobljavanje države jedna je od ključnih prepreka uspešnosti reformi u borbi protiv korupcije i na planu vladavine prava na Zapadnom Balkanu i u Turskoj. Pod zarobljavanjem države mislimo na delovanje privatnih ili javnih aktera u čijem je privatnom interesu da preusmere odluke u javnoj politici mimo javnog interesa, koristeći koruptivne radnje i okupljajući se oko određenih državnih tela i funkcija, sa krajnjim ciljem da ostvare finansijsku dobit za sebe. Prema tom shvatanju, nekažnjivost za korupciju i izrada zakona koji podržavaju privatne interese određenih grupa pojedinaca suprotno javnom interesu smatraju se ključnim načinima da se objasni postojanje i održivost zarobljavanja države.

Naša analiza u ovom izveštaju koristi više izvora informacija: primarne podatke prikupljene o predmetima korupcije i „naručenim zakonima“; prethodne procene o korupciji, zarobljavanju države i vladavini prava u regionu koje su sačinili Nacionalni sistem integriteta pri Transparensi internešenel, Evropska komisija, Grupa država protiv korupcije (GRECO) i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC); službena dokumenta; članke u medijima; i specijalizovanu literaturu.

Naša zbirka originalnih podataka o predmetima i zakonima obuhvatila je poslednjih 10 do 12 godina da bismo uvideli sve varijacije proistekle iz promena vlade posle izbora. Prilikom izbora predmeta korupcije sledili smo tri kriterijuma. Prvi je da se obuhvate svi predmeti korupcije podudarni sa definicijom o velikim slučajevima korupcije koju je dao Transparency International [www.transparency.org/en/corruptionary/grand-corruption#]. Transparency International definiše velike slučajeve korupcije kao krivična dela iz članova 15-25 UNCAC kad je u njihovo izvršenje umešan neki visoki javni funkcioner a tiču se krupnije pronevere javnih sredstava ili resursa, ili kad ozbiljno ograničavaju uživanje najosnovnijih ljudska prava znatnijeg dela stanovništva ili neke socijalno ranjive grupe. Međutim, budući da tak-

va pravna definicija postavlja ograničenja za ispitivanje složene političke pojave, dodali smo još dva kriterijuma za odabir: prvo, slučajevi koji pokazuju odsustvo autonomije, nezavisnosti i nepristrasnosti u pravosuđu; i drugo, slučajevi koji su tačka prodora za zarobljavanje države. Pokazatelji koji ukazuju da je neki slučaj tačka prodora za zarobljavanje države obuhvataju sledeće:

- kad je poslanik u skupštini ili zvaničnik ovlašćen da donosi zakone ili kreira politike u tom svojstvu umešan u krivična dela
- kad su lice koje donosi odluke na najvišem nivou ili regulatorno telo u tom svojstvu umešani u krivična dela
- kad je u navodno krivično delo umešan javni zvaničnik koji je na to mesto došao iz privatnog sektora o kojem sada odlučuje
- kad postupanje u bilo kojoj od te tri kategorije služi interesima nekog pravnog lica ili uske grupe odnosno mreže povezanih lica a ne interesima drugih učesnika datog sektora, društvenim grupama ili javnim interesima
- slučajevi povezani sa „naručenim zakonima“

Zajedničko za sva tri kriterijuma je učešće najmanje jednog javnog funkcionera koji ima moć da utiče na politike i propise ili da ih menja. U većini slučajeva, takvi javni funkcioneri vršili su veoma odgovorne dužnosti u državnim institucijama kao što su ministarstva. Međutim, političku stvarnost na Zapadnom Balkanu i u Turskoj odlikuje moć političkih partija i njihovog članstva u određenim opštinama, tako da su uvršteni i predmeti korupcije u koje su umešani moćni predsednici opština ili drugi lokalni zvaničnici.

„Naručeni zakoni“ definisani su kao pravni akti doneti samo da bi poslužili interesima nekog fizičkog ili pravnog lica ili uske grupe odnosno mreže povezanih lica a ne u intere-

su drugih učesnika u nekom sektoru, grupi ili društvu ili u javnom interesu. Iako može izgledati kao da ima opštu primenu, „naručeni zakoni“ u stvari se tiče određene stvari i vodi u izbegavanje svih mogućih pravnih lekova koje bi mogli da pruže redovni sudovi. Na osnovu te definicije, sledeći kriterijumi smatraju se pokazateljima da su zakoni možda bili naručeni: ko stoji iza zakona, da li je bilo nepravilnosti u izradi ili usvajanju zakona, ko ima koristi od zakona, i ko su njegove žrtve.

Prema njihovoj svrsi, proučavamo tri vrste „naručenih zakona“: 1) da kontrolišu sektor ili industriju, ili štite izvesne privilegije; 2) da razreše neželjene ili postave željene zvaničnike; 3) da umanje uzajamnu kontrolu institucionalne moći kroz kontrolu kadrovske procedure, smanjenje kapaciteta za nadzor nad agencijama ili revizijom, sprečavanje odgovornosti, ili slabljenje nadzora od strane medija i organizacija građanskog društva.

Bez namere da ponudi sveobuhvatnu sliku stanja stvari, naš izveštaj daje kvalitativni pristup koji se nadovezuje na ono najbolje iz poglavlja Transparency International i partnera iz regiona da utvrdi slučajeve i zakone i prikupi detaljne informacije.

NALAZI I DISKUSIJA

Ovaj deo izlaže glavne nalaze iz naše analize o slučajevima velike korupcije na Kosovu kao i određene zakone za uspostavljanje moguće veze između predmeta korupcije i zakona koji doprinose opštoj temi zarobljavanja države. Radi bolje ilustracije i jasnoće, podeljen je na tri glavna pododjeljka - veliki slučajevi korupcije, "naručeni zakon" i poslednji pododjeljci koji nastoje da povežu velike slučajeve korupcije sa "naručenim zakonima".

VELIKI SLUČAJEVI KORUPCIJE

Nalazi iz istraživanja potvrđuju ono što je Evropska komisija navela u svom najnovijem Izveštaju za zemlju¹¹ – Kosovo je u ranoj fazi kampanje protiv korupcije, uz određen nivo pripreme. Svih 10 predmeta velike korupcije u ovom delu odabrano je između 66 predmeta (poznatijih kao „ciljani predmeti“) putem Mehanizma za praćenje, instrumenta smišljenog da prati tok predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Ovaj odeljak analizira glavna pitanja u vezi sa pravosuđem; ista su prepoznata kroz analizu predmeta velike korupcije iz baze podataka i drugih slučajeva velike korupcije koji su činili deo istraživanja.

Analizirajući te predmete, KDI/TI Kosovo je prepoznao tri glavne prepreke:

1. **Prolongirani sudski postupci:** To obuhvata dugotrajnu istragu koju vode tužilaštva, praćenu podizanjem optužnica, česte promene tužilaca, kao i čitav niz neproaktivnih sudskih ročišta. Bitan proces koji doprinosi prolongiranim sudskim postupcima bilo je smanjenje Misije vladavine prava Evropske unije (EULEKS) iz 2018. godine i potonja primopredaja nedovršenih poslova

lokalnim sudovima.¹² Politika ponovljenog suđenja i raspodela predmeta još je jedan element koji je prouzrokovao dodatno odlaganje postupaka. Prema Izveštaju EULEKS-a za 2020. godinu, Apelacioni sud ustanovio je praksu da šalje relativno veliki broj predmeta nadležnim osnovnim sudovima na ponovljeno suđenje, uprkos mišljenju da bi suđenja trebalo ponavljati samo u izuzetnim slučajevima.

2. **Politika izricanja blagih kazni:** Dva činioca koja doprinose politici blagih kazni su česte oslobađajuće presude ili manje kazne za optužene pojedince visokog profila i nasumično izvršenje dopunskih kazni koje propisuje Zakonik o krivičnom postupku¹³, a odnose se na optužene nakon što izdrže izrečenu kaznu. Kosovski institut za pravo u svom Izveštaju za 2019. godinu¹⁴ piše da iako su sudovi u ciljanim predmetima presudili protiv 51 od 76 osumnjičenih, svega je njih 14 bilo osuđeno, 11 je dobilo novčane kazne a njih 26 je osuđeno uslovno.
3. **Neprimeren uticaj na pravosuđe:** Postoji opšte shvatanje - iako je za isto teško naći dokaze - koje kaže da stranke u pravosudnom sistemu deluju pod uticajem političke ili poslovne elite. Takozvani slučaj Pronto postao je odelotvorenje zarobljene

11 Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo, oktobar 2020. godine

12 EULEKS je zaključio primopredaju policijskih, tužilačkih i sudskih predmeta kosovskim vlastima decembra 2018. godine. EULEKS je predao spise ukupno 495 policijskih predmeta organizovanog kriminala, 434 predmeta ratnih zločina, predmeta nestalih lica, spise sudskih predmeta u kojima je postupao samo EULEKS, i preko 1.400 tužilačkih predmeta.

13 Zakonik o krivičnom postupku Kosova, član 59. „Dopunske kazne“, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

14 Kosovski institut za pravo, „Neuspeh u ciljanim predmetima“, 2019. godine

države kad je Specijalno tužilaštvo optužilo bivše visoke zvaničnike Demokratske partije Kosova i rukovodioce nekoliko javnih preduzeća za zloupotrebu položaja i „kršenje jednakosti građana i stanovnika Republike Kosovo“ time što imenuju političke saveznike na visoke položaje u javnim preduzećima¹⁵. Slučaj specijalnog tužioca Eljeza Bljakaja (istraživao navode o falsifikovanim spis-kovima ratnih veterana),¹⁶ koji je bio prisiljen da napusti zemlju par dana pre nego što je potvrđena optužnica u predmetu veterana dokazuje da bi tužioci mogli da se suoče sa fizičkim pretnjama u svom profesionalnom radu.

Prolongirani sudski postupci

Pravo na pravično suđenje definisano je u više međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima i to je jedno od najopsežnijih ljudskih prava¹⁷. Član 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima¹⁸ propisuje, „Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zakonsku zaštitu. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na takvu diskriminaciju.“

Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), usvojena 1950. godine, unapređuje odredbe Univerzalne deklaracije time što priznaje pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom u razumnom roku. Član 6. EKLJP jasno propisuje, „Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom...“ Ovaj član obavezuje sve koji su aktivni u pravosudnom sistemu da obezbede profesionalno i nezavisno suđenje u kojem su preduzete sve nužne mere da se spreči odlaganje.

U lokalnom kontekstu, načelo pravičnog suđenja u razum-

nom roku uvršteno je u nacionalne propise Kosova. Važenje međunarodnih konvencija na Kosovu ugrađeno je i uređeno njegovim Ustavom: Član 19. stav 1 propisuje njihovu pravnu prednost nad domaćim zakonima Kosova¹⁹. Dalje, Zakonik o krivičnom postupku Kosova,²⁰ u članu 5. stav 1 propisuje da „svako lice optuženo za krivično delo ima pravo na pravičan postupak vođen u razumnom roku“ i nastavlja u stavu 2 da je „sud obavezan da sprovede postupak bez odlaganja i spreči svaku zloupotrebu prava učesnika u postupku“.

Konkretno, trajanje istrage uređuje član 159. Kad državni tužilac započne istražnu fazu, ona mora biti završena u roku od dve godine. Vreme prekida ne računa se u trajanje roka od dve godine. Istraga može da se produži za šest meseci ako je krivično delo koje se istražuje složeno. Složeni predmeti mogu da obuhvate one sa četiri ili više optuženih, više oštećenih lica, predmete sa zahtevom za međunarodnom pomoći i drugim vanrednim okolnostima. Međutim, produženje od šest meseci ne odobrava se ako je optuženi u pritvoru, osim ako državni tužilac ne pokaže da se istraga aktivno vodi i da je odlaganje van kontrole tužioca.

Rokove za boravak u pritvoru propisuje član 190. Zakonika o krivičnom postupku. Zakonik propisuje da pritvorenik može biti zadržan u pritvoru najduže mesec dana od dana hapšenja. Posle toga, može biti zadržan u pritvoru samo na osnovu presude sudije u pretpretresnom postupku, sudije pojedinca ili sudije predsedavajućeg veća, kojom naloži produženje pritvora. Pre podizanja optužnice, pritvor ne bi trebalo da traje duže od četiri meseca ako se vodi postupak za krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora kraća od pet godina i osam meseci, i ako se postupak vodi za krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora od najmanje pet godina.

Izuzetno, kad se postupak vodi za krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora od najmanje pet godina, kad je predmet složen i odlaganje se ne može pripisati državnom tužiocu, pritvor pre podizanja optužnice može da se produži za najviše četiri meseca do ukupno najviše 12 meseci. Pritvor se može dalje produžiti na još šest meseci do najviše 18 meseci ukupno, ako postoji osnovana sumnja

15 „Sud nalazi da je Adem Grabovci kriv u žalbi predmeta Pronto“ <https://prishtinainsight.com/court-finds-adem-grabovci-guilty-in-pronto-appeal/>

16 <https://balkaninsight.com/2018/09/15/kosovo-files-an-indictment-on-fake-veterans-case-09-15-2018/>

17 Doebller, C., *Uvod u međunarodno pravo o ljudskim pravima*, 2006

18 <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

19 Ustav Republike Kosovo






član 19. [Važenje međunarodnog prava]

1. Međunarodni sporazumi ratifikovani od strane Republike Kosovo, postaju deo unutrašnjeg pravnog sistema nakon objavljivanja u Službenom glasniku Republike Kosovo. Oni se primenjuju neposredno osim kad to nije izvodljivo i kad je za primenu potrebno da se proglase zakonom.

2. Ratifikovani međunarodni sporazumi i pravno obavezujuće norme međunarodnog prava imaju prevagu nad zakonima Republike Kosovo.

20 https://www.oak-ks.org/repository/docs/CRIMINAL_PROCEDURE_CODE_502172.pdf

TABELA 1. BROJ NEPRODUKTIVNIH ROČIŠTA ZBOG ODSUSTVA STRANAKA U POSTUPKU (UTVRĐEN U BIRN-OVOM IZVEŠTAJU O KORUMPIRANOJ LIBERALIZACIJI)

VREME PROTEKLO IZMEĐU PODIZANJA OPTUŽNICE I PRVOG ROČIŠTA		BROJ ODLOŽENIH ROČIŠTA
129 ²¹ DANA	“FERRONIKELI” 	N/A
646 ²² DANA	“STENTA” 	N/A
98 DANA	“FAN” 	7
51 DANA	“KEDS” 	5
424 DANA	“INSPEKTOR” 	1

o pretnji javne opasnosti ili nasilja u slučaju puštanja optuženog na slobodu do suđenja.

Nepoštovanje rokova u vođenju predmeta korupcije dešava se u svim fazama sudskog postupka na Kosovu, uključujući istrage policije i tužilaštva. KDI/TI Kosovo analizirao je nalaze raznih organizacija (domaćih i stranih) koje su sistematski pratile kako postupaju sudovi i tužilaštva u predmetima korupcije u svim fazama krivičnog postupka. Rokovi utiču na dužinu istrage, vreme tokom kojeg neko može biti zadržan u pritvoru pre podizanja optužnice i na dužinu vremena između optužnice i glavnog pretresa.

Kosovski institut za pravo (KIP)²³ u 2019. godini pratio je preko 803 sudskih ročišta u 264 predmeta korupcije u svih sedam osnovnih sudova na Kosovu. Izveštaj KIP pokazuje da su tužioc i sudije neprestano kršili zakonske rokove propisane Zakonikom o krivičnom postupku. Sistematsko praćenje rada sudova sproveda je i Balkanska mreža istraživačkih novinara (BIRN).²⁴ Sledeća tabela koristi nalaze iz Izveštaja BIRN-a:

21 Ibid

22 Igic

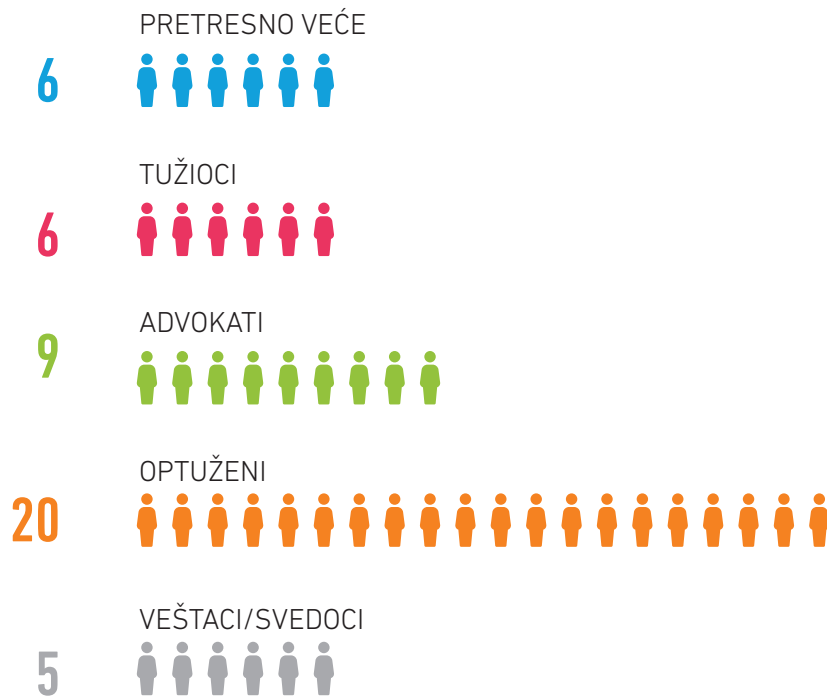
23 <https://kli-ks.org/en/>

24 BIRN Kosovo, Izveštaj o korumpiranoj liberalizaciji, 2018

U periodu od avgusta 2019. do februara 2020. godine, EULEKS je pratio 287 predmeta i zabeležio 67 (23 procenta) nepro-
 duktivnih ročišta. Među glavnim razlozima odlaganja koje je
 utvrdio EULEKS jeste nedolazak optuženog (36 procenata),
 što se pripisuje lošoj koordinaciji između sudova i kazne-
 no-popravne službe u predmetima u kojima su optuženi bili u
 pritvoru. Zatim, nekoliko ročišta moralo je da bude odloženo
 zbog nedolaska tužilaca i, u manjoj meri, zbog sudija koji nisu
 bili prisutni na pretresu³¹. Slične nalaze potvrdio je i BIRN u
 svom Izveštaju o korumpiranoj liberalizaciji³², koji je razvrstao
 neproductivna ročišta prema odsustvu parničnih stranaka.

**TABELA 2. BROJ NEPRODUKTIVNIH ROČIŠTA ZBOG ODSUSTVA STRANAKA U POSTUPKU
 (UTVRĐEN U BIRN-OVOM IZVEŠTAJU O KORUMPIRANOJ LIBERALIZACIJI)**

46 UKUPAN BROJ NEPRODUKTIVNIH ROČIŠTA



31 Ibid

32 <https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2018/04/BIRN-Raport2018-LiberalizimiiKorruptuar-Final-ENG-WEB.pdf>. (Pristupljeno 27. oktobra 2020. godine)

sankcijama bilo bi nemoguće da osuđeno lice koje je izdržalo glavnu kaznu bude u prilici da iskoristi svoj položaj za izvršenje novog krivičnog dela.

Odsustvo dopunskih kazni u pravosnažnim presudama već je prouzrokovalo ozbiljne političke posledice. 2016. godine Centralna izborna komisija (CIK) odlučila je³⁹ da opozove potvrđivanje grupi od 86 kandidata na lokalnim izborima zato što su imali krivični dosije. Zafir Beriša, kandidat (sa opozvanim potvrđivanjem) za gradonačelnika Prizrena, uložio je žalbu na tu odluku Vrhovnom sudu. Sud je presudio u korist g. Beriše navodeći da „samo sudovi imaju pravo da donesu odluku o ukidanju nečijeg prava da bude biran“. Taj predmet kasnije je iskoristio Ustavni sud protiv Etema Arifija (poslanika u Parlamentu)⁴⁰ čiji je glas bio preloman da se izglasa Hotijeveva⁴¹ vlada. Samoopredeljenje, najveća politička partija, dovodi u pitanje ustavnost Arifijevog glasa i poziva se na član 70. Ustava koji kaže da poslanički mandat treba da prestane nakon što isti bude „pravosnažnom presudom proglašen krivim i osuđen na jednu ili više godina zatvora“. Dok se čeka na konačnu presudu Ustavnog suda, ova složena situacija bila bi izbegnuta da je samo osnovni sud bio izrekao dopunske kazne i lišio Arifija prava da bude biran, kao što piše u članu 59. Krivičog zakonika Kosova.

Neprimereno uplitanje u rad pravosuđa

Od tri glavna nalaza u ovom delu izveštaja, dokazima je najteže potkrepiti neprimereno uplitanje u odluke suda, iako se u javnosti o tome naveliko raspravlja. Od predmeta velike korupcije koje smo analizirali, jedan od najpoznatijih je takozvani Pronto predmet, koji je oličenje fenomena zarobljavanja države na Kosovu. U tom slučaju, utvrđen je identitet visokih funkcionera Demokratske partije Kosova u nizu telefonskih poziva u kojima su razgovorali o postavljenju političkih saveznika na visoke položaje u javnim preduzećima.⁴² Zvanična optužnica tereti ih „za kršenje Ustavnih odredbi o jednakom statusu građana i stanovnika Republike Kosovo“, potpuno

zanemarujući odredbe Krivičog zakonika i zloupotrebu službenog položaja.

Drugi slučaj je predmet „Veterani“ u kom je specijalni tužilac Eljez Bljakaj, koji je ispitivao navode o falsifikovanju spiskova ratnih veterana,⁴³ napustio zemlju par dana pre potvrđivanja optužnice u istom predmetu. To dokazuje da bi državni tužioci mogli da se suoče sa fizičkim pretnjama dok rade profesionalno i u skladu sa pravnim okvirom zemlje.

EULEKS u svom izveštaju za 2020. godinu⁴⁴ kaže, „Opšte je poznato da su mnogi osumnjičeni i optuženi kojima se sudilo za korupciju bili veoma bogati i moćni, sa jakim političkim ili finansijskim vezama, koje bi mogle voditi ka pritisku ili uplitanju u te krivične postupke. Zapravo, primećeno je da se visokoprofilni predmeti korupcije često okončavaju malim kaznama ili gromoglasnim oslobađanjem“. Dalje istraživanje EULEKS-a stavlja naglasak na predmete „Pronto“, „KEK“, „Privatizacija FAN“.

NARUČENI ZAKONI

Koncept „naručenog zakona“ je novina na Kosovu i zvanično je predstavljen u ovom istraživanju, koje nema puno presedana. Ipak, projektni tim je koristio prednosti metodologije koju je osmislio Transparensi internešenel. Ona obuhvata temeljitu analizu dešavanja koja prethode i prate ceo zakonodavni proces i dejstva zakona nakon što vlada počne da ga primenjuje. Transparency International je uradio opsežan posao i koristio svoje kapacitete za praćenje rada Skupštine Kosova.

Iz te dubinske analizu proističu tri glavna nalaza:

1. „Naručeni zakoni“ nisu širom rasprostranjeni na Kosovu. Donji spisak zakona analiziran je prema kriterijumima koje je utvrdio Sekretarijat Transparency International⁴⁵ za prepoznavanje naručenih zakona. Uz izuzetak Zakona o javnim beležnicima, ostali slučajevi nisu pružili dokaze za

39 <https://prishtinainsight.com/kosovo-committee-removes-86-candidates-local-election-lists/>

40 <https://kallxo.com/lajm/vetevendosje-e-dergon-ne-kushtetuese-ceshtjen-e-votimit-te-deputetit-etem-arifi/>

41 <https://www.evropaelire.org/a/kuvendi-qeveria-e-re-avdullah-hoti/30650046.html>

42 Sud nalazi da je Adem Grabovci kriv u žalbi predmeta Pronto“ <https://prishtinainsight.com/court-finds-adem-grabovci-guilty-in-pronto-appeal/>

43 <https://balkaninsight.com/2018/09/15/kosovo-files-an-indictment-on-fake-veterans-case-09-15-2018/>

44 Misija vladavine prava EU, Izveštaj o praćenju pravosuđa, oktobar 2020. godine

45 TI-S Smernice za prikupljanje podataka (interni dokument predstavljen na Regionalnom sastanku u Beogradu održanom septembra 2019. godine)

vaju svakog mogućeg sukoba interesa. U odsustvu takvog člana, javni beležnici nemaju zakonsku obavezu da vrše svoje funkcije u slučajevima potencijalnog ili stvarnog sukoba interesa. Kritičari su to shvatili kao ozbiljan rizik od sukoba interesa koji bi nastao u odsustvu takve odredbe u zakonu.

Ministarstvo pravde je 2019. godine objavilo novi poziv potencijalnim javnim beležnicima. Podneto je preko 2.000 prijava a veliki procenat je prihvaćen za polaganje ispita, što ukazuje da možda kriterijumi nisu bili dovoljno strogi.

Znatne kritike na račun tog procesa primećene su i u lokalnim medijima. Nacionalne novine, Koha Ditore, 29. juna 2019. godine pisale su o bojazni povodom mogućih sukoba interesa.⁴⁸ Članak je izvestio da su najmanje 60 kandidata koji su položili pismeni ispit za javne beležnike članovi političkih partija, članovi porodica ili pojedinci povezani sa sistemom pravosuđa. Od otprilike 200 imena pojedinaca koji čekaju da polažu pismeni ispit, preneto je da je najmanje 50 njih povezano sa politikom ili sistemom pravosuđa.

Skupštinski odbor za zakonodavstvo pozvao je u dva navrata Abeljarda Tahirija, bivšeg ministra pravde, na javnu raspravu, ali je on odbio da prisustvuje⁴⁹. Umesto toga, ministar je napisao otvoreno pismo⁵⁰ navodeći da je to pitanje otvorila jedna politička partija u pokušaju da ispolitizuje proces. Ministarstvo pravde obavestilo je UNDP (Program Ujedinjenih nacija za razvoj) da je sačinilo izveštaj o procesu izbora, koji nije utvrdio nikakve nepravilnosti. Iako je od njih zatražen primerak tog izveštaja, isti nije dostavljen⁵¹. Agencija za borbu protiv korupcije objavila je mišljenje⁵² povodom navoda o mogućem sukoba interesa u procesu izbora javnih beležnika. To mišljenje zaključuje da su sve procedure propisno ispoštovane i da su u slučajevima sukoba interesa članovi komisije to prijavili i izuzeli se od daljeg učešća u postupku. Na to mišljenje je usledilo formalno zajedničko reagovanje⁵³ lokalnih NVO koje su pozvale ministra pravde da ne nastavi sa konačnim imenovanjem javnih beležnika. Kancelarija Evropske Unije na Kosovu takođe je

objavila saopštenje⁵⁴ pozivajući kosovske vlasti da se uzdrže od bilo kakvog imenovanja javnih beležnika i da tu odluku prepuste novoj vladi.

29. juna 2019. godine Koha Ditore objavila je imena beležničkih kandidata i njihove veze u politici i pravosudnom sistemu⁵⁵. Najmanje 60 kandidata koji su položili pismeni ispit za javnog beležnika bili su članovi političkih partija, članovi njihovih porodica ili ljudi povezani sa pravosudnim sistemom. Dupliranje broja javnih beležnika na Kosovu shvaćeno je kao dodatni teret po već postojećih 70 beležničkih kancelarija na Kosovu. Izražena je bojazan u smislu finansijske održivosti tih kancelarija ako bi se konkurencija udvostručila. Beležnička komora Kosova saglasna je da treba povećati broj beležničkih zamenika ali ne i ukupni broj beležničkih kancelarija što je u skladu sa evropskim standardima – jedna kancelarija na 20.000 stanovnika.

Neuspešni pokušaji „naručenog zakona“

Istraživanje je otkrilo dva slučaja neuspešnih pokušaja uvođenja „naručenog zakona“ na Kosovu. Nacrt zakona o slobodi udruživanja i Nacrt zakona o finansiranju političkih partija stopirani su pod pritiskom javnosti što je podržao diplomatski kor akreditovan na Kosovu.

Nacrt zakona o finansiranju političkih partija trebalo je da izmeni i dopuni postojeći zakon⁵⁶ koji uređuje način, uslove finansiranja, upravljanje, nadzor, transparentnost i izveštavanje o imovini i prihodima političkih subjekata u Republici Kosovo. Nakon pozitivne recenzije teksta od strane Venecijanske komisije,⁵⁷ nacrt zakona prošao je prvo čitanje i ušao u fazu razmatranja na skupštinskom odboru. Ono što je izazvalo negodovanje javnosti bio je revidiran tekst koji je objavio Skupštinski odbor za budžet i finansiranje.

48 www.koha.net/arberi/171433/emrat-e-zyrtareve-te-partive-e-familjareve-te-politikaneve-qe-pritet-te-behen-notere/

49 <https://ekonomiaonline.com/nacionale/siguri/tahiri-nuk-merr-pjese-ne-mbledhjen-e-komisionit-per-legjislacion-tregon-arsyet/>

50 *ibid*

51 www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/risk-assessment-for-the-kosovo-chamber-of-notaries.html

52 Mišljenje br. 06-2118/19, kosovska Agencija za borbu protiv korupcije, 13. septembar 2019. godine, objavljena 8. oktobra 2019. godine. www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Opinionet/2019/2188-19%20opinion%20konflikt%20interesi%20lidhur%20me%20provimin%20e%20noterise-M.Drejte....pdf

53 www.kcsfoundation.org/en/activity/minister-abelard-tahiri-not-to-appoint-any-notary/

54 Saopštenje Kancelarije EU na Kosovu, <https://twitter.com/EUKosovo/status/1183648937254834176/photo/1>

55 www.koha.net/arberi/171433/emrat-e-zyrtareve-te-partive-e-familjareve-te-politikaneve-qe-pritet-te-behen-notere

56 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2705>

57 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)016-e)

Problematicni amandmani koje su uneli članovi odbora spadaju u pet glavnih kategorija. Prvo, nacrt zakona ograničio je nezavisnost Kancelarije za registraciju političkih partija kao dela Centralne izborne komisije (CIK), time što joj oduzima mandat za nadzor nad finansijama političkih partija. Prenošenje tih funkcija na političko telo kao što je CIK (sastavljeno od predstavnika političkih partija) u suprotnosti je sa preporukama Venecijanske komisije za jačanje uloge Kancelarije za registraciju političkih partija. Drugo, nije se pozabavio prioritetima Evropske agende reformi⁵⁸ za obezbeđenje transparentnosti, odgovornost za rad, sprovođenje i efikasno sankcionisanje finansija političkih partija. Treća stavka je da je nacrt zakona prekršio načelo ustavnosti kako je protumačeno presudom Ustavnog suda u predmetu KO119/14⁵⁹ o tome šta predstavlja poslaničku grupu i kako to utiče na raspodelu iz Fonda za demokratizaciju (sredstva se dodeljuju političkim subjektima na osnovu mandata u Skupštini). Četvrta stavka je da su izmene zakona uticale na transparentnost političkih subjekata jer se od njih nije tražilo da otkriju imena vlasnika kompanija od kojih su dobili priloge. Pored toga, dozvoljeni gornji limit za političke subjekte bio bi deset puta veći (sa 50 na 500 evra) dok bi u toku kampanje bilo dozvoljeno da se prilozi udvostruče. I na kraju, odredbe koje su produžile rokove za objavljivanje finansijskih izveštaja iz kampanje i dozvolile ublažavanje novčanih kazni do 75 procenata za kršenja zakona od strane političkih partija, otkrivaju da je smanjena njihova odgovornost prema javnosti.

Grupa organizacija građanskog društva okupila se u koaliciju da spreči usvajanje zakonskog nacrt. Kampanja je uključila sastanke sa liderima svih političkih partija, diplomatskim misijama akreditovanim u Prištini i organizovane proteste. Sve te aktivnosti privukle su pažnju medija i stvorile atmosferu javnog pritiska na donosioce odluka da nešto učine tim povodom. Na kraju, kampanja se pokazalo uspešnom i 21. juna 2019. godine vlada je povukla nacrt zakona.

Zakon o slobodi udruživanja - koji uređuje osnivanje, registraciju, unutrašnju upravu, rad, prestanak i brisanje iz registra nevladinih organizacija na Kosovu - bio je u fokusu inicijative za zakonodavne promene 2017. godine. Analiziran je kao sumnjiv u smislu prilagođavanja zbog amandmana

koje su na Skupštinskom odboru uneli predstavnici mikrofinansijskih institucija - što je viđeno kao kršenje načela neprofitnosti u angažovanju građanskog društva. Te izmene omogućile su mikrofinansijskim institucijama (koje su tada bile registrovane i poslovale u statusu nevladinih organizacija) da profit stečen od mikrokredita prenose drugim organizacijama. Kampanja građanskog društva primorala je predsednika Republike da ne proglasi taj zakon iako ga je Skupština Kosova bila usvojila na drugom čitanju.

„Naručeni“ podzakonski propisi

Analizirajući slučajeve kod kojih se sumnjalo na „naručene zakone“, KDI/TI Kosovo koristilo je svoje veliko iskustvo koje je steklo kao pionirska nadzorna organizacija. Posle proglašenja nezavisnosti 2008. godine, potreba da se u kratkom roku napišu stotine zakona stvorila je pritisak na vladine ministre. Glavni izazov sa kojim je suočena Skupština Kosova je nedostatak propisnog parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću. Taj slab nadzor mogao se stalno primetiti tokom praćenja vladinih politika, primene zakona i usvajanja podzakonskih propisa.

Administrativno uputstvo o homologaciji vozila⁶⁰ proističe iz Zakona 05/L-132 o vozilima i utvrđuje procedure, organizaciju i uslove za stavljanje na tržište drumskih vozila, njihovih sistema i rezervnih delova. Uputstvo dalje precizira tehničke uslove za homologaciju vrste vozila, vrste i sadržaj obrazaca i potvrda za homologaciju kao i saglasnosti za obrazac registracije. Član 7. Uputstva smatra se najproblematičnijom odredbom koja institucionalizuje monopol sadašnjeg operatora (Euro-Lab kompanija⁶¹) koji se već izgradio tokom prethodne decenije na polju homologacije vozila. Ovaj član propisuje da će sadašnji operator biti deo studije o izvodljivosti o tome da li na tržištu postoji potreba za drugim provajderom usluge homologacije.

Na Kosovu se upravo odvija kampanja u koju su uključene nevladine organizacije kao i bivše opozicione stranke, koje traže da se okonča monopol Kompanije Euro-Lab u procesu homologacije i dopusti slobodna i poštena konkurencija

58 http://mei-ks.net/repository/docs/20170929090420_erafinalsq.pdf

59 https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_119_14_ang.pdf

60 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16325>

61 Euro-Lab je vlasništvo Kompanije Devoli, koju vode Bljerim i Škeljćim Devoli. Porodica Devoli smatra se najbogatijom i najuticajnijom oligarhijskom porodicom na posleratnom Kosovu. <https://balkaninsight.com/2011/10/14/kosovo-factory-sale-broke-privatization-rules/>

ZAKLJUČAK

Borba protiv korupcije godinama je bila jedan od glavnih prioriteta na dnevnom redu kosovskih vlada i programa pomoći koje je dala međunarodna zajednica. Kosovo odlikuje istrajno visok nivo korupcije, iako je borba protiv korupcije bila na vrhu dnevnih redova svake vladajuće političke partije. Premda je Kosovo iskazalo posvećenost prema borbi protiv korupcije usvajanjem nekih zakona, uredbi i strategija, te inicijative imale su ograničeno dejstvo u borbi protiv ove pojave.

Broj slučajeva povezanih sa korupcijom izvedenih pred sud na Kosovu relativno je mali, a retki su pravosnažno presuđeni veliki slučajevi korupcije. Sudije krive tužioce za loše sprovedenu istragu i slabe optužnice. Izveštaji uglednih međunarodnih organizacija kao što je EULEKS takođe ukazuju na nedostatak nezavisnosti. Izveštaji organizacija građanskog društva kao što su Kosovski institut za pravo, Balkanska mreža istraživačkih novinara i Grupa za pravne i političke studije stalno navode nizak profil optuženih u predmetima korupcije na Kosovu, česte promene tužilaca i sudija, nejasnu politiku kažnjavanja, stalno odlaganje ročišta i prolongirane sudske postupke koji mogu da dovedu do zastarevanja. Od osnivanja posebnih odeljenja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala jula 2019. godine, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo nije podiglo ni jednu jedinu optužnicu protiv nekog pojedinca visokog profila⁶³. Evropska komisija takođe ističe da je „Kosovski pravosudni sistem u ranoj fazi priprema“⁶⁴ mada priznaje da ima izvesnog napretka u novom sistemu za disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca i napretka u uvođenju sistema elektronskog vođenja predmeta i centralnog registra kaznenih evidencija.

Jedna od glavnih prepreka za izgradnju delotvornog pravosudnog sistema je njegova podložnost neprimerenim

političkim uticajima. Mladi pravosudni sistem pogodno je tlo za okruženje širom rasprostranjene korupcije. Korupcija nije samo sveprisutna već i razlog za ozbiljnu brigu onih koji su njome neposredno pogođeni - kosovskih građana. Ključ za menjanje postojeće situacije i rešavanje korupcije mogao bi se naći u vidu političkog rukovodstva u energičnoj misiji da očuva načelo jasne podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i pravosudnu i da poštuje punu nezavisnost pravosudne vlasti u obavljanju njenih ustavom određenih dužnosti.

Situacija je još lošija kod korupcije u najvišim redovima, gde su istraga, krivično gonjenje i oduzimanje imovine naročito slabi i neposredno povezani sa odsustvom rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala.

Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2018-2022. godine, koje je izradila Agencija za borbu protiv korupcije (glavna administrativna institucija zadužena za sprečavanje korupcije na Kosovu) vlada je konačno usvojila maja 2019. godine ali nije uspela da za njih dobije podršku Skupštine Kosova zbog trajne političke krize, koja joj je onemogućila da ih uvrsti na dnevni red plenarne sednice. Plan ima za cilj da sledi prethodne anti-korupcijske strategije još od 2004. godine kroz održivo smanjenje korupcije, jačanje institucionalnog integriteta, promovisanje dobrog upravljanja i pravilnu primenu mera utvrđenih Akcionim planom. Konkretno, strategija borbe protiv korupcije i njenog akcionog plana obuhvata mere borbe protiv nelegalnog finansiranja političkih partija i terorizma, neformalne ekonomije, pranja novca i finansijskih krivičnih dela.

Vlada tek treba da dokaže istinsko liderstvo i sposobnost da planira unapred i spremnost da izdvoji odgovarajuća sredstva za borbu protiv korupcije. Njena kredibilnost za-

63 Kosovski institut za pravo, Konkretni neuspesi u borbi protiv korupcije, novembar 2019. godine

64 Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo za 2020, oktobar 2020. godine

visiće od sredstava izdvojenih za sprovođenje ove strategije. Treba uspostaviti mehanizam praćenja u cilju redovne procene dejstva strategije i akcionog plana.

Kad je reč o zakonodavnom procesu, KDI/TI Kosovo nije pronašao veće prepreke za njegovu transparentnost i inkluzivnost u parlamentarnoj fazi. Ipak, to ne znači da razne interesne grupe neće pokušati da ovu fazu donošenja zakona učine metom svojih neprimerenih uticaja dok Kosovo konsoliduje svoju državnost i svedoči o svom ekonomskom rastu. Da bi se sprečili budući pokušaji uticanja na zakonodavni proces, KDI/TI Kosovo predlaže pokretanje javne rasprave o potrebi za okvirom koji uređuje aktivnosti lobiranja u institucijama na centralnom i na lokalnom nivou.

Uspostavljanje jasnih pravila za lobiranje je važan korak ka jačanju transparentnosti i zakonskog okvira za borbu protiv korupcije. To bi uvećalo transparentnost u javnom sektoru i uredilo odnose između različitih grupa - lobista, nosilaca javnih funkcija i političara - što doprinosi efikasnijem funkcionisanju državne uprave.

Iskustva balkanskih zemalja pokazuju da je za pravilno sprovođenje tih zakona u praksi potrebno vreme. U Makedoniji, aktivnosti nevladinih organizacija i grupa građana odigrale su veliku ulogu u usvajanju i kasnijim izmenama i dopunama zakona o lobiranju, dok se taj zakon u Sloveniji i Crnoj Gori pokazao kao bitan deo zakonskog okvira za borbu protiv korupcije u procesu donošenja javnih odluka.

Katalogimi në botim – (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës “Pjetër Bogdani”

343.352(496.51)(047.1)

Kelmendi, Arben

“Kultura nekažnjivosti“ na Kosovu / Arben Kelmendi
Prishtinë : Kosovski Demokratski Institut, 2020. – 27 f. : ilustr. ;
21 cm.

ISBN 978-9951-745-43-7

Kosovski demokratski institut
Transparensi internešenel Kosovo

Telefon: 383 (0) 38 248 038

Faks: +383 (0) 38 248 038

Elektronska adresa: info@kdi-kosova.org



This report was produced with the financial support of the European Union.
Its contents are the sole responsibility of KDI and not necessarily reflect the views of the European Union.

