



„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
Uvod	4
Osnovni podaci o samoj studiji	6
Metodologija	7
Nalazi i diskusija	9
Prolongirani sudske 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
Zaključak	23
Preporuke	25
Reference	27

SAŽETAK

Iako je „rasprostranjena korupcija i dalje najveći opšti izazov za ceo Zapadni Balkan“¹ ono što se pokazalo kao suštinska pretnja po njegovu evropsku budućnost je „fenomen nekažnjivosti velikih slučajeva korupcije“. Vladajući organi izvršne vlasti i političke partije povezane sa raznim interesnim grupama (koje često prevazilaze državne granice) dominiraju političkim sistemom i takva konstelacija moći će izazov za svaki pokušaj da pravosuđe bude potpuno nezavisno. Organi za sprovodenje zakona i borbu protiv korupcije su slabi i ne uspevaju da ostvare suštinski nadzor nad radnjama vlade ni da istraže i krivično gone slučajeve navodne korupcije. Krajnji ishod je stanje u kojem zakoni i politika u borbi protiv korupcije, iako dobri na papiru, bivaju selektivno sprovedeni dok korupcija u javnim službama uglavnom prolazi nesankcionisana.² Ovakva jednoobrazna slika korupcije na najvišim nivoima u celom regionu može se pripisati donedavnoj zajedničkoj istoriji i geografskom položaju. Konkretnije, može se povezati sa oružanim sukobima iz 1990-ih godina – sankcijama i embargom za bivšu Jugoslaviju i procvatom krijumčarenja, kao i nasleđem komunizma i periodom postkomunističke tranzicije.³

Na Kosovu je relativno mali broj slučajeva povezanih sa korupcijom dospeo pred sud, dok su veliki slučajevi korupcije okončani pravnosnažnom presudom izuzetno retki. Kvalitet sprovedenih istraga i napisanih optužnica veoma je loš, a sudije u svom radu nemaju neophodnu nezavisnost da sude u skladu sa zakonskim okvirom. Od kako su posebna odeljenja za predmete korupcije i organizovanog kriminala u Osnovnom суду u Prištini i Apelacionom суду postala funkcionalna jula 2019. godine, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo nije podiglo nijednu optužnicu protiv nekog pojedinca visokog profila.⁴ Sudske postupke u predmetima

korupcije otežava veoma nizak profil optuženih, povremene promene tužilaca i sudija u postupku, nejasna politika za izricanje kazni, ponovljena odlaganja ročišta i prolongirani postupak koji ponekad dovede do zastarevanja.



Sudske postupke u predmetima korupcije otežava veoma nizak profil optuženih, povremene promene tužilaca i sudija u postupku, nejasna politika za izricanje kazni, ponovljena odlaganja ročišta i prolongirani postupak koji ponekad dovede do zastarevanja.

Mehanizam za praćenje (smišljen u specifičnom kontekstu merila za viznu liberalizaciju) kojeg je 2015. godine uspostavio Kosovski tužilački savet (KTS) jeste integrirani sistem vođenja predmeta koji omogućava praćenje nekih odabranih predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog profila, od istrage i krivičnog postupka do pravosnažne presude. Cilj tog instrumenta je da prati i koordiniše predmete korupcije i organizovanog kriminala; vremenom, trebalo bi da sadrži sveobuhvatni spisak svih predmeta visokog profila koji se tiču organizovanog kriminala i korupcije. Isti mehanizam smišljen je ujedno i da svi predmeti protiv visokih zvaničnika dobiju prioritet i da se vode uz najviši stepen nadzora pomoću jedinstvenog i opšteg alata. Do jula 2020. godine obuhvatao je 66 predmeta sa 56 optužnica, od kojih su se 36 predmeta ticala korupcije a 20 predmeta odnosila su se na organizovani

1 Služba za istraživanje Evropskog parlamenta, „Napor u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu“, april 2017. godine

2 Transparensi internešenel, „Borba protiv korupcije na Zapadnom Balkanu“, novembar 2016. godine

3 Ibid

4 Kosovski institut za pravo, „Konkretni neuspesi u borbi protiv korupcije“, novembar 2019. godine

kriminal. Trinaest predmeta bilo je završeno pravosnažnom presudom. Od toga je osam okončano (delimično) osuđujućom presudom, što je dovelo do osuđujućih presuda za 15 lica za krivična dela povezana sa korupcijom.⁵

Iako se nekažnjivost u velikim slučajevima korupcije uglavnom pripisuje odsustvu nezavisnog pravosuđa, Transparency International uviđa potrebu za daljim istraživanjem prilagođavanja zakona i zakonodavnih procesa da bi se analizirali mogući pokušaji neprimerenog uplitanja. Pošto je ovo istraživanje uvelo jedan novi koncept, projektni tim se suočio sa izazovom u smislu nedostatka obuhvatnije literature i podataka iz prethodnog istraživanja. Taj izazov sa kojim se obično suočava svaki pionirski pristup, prevaziđen je pomoću metodologije koju je razvio Transparency international.

Ona obuhvata detaljnu analizu konkretnih dešavanja pre i u toku zakonodavnog procesa kao i analizu dejstava zakona nakon što vlada počne da ih sprovodi. U tome su Kosovski demokratski institut / Transparency international Kosovo (KDI/TI Kosovo) obilato koristili iskustva iz svog dugog rada i internih kapaciteta u praćenu Skupštine Kosova kao najviše predstavničke i zakonodavne institucije. Jedan od ključnih nalaza prilikom proučavanja prepostavljenih slučajeva prilagođavanja zakona je česta primena podzakonskih propisa⁶ za donošenje takozvanih „naručenih zakona“. Čini se da su ti pokušaji pažljivo planirani tako da izbegnu parlamentarnu pažnju opozicije.

5 Evropska komisija, Izveštaj za Kosovo za 2020. godinu, oktobar 2020. godine

6 Podzakonski propisi, koje sastavlja i donosi izvršna vlast, proističu iz nacionalnih zakona i detaljnije određuju zakonske odredbe

UVOD

Istraživanje nastoji da omogući da se bolje shvate uloga pravosuđa u krivičnom gonjenju korupcije, koliko je bitno da pravosuđe bude nepristrasno i nezavisno i praznine u zakonodavnem i institucionalnom okviru koje omogućavaju visokim službenicima da održavaju koruptivne mreže.

Put Kosova ka punom članstvu u porodici Evropske unije otežan je dugim spiskom preduslova koje moraju da rešavaju kosovske institucije. Rad na planu borbe protiv korupcije i postizanja konkretnih rezultata samo su neki od preduslova ponovljenih u nedavnom Izveštaju za zemlju za 2020. godinu.⁷ Uprkos određenom napretku u dovršavanju pravnog okvira za borbu protiv korupcije, Indeks percepcije korupcije⁸ za 2019. godinu pokazuje da je Kosovo, drugu godinu zaredom, pogoršalo rezultat i da se sada nalazi na 101-om mestu sa 36 poena (2017. Kosovo je imalo 39, ali je u 2018. godini izgubilo dva poena). Sa ovim rezultatom, Kosovo zaostaje za globalnim prosekom od 43, a da i ne pričamo o evropskom proseku od 66 poena. Taj pad se uglavnom pripisuje slabim institucijama zaduženim za vladavinu prava i stepenu nekažnjivosti u predmetima korupcije. Globalni barometar korupcije (GCB)⁹ takođe izveštava da je dve trećine građana na Kosovu označilo korupciju kao jedan od tri najveća problema sa kojima je suočena njihova zemlja.

Ovaj izveštaj je plod istraživanja o velikim slučajevima korupcije i „naručenim zakonima“ na Kosovu kao deo regionalnog projekta *Zaustavljanje nekažnjivosti za velike slučajeve korupcije na Zapadnom Balkanu i u Turskoj*. Kako se odsustvo političke volje smatra jednom od glavnih prepreka da antikorupcijska agenda dobije prioritet, Kosovski demokratski institut daje opsežni pregled situacije u krivičnom gonjenju korupcije. On se zasniva na temeljnoj analizi izveštaja koje su pisale organizacije

građanskog društva i međunarodni mehanizmi koji na sistematski način prate rad institucija vladavine prava. Istraživanje nastoji da omogući da se bolje shvate uloga pravosuđa u krivičnom gonjenju korupcije, koliko je bitno da pravosuđe bude nepristrasno i nezavisno i praznine u zakonodavnem i institucionalnom okviru koje omogućavaju visokim službenicima da održavaju koruptivne mreže.

Procena načina na koji sektor pravde procesuirala velike slučajeve korupcije zasniva se na analizi nekoliko takvih predmeta i njihovih procesnih aspekata. Istraživanje prikazuje brojne procesne manjkavosti kao što su dužina postupka, neproaktivna ročišta, loš kvalitet optužnica, politika izricanja blagih kazni i vršenje neprimerenog uticaja na rad pravosuđa. Ti nedostaci doprinose da opšta predstava o pravosuđu bude slika nedelotvornosti i neizvršavanja obaveza koje ima.

Izveštaj nastoji da uspostavi povezanost između velikih slučajeva korupcije i „naručenih zakona“ i da prepozna svaki pokušaj da se donesu „naručeni zakoni“. Izgleda da je Kosovo, kao nova demokratija u Evropi, ostvarila korist od ogromnog međunarodnog prisustva u posleratnim godinama dok je pisala svoj pravni okvir u saglasnosti sa visokim evropskim standardima. Rezultati – *Krivični zakonik Kosova, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o sudovima, Zakon o tužilaštvu, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o zaštiti uzbunjivača* – su propisi kojima na papiru ništa ne nedostaje ali čija primena u praksi je

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf

⁸ www.transparency.org/sq/cpi/2019

⁹ www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016

podbacila. Uprkos svojim dostignućima u zakonodavnom procesu, Skupština Kosova treba da se usredsredi na nadzor nad radom izvršne vlasti, naročito na posao izrade podzakonskih propisa koji proističu iz nacionalnih zakona.

Studija se završava nizom preporuka o tome kako prevazići ozbiljne izazove u pogledu neefikasnog upravljanja sudovima, blage kaznene politike i neprimerenog uticaja na pravosuđe. Kao pouzdan partner Skupštine Kosova, KDI/TI Kosovo planira još da bude zagovornik zakonodavnih inicijativa za uređenje lobiranja u institucijama na centralnom i na lokalnom nivou. Te sistematske nadzorne radnje i zagovaranje zasnovano na dokazima imaju za cilj da stvore zamah za sticanje podrške unutar Skupštine. Ako bi se ova inicijativa pokazala uspešnom, uveliko bi poboljšala parlamentarni učinak u borbi protiv korupcije i podstakla građanski zahtev za većom odgovornošću za rad i efikasnošću Skupštine i transparentnošću u izvršenju svoje uloge.

Procena

Procena načina na koji sektor pravde procesuiran velike slučajeve korupcije zasniva se na analizi nekoliko takvih predmeta i njihovih procesnih aspekata. Istraživanje prikazuje brojne procesne manjkavosti kao što su dužina postupka, neproaktivna ročišta, loš kvalitet optužnica, politika izricanja blagih kazni i vršenje neprimerenog uticaja na rad pravosuđa. Ti nedostaci doprinose da opšta predstava o pravosuđu bude slika nedelotvornosti i neizvršavanja obaveza koje ima.

OSNOVNI PODACI O SAMOJ STUDIJI

Ovaj izveštaj jedan je od rezultata istraživanja u sklopu projekta *Zaustavljanje nekažnjivosti za velike slučajeve korupcije na Zapadnom Balkanu i u Turskoj*, kojeg je finansirala EU a čiji je cilj da se umanje korupcija i zarobljavanje države u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj. Projekat nastoji da unapredi upravljanje, transparentnost i odgovornost za rad pravosuđa i demokratskog donošenja zakona. U tom cilju, posmatramo kako se ostvaruje i održava zarobljavanje države, prikazujući manjkavosti krivičnopravnog sistema u procesuiranju predmeta velike korupcije i otkrivajući koji su zakoni prilagođeni i napisani tako da zaštite privatne interese nekolicine.

Naše istraživanje kombinovano je sa na dokazima zasnovanim kampanjama zagovaranja za promenama u svakoj zemlji. Pored regionalnog izveštaja, rezultati istraživanja ovog projekta obuhvataju sedam nacionalnih izveštaja i dve baze podataka. Jedna baza podataka prikuplja slučajeve korupcije u regionu, konkretno predmete velike korupcije ili one koji bi mogli biti početak zarobljavanja države. Ti predmeti ilustruju crvene zastavice i manjkavosti u rešavanju političke korupcije u pravosudnim sistemima svake od zemalja. Druga baza podataka sadrži „naručene zakone“ a to su zakoni koji služe za sticanje i zadržavanje privilegovanih povlastica, pri čemu ozakonjuju zarobljavanje države. Ona otkriva kako se proces donošenja zakona koristi za zaštitu privatnih interesa. Nijedna od njih nije planirana da bude u celosti sveobuhvatna. Umesto toga, svaka baza podataka koristi kvalitativan pristup, tretirajući predmete i zakone kao alate da se shvati kako funkcioniše pravosudni sistem i kako se utiče na donošenje zakona.

Ovaj projekat nadovezuje se na prethodni rad Transparency Internationala Zapadnom Balkanu i u Turskoj. U 2014. i 2015. godini, Transparency International proveo je temeljito istraživanje rada na borbi protiv korupcije u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj i utvrdio da je zarobljavanje države istražen problem u svim tim zemljama. Dalja istraživanja slučajeve zarobljavanja države u konkretnim sektorima svake zemlje učinilo je da bolje razumemo gde se dešava zarobljavanje i koje su mu karakteristike. Sada, analizirajući načine na koje pravosuđe svake od država rešava slučajeve korupcije koji mogu da služe kao tačke prodora za zarobljavanje države i na koje neprimeren uticaj na donošenje zakona stvara prilagođene zakone, možemo da odgovorimo na pitanje šta je to što omogućava zarobljavanje države.

Kao dodatnu korist od našeg istraživanja, spremamo preporuke za reforme u cilju efikasne borbe protiv korupcije i jačanja vladavine prava u tim zemljama. Te preporuke navedene su na kraju ovog dokumenta i biće pretvorene u praktične ključne poruke šire kampanje zagovaranja, zasnovane na dokazima, koja će da započne ubrzo nakon objavljinjanja ovog izveštaja. Ova kampanja obuhvatiće pokretanje Regionalne onlajn baze podataka o velikim slučajevima korupcije¹⁰ dostupne za javnost, video serije od dva dokumentarna filma za svaku zemlju i javne aktivnosti (TV debate, radionice, okrugli stolovi i slične aktivnosti) čiji je cilj da „šire saznanja“ o glavnim nalazima i preporukama istraživanja.

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 Transparency International, Evropska komisija, Grupa država protiv korupcije (GRECO) i Konvencija Ujednjenih 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/corruption/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 pronestrejavaju 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. Lako 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 slabnjenje 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 Internationali 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 pododeljka - veliki slučajevi korupcije, "naručeni zakon" i poslednji pododeljci 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. Svi 10 predmeta velike korupcije u ovom delu odabранo je između 66 predmeta (poznatijih kao „ciljani predmeti“) putem Mechanizma 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:

- Prolongirani sudske postupci:** To obuhvata dugotrajnu istragu koju vode tužilaštva, praćenu podizanjem optužnica, česte promene tužilaca, kao i čitav niz neproduktivnih sudske ročišta. Bitan proces koji doprinosi prolongiranim sudske 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 elemenat 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.

- Politika izricanja blagih kazni:** Dva činioca koja doprinose politici blagih kazni su česte olobađajuće 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.
- 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 otelotvorenenje zarobljene

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

12 EULEKS je zaključio primopredaju policijskih, tužilačkih i sudske predmeta kosovskim vlastima decembra 2018. godine. EULEKS je predao spise ukupno 495 policijskih predmeta organizovanog kriminala, 434 predmeta ratnih zločina, predmeta nestalih lica, spise sudske 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 zlostavljivanje 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 spiskovima 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 nepričasnim, 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 meseči 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 popstupak 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 četrdeset 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 Doebliner, C., *Uvod u međunarodno pravo o ljudskim pravima*, 2006

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

¹⁹ Ustav Republike Kosova

član 19. [Važenje međunarodnog prava]

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

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

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)

VРЕME ПРОТЕКЛО ИЗМЕЂУ ПОДИЗАЊА ОПТУŽНИЦЕ И ПРВОГ РОЧИШТА	BROJ ODЛОЖЕНИХ РОЧИШТА
129²¹ DANA "FERRONIKELI" 	N/A
646²² 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 sudskega 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 sudskega ročišta u 264 predmeta korupcije u svih sedam osnovnih sudova na Kosovu. Izveštaj KIP pokazuje da su tužioci i sudije neprestano kršili zakonske rokove propisane Zakonom o krivičnom postupku. Sistematsko praćenje rada sudova sprovedla 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

Misija vladavine prava EU u svom nedavnom izveštaju²⁵ piše da



„... više predmeta u koje su umešani visoki zvaničnici je u zastoju ili su zabeležili nazadovanje. Neke istrage su u zaostatku zbog prilično loše saradnje između policije i tužilaštva. Primećen je trend da se neki predmeti održavaju u početnoj fazi, pri čemu TSRK do poslednjeg trenutka odlaže otvaranje formalne istrage, moguće zato da se prolongira postupak tako da istraga potraje duže od zakonskog roka od dve godine, ili da posluži za druge pritiske.“

Drugi krupni činilac koji doprinosi trajanju sudskega postupaka na Kosovu je **politika ponovljenog suđenja** u pravosudnom sistemu zemlje. Izveštaj EULEKS-a²⁶ otkriva da je Apelacioni sud ustanovio praksu da šalje relativno veliki broj predmeta nadležnim osnovnim sudovima na ponovljeno suđenje, uprkos shvatanju da instrument ponovljenih suđenja treba koristiti povremeno i naložiti samo pod izuzetnim okolnostima. Izveštaj EULEKS-a ističe zabrinutost zbog dejstva ponovljenih suđenja na pravo optuženog na pravično suđenje u razumnom roku – shodno članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Odredbe važećeg Zakonika o krivičnom postupku Kosova zaista dopuštaju da Apelacioni sud zauzme aktivniji pristup u odlučivanju po žalbama na presude osnovnih sudova. Konkretno, član 403. daje mogućnosti veću Apelacionog suda da drži ročišta, izvodi nove dokaze, ili potvrđi postojeće dokaze kako bi se pravilno utvrdile i procenile materijalne činjenice. Međutim, EULEKS-ovo praćenje sudske prakse otkriva da se „retko ko poziva na odredbe člana 403. Umesto toga, uobičajena praksa u Apelacionom sudu bila je da ukine presude osnovnih sudova i vrati predmete na ponovljeno suđenje nadležnim sudovima, čime je stavljen dodatni i često nepotrebni teret na osnovne sudove“.²⁷

Statistički podaci za 2018. i 2019. godinu koje su apelacioni sudovi dostavili EULEKS-u potvrđuju trend sve većeg broja predmeta vraćenih na ponovljeno suđenje: 292 predmeta vraćenih na ponovljeno suđenje 2018. godine, u poređenju sa 462 predmeta u 2019. godini.

U svojoj proceni²⁸ niza krivičnih i parničnih predmeta – uključujući predmete visokog profila i one na kojima je ranije radio – EULEKS je prepoznao **praksu preraspodele** predmeta vraćenih na ponovljeno suđenje odlukom višeg suda istom predsedniku pretresnog veća ili pretresnom veću koje je bilo presudilo datu stvar u osnovnom суду. Prema članu 39. stav 2 Zakonika o krivičnom postupku Kosova, sudija je izuzet od postupanja u svojstvu sudskega pojedinca, predsednika pretresnog veća, ili člana pretresnog veća, apelacionog veća ili veća Vrhovnog suda, ako je već učestvovao u prethodnom postupku u istom krivičnom predmetu. Izuzetak bi bio sudija koji sudi u istražnom veću za posebne prilike.

Dalje, stav 3. propisuje da sudije takođe može biti izuzet od vršenja sudske funkcije u datom predmetu ukoliko se iznesu i utvrde okolnosti koje njegovu ili njenu nepristrasnost dovode u sumnju ili stvore privid da bi to bilo neprimereno. Rukovodstvo pravosudnog sistema insistira da predmeti vraćeni na ponovljeno suđenje jesu novi postupci a svoj stav zasnivaju na činjenici da „novi predmeti“ dobijaju nove zavodne brojeve. Budući da su i stranke i sud dobro upoznati sa predmetom, oni smatraju da to ubrzava postupak ponovnog suđenja.

Relevantni nalaz iz analize velikih slučajeva korupcije na Kosovu je veliki broj **neproduktivnih ročišta**. EULEKS-ov Izveštaj o praćenju pravosuđa²⁹ „definiše neproduktivno ročište kao ročište koje je bilo zakazano ali i odmah odloženo bez ikakvog značajnog napretka“. Česta odlaganja sudskega postupaka smatraju se simptomom neefikasnog pravosudnog sistema koji uveliko doprinosi odlaganju postupaka. To bi moglo da podrije poverenje javnosti u pravosudni sistem; izveštaj zaključuje da „prekomerno trajanje postupka može da bude izvor nejednakosti, da stvari povećaju uslove za nastanak korupcije i, na kraju, da dovede do opšteg nepoverenja građana u pravosudni sistem“.³⁰

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

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

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

28 Ibid

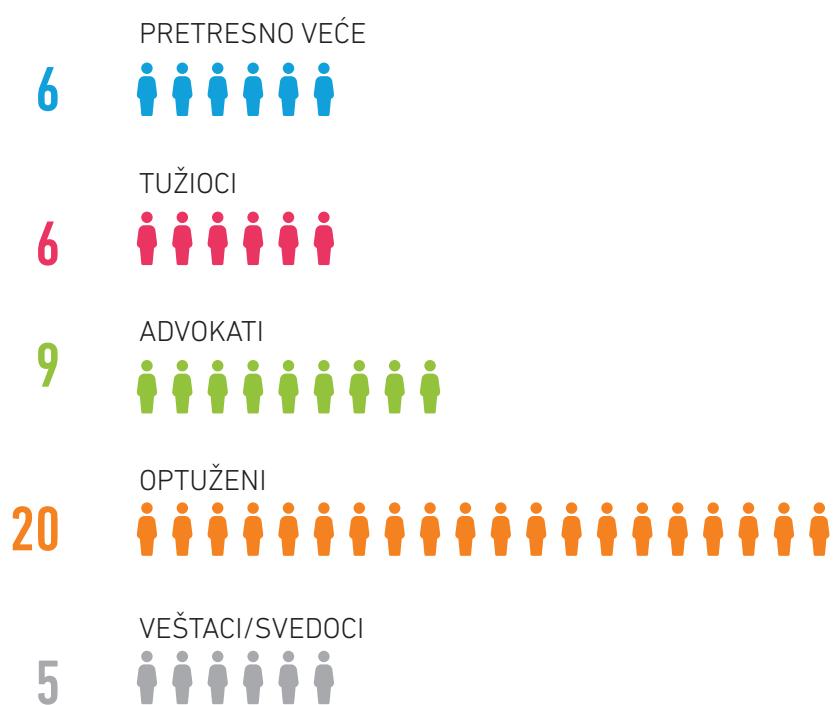
29 Misija vladavine prava EU, Izveštaj o praćenju pravosuđa, oktobar 2020. godine

30 Ibid

U periodu od avgusta 2019. do februara 2020. godine, EULEKS je pratio 287 predmeta i zabeležio 67 (23 procenata) neproduktivnih 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 neproduktivna 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-Raporti2018-LiberalizacijaKorruptuar-Final-ENG-WEB.pdf>, (Pristupljeno 27. oktobra 2020. godine)

Veliki slučajevi korupcije koje je analizirao Kosovski demokratski institut u sklopu ovog istraživanja daju mnoštvo primera namernog prolongiranja. U predmetu protiv sudske Kolje Puke i pet advokata zbog optužbi da su se udružili i delovali kao krivična grupa u svrhu sticanja lične finansijske koristi, optužnica je bila preuređivana tri puta a ročišta su često odlagana zbog nedolaska optuženih na suđenje.

U predmetu MSPT (Ministarstvo saobraćaja, pošte i telekomunikacija),³³ tužilaštvo je optužilo grupu visokih službenika Ministarstava zbog dodele javnih ugovora za održavanje puteva kompanijama uz proviziju od 20 procenata. Predmet MSPT je primer predmeta koji je vodio EULEKS i zatim predao lokalnim tužiocima i sudijskim nakon smanjenja Misije EULEKS. Takvi transferi preokrenuli su proces i doveli do ponovnog pokretanja sudskog postupka od početka.

Politika izricanja blagih kazni

Dva činioca koja doprinose politici izricanja blagih kazni su česte oslobađajuće presude ili male kazne za optužene pojedince visokog profila, uz nasumično izvršenje dopunskih kazni koje propisuje Zakonik o krivičnom postupku. Kosovski institut za pravo u svom Izveštaju za 2019. godinu³⁴ 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. Krivična dela ili nezakonite radnje predstavljaju kršenje ljudskih prava kao i moralnih i društvenih vrednosti garantovanih i zaštićenih ustavom Republike Kosovo. Da bi zaštitio te vrednosti, krivični zakon propisuje kazne koje se izriču kao sankcije izvršiocima. Te kazne su institucionalno reagovanje na izvršioce krivičnih dela, koje se izriču samo da bi zaštitile građane i društvo u celini. Kazne imaju za cilj da omoguće osnovne uslove za zajednički život u organizovanom društvu.³⁵

Ne zalazeći u meritume odluka u tim predmetima korupcije, KDI iznosi bojazan da politika „blagih“ kazni koje izriču

sudije u predmetima korupcije ne prenosi pravu poruku potencijalnim izvršiocima krivičnih dela i umanjuje nivo poverenja javnosti u pravosudni sistem.

Pravni sistem Republike Kosovo sadrži tri vrste kazni: glavne, alternativne i dopunske kazne.³⁶ Među krivičnim sankcijama koje propisuje Krivični zakonik Republike Kosovo (KZRK) dopunske kazne izriču se zajedno sa glavnim ili alternativnim kaznama u cilju postizanja dejstva kojeg izricanje jedino glavne kazne ne bi moglo da postigne.³⁷ Postoji više vrsta dopunskih kazni. Ovo istraživanje posebno je zainteresovano za sledeće:

- oduzimanje licu pravo da bude birano
- zabrana obavljanja dužnosti u javnoj službi ili javnoj upravi
- zabrana obavljanja profesije, aktivnosti ili dužnosti

Prema rečima Grupe za pravne i političke studije (GPPS)³⁸ takva zakonska mogućnost nije iscrpljena te, sledstveno tome, cilj izricanja dopunskih kazni nije ostvaren. Ključna razlika između dopunskih kazni i drugih vrsta je u tome što se ove prve izriču tek nakon izdržavanja glavne kazne. Drugo posebno svojstvo dopunske kazne jeste činjenica da neka prava mogu da budu u potpunosti uskraćena, što se radi uglavnom iz dva razloga:

1. Funtcionisanje i ovlašćenja određenih državnih i javnih dužnosti zahtevaju da se ta prava odnose na ljude koji u prošlosti nisu počinili nijedno krivično delo. To je opravdano uprkos mišljenjima da je lice koje je vršilo službenu dužnost bilo rehabilitovano nakon izdržavanja glavne kazne. Bilo bi teško i rizično poveriti javnu funkciju nekome ko tek što je odslužio kaznu, znajući da je to isto lice bilo osuđeno konačnom sudskom odlukom za neko relevantno krivično delo.
2. Drugo, namena tih kazni je da spreče povrat, odnosno ponovljeno vršenje krivičnog dela. Sa tim

³³ Na osnovu tajnog praćenja SMS poruka trojice visokih službenika Ministarstva saobraćaja, pošte i telekomunikacija (MSPT), EULEKS je zaključio da ima dovoljno dokaza za krivično gonjenje organizovane krivične grupe koja je zloupotrebljala službeni položaj ili ovlašćenja i primila mito. To su bili Fatmir Ljimaj, bivši ministar; Nedžat Krasnić, bivši rukovodilac nabavke u Ministarstvu; i Endrit Šalja, bivši šef kabineta u Ministarstvu.

³⁴ Kosovski institut za pravo, „Konkretni neuspisi u borbi protiv korupcije“, 2019. godine

³⁵ Komentar na Krivični zakonik Republike Kosovo, str.183 <http://jus.igjk.rks-gov.net/485/1/Komentari%20-%20Kodi%20Penal%20i%20Kosoves.pdf>

³⁶ Krivični zakonik Republike Kosovo, član 39, Vrste kazni

³⁷ Ibid, član 59, Dopunske kazne

³⁸ GPPS Pravosude danas, „Kratka analiza, „Krivična dela korupcije - odsustvo dodatnih kazni“

<https://www.rolpik.org/wp-content/uploads/2020/09/Corruption-offences-%E2%80%93-lack-of-supplementary-sentences.pdf>

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 donešu 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 izglosa Hotijeva⁴¹ 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. Krivičnog zakonika Kosova.

Neprimereno uplitanje u rad pravosuda

Od tri glavna nalaza u ovom delu izveštaja, dokazima je najteže potkrepliti 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 Krivičnog 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 oslobođanjem“. 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 Transparency International. 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 radio 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)

- bilo kakve pokušaje prilagođavanja.
2. Istraživanje otkriva zanimljive činjenice prilikom analize dva zakonska nacrta kao neuspeli pokušaje naručenog zakona. Dve takve inicijative (Nacrt zakona o slobodi udruživanja i Nacrt zakona o finansiranju političkih stranaka) zaustavljene su pod pritiskom javnosti i diplomatskog kora akreditovanog na Kosovu. Ocenjeno je da štete međunarodno priznatim standardima demokratskog društva. Dalje pojedinosti date u nastavku ovog odeljka.
 3. Analiza podzakonskih propisa⁴⁶ pokazuje da ima pokušaja prilagođavanja zakona na nivou izvršne vlasti. To se čini logičnim, jer se takvi pokušaji u izradi podzakonskih propisa dešavaju daleko od kritičkog oka opozicije u Parlamentu.

Spisak zakona i podzakonskih propisa analiziranih u pogledu mogućih svojstava prilagođavanja obuhvataju:

- Zakon o amnestiji
- Zakon o slobodi udruživanja
- Nacrt zakona o finansiranju političkih stranaka
- Administrativno uputstvo o strukturi plaćanja za vodu
- Zakon o farmaceutskom marketingu
- Zakon o strateškim ulaganjima
- Zakon o javnom beležništvu
- Administrativno uputstvo o homologaciji vozila
- Administrativno uputstvo o lečenju izvan javnih zdravstvenih ustanova

Zakon o javnom beležništvu

Zakon br. 06/L-101 o javnom beležništvu⁴⁷ uređuje organizovanje, uslove za obavljanje beležničkih dužnosti, beležnički ispit, nadležnosti javnog beležnika i druga pitanja u vezi sa vršenjem dužnosti javnog beležnika. Iako je ta funkcija postala u celosti operativna na Kosovu 2012. godine, javni beležnici odavno funkcionisu kao integralna komponenta građansko pravnog sistema. Kao javnih službenika, beležnički rad ima i kvazi-sudski karakter; beležnički pečat ekvivalentan je sudskoj presudi. Na pos-

leratnom Kosovu na kojem je sektor nekretnina jedna od najunosnijih ekonomskih aktivnosti, beležnička profesija smatra se visoko profitabilnim poslom.

Novi zakon je početno izneo zabrinutost zbog porasta broja javnih beležnika (član 5) i slabljenja kriterijuma podobnosti za profesiju i kriterijuma za neprihvatanje (član 4), što otvara put za politička imenovanja. Takva zabrinutost je prvi put izražena u toku javnih konsultacija o zakonskom nacrtu. Član 8.4 piše „broj beležničkih kancelarija može da se poveća odlukom ministra, čime se postiže da je najmanje jedna (1) beležnička kancelarija određena za svakih deset hiljada (10.000) stanovnika, prema shodnom uvažavanju broja dokumenata koje godišnje obrade beležničke kancelarije“. U prethodnom zakonu taj odnos bio je jedna beležnička kancelarija na 20.000 stanovnika. Mnogi javni beležnici i međunarodne organizacije izrazili su bojazan zbog ovog amandmana u novom zakonu, brinući da bi mogući dvostruko veći broj javnih beležnika na Kosovu mogao da umanji kvalitet beležničke profesije i poveća podložnost korupciji, usled smanjenja posla svakog pojedinačnog javnog beležnika.

Iznete su i kritike na član 4. Zakona o beležništvu koji utvrđuje uslove i kriterijume za javnog beležnika na Kosovu. Pored ostalih kriterijuma, od javnih beležnika se zahtevalo da imaju najmanje tri godine radnog iskustva u oblasti prava. Raniji zahtev je bio da imaju završene tri godine advokatske prakse a ne tri godine opštег iskustva u oblasti prava. Neki javni beležnici smatrali su da je to dodatno slabljenje kriterijuma podobnosti koji će omogućiti politička imenovanja.

Dalje, oslabljeni su i kriterijumi za neprihvatanje. Član 4, podstav 2.3 novog zakona propisuje da će se smatrati da neko nije ispunio kriterijume ako je „na političkoj funkciji“. U prethodnom zakonu članstvo u političkoj partiji je značilo diskvalifikaciju. Opet, neki javni beležnici smatrali su da to olakšavanje uslova može da omogući politička imenovanja. Ipak, članstvo u političkoj partiji ili vršenje političke funkcije sami po sebi ne bi trebalo da predstavljaju rizik od korupcije ako zakon kaže da kandidat nije bio aktivan u poslednje tri godine.

Što se tiče sukoba interesa, novi zakon ne sadrži bilo kakvu odredbu. Prethodni zakon imao je ceo član posvećen spreča-

46 Podzakonski propisi, koje sastavlja i donosi izvršna vlast, proističu iz nacionalnih zakona i detaljnije određuju zakonske odredbe.

47 <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/499814CB-3606-44F2-BCAA-434D92CA722F.pdf>

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 utvrđio 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 pozvalе 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 konkurenca 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 izveštanje o imovini i prihodima političkih subjekata u Republici Kosovo. Nakon pozitivne recenzije teksta od strane Venečijanske 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-legislacion-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%20idhur%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)

Problematični 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 manda 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 nacrta. 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 proglaši taj zakon iako ga je Skupština Kosova bila usvojila na drugom čitanju.

„Naručeni“ podzakonski propisi

Analizirajući slučajevе 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 proistiće iz Zakona 05/L-132 o vozilima i utvrđuje procedure, organizaciju i uslove za stavljanje na tržište drumske vozila, njihovih sistema i rezervnih delova. Upustvo dalje precizira tehničke uslove za homologaciju vrste vozila, vrste i sadržaj obrazaca i potvrda za homologaciju kao i saglasnosti za obrazac registracije. Član 7. Upustva 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 konkurenčija

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/>

u kojoj će i druge kompanije moći da pružaju iste usluge. Kampanja je privukla pažnju čak i predstavnika EU na Kosovu. Šefica Kancelarija EU na Kosovu, Natalija Apostolova, obratila se Skupštinskom odboru za privredu 19. juna 2019. godine. Izrazila je zabrinutost zbog monopolja u homologaciji vozila i nametanja necarinskih barijera za nova vozila, čime se stvaraju nepotrebni troškovi po građane Kosova. Rekla je:

“EU brine da će Vladino Administrativno uputstvo 02/2018 o homologaciji vozila dovesti do produženja monopolja, jer sadašnja uredba podrazumeva automatsko produženje ekonomskog subjekta koji ima ekskluzivni ugovor još od 2008. godine. Ta praksa je suprotna duhu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i uvodi trgovinske barijere. Konkurenčija između pružalaca usluge homologacije sniziće cene i omogućiće bolju uslugu za građane Kosova⁶²

Ambasadorka Apostolova izrazila je zabrinutost još i zbog obavezne homologacije i potvrđivanja sertifikata o usklađenosti novih vozila poreklom iz EU. „To je suprotno pravilima o konkurenciji koja važe u EU. Prema propisima EU, nova vozila sa važećom homologacijom iz EU moraju da budu prihvaćena za prodaju i registraciju bez bilo kakvih dodatnih provera ili troškova”.

Drugi slučaj je administrativno uputstvo o lečenju izvan javnih zdravstvenih ustanova. Uputstvo br. 10/2013, usvojeno maja 2012. godine, omogućilo je Ministarstvu zdravlja da ustanovi nacionalni program za lečenje izvan javnih zdravstvenih ustanova. Ono je omogućilo pacijentima da primaju subvencionisano lečenje za usluge koje javni zdravstveni sistem nije mogao da im pruži. Uputstvo se na početku smatralo presudnim za zdravlje pacijenata koji su tražili lečenje u skupim privatnim klinikama u zemlji i u inostranstvu. Problemi su nastali nekoliko meseci od početka programa kad su podneti prvi prigovori protiv tadašnjeg ministra zdravlja i drugih zvaničnika u ministarstvu. Dugačak spisak prigovora alarmirao je tužilaštvo, koje je optužilo 59 pojedinaca i četiri pravna lica. Bivši ministar zdravlja i generalni sekretar ministarstva predvodili su grupu optuženu za zloupotrebu položaja, mito, neodgovorno lečenje, nezakonite medicinske i farmaceutske radnje, odobravanje plaćanja za lečenje pacijenata van javnih zdravstvenih ustanova od 2011. do 2015. godine i nanošenje ukupne štete po državni budžet od oko 4,5 miliona evra. To je postalo poznato kao slučaj „Stenta“ i jedan je od najvećih slučajeva velike korupcije na Kosovu.

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 pogodeni – 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) vlasta 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.

Vlasta 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.

PREPORUKE

Da bi rešilo slabosti prepoznate u ovom izveštaju, Kosovo mora da preduzme hitne korake za sprovođenje prioriteta za reformu. Sve dok oni koji zloupotrebljavaju svoj položaj na vlasti ostaju nekažnjeni, neće biti poverenja u pravni sistem ni narodne podrške za reforme. Kosovski demokratski institut takođe uviđa presudnu ulogu Evropske unije u davanju podrške kosovskoj vladi u njenom radu na toj reformi u sklopu procesa pristupanja EU.

Veliki slučajevi korupcije

U nastavku su konkretnе preporuke za rešavanje nekažnjivosti u slučajevima velike korupcije, namenjene za Kosovski sudski savet (KSS) i Kosovski tužilački savet (KTS). S obzirom na to da stanje u borbi protiv korupcije poslednjih godina ostaje skoro nepromenjeno, donje preporuke slične su onima iz prethodnih publikacija:

- KSS i KTS treba da izrade mere zaštite da bi smanjili (ako je moguće i sasvim uklonili) uticaj izvršne vlasti na sudstvo i tužilaštvo time što će obezbediti transparentne i objektivnije sisteme za imenovanje, napredovanje, premeštanje i razrešenje sudija i tužilaca.
- KTS treba da pojača saradnju između organa zaduženih za istragu i krivično gonjenje korupcije i poboljša kvalitet i razmenu informacija o procesuiranju krivičnih dela korupcije.
- KTS treba da svede na najmanju meru broj neproduktivnih ročišta koja odlažu procesuiranje predmeta korupcije. U slučaju neproduktivog ročišta, sudija treba da izvesti o preduzetim merama.
- Sudska uprava treba da podstakne novu politiku ponavljanja suđenja koja bi instrument ponovljenog suđenja učinila izuzetkom koji se koristi samo u specifičnim predmetima. To bi trebalo

da dodatno podstakne apelacione sudove da se uzdrže od nepotrebnog vraćanja predmeta na ponovljeno suđenje.

- Sudije treba da primenjuju raspoložive kaznene i disciplinske mере из Zakonika o krivičnom postupku. Za zloupotrebu službenog položaja treba primeniti dopunske kazne jer bi one pomogle da se ostvari svrha glavnih kazna.

„Naručeni zakoni“

- Da bi se sprečili budući pokušaji uvođenja „naručenih zakona“, Skupština Kosova treba da unapredi proces donošenja zakona tako da garantuje otvorenniji, transparentniji i inkluzivniji zakonodavni proces.
- Jedan od načina da se unapredi zakonodavni proces bilo bi uvođenje zakonskog okvira koji uređuje lobiranje u kosovskim institucijama. Taj okvir treba da jasno definiše lobističke aktivnosti, legitimne lobističke ciljeve, kriterijume koje moraju da ispunjavaju lobisti i obavezni register lobista. Lobisti pojedinci kao i lobističke organizacije morali bi da se registruju da bi mogli da obavljaju svoje lobističke aktivnosti.

REFERENCE

1. Služba za istraživanje Evropskog parlamenta, *Napor u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu*, april 2017.
2. Bayar, G. *Uloga posrednika u korupciji*, Public Choice (Springer, 2003)
3. Izveštaj Evropske komisije za Kosovo (2020)
4. Kosovski demokratski institut, *Evaluacija nacionalnog sistema integriteta na Kosovu*, oktobar 2015.
5. Evropska mreža saveta za pravosuđe, nezavisnost i odgovornost za rad sudstva i tužilaštva: Pokazatelji učinka za 2015. (Hag, 2015) www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Hague/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga.pdf
6. Služba za istraživanje Evropskog parlamenta, *Transparentnost lobiranja u državama članicama*, april 2016.
7. Misija vladavine prava EU, *Izveštaj o praćenju pravosuđa*, oktobar 2020.
8. Grupa za pravne i političke studije, *Krivična dela korupcije – odsustvo dopunskih kazni*, 2020
9. Huntington, S. *Politički poredak u društvima koja se menjaju* (Yale University Press, 1973)
10. Međunarodna advokatska komora, OECD i UNODC, *Rizici i pretnje od korupcije i pravna profesija* (anketa, 2010)
11. Međunarodna advokatska komora, *Inicijativa za pravosudni integritet - pravosudni sistemi i korupcija*, sprovedena u partnerstvu sa Bazelskim institutom za upravljanje, maj 2016.
12. Jennett, V. *Tematski vodič u borbi protiv korupcije u pravosuđu* (Transparensi internešenel, 2014) www.transparency.org/whatwedo/answer/fighting_judicial_corruption_topic_guide
13. Killinger, B. *Integritet: Uraditi pravu stvar iz pravih razloga* (McGill-Queen's University Press, 2010)
14. Kosovski institut za pravo, Konkretni neuspesi u borbi protiv korupcije (2019)
15. Messick, R. E. i Schütte, S. A. *Rizici korupcije u lancu krivičnog pravosuđa i alati za procenu* U4 Izdanje iz 2015: 6, (Chr. Michelsen Institut 2015)
16. Smibert, J. *Vodič za Zakonik o krivičnom postupku Kosova* (2013)
17. Sossin, L. *Kako se može postići veći sudski integritet? Revista Sistemas Judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas br.15 (2004)
18. Transparensi internešenel, *Izveštaj o globalnoj korupciji za 2007. godinu: Korupcija i pravosudni sistemi* (Cambridge University Press, 2007) www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems
19. Transparensi internešenel, *Priručnik za zagovaranje: Borba protiv korupcije u pravosudnim sistemima* (2007)
20. Transparensi internešenel, *Globalni barometar korupcije – ljudi i korupcija: Evropa i Centralna Azija* (2016)
21. Transparensi internešenel, *Indeks percepcije korupcije za 2019. godinu*
22. Transparensi internešenel, *Borba protiv korupcije na Zapadnom Balkanu i u Turskoj: Prioriteti za reformu* (2016)
23. Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, *Vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta* (2011)
24. UNDP, Public Pulse XII, novembar 2016.
25. Van de Haar Gemma, *Državne i nedržavne institucije u društvima pogodjenim sukobima*, Oxfam IS Academy

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.

ISBN 978-9951-745-43-7
A standard linear barcode representing the ISBN number 978-9951-745-43-7.