



# PROCENA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA KOSOVO

Oktobar 2015



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



# **PROCENA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA KOSOVO**

Octobar 2015

Procenu Sistema nacionalnog integriteta (SNI) za Kosovo priredio je Kosovski demokratski institut (KDI), član Transparency International, u saradnji sa Sekretarijatom Transparency International u Berlinu (TI-S).

Ovaj projekat omogućen je finansijskom podrškom Evropske unije.

Ova publikacija priređena je uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Kosovskog demokratskog instituta i ni na koji način ne odražava gledišta Evropske unije.

Objavljivanje Procene Sistema nacionalnog integriteta (SNI) za Kosovo ne bi bilo moguće bez velikodušne podrške Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) na Kosovu. Analiza i zaključci sadržani u ovom izveštaju, ne odražavaju nužno gledišta UNDP-a ili SDC-a.



This project is funded by  
the European Union.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Cooperation Office Kosovo**

Autori : **Visar Sutaj & Artan Canhasi**  
Recenzent: **Agron Bajrami**  
Grafička obrada: **Faton Selani**  
Naslovnica: **©Flickr, Creative Commons / Vegim Zhitija**

Uloženi su svi mogući napori da se verifikuje tačnost informacija sadržanih u ovom izveštaju. Sve pružene informacije smatraju se tačnim, zaključno sa septembrom 2015. godine. Nezavisno od toga, Kosovski demokratski institut / Transparency International ne snosi odgovornost za posledice njihove upotrebe u druge svrhe ili u drugim kontekstima.

# SADRŽAJ

<b>I. UVODNE INFORMACIJE .....</b>	<b>07</b>
<b>II. O PROCENI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA .....</b>	<b>13</b>
<b>III. PREGLED IZVEŠTAJA .....</b>	<b>18</b>
<b>IV. PREGLED STANJA NA KOSOVU .....</b>	<b>24</b>
<b>V. STANJE KORUPCIJE .....</b>	<b>28</b>
<b>VI. AKTIVNOSTI NA SUZBIJANJU KORUPCIJE .....</b>	<b>29</b>
<b>VII. SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA .....</b>	<b>34</b>
1. ZAKONODAVNA VLAST .....	35
2. IZVRŠNA VLAST .....	49
3. PRAVOSUĐE .....	61
4. JAVNI SEKTOR .....	77
5. POLICIJA .....	91
6. DRŽAVNO TUŽILAŠTVO .....	105
7. CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA.....	121
8. OMBUDSMAN .....	135
9. KANCELARIJA GLAVNOG REVIZORA.....	147
10. KOSOVSKA AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....	157
11. POLITI KE STRANKE.....	171
12. MEDIJI .....	185
13. GRAĐANSKO DRUŠTVO .....	201
14. POSLOVNI SEKTOR .....	213
15. PREDUZE A U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU .....	229
<b>VIII. PREPORUKE .....</b>	<b>242</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFIJA .....</b>	<b>245</b>

# I. UVODNE INFORMACIJE

Zahvalan sam što mi se ukazala prilika da predstavim procenu Sistema nacionalnog integriteta (SNI). Ova studija sprovodi se na Kosovu sprovodi po drugi put od 2011. godine. Transparency International (TI) razradio je i promovisao koncept SNI-a, kao deo holističkog pristupa koji TI sprovodi u borbi protiv korupcije. Ovaj izveštaj predstavlja ažuriranu verziju koja ima za cilj da proceni da li je ostvaren ikakav napredak u poslednje četiri godine kada govorimo o sistemu integriteta zemlje i da identifikuje preporuke i prioritete u daljem zalaganju, sa ciljem da se poboljša sistem integriteta zemlje.

Bez obzira na činjenicu da su kosovske institucije uspele da stvore adekvatnu jurisdikciju, na praktičnom nivou ne postoji dovoljna posvećenost niti se daje prioritet sprovođenju zakonodavstva i jačaju integriteta onih institucija koje su u stanju da se uhvate u koštac sa političkim uplitanjem. U tom pogledu, saradnja između institucija nije efikasna da garantuje održivo zalaganje na suzbijanju i smanjenju korupcije.

Mnoge institucije ne ulivaju dovoljno poverenje javnosti, a građansko društvo i dalje nastavlja da upućuje svoje kritike na račun netransparentnog pristupa institucija i nepostojanja odgovornosti. Shodno tome, institucije nisu imune na korupciju i kleptokratiju.

Institucionalna i politička retorika dobrog upravljanja počiva na temeljima konkretnih poboljšanja i delovanja onih institucija koje garantuju institucionalnu nezavisnost, transparentnost i održivost u rešavanju pitanja od opšteg interesa i na pomoći u postizanju boljih rezultata u borbi protiv korupcije.

Za pripremu ovog istraživačkog projekta, svoju pomoć pružio je veliki broj stručnjaka i zvaničnika. Želimo da odamo našu zahvalnost svima njima, bez obzira da li su pregledali konačni izveštaj, učestvovali u intervjuima i radionicama, pružali tehničku i istraživačku pomoć. Prvi kome dugujemo našu zahvalnost je Sekretarijat Transparency International (TI) u Berlinu, koji je imao strpljenje i koji je uložio puno truda da proprati naš rad koji je trajao više od godinu dana. Odajemo posebnu zahvalnost Andrew McDevitt, Julia Mager, Tinatin Ninua, Conny Abel, Rebecca Dobson i Julie Anne Miranda-Brobeck koji su izdvojili puno vremena i koji su pružili veliki broj saveta tokom celog istraživačkog procesa. Finalizacija ovog izveštaja ne bi bila moguća bez podrške Agrona Bajramija. On je bio zadužen za recenziju izveštaja i pružio nam je svoje komentare u smislu jezičkih korekcija i sadržaja. Pored navedenih, spisak pojedinaca koji su izdvojili puno svog vremena i znanja tokom istraživačkog procesa, podeljen je na sledeće grupe: savetodavna grupa, fokus grupe i intervjui. KDI je duboko zahvalan svima njima.

## **Ismet Kryeziu,**

izvršni direktor Kosovskog demokratskog instituta



## ČLANOVI SAVETODAVNE GRUPE

Adnan Merovci  
Agron Demi  
Besnik Osmani  
Blerim Kelmendi  
Edis Agani  
Enver Peci  
Fejzullah Hasani  
Laura Pula  
Majlinda Lulaj  
Shqipë Neziri  
Valdete Idrizi  
Visar Hapçiu

Nezavisna komisija za medija  
Institut GAP  
Ministarstvo lokalne uprave  
Kosovska agencija za borbu protiv korupcije  
Kancelarija Evropske unije  
Sudski savet Kosova  
Vrhovni sud  
Državno tužilaštvo  
Institucija ombudsmana  
Program Ujedinjenih nacija za razvoj  
Platforma CiviKos  
Američka privredna komora

## UČESNICI FOKUS GRUPA

Afrim Maliqi  
Ajete Kërçeli  
Albert Krasniqi  
Avni Bytyçi  
Betim Musliu  
Diana Metushi Krasniqi  
Driton Selmanaj  
Edita Mustafa  
Edona Tolaj  
Fjolla Uka  
Gersi Gashi  
Gresa Musliu  
Isuf Zejna  
Jetmir Bakia  
Jeton Mehmeti  
Kreshnik Gashi  
Lekë Batalli  
Lorik Bajrami  
Nita Tafarshiku  
Majlinda Kurti  
Osman Shatri  
Qëndresa Mrasori  
Teuta Hoxha  
Valdet Hoxha  
Valmir Ismaili

Handikos  
Peer Educators Network  
Kosovski demokratski institut  
Grupa za pravne i političke studije  
Kosovski pravni institut  
Kosovski demokratski institut  
Kosovski demokratski institut  
Kosovski demokratski institut  
Inicijativa mladih za ljudska prava  
Kosovski demokratski institut  
Demokratija za razvoj  
Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo  
Kosovski demokratski institut  
Kosovski demokratski institut  
Institut GAP  
Internews Kosova  
Grupa za pravne i političke studije  
Çohu  
Kosovski demokratski institut  
Kosovski demokratski institut  
Handikos  
Kosovski demokratski institut  
Inicijativa mladih za ljudska prava  
Kosovski demokratski institut  
Kosovski demokratski institut





# SPISAK INTERVJUISANIH

Agron Demi	Institut GAP
Alban Hashani	Riinvest Institut
Albert Avdiu	Sudski savet Kosova
Artan Mustafa	Nezavisni konsultant
Artan Venhari	Kancelarija glavnog revizora
Berat Thaçi	Institut GAP
Betim Musliu	Kosovski pravni institut
Blerim Kelmendi	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije
Burim Ejupi	Institut za razvojnu politiku
Driton Selmanaj	Kosovski demokratski institut
Edona Tolaj	Inicijativa mladih za ljudska prava
Emin Beqiri	Kosovska policija
Emrush Haxhiu	Skupština Kosova
Enver Boqolli	Kancelarija glavnog revizora
Enver Fejzullahu	Nezavisan konsultant
Fatos Mustafa	Ministarstvo javne uprave
Fidan Kalaja	Fol
Fisnik Korenica	Grupa za pravne i političke studije
Florian Qehaja	Kosovski centar za bezbednosne studije
Gëzim Mejjini	Ministarstvo trgovine i industrije
Gresa Musliu	Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo
Hilmi Jashari	Institucija ombudsmana
Hydajet Hyseni	Sudski savet Kosova
Jashar Kastrati	Institucija ombudsmana
Jeton Llapashtica	Zëri
Jeton Mehmeti	Institut GAP
Kreshnik Gashi	Pravda na Kosovu (Internews Kosova)
Kujtim Kerveshi	Pravnik
Kushtrim Kaloshi	Centar za obuku i resurse za zagovaranje
Lavdim Krasniqi	Kosovski institut za pravosuđe
Lorik Bajrami	Çohu
Merita Demi	Kosovska policija
Muhamet Hajrullahu	Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo
Naile Krasniqi	Nezavisna komisija za medije
Raba Gjoshi	Inicijativa mladih za ljudska prava (ranije)
Ramadan Sejdiu	Ministarstvo privrede
Rifat Marmullahu	Policija (ranije)
Rinor Beka	Nacionalni demokratski institut
Nuredin Ibishi	Skupština Kosova
Sami Kurteshi	Institucija ombudsmana (ranije)
Shqipdon Fazliu	Državno tužilaštvo
Skender Parteshi	Kosovski centar za bezbednosne studije
Tafil Rrahmani	Institucija ombudsmana
Taulant Hoxha	Kosovska fondacija za građansko društvo
Violaine Autheman	Nacionalni centar za državne sudove
Visar Prebreza	Koha Ditore
Visar Ramaj	Pravnik
Visar Xani	Ministarstvo javne uprave



## LISTA SKRAĆENICA

AAK	Alijansa za budućnost Kosova
ANEMK	Asocijacija nezavisnih elektronskih medija Kosova
UNK	Udruženje novinara Kosova
AmCham	Američka privredna komora
ATRC	Centar za obuku i resurse za zagovaranje
BIRN	Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo
CIK	Centralna izborna komisija
CEFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi
GID	Glavni izvršni direktor
CAN	Centralna agencija za nabavke
CPI	Indeks percepcije o korupciji
OGD	Organizacija građanskog društva
CSR	Društveno odgovorno poslovanje
ÇOHU	Pokret Çohu
DCAF	Centar za bezbednost, razvoj i vladavinu prava
DI	Indeks demokratizacije
EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
EK	Evropska komisija
IPŽP	Izborni panel za žalbe i predstavke
ECI	Indeks ekonomskog poverenja
EU	Evropska unija
EULEX	Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu
ENEMO	Evropska mreža izbornih posmatračkih organizacija
FIQ	Forum građanskih inicijativa
FOL	Pokret Fol
EQLS	Anketa o kvalitetu života u Evropi
GAP	Institut GAP
GCB	Globalni barometar korupcije
BDP	Bruto domaći proizvod
GLPS	Grupa za pravne i političke studije
UOK	Udruženje osiguravajućih društava Kosova
ICO	Međunarodna civilna kancelarija
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
IFES	Međunarodna fondacija za izborne sisteme
MSFI	Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja
NKM	Nezavisna komisija za medije
MMF	Međunarodni monetarni fond
INDEP	Institut za razvojnu politiku
INPO	Inicijativa za napredak
NNO	Nezavisan nadzorni odbor za javnu službu
IPA	Pretpriступni instrument
IREX	Međunarodni odbor za istraživanja i razmenu
Agencija	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije
APRK	Agencija za privredne registre Kosova
KSFI	Kosovski savet za finansijsko izveštavanje
KCSF	Kosovska fondacija za građansko društvo
KCSS	Kosovski centar za bezbednosne studije
KDI	Kosovski demokratski institut (često se navodi kao KDI-TI)
KEDS	Kosovska kompanija za distribuciju i snabdevanje električnom energijom
KEK	Kosovska elektroenergetska korporacija



KFOS	Kosovska fondacija za otvoreno društvo
KIPRED	Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike
SSK	Sudski savet Kosova
KIP	Kosovski institut za pravosuđe
OVK	Oslobodilačka vojska Kosova
KLI	Kosovski pravni institut
KAI	Kosovska agencija za imovinu
SŠK	Savet za štampu Kosova
TSK	Tužilački savet Kosova
KSB	Kosovski barometar bezbednosti
KPA	Kosovska poverenička agencija
KWN	Mreža žena Kosova
LDK	Demokratski savez Kosova
OCPR	Opštinski centar za privredni registar
IKO	Indeks konkurentnosti opština
OIK	Opštinska izborna komisija
MER	Ministarstvo ekonomskog razvoja
MF	Ministarstvo finansija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MJU	Ministarstvo javne uprave
MTI	Ministarstvo trgovine i industrije
NDI	Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove
NVO	Nevladina organizacija
SNI	Sistem nacionalnog integriteta
KGR	Kancelarija glavnog revizora
KDB	Kancelarija disciplinskog branioca/tužioca
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
KDU	Kancelarija za dobro upravljanje
POU	Partnerstvo za otvorenu upravu
OHCR	Kancelarija visokog komesara za ljudska prava (UN)
IO	Institucija ombudsmana
KRPS	Kancelarija za registraciju političkih stranaka
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OJR	Odbor za javne račune
PDK	Demokratska partija Kosova
SJK	Status javnog korisnika
PECK	Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu
JP	Javno preduzeće
Jedinica JP	Jedinica za politiku i praćenje JP
TRN	Telo za razmatranje nabavki
BO	Birački odbor
PTK	Pošta i telekomunikacije Kosova
RTK	Radio-televizija Kosova
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
DP	Državno preduzeće
TI	Transparency International
UN	Ujedinjene nacije
UNDOC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
VV	Vetëvendosje
SB	Svetska banka
YIHR	Inicijativa mladih za ljudska prava

> |> > >< <><> ><> > ><>

# II. O PROCENI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

Pristup procene sistema nacionalnog integriteta upotrebljen u ovom izveštaju, pruža okvir u kome se može sprovesti analiza, kako ranjivosti određene zemlje na korupciju tako i efektivnosti nastojanja preduzetih na nacionalnom nivou za borbu protiv korupcije. Ovaj okvir obuhvata sve glavne institucije i aktere koji čine jednu državu. Isti obuhvataju sve grane uprave, javni i privatni sektor, medije i građansko društvo (takozvane 'stubove' koji su predstavljeni na dijagramu koji sledi u nastavku). Transparency International je osmislio SNI kao deo njegovog holističkog pristupa borbi protiv korupcije. Iako ne postoji isproban recept za delotvoran sistem sprečavanja korupcije, na međunarodnoj sceni je sve veći konsenzus u vezi sa najznačajnijim institucionalnim karakteristikama koje funkcionišu najbolje da se spreči korupcija i promoviše integritet.

Procena Sistema nacionalnog integriteta moćna je alatka za zagovaranje koja pruža sveobuhvatnu sliku institucionalnog okruženja jedne zemlje, u smislu njenog integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Jak i funkcionalan sistem nacionalnog integriteta služi kao zaštita od korupcije i garant odgovornosti, dok slab sistem tipično predstavlja gnezdo ne samo sistemске korupcije već proizvodi i pregršt nedostataka na nivou upravljanja. Procena koja sledi u nastavku ne pruža samo sveobuhvatan pregled potreba u domenu reforme već pruža i duboko shvatanje njihove političke izvodljivosti. Jačanje Sistema nacionalnog integriteta promoviše bolje upravljanje duž svih aspekata društva i na kraju, doprinosi pravednijem društvu.

## Definicije

Definicija 'korupcije' koju koristi Transparency International sledi:

Zloupotreba poverene vlasti, za ličnu dobit. Korupcija se može klasifikovati kao velika, sitna i politička, u zavisnosti od svota novca koje su izgubljene i sektora u kojima se javlja. 1

'Velika korupcija' definisana je kao "Dela izvršena na visokom nivou upravljanja, koja iskrivljuju politike ili funkcionisanje države, omogućujući liderima da ostvare korist na uštrb javnog dobra."<sup>2</sup> 'Sitna korupcija' definisana je kao "Svakodnevna zloupotreba poverenih ovlašćenja od strane javnih zvaničnika niskog i srednjeg nivoa upravljanja, u radu koji obavljaju sa običnim građanima, koji često pokušavaju da na taj način dođu do osnovne robe ili usluga, na mestima kao što su bolnice, škole, policija i druge agencije."<sup>3</sup> 'Politička korupcija' definisana je kao "Manipulisanje politikama, institucijama i propisima koji uređuju dodeljivanje resursa i finansiranje od strane donosilaca političkih odluka, koji zloupotrebljavaju svoj položaj kako bi zadržali moć, status i bogatstvo."<sup>4</sup>

## Ciljevi

Ključni ciljevi procene sistema nacionalnog integriteta jesu da se:

1. bolje shvate prednosti i nedostaci kosovskog sistema nacionalnog integriteta, u sklopu zajednice koja se bavi suzbijanjem korupcije i šire
2. stvori polet među ključnim činiocima koji se bave borbom protiv korupcije na Kosovu, za rešavanje prioriternih oblasti identifikovanih u sistemu nacionalnog integriteta

Shodno tome, ono što je glavni cilj procene jeste da se oceni koliko su kosovske institucije efektivne u sprečavanju i suzbijanju korupcije i u negovanju transparentnosti i integriteta. Povrh toga, ona ima za cilj da promoviše proces procene kao platformu za akciju između vlade i zajednice za borbu protiv korupcije, u smislu reforme politike, zagovaranja zasnovanog na dokazima ili daljih detaljnih procena konkretnih pitanja upravljanja. Ovaj izveštaj pruža ažurirane informacije u odnosu na prethodnu procenu koju je KDI realizovao 2011. godine. Glavna svrha ažuriranja SNI-a jeste da se: (a) proceni da li je duž vremena ostvaren ikakav napredak, kada govorimo o sistemu integriteta zemlje, (b) identifikuju konkretne promene (kako pozitivne tako i negativne) nastale od vremena objavljivanja prethodnog izveštaja o SNI-u i (c) da se identifikuju preporuke i prioriteti u daljem zagovaranju, koje imaju za cilj da poboljšaju sistem integriteta zemlje.

## Metodologija

Shodno metodologiji Transparency International, Sistem nacionalnog integriteta sačinjen je od 15 stubova koji su predstavljeni u tabeli u nastavku. Svaki od ovih 15 stubova procenjuje se duž tri varijable, koje su ključne kada se procenjuje koliko su u stanju da spreče korupciju:

1. njihov celokupan kapacitet, u smislu resursa i nezavisnosti
1. njihovi propisi i prakse koji uređuju njihovo unutrašnje upravljanje, usredsređujući se na to da li su institucije

u stubu transparentne, odgovorne i da li deluju sa integritetom

2. njihova uloga u celokupnom sistemu integriteta, usredsređujući se na obim u kome institucije u konkretnom stubu ispunjavaju njima dodeljene uloge, kada govorimo o sprečavanju i borbi protiv korupcije

Svaka varijabla meri se ustaljenim skupom indikatora. Procena za svaku varijablu preispituje zakonski okvir važeći za svaki stub kao i stvarnu praksu date institucije, ukazujući na taj način na bilo kakva nepodudaranja između formalnih odredbi i onoga što se stvarno dešava u praksi.

GLAVNE INSTITUCIJE UPRAVLJANJA	INSTITUCIJE ZA SPROVOĐENJE ZAKONA	NEZAVISNE INSTITUCIJE	AKTERI U NEVLADINOM SEKTORU
Zakonodavna vlast	Policija	Centralna izborna komisija	Političke stranke
Izvršna vlast	Državno tužilaštvo	Ombudsman	Mediji
Pravosuđe		Kancelarija glavnog revizora	Građansko društvo
Javni sektor		Agencija za borbu protiv korupcije	Poslovni sektor
			Državna preduzeća



VARIJABLA	INDIKATORI (PROPISI I PRAKSA)
Kapacitet	Resursi Nezavisnost
Upravljanje	Transparentnost Odgovornost Integritet
Uloga u okviru sistema upravljanja	Indikatori specifični za dati stub

Procena se ne realizuje sa namerom da pruži detaljnu procenu svakog stuba. Umesto toga, njen cilj je da ide u širinu i da obuhvati sve važne stubove, duž širokog broja pokazatelja, kako bi se stekla slika celokupnog sistema. Procena takođe sagledava interakciju koja postoji između stubova, pošto sla-

bosti zabeležene u jednoj instituciji mogu proizvesti ozbiljne nedostatke u celom sistemu. Shvatanje uzajamnih odnosa između stubova, pomaže da se načine prioriteta u oblastima koje iziskuju reformu.

Kako bi uzela u obzir važne kontekstualne faktore, procena je duboko usađena u konciznoj analizi celokupnih političkih, društvenih, ekonomskih i kulturnih uslova – ‘temelja’ – na kojima počiva rad svih 15 stubova.

POLITIKA	DRUŠTVO	EKONOMIJA	KULTURA
----------	---------	-----------	---------

Procena Sistema nacionalnog integriteta predstavlja sredstvo kvalitativnog istraživanja. Ona se rukovodi skupom ‘ocenivačkih listova za svaki indikator’, koje je osmislio sam Transparency International. Ove ocenivačke listove čini ‘pitanje koje se ocenjuje’ koje se postavlja za svaki indikator, za kojim slede usmeravajuća pitanja i smernice za ocenjivanje. U nastavku slede stavke koje se ocenjuju i usmeravajuća pitanja, za resurse koji su u praksi dostupni pravosuđu, što je samo jedan od primera odvijanja ocenivačkog procesa:

<b>STUB</b>	Pravosuđe
<b>BROJ INDIKATORA</b>	3.1.2
<b>NAZIV INDIKATORA</b>	Resursi (praksa)
<b>PITANJE ZA OCENJIVANJE</b>	U kojoj meri pravosuđe ima adekvatne finansijske resurse, osoblje i infrastrukturu da efikasno funkcioniše u praksi?
<b>USMERAVAJUĆA PITANJA</b>	Da li pravosuđe raspolaže dovoljnim budžetom da obavlja svoje dužnosti? Kako se vrši izdvajanje budžeta pravosuđa? Ko ga izdvaja? U praksi, kako se određuju plate (od strane viših sudija, ustavom, zakonom)? Da li su nivoi plata sudija i tužilaca adekvatni ili su mali, da pružaju jake ekonomske razloge da se pristupi korupciji? Da li plate sudija grubo odgovaraju platama advokata? Da li sudije generalno imaju na raspolaganju adekvatan broj činovnika, literature i modernu računarsku opremu? Da li postoji stabilnost u vezi sa ljudskim resursima? Da li članovi osoblja imaju mogućnost da pohađaju druge vidove osposobljavanja? Da li se održava dovoljna obuka da se usavrši nivo u kome sudije poznaju propise, sudske veštine uključujući upravljanje sudom i predmetima, pisanje presuda i sukoba interesa?
<b>MINIMALNA OCENA (1)</b>	Postojeći finansijski, ljudski i infrastrukturni resursi pravosuđa su minimalni i u potpunosti nedovoljni da im omoguće da efikasno obavljaju svoje dužnosti.
<b>SREDNJA OCENA (3)</b>	Pravosuđe raspolaže nekim resursima. Međutim, postoje značajne praznine koje dovode do određenog stepena neefikasnosti u sprovođenju dužnosti.
<b>MAKSIMALNA OCENA (5)</b>	Pravosuđe raspolaže adekvatnim resursima koji mu omogućavaju da efikasno obavlja svoje dužnosti.



Usmeravajuća pitanja, koja Transparency International koristi širom sveta, za svaki indikator, razrađena su preispitivanjem najboljih međunarodnih praksi kao i korišćenjem našeg iskustva upotrebe postojećih alatki za procenu za svaki odnosni stub i traženjem doprinosa (međunarodnih) stručnjaka za odnosne institucije. Ovaj ocenjivački list za svaki indikator pruža smernice za procenu Kosova, ali je u slučajevima u kojima je to bilo odgovarajuće, glavni istraživač dodao pitanja ili nije odgovorio na neka, pošto nisu svi aspekti relevantni po nacionalni kontekst. Potpun set alatki zajedno sa informacijama o metodologiji i ocenjivačkim listovima dostupni su na internet stranici Transparency International.<sup>5</sup>

Da bi došao do odgovora na ova usmeravajuća pitanja, istraživački tim se oslanjao na četiri glavna izvora informacija: nacionalno zakonodavstvo, sporedni izveštaji i istraživanja, intervjui sa ključnim stručnjacima i pismeni upitnici. Sporedni izvori informacija obuhvatali su verodostojne izveštaje nacionalnih organizacija građanskog društva, međunarodnih organizacija, vladinih tela, istraživačkih instituta i akademskog sektora. Kako bi se stekla prilično detaljna slika aktuelne situacije, za svaki stub je intervjuisano najmanje dva sagovornika – od kojih je barem jedan predstavljao stub koji se procenjuje i jednog stručnjaka za datu oblast, i drugog koji je dolazio van nje. Pored toga, intervjuisano je još ključnih sagovornika ili ljudi ‘na terenu’. Takođe je razgovarano sa stručnjacima sa ekspertizom u više od jednog stuba kako bi se dobio prožimajući pregled stubova.

### Sistem ocenjivanja

Iako je ovo kvalitativna procena, dodeljuju se numeričke ocene kako bi se rezimirale informacije i kako bi se ukazalo na ključne slabosti i prednosti sistema integriteta. Ocene se dodeljuju na skali od 100-poena gde svaka ocena nosi po 25 poena i ima pet mogućih vrednosti: 0, 25, 50, 75 i 100. Ocene sprečavaju čitaoca da se izgubi u detaljima i promoviše odraz sistema kao celine, ne usredsređujući se na njegove pojedinačne delove. Ocene date svakom indikatoru prosečno se proračunavaju na nivou varijabli, tako da se ocene za tri varijable prosečno proračunavaju kako bi se dobila ukupna ocena za svaki stub, što svedoči i o sveobuhvatnoj jačini sistema.

<b>VRLO JAK</b>	81-100
<b>JAK</b>	61-80
<b>UMEREN</b>	41-60
<b>SLAB</b>	21-40
<b>VRLO SLAB</b>	0-20

Ocene nisu prikladne da se napravi rang-lista različitih država ili da se izvrše drugi vidovi kvantitativnih uporedbi, usled razlika u izvorima podataka duž zemalja. u primeni metodologije procene i usled nepostojanja nekog međunarodnog odbora za reviziju koji bi imao za zadatak da garantuje uporedivost ocena. Za ovu ažuriranu verziju SNI-a, upotrebljene su ocene iz prethodne procene SNI-a u komparativnu svrhu, ali nisu predstavljene duž ažuriranih ocena.

### Konsultativni pristup i potvrđivanje nalaza

Proces realizacije procene na Kosovu imao je jaku konsultativnu komponentu, sa ciljem da se uključe glavni akteri koji se bave suzbijanjem korupcije na nivou upravljanja, građanskog društva kao i drugih relevantnih sektora. Ovaj pristup imao je dva cilja: da se prikupe dokazi i da se uključi širok raspon aktera, a sve to sa ciljem da se stvori potreban polet, pokrene politička volja i zahtevi građana za reformske inicijative.

KDI-TI Kosovo osmislio je analizu glavnih aktera, po principu angažovanja Savetodavne grupe i sastavljanja spiska glavnih sagovornika, koji bi bili uključeni u istraživanje. Ovaj deo procesa sproveden je u konsultaciji sa članovima osoblja KDI-a i sa članovima istraživačkog tima iz Sekretarijata TI iz Berlina. Savetodavna grupa uspostavljena je novembra 2014. godine i sastala se tri puta. Grupu je sačinjavalo 12 pojedinaca u rasponu od viših javnih zvaničnika vlade, pravosuđa i nezavisnih institucija do vodećih aktivista iz građanskog društva, predstavnika poslovnog sektora i zvaničnika međunarodnih organizacija.

Ukoliko se pozovemo na metodologiju TI-S, sledeći skup “odgovornosti” i “kriterijuma” korišćen je pri konačnom odabiru Savetodavne grupe:





ODGOVORNOSTI	KRITERIJUMI
Savetovanje o glavnim aspektima realizacije projekta	Broj članova trebalo bi da bude u rasponu od 8 do 12 koji će se sastati najmanje dva puta tokom realizacije projekta
Učešće u procesu učesničkog mapiranja i u drugim aktivnostima	Grupa bi trebalo da ima dobro uravnotežen sastav članova iz reda građanskog društva, vlade, privatnog sektora i akademskog sektora
Razmatranje i pružanje komentara na nalaze SNI-a i potvrđivanje ocena indikatora	Izmeriti da li su članovi za ili protiv SNI-a i izmeriti nivo uticaja

Lista intervjuisanih sagovornika sastavljena je od više od 45 ispitanika koji imaju ekspertizu i podsticaj da pomognu da ovaj izveštaj bude uspešan. U mnogim navratima, KDI-TIK sreo se sa sagovornikom više od dva puta, sa ciljem razjašnjavanja nedoumica. Povrh intervjua, KDI je organizovao testove na terenu kako bi se pridobile informacije o transparentnosti određenih institucija u praksi, iz prve ruke. Ovi testovi korišćeni su da se proceni dostupnost u javnosti i time i transparentnost informacija u posedu deset javnih institucija. Lista institucija koje su bile meta testova na terenu sledi: Kabinet premijera, Skupština Kosova, Sudski savet, Ministarstvo javne uprave, Policija, Tužilački savet Kosova, Kancelarija glavnog revizora, Institucija ombudsmana, Agencija za borbu protiv korupcije i Centralna izborna komisija.



# III. PREGLED IZVEŠTAJA

Korupcija i dalje cveta na Kosovu, zemlji u kojoj su zabeležene najviše stope siromaštva i nezaposlenosti u Evropi. Ukoliko kao polaznu osnovu uzmemo izveštaj o SNI koji je KDI objavio pre četiri godine i primenimo istu metodologiju, ova studija dolazi do zaključka da je ostvaren veoma minoran napredak u nastojanjima da se suzbije korupcija. Uopšteno govoreći, postoji tendencija da se na problemima u vezi sa korupcijom, radi nacionalnim strategijama i akcionim planovima, koji u praksi, mnogo više izgledaju kao fontane želja nego kao rešenja sa prioritetima za promenom.

## KLJUČNI NALAZI

Ova studija stavlja u žižu interesovanja tri važna nalaza u vezi sa mehanizmima za borbu protiv korupcije na Kosovu, koji utiču na skoro sve institucije i pokazatelje obuhvaćene ovim izveštajem. Prvo, ona zaključuje da su propisi pretežno doneti, ali da u praksi, njihova primena u velikoj meri kaska. Svi napori koji su uloženi u poslednje četiri godine da se smanji ovaj jaz, ili nisu primenjeni ili nisu odgovorili na probleme u pitanju. Zakon o prijavljivanju imovine primer je prethodne konstatacije. Novi Zakon propisuje da je bilo kakav neuspeh da se obelodane imovina, prihodi, pokloni i druge materijalne koristi kažnjiv novčanom kaznom ili kaznom zatvora od tri godine, u poređenju sa prethodnim zakonom koji je propisivao puku administrativnu novčanu kaznu. Iako je novi Zakon doveo do poboljšanja u prijavljivanju imovine 2014. godine, on nije doveo do izricanja ozbiljnih sankcija javnim zvaničnicima koji nisu prijavili svoj prihod ili imovinu. U praksi, obično se dešava da sudovi pogrešno tumače zakon i da izriču novčane kazne umesto kazne zatvora.

Drugo, studija nalazi da postoji nedostatak saradnje između institucija i aktera koji su uključeni u borbu protiv korupcije, uprkos činjenici da je država izradila niz inicijativa i strategija za borbu protiv korupcije. Predsedničin Savet za borbu protiv korupcije koji je uspostavljen 2012. godine prilično je nedelotvoran u koordinaciji nastojanja za borbu protiv korupcije. Njegova uloga poprilično je politička a ne postoji sistematsko praćenje sprovođenja preporuka. Ovde možemo da kažemo da je uloga Agencije za borbu protiv korupcije prilično nedelotvorna pošto u skladu sa zakonom ona nema nadležnost da istražuje korupciju. Ovo je odgovornost sudskih institucija, ali ove institucije imaju ograničene kapacitete i nezavisnost.

Povrh toga, nedostaju formalni mehanizmi institucionalne saradnje. Na primer, nalazi glavnog revizora koji sadrže dokaze o proneveri javnih finansijskih sredstava ne razmatraju se od strane tužioca.

Pitanja koja se odnose na ograničenu institucionalnu saradnju i praznine u primeni zakona samo su manifestacija nepostojanja političke volje i vizije u borbi protiv korupcije. Uprkos političkoj retorici vlade koja ih proglašava političkim prioritetima, oni u stvarnosti nisu uspeali da ih tretiraju kao takve. Umesto da se usredsrede na primenu, u većini slučajeva, tendencija je da se izrađuju nove strategije i zakonodavstvo a da se ne proceni uticaj prethodnih. Strategija borbe protiv korupcije (2013-2017) i akcioni plan koji je usvojen 2013. godine nisu nikakav izuzetak u odnosu na ovaj trend. Iznalaženje načina izbegavanja odgovornosti za suzbijanje korupcije samo je odraz načina na koji se upravlja ovim institucijama. Sve ovo nadovezuje se na treći i najvažniji nalaz: da su institucionalna odgovornost i integritet u zemlji prilično slabi. Institucije koje pokazuju najmanji nivo integriteta obuhvataju: političke stranke, državna preduzeća (DP) i vladu, kao i sudske i tužilačke institucije.

### Političke stranke, vlada i preduzeća u državnom vlasništvu

U samom središtu problema nalazi se sama vlada, u kojoj je skoncentrisana politička i finansijska moć i odakle se širi ka drugim sektorima. Ovo čini da vlada bude podložnija korupciji, posebno u javnim nabavkama. Upravo javnim nabavkama kanališu se javna finansijska sredstva između privatnih subjekata i javnih zvaničnika za političku dobit, što se često koristi za finansiranje političkih stranaka i/ili njihove kampanje. Studija zaključuje da ovo značajno šteti transparentnosti javnih nabavki i finansiranju političkih stranaka i stvara plodno tlo za korumpirane transakcije između privrednih subjekata, javnih zvaničnika i političkih stranaka. Povrh toga, institucije zadužene za javne nabavke, veoma su politizovane.

Uopšteno govoreći, teško je utvrditi uticaj političkih stranaka u javnom i privatnom sektoru. Razlog za to je činjenica da su političke stranke daleko najmanje odgovorne i transparentne institucije na Kosovu. Na ovaj način, one upravljaju državom

i pokušavaju da utiču na odlučivanje u parlamentu i drugim javnim institucijama. One nemaju ideološke platforme, sa malim brojem izuzetaka i funkcionišu na osnovu klijentističkih odnosa između određenih pojedinaca i grupa. Iako su oni dužni da podnesu finansijske izveštaje Centralnoj izbornoj komisiji (CIK), u praksi su ovi izveštaji nepotpuni i netačni, posebno kada govorimo o razotkrivanju izvora prihoda privatnih donatora. U međuvremenu, CIK ne raspolaže dovoljnim kapacitetima da poziva političke stranke na odgovornost i da pomnije proprati finansijska sredstva. Spoljne revizije sprovode licencirane firme za reviziju, ali se smatraju veoma formalnim.

Političke stranke vrše blatantan uticaj na odlučivanje u DP-ima. Oni su veoma politizovani i daleko najviše troše na javne ugovore. DP-i relativno više podlažu korupciji, u odnosu na druge stubove javne nabavke. Nedavno, državna elektroenergetska i telekom preduzeća kritikovana su za favorizaciju određenih privrednih operatera u tenderskim postupcima. U mnogim slučajevima, ove kompanije nalaze se u posedu prijatelja i rođaka visokih uticajnih političara koji nemaju čistu biografiju sklapanja prethodnih ugovora. Glavni izvršni direktori (GID-i) podlažu izvanrednom pritisku da potpisuju ugovore, donose odluke i sprovode politike odbora u ime kompanija ili interesnih grupa koje finansijski podržavaju političke stranke. Ovo, sa druge strane, slabi njihov učinak u pružanju komunalnih usluga javnosti, uključujući vodosnabdevanje, telekomunikaciju, električnu energiju i upravljanje otpadom.

## Pravosuđe i zakonodavna vlast

Sudski sistem, koji bi trebalo da služi kontroli ovih trendova, nije nezavisan i dovoljno sposoban da izvrši svoja ovlašćenja u suzbijanju korupcije. Ne samo parlament već i vlada vrši uticaj nad pravosuđem. Političko uplitanje objašnjava zašto se nepoverenje javnosti prema sudskom sistemu nalazi u sponu. Istraživanje javnog mnjenja ukazuje da se pravda ne sprovodi podjednako i pravično za sve, imajući u vidu nedostatak inicijative i hrabrosti da se uhapse političari visokog nivoa u vezi sa optužbama o korupciji. Krivično gonjenje pokreće se samo protiv zvaničnika koji su manje uticajni i nisu politički povezani, što je razlog zašto većina predmeta korupcije obuhvata sitnu korupciju. Povrh toga, ne može se reći da postoji dovoljan broj tužilaca i pomoćnog osoblja, a samo nekolicina ima potrebne veštine za podizanje optužnice protiv osumnjičenih kriminalaca.

Uloga parlamenta u pozivanju javnih institucija na odgovornost u ime javnog interesa prilično je slaba. Razlog za to je činjenica da vlada uveliko dominira političkim programom parlamenta pošto vladajuća koalicija ima većinu mesta u Skupštini. I ovde, je najproblematičnije pitanje nedostatka

nadzora nad izvršnom vlašću i nezavisnim institucijama. Godinama, parlament nije uspeo da izabere članove odbora i direktore važnih tela kao što su Sudski savet Kosova (SSK), Državna preduzeća (DP) i Telo za razmatranje javnih nabavki (TRJN). Posledično, ove institucije ili nisu bile odgovorne ili nisu bile funkcionalne, kao slučaj TRJN-a od avgusta 2013. do marta 2014. Sa pozitivne strane, međutim, Skupština nastavlja progresivno da poboljšava svoju transparentnost i da postaje jedna od vodećih institucija u tom smislu.

## Poslovni sektor

Država nastavlja da se upliće u poslovni sektor. Carina i poreski organi sprovode preterane inspekcije dok poslovna zajednica nije zadovoljna učinkom pravosuđa u upravljanju privrednim sporovima i celokupnim poslovanjem privatnog sektora. Imajući u vidu da i dalje postoji neformalna privreda, tajni pregovori sa poreskim i carinskim organima i dalje su u određenoj meri ustaljena praksa. Veliki procenat lokalnih preduzeća tvrdi da je davanje neformalnih isplata opštinskim službenicima da dobiju opštinske usluge od presudne važnosti da se ubrza ovaj proces. Međutim, u poslednje četiri godine zabeležena su neznatna poboljšanja. Takse za upis u registar su ukinute i uspostavljaju se opštinski centri koji funkcionišu po principu sve na jednom mestu, omogućujući bilo kom preduzetniku da otvori svoje preduzeće u jednom danu.

Poslovni sektor ostvaruje loš učinak kada govorimo o načelima transparentnosti i odgovornosti. Informacije u vezi sa njihovom delatnošću uopšteno ne prevazilaze one informacije koje su pružene na veb portalu registra Agencije za privredne registre Kosova pri Ministarstvu trgovine i industrije (MTI). Međutim, ukoliko je neki ulagač zainteresovan da kupi deonice od početnih ili čak većih kompanija, skoro je nemoguće da se dobiju pouzdane informacije o godišnjem prometu, broju osoblja i potencijalnim rizicima koji idu uz to. U međuvremenu, korporativno upravljanje skoro i da ne postoji, sa par izuzetaka u bankarskom i osiguravajućem sektoru. Odnosi između upravnika i akcionara preterano su neformalni, pošto između njih skoro i da ne postoji nikakva podela.

## Spoljni nadzor i izvršenje

Kada se radi o bilo kakvom činu nepravde ili lošeg upravljanja države, uloga je Institucije ombudsmana i Kancelarije glavnog revizora (KGR) da zaštite javni interes. Oni predstavljaju uspešne modele integriteta i potencijal da se suzbije upravna korupcija. U poređenju sa drugim javnim institucijama, one su relativno nezavisnije, sposobnije i transparentnije iako i nisu toliko uticajne u smislu ostvarenih rezultata. Uzmimo za prim-

er Instituciju ombudsmana, koja je odgovorna da istražuje i razmatra sve žalbe i da preporučuje poboljšanja. Njen pristup smatra se prilično reaktivnim i najviše se 25 procenata svih preporuka upućenih javnim organima, primenjuje u praksi.

Glavni revizor je zadužen da pomogne skupštini da pozove javne institucije na odgovornost. On sprovodi revizije njihovog finansijskog učinka, koji se predstavlja parlamentu i opštoj javnosti. Međutim, u praksi, kao što je to slučaj sa Institucijom ombudsmana, ne postoji nikakav organ koji je zadužen da sankcioniše nedolično ponašanje u slučajevima lošeg upravljanja. Neuspeh da se sankcioniše nedolično ponašanje na koje revizija ukaže jedan je od elemenata koji u najvećoj meri doprinosi nekažnjivosti javnih zvaničnika koji su uključeni u korumpirane prakse. U tom smislu, ne postoji nikakav formalni mehanizam saradnje između glavnog revizora i tužilaštva. Uprkos ovome, Kancelarija glavnog revizora jedna je od institucija koja je dobila najvišu ocenu u proceni.

Dosta toga sličnog može se reći kada govorimo o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija), kada govorimo o nedostatku izvršnih mehanizama. Agencija je, u skladu sa zakonom, ograničena u svojoj ulozi istrage i sprečavanja korupcije. Na primer, Agencija nema pravo da zahteva sprovođenje tajnih i tehničkih mera nadzora i istrage kao što je to slučaj sa Državnim tužilaštvom. Agencija nema pristup bankovnim računima visokih javnih zvaničnika u i van zemlje. Ili Agenciji treba dati potrebna sredstva da istraži korupciju, ili je u potpunosti treba lišiti njenih odgovornosti. Ova druga opcija je izvodljivija ukoliko uzmemo u obzir pregršt institucija koje su uključene u istragu korupcije.

Kada se radi o sprovođenju zakona, policija predstavlja instituciju koja uživa najveće poverenje na Kosovu. Oni su proaktivni u istrazi i prijavljivanju korupcije – i relativno su obučeni, specijalizovaniji i broičano nadmoćniji u odnosu na sve druge organe za sprovođenje zakona zajedno. Iako policija zavisi od Ministarstva unutrašnjih poslova koje je strateški usmerava i učestvuje u donošenju njenih politika, oni su u operativnom smislu nezavisni i odgovorni u praksi. Postojeći kodeksi ponašanja i mehanizmi integriteta prilično su delotvorni da obezbede dobro ponašanje policije. Zapravo, policija je intenzivirala svoje napore da radi na sprečavanju i osudi policijskog kriminala. Međutim, iako je policija prilično dobro organizovana kada govorimo o disciplinovanju svojih pripadnika, oni i nisu toliko uzvratni na zahteve zajednice.

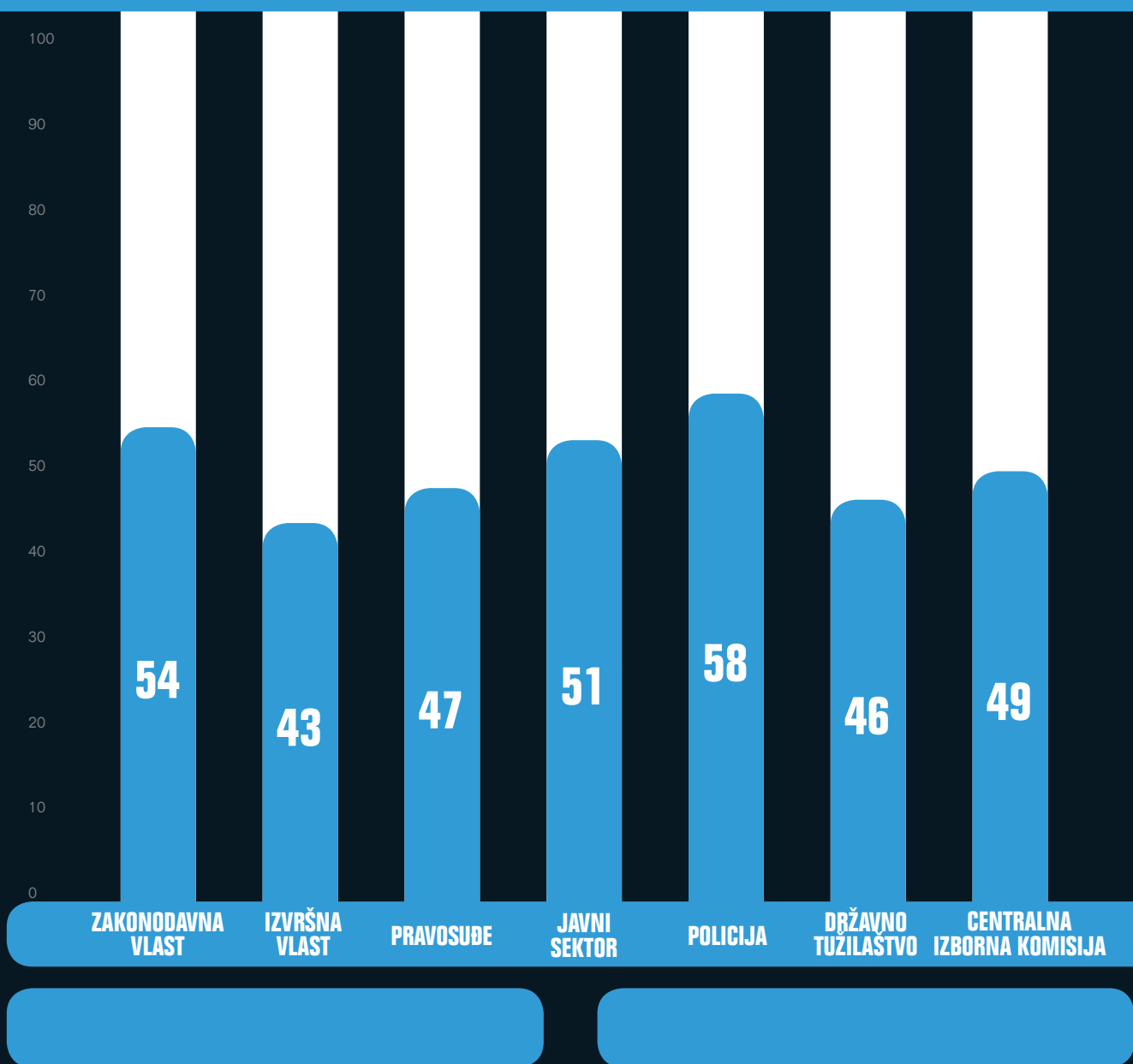
## Nedržavne institucije čuvara demokratije

Građansko društvo je bilo aktivno u donošenju politika borbe protiv korupcije. Generalno gledajući, građansko društvo deluje u povoljnom pravnom okruženju u kome Ustav garantuje slobodu izražavanja i udruživanja. U tom smislu ono je poprimilo ulogu nadzornika izvršnih, zakonodavnih i sudskih institucija. Međutim, uticaj građanskog društva prilično je ograničen, imajući u vidu da se angažuje na ad-hoc osnovi, samo kada javne institucije zahtevaju specijalizovanu podršku. OGD-i su takođe u velikoj meri sagledani kao organizacije vođene potraživanjima donatora koje imaju ograničeni integritet, iako postoje mnogobrojni izuzeci. Kako bi građansko društvo pridobilo jači glas, organizacije građanskog društva treba da prevaziđu probleme upravljanja u smislu svoje odgovornosti – u suprotnom, javne institucije će i dalje gajiti skepticizam u vezi sa njihovom posvećenošću.

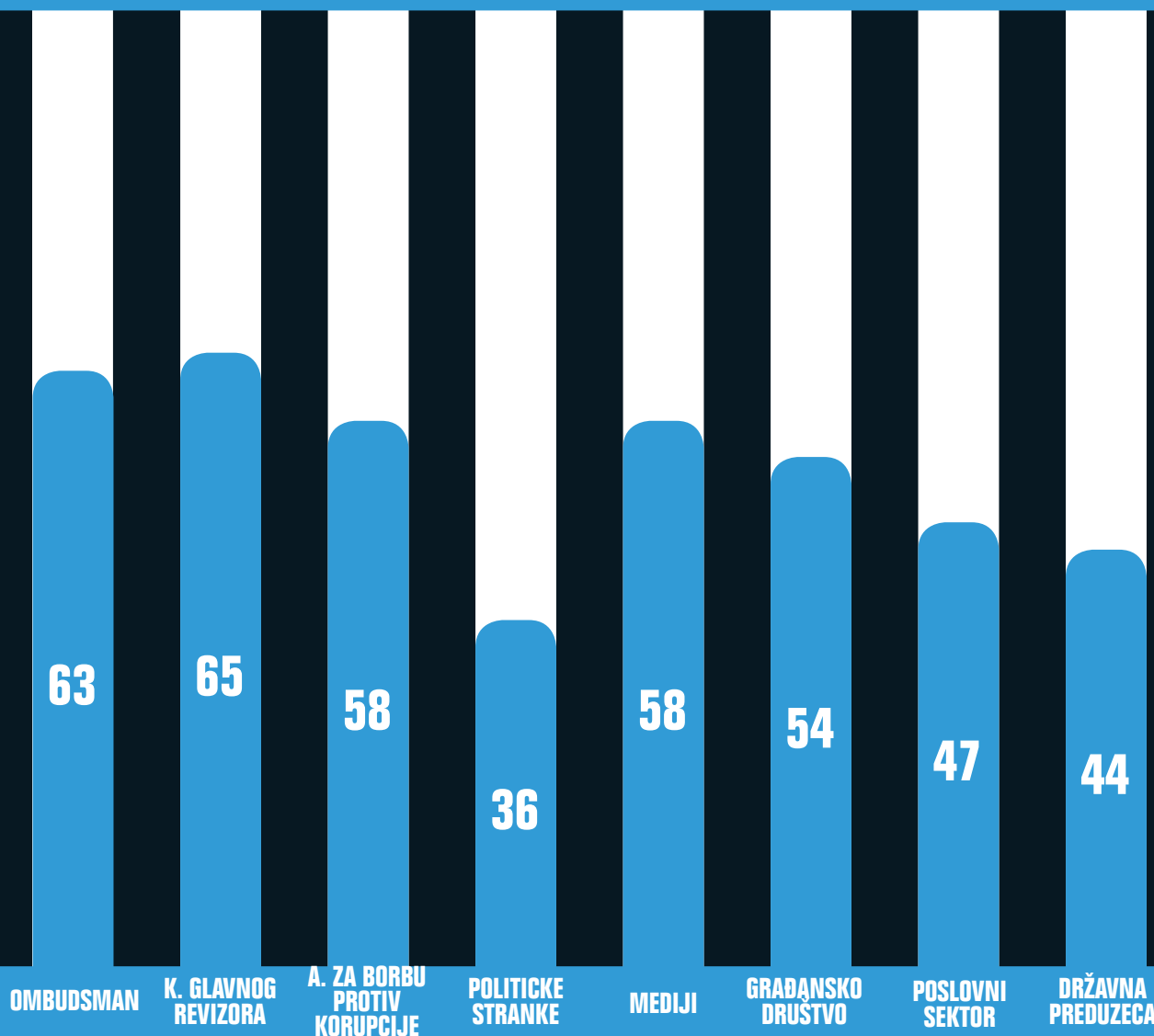
Mediji su u celosti gledano slobodni i nezavisni u smislu informisanja javnosti, iako autocenzura i dalje predstavlja izazov. Danas, postoje mnoge novinske kuće koje su specijalizovane i koje imaju hrabrost da izveštavaju o korupciji. U tom smislu, mediji su bili aktivni u istrazi i obelodanjivanju korupcije, iako i nisu bili toliko uspešni da utiču na stvaran ishod svih njih, sa izuzetkom nekolicine pojedinačnih slučajeva. U budućnosti se može postići još više, ali na kraju krajeva sve ovo će zavisiti od volje i učinka vlade i sudskih institucija.



# REZULTATI INDIKATORA



# < > SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA



# IV. PREGLED STANJA NA KOSOVU: TEMELJI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

Pošto je Sistem nacionalnog integriteta duboko usađen u celokupnom društvenom, političkom, ekonomskom i kulturnom kontekstu zemlje, u nastavku sledi kratka analiza ovog konteksta, sa ciljem da se bolje shvati način na koji ovi faktori konteksta utiču na integritet u celini. Postoje četiri različita 'temelja' sistema: političko-institucionalni temelj, društveno-politički temelj, društveno-ekonomski temelj i socijalno-kulturni temelj.

## POLITIČKO – INSTITUCIONALNI TEMELJ



***U kojoj meri političke institucije u zemlji podržavaju delotvoran sistem nacionalnog integriteta?***

Može se reći da je sa stanovišta istorije i demografije, Kosovo najmlađa zemlja u Evropi.<sup>6</sup> Ono je postalo nezavisna teritorija nakon rata na Kosovu 1999. godine pod upravom Ujedinjenih nacija a svoju nezavisnost je proglasilo 2008. godine.<sup>7</sup> Priznalo ga je više od 111 država članica UN-a, uključujući 23 države EU.<sup>8</sup> U poslednjih 15 godina, podrška međunarodne zajednice, uključujući Sjedinjene Države i Evropsku uniju (EU) bila je od presudne važnosti u uspostavljanju demokratskih institucija. Danas je Kosovo potencijalni kandidat za pristupanje EU i trenutno vodi pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).<sup>9</sup>

Prema proceni EK-a, vlada je bila produktivna da koordiniše složene pregovore sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).<sup>10</sup> Ideja iza ovog sporazuma jeste da se unapredi trgovina i politički dijalog između EU i Kosova. Dalje, broj aktivnosti praćenja rada Skupštine je porastao.<sup>11</sup> Parlament je poprilično postao transparentan i kooperativan prema građanskom društvu. Bez obzira na politički napredak koji je ostvaren do danas, političke institucije i dalje su *u procepu* u smislu njihove sposobnosti da podrže delotvoran Sistem nacionalnog integriteta.

Vlada nije bila efikasna u ostvarivanju tesnije interakcije sa Skupštinom po mnogim pitanjima. U puno navrata Skupština nije bila u prilici da postigne sporazume a uz brojne bojkote plenarnih sednica, na kraju je došlo do ozbiljnih zakašnjenja u odlučivanju.<sup>12</sup> Juna 2014, nakon opštih izbora, Demokratska partija Kosova nije uspela da osvoji većinu glasova u skupštini, da obrazuje vladu. Sve ovo je na kraju dovelo do političkog zastoja koji je trajao više od šest (6) meseci do osnivanja koalicione vlade decembra 2014. godine na čelu koje se nalazi Demokratski savez Kosova.<sup>13</sup> Shodno tome, došlo je do zakašnjenja, posebno u imenovanju članova odbora državnih preduzeća i nezavisnih agencija.

Imajući sve ovo u vidu, može se zaključiti da ne postoji slobodna i pravična politička konkurencija pošto se vlada i skupština nalaze pod kontrolom većine koju sačinjavaju dve vodeće političke stranke u zemlji, Demokratski savez Kosova (LDK) i Demokratska partija Kosova (PDK). Uticaj koji je Vlada imala do sada na određivanje budžeta sudova i tužilaštava ocenjen je ozbiljnom pretnjom po nezavisnost pravosudnog sistema. U praksi, pravosuđe nije bilo efikasno i uzvratno da zaštiti prava građana. Ono i dalje "pati od problema loše pristupačnosti, neefikasnosti, zakašnjenja i sve većeg broja nerešenih predmeta."<sup>14</sup> Broj nerešenih predmeta na kraju 2013. godine dostigao je 235,000 predmeta.<sup>15</sup>



Neposredni izazovi sa kojima se suočava pravosuđe povezani su sa pripremama za prenos odgovornosti sa Misije Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (EULEX) na lokalne institucije. Mandat EULEX-a produžen je do juna 2016. godine i do tada su njegove sudije i tužioci postavljeni u lokalne institucije i mešovita veća na čijem čelu su se u najvećoj meri nalazili lokalni zvaničnici.<sup>16</sup> EULEX više ne pokreće nove istrage sem u vanrednim okolnostima. Sada je u potpunosti na lokalnim sudijama i tužiocima a ne na EULEX-u da pristupe istrazi korupcije na visokom nivou, što i nije toliko obećavajuće pošto nemaju kaznenu evidenciju o svim prošlim osudama.<sup>17</sup>

## DRUŠTVENO – POLITIČKI TEMELJ



***U kojoj meri odnos između društvenih grupa i između društvenih grupa i političkog sistema u zemlji podupire delotvoran sistem nacionalnog integriteta?***

Društvene grupe donekle su uključene u podržavanje efikasnog Sistema nacionalnog integriteta (SNI). Njih čine građansko društvo, manjinske grupe i opšta javnost. Generalno gledajući, lokalni propisi pogoduju društvenim grupama iz perspektive zaštite slobode izražavanja i udruživanja. Odnosi između političkih institucija i građanskog društva poboljšali su se u poslednje četiri godine. Sa tim ciljem, "broj tematskih parlamentarnih debata i javnih rasprava se povećao."<sup>18</sup> Skupština je imenovala novog službenika za vezu sa građanskim društvom. Međutim, građansko društvo se konsultuje tek na kraju zakonodavnog procesa.<sup>19</sup>

Takođe, konsultacije sa vladom odvijaju se na *ad-hoc* osnovi. Sprovođenje vladine strategije za saradnju sa građanskim društvom (2013-2017) i dalje je slabo.<sup>20</sup> Strategija iziskuje da vlada uključi građansko društvo u proces donošenja politika i da pomogne u uspostavljanju održivog finansijskog sistema NVO-a.<sup>21</sup> Uspostavljen je Savet kojim ima za cilj da prati i oceni primenu ove strategije<sup>22</sup> sa 29 članova koji zastupaju vladu i građansko društvo. Savetom će ko-predsedavati CiviKos i Kancelarija za dobro upravljanje.

Zakonski okvir koji uređuje zaštitu i očuvanje prava manjina generalno je sveobuhvatan. Međutim, glavni izazov, leži upravo u njegovoj primeni.<sup>23</sup> Bezbednosna situacija manjinskih zajednica je stabilna, iako su krađe i pričinjavanje štete u

oblastima naseljenim srpskim povratnicima bile neke od najčešćih vrsta incidenata.<sup>24</sup> Na severu su zabeležene međuetničke tenzije i povremeni nasilni incidenti, koji su povezani sa korišćenjem vatrenog oružja i eksploziva.<sup>25</sup> Dalje, pad u broju dobrovoljnih povrataka nastavljen je dalje, sa 1040 koliko je ovaj broj iznosio 2012. godine na 800 u 2013. godini, uglavnom usled nedostatka finansijskih sredstava i društveno-ekonomske perspektive.<sup>26</sup> Ovaj broj opao je na samo 404 pripadnika manjinskih zajednica koji su se vratili tokom 2014. godine, prema Amnesty International.<sup>27</sup>

Najugroženije i najviše marginalizovane manjinske grupe su pripadnici zajednica Roma, Aškalija i Egipćana, koji broje ukupno 40,000 ljudi.<sup>28</sup> Oni su relativno više diskriminisani i i dalje nailaze na poteškoće da "izvade lična dokumenta, što onemogućuje njihov pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći i obrazovanju."<sup>29</sup> Strategija za njihovu integraciju (2010) postoji samo na papiru i ne primenjuje se usled nedostatka finansijskih sredstava vlade.<sup>30</sup> Nepostojanje društveno-ekonomske perspektive objašnjava zašto se toliko puno pripadnika Roma, Aškalija i Egipćana opredeljuje da migrira u evropske zemlje.

Politički dijalog sa Srbijom za normalizaciju odnosa nije ozbiljno uznapredovao. EK je identifikovao jedan broj nerešenih pitanja. Oni obuhvataju uspostavljanje zajednice opština sa srpskom većinom, pripreme za sprovođenje mnogih sporazuma (npr. o energetici, telekomunikacijama i priznavanju univerzitetskih diploma) i zatvaranje barikade poznate kao "Park mira."<sup>31</sup> Nezavisno od toga, načinjena su skromna poboljšanja kao rezultat političkog dijaloga koji je vođen sa Srbijom. Policijski službenici sa severa sada su u potpunosti integrisani u Kosovsku policiju. Mere slobode kretanja primenjuju se u potpunosti.<sup>32</sup> Na kraju, lokalni izbori 2013. godine organizovani su, po prvi put, u opštinama sa srpskom većinom na severu.<sup>33</sup>

EU je bio aktivan u poslednje četiri godine u olakšavanju političkog dijaloga između Kosova i Srbije. 2013. godine, je izdvojio 38.5 miliona evra kroz Instrument pretpristupne pomoći, kako bi se podržao celokupan proces dijaloga i integracije, uključujući viznu liberalizaciju. Zemlja će nastaviti da koristi sredstva iz IPA okvirnog iznosa od 645.5 miliona evra u periodu od 2014-2020. godine.<sup>34</sup> Finansijska pomoć IPA usredsređuje se na sledeće sektore: (a) demokratija i upravljanje, (b) ljudska prava i vladavina prava, (c) tržišna konkurencija i inovacija, (d) obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike, (e) energetika i (f) poljoprivreda i seoski razvoj.

Povrh toga, novi članovi Saveta za zajednice Kabineta predsednika imenovani su avgusta 2014.<sup>35</sup> Njihova uloga biće da se pozabave problemima koji pogađaju manjinske zajednice na Kosovu. Srpska manjinska zajednica i dalje ima pristup javnom servisu na srpskom jeziku preko Radio-televizije Kosova

(RTK). Povrh toga, avgusta 2015 izglasan je specijalan sud koji će suditi bivšim pripadnicima Oslobođilačke vojske Kosova (OVK) za zločine počinjene prevashodno nad Srbima 1999. godine.<sup>36</sup> Iz perspektive Amnesty International, ovo je bio korak ka pravdi “za porodice procenjenih 400 kosovskih Srba.”<sup>37</sup>

## DRUŠTVENO-EKONOMSKI TEMELJ



### U kojoj meri društveno-ekonomska situacija u zemlji podupire delotvoran sistem nacionalnog integriteta?

Kosovo je zemlja sa nižim-srednjim nivoom prihoda, koja je ostvarila solidnu stopu privrednog rasta od kraja rata 1998-1999. Ima oko 1.8 miliona stanovnika i veliku dijasporu koja živi u zemljama zapadne Evrope.<sup>38</sup> Na svakog četvrtog građana Kosova, jedan u ovom trenutku živi u inostranstvu a sredstva koja oni doznačuju sačinjavaju jednu petinu BDP-a.<sup>39</sup> Kosovo je jedna od malobrojnih privreda koja nije pogođena globalnom finansijskom krizom u periodu od 2008-2012. godine. U to vreme, stopa rasta prosečno je iznosila 4.2 procenata<sup>40</sup> i do danas je ostala pozitivna.<sup>41</sup> Privreda u velikoj meri zavisi od doznačenih sredstava iz inostranstva i solidnog priliva podrške donatora.<sup>42</sup>

Kosovo je članica Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA).<sup>43</sup> Ovaj regionalni sporazum osmišljen je sa namerom da pokrene nastojanja da se zemlje jugoistočne Evrope integrišu u EU u političkom, ekonomskom i pravnom smislu. Većina ekonomskih sektora otvorena je za strane investicije, dok finansijskim tržištem dominira i ono je ograničeno u obimu manjim brojem komercijalnih banaka.<sup>44</sup> Na Kosovu, kao što je to slučaj u Albaniji, berze ne postoje, nasuprot drugim zemljama zapadnog Balkana.<sup>45</sup>

Uprkos jakom privrednom rastu, Kosovo i dalje zaostaje u smislu razvoja ukoliko ga uporedimo sa susednim i evropskim zemljama. Ono ima najniži bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika od 2,900 evra u 2013.<sup>46</sup> U jugoistočnoj Evropi, Kosovo beleži najvišu stopu siromaštva sa skoro 30 procenata stanovništva koje živi ispod linije siromaštva i najvišu stopu nezaposlenosti od 30.9 procenata.<sup>47</sup> Stopa nezaposlenosti najviša je među mladima i iznosi preko 55 procenata.<sup>48</sup> Egzodus više od 100 hiljada građana Kosova ka EU u periodu od 2014-2015. godine sugerise da je ekonomska situacija

loša.<sup>49</sup> Samo u prvom tromesečju 2015, skoro 50,000 građana Kosova zatražilo je azil po prvi put u EU prema Evrostatu – što je 19 puta više u odnosu na prvo tromesečje 2014.<sup>50</sup>

Kvalitet života u velikoj meri zavisi od broja zaposlenih, prema Anketi o kvalitetu života u Evropi (EQLS). 2013. godine, anketa je ukazala da Kosovo ima najviši indeks mizerije u Evropi na nivou od 52.3 procenata.<sup>51</sup> Indeks mizerije preispituje kako objektivne okolnosti života evropskih građana tako i njihovo mišljenje o ovim okolnostima i njihov život uopšteno. Prosečna ocena EU daleko je ispod 12.8 procenata. EQLS je ukazao da je 1/3 stanovništva izložena riziku siromaštva, dok je Gini koeficijent za merenje neujednačenosti prihoda bio visok sa čak 60 poena na osnovu podataka Evrostate iz 2013.<sup>52</sup> Sa druge strane, oko 21 procenat stanovništva ima poteškoće da spoji kraj sa krajem, što je manje nego u bivšim socijalističkim zemljama, kao što je Bugarska (40%).<sup>53</sup>

Država nije uspjela da “zadrži svoj postojeći kapital i nije dovoljno ulagala u svoj ljudski kapital.”<sup>54</sup> U poslednje četiri godine, vlada je donosila odluke i politike na *ad-hoc* osnovi a da nije imala strategiju i u korist posebnih interesnih grupa, umesto da je ulagala u ljude drugim sredstvima, kao što su obrazovanje i zdravlje.<sup>55</sup> Shodno tome, odluke o javnoj potrošnji nisu dosledno bile racionalne prema Svetskoj banci. One nisu “doprinеле da se obezbedi stabilan rast, pružanje radnih mesta i poboljšavanje životnih uslova kosovskih građana.”<sup>56</sup>

Ukoliko uzmemo na primer odluku vlade donetu marta 2014. godine da se povise plate javnih službenika i socijalne penzije za 25 procenata, nakon odluka o potrošnji za kategorije bivših političkih zatvorenika i ratnih veterana. Ova inicijativa smatrana je političkom kao i mnoge druge inicijative koje su pokrenute u periodu od 2008. i 2012. godine. Nagrađeni su nastavnici i doktori povišicama plate<sup>57</sup> dok su ratne beneficije i penzije “progutale skoro sva povećanja u potrošnji na socijalnu zaštitu u periodu od 2008-2012.”<sup>58</sup> Prema EK-u, ove politike još više povećavaju dozu zabrinutosti u vezi sa sve većim dugovima vlade i sve većim deficitom na koji će se naići ubuduće.

EK u svom Izveštaju o napretku (2014) ukazuje da je ostvaren ograničen napredak u poboljšanju kvaliteta obrazovanja. Javna potrošnja na obrazovanje opala je i u 2013. godini je sačinjavala 3.8 procenata BDP-a, manje od prosečnih 4.3 procenata u zemljama sa niskim i srednjim nivoom prihoda.<sup>59</sup> Mladi mladi od 19 godina sačinjavaju 38 procenata stanovništva.<sup>60</sup> Investicije u njih će, na kraju, poboljšati produktivnost radne snage i pomoći zemlji da postane moderna privreda.<sup>61</sup>

Potencijalne prepreke po privredu sastavljene su od sve manjih carinskih prihoda i praznina u snabdevanju električnom energijom u zemlji. Prvo, prihodi koji se ubiraju na granici, pretrpeli su pad u poslednje četiri godine. Njihov pad će se

nastaviti ubuduće usled sve većih veza sa EU (potpisivanje SSP)<sup>62</sup> i nedavnog potpisivanja trgovinskog sporazuma sa Turskom.<sup>63</sup> Ovo je ozbiljan izazov pošto carinski prihodi sačinjavaju 70 procenata vladinih prihoda.<sup>64</sup> Drugo, Kosovo ne uspeva da proizvede dovoljno električne energije za potrebe svojih domaćinstava i firmi. Takođe, postoje troškovi nepouzdanog snabdevanja koji prekoračuju 260 miliona evra ili 5 procenata BDP-a usled sve starijih termoelektrana.<sup>65</sup>

Prema Izveštaju o napretku EK, ono što je ključni izazov, među mnogim drugim pitanjima, jeste “obeshrabrivanje poslovnog okruženja i značajne praznine u kvalifikacijama na tržištu rada.”<sup>66</sup> Nastavljenost postojanje neformalne privrede i slaba vladavina prava štetne su po poslovno okruženje.<sup>67</sup> Prema EK-u, privatni sektor veoma je podeljen i nije u stanju da izvuče koristi iz ekonomije obima pošto MSP-i sa manje od 250 zaposlenih sačinjavaju 97 procenata ukupnih radnih mesta.<sup>68</sup> Korupcija je široko rasprostranjena i i dalje podrija “već ograničeno okruženje.”<sup>69</sup>

procenata ispitanika istaklo da ne moraju “da budu pažljivi kada rade sa drugima.”<sup>72</sup>

Nepostojanje interakcije i poverenja između građana može biti od pomoći da se objasni osećaj pesimizma u vezi sa društveno-političkim i ekonomskim blagostanjem u zemlji.<sup>73</sup> Novembra 2014, nalazi UNDP-a podvlače da Kosovo ima ocenu od 0.98 od mogućih 3.00 u Indeksu demokratizacije (DI).<sup>74</sup> To znači da većina ljudi nije delila pozitivno mišljenje u vezi sa nivoom razvoja demokratije. Indeks ekonomskog poverenja (ECI) zabeležio je ocenu od 0.80 od mogućih 3.00, što oslikava još veći pesimizam u vezi sa ekonomskom situacijom u zemlji.<sup>75</sup>

## DRUŠTVENO-KULTURNI TEMELJ

25

100

### REZULTATI

#### *U kojoj meri preovlađujuće etičke norme i vrednosti u društvu podupiru delotvoran sistem nacionalnog integriteta?*

Etičke norme i vrednosti kosovskog društva ne podupiru delotvoran Sistem nacionalnog integriteta. Poverenje ljudi veoma je malo, uglavnom kao posledica nezadovoljstva radom javnih institucija. U poslednjem istraživanju javnog mnjenja realizovanom aprila 2015. godine, UNDP ukazuje da oko četiri procenata građana Kosova izjavljuje da su zadovoljni ili veoma zadovoljni političkom situacijom.<sup>70</sup> Većina njih - 74 procenata - izjavilo je da su nezadovoljni ili veoma nezadovoljni.

Javnost nije veoma osetljiva da odgovori na probleme sa kojima se suočavaju. Manje od 40 procenata građana Kosova je u istraživanju javnog mnjenja realizovanom aprila 2015. godine odgovorilo da su voljni da se pridruže javnim demonstracijama.<sup>71</sup> Ova cifra neznatno je veća među albanskim ispitanicima i dostiže 45 procenata u poređenju sa drugim etničkim grupama kod kojih iznosi 30 procenata. Ograničen nivo uzajamnog poverenja između građana da se solidarno založe za promene možda je jedan od razloga koji ih sprečava da se pridruže javnim demonstracijama. Indeks kosovskog građanskog društva za 2014. godinu navodi da je samo 10.9

# V. STANJE KORUPCIJE

Korupcija je na Kosovu i dalje jedno od prioritarnih pitanja, pored nezaposlenosti i siromaštva, prema studijama Transparency International, Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, Freedom House i niza drugih lokalnih indikatora. Ove studije zasnivaju se ili na javnim percepcijama ili na mišljenjima stručnjaka sa terena. Globalni barometar korupcije TI (GCB) 2013. godine ukazuje da nije ostvaren skoro nikakav napredak u borbi protiv korupcije u poslednje dve godine. Ova studija pozabavila se direktnim iskustvima ljudi sa mitom i prikazuje njihovo sagledavanje korupcije. Ona je zasnovana na anketnom uzroku od 114,000 ispitanika u 107 zemalja, uključujući Kosovo. Po njoj, 48 procenata ispitanika istaklo je da se korupcija “dosta povećala” a 17 procenata je istaklo da se “malo povećala,” dok je 26 procenata ispitanika istaklo da je korupcija “ostala ista” a samo 7 procenata da se “malo smanjila.”<sup>76</sup> Najveći procenat ispitanika istakao je da su pravosuđe i političke stranke najkorumpiranije institucije.

Kosovo se smatra relativno korumpiranijim u odnosu na susedne zemlje, prema Indeksu percepcije o korupciji TI (CPI). CPI rangira zemlje po tome koliko je javni sektor sagledan korumpiranim. 2013. godine, Kosovo je bilo na 111. mestu od 177 zemalja.<sup>77</sup> Godinu dana kasnije, 2014. godine, bilo je na 110. mestu od 175 zemalja.<sup>78</sup> Susedne zemlje niže su rangirane sa izuzetkom Albanije koja je dobila iste ocene kao i Kosovo. Makedonija je bila na 64. mestu, dok je Crna Gora bila na 76. a Srbija 78. Štaviše, poslednje izdanje istraživanja javnog mnjenja UNDP-a iz aprila 2015. godine, zaključuje na osnovu mišljenja 1,306 ispitanika preko 18 godina starosti iz cele zemlje, da je korupcija jedan od glavnih najvažnijih problema na Kosovu.<sup>79</sup> Institucije za koje je smatrano da su najviše izložene “korupciji velikih srazmera” bile su zdravstvene ustanove (52 procenta), Kosovska elektroenergetska korporacija (45 procenata), sudovi (43 procenata), carina (39 procenata) i javna uprava (38.5 procenata).

Lokalni sagovornici takođe naglašavaju da je korupcija ozbiljan problem na Kosovu. Ona se smatra jednom od najvećih pretnji sa kojima se zemlja suočava prema Kosovskom barometru bezbednosti (KSB).<sup>80</sup> KSB je ispitivanje u koje je uključeno 1,101 domaćinstvo, koje ima za cilj da ispita percepcije javnosti u vezi sa nivoom poverenja i korupcijom u bezbednosnim i pravosudnim institucijama. Tri institucije u koje se ima najmanje poverenja, bile su vlada, tužilaštvo i pravosuđe. Više od 63 procenata ispitanika istaklo je da ne veruju vladi a oko 51-52 procenta je reklo da ne veruju tužilaštvima i sudovima.<sup>81</sup> U praksi, nepoverenje javnosti i korupcija tes-

no su povezani. KSB je naglasio da su percepcije javnosti o korupciji bile krajnje negativne. Više od 37-38 procenata ispitanika iznelo je da veruje da su sudovi i tužilaštva “veoma korumpirani” naspram 22-25 procenata koji su rekli da su “korumpirani.”<sup>82</sup>

# VI. AKTIVNOSTI NA SUZBIJANJU KORUPCIJE

## Antikorupcijska reforma

KDI-TI Kosovo identifikovao je jedan broj pozitivnih nastojanja da se suzbije korupcija na Kosovu. Generalno govoreći, zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije je ojačan i sada je u velikoj meri u skladu sa *Acquis Communautaire EU*. Januara 2013. godine, stupili su na snagu novi Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku. Ovi zakonici definišu korupciju kao *krivično delo*, klasifikujući ga u najmanje šest oblika: (1) sukob interesa, (2) zloupotreba službenog položaja i ovlašćenja, (3) zloupotreba službene informacije, (4) primanje i/li davanje mita, (5) trgovina uticajem, i (6) otkrivanje službenih tajni.<sup>83</sup> Dalje, u skladu sa novim Zakonikom, svaki neuspeh da se deklarišu imovina, prihod, pokloni, druge materijalne dobiti ili finansijske obaveze, kažnjavaju se novčanom kaznom i kaznom zatvora do tri (3) godine.<sup>84</sup>

Zakonik o krivičnom postupku prilično je konkretan kada propisuje pravila za vođenje krivičnog postupka tokom istrage (policija), podizanja optužnice (tužilac) i suđenja (sud).<sup>85</sup> Istrage u velikoj meri pokreću policijski službenici u skladu sa članovima 69-83 Zakonika o krivičnom postupku, na odluku državnog tužioca.<sup>86</sup> Kad god sumnja da je došlo do krivičnog prekršaja, policija treba da *istraži* i locira izvršioca i da prikupi sve dokaze koji se mogu upotrebiti tokom krivičnog postupka.<sup>87</sup> Čim policija ima osnovanu sumnju da je izvršen krivični prekršaj, policija je dužna da podnese policijski izveštaj u roku od dvadeset četiri (24) časa državnom tužiocu, koji odlučuje da li da pokrene krivični postupak ili ne.<sup>88</sup>

Krivični zakonik dopunjen je izmenama i dopunama Zakona o prijavljivanju imovine koji je usvojen aprila 2013. godine kako bi se uskladile sankcije. Marta 2013. godine je usvojen novi Zakon o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine, iako Vlada i Skupština nisu uzeli u obzir predloge Konsultativnog foruma NVO-a da se zakon dalje poboljša. Jedna od najvažnijih preporuka koju je dao KDI-TI Kosovo bila je da "teret dokaza" bude na okrivljenom. Kako stvari stoje sada, teret dokaza je na osobi koja vrši krivično gonjenje. U tom slučaju, Zakon propisuje dodatna ovlašćenja državnog tužioca za oduzimanje imovine koju su stekla lica koja su izvršila krivični prekršaj.<sup>89</sup>

Ostali zakoni koji se odnose na borbu protiv korupcije, osim Krivičnog i Građanskog zakonika, nalaze se u rasponu od zakona o javnim nabavkama, uvidu u javna dokumenta, sukobu interesa, prijavljivanju imovine, izborima i slobodi štampe i udruživanja. Oni su uopšteno u skladu sa opštim načelima borbe protiv korupcije, koji obuhvataju ali nisu ograničeni na međunarodne standarde ljudskih prava, jasne smernice o izricanju pravičnih presuda i zakonske odredbe o tome šta predstavlja delo korupcije. Međutim, mora se prepoznati da postoji jedan broj rupa u zakonu koje pružaju priliku da se načine izmene, imajući u vidu da su dela korupcije prilično složena i da ih je veoma teško dokazati.

## Antikorupcijski planovi i institucije

Nova Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2013-2017)<sup>90</sup> usvojeni su u Skupštini februara 2013. Ne samo postupak usvajanja već i sama strategija i akcioni plan bili su veoma osporeni. Nacrt Strategije i Akcionog plana pripremila je Kosovska agencija za borbu protiv korupcije i bili su na dnevnom redu Skupštine januara 2013. godine, međutim o ovim dokumentima nije glasano imajući u vidu da su naišli na veliko negodovanje svih poslanika.<sup>91</sup> Međutim, parlamentarni postupci ne dozvoljavaju da Skupština poboljša sadržinu date strategije, tako da je vladajuća koalicija ponovo stavila na dnevni red isti dokument.

Uprkos nastavljenom neslaganju, vladajuća koalicija uspela je da obezbedi potrebne glasove i da usvoji Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2013-2017). Konsultativni forum NVO-a za antikorupcijsko zakonodavstvo nazvalo je ova dokumenta "toliko slabim u svom sadržaju da time legitimizuju korupciju i bespravno sticanje imovine, umesto da se bore protiv ovih pojava".<sup>92</sup> Građansko društvo nije konsultovano prilikom izrade ovih dokumenata, ali je samo poslužilo da se štiklira još jedan zahtev koji proizilazi iz kratkoročnih prioriteta Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sklopljenom između EU i Kosova.<sup>93</sup>



Tužilački savet Kosova je novembra 2013. godine usvojio Akcioni plan za podizanje nivoa efikasnosti tužilačkog sistema u borbi protiv korupcije.<sup>94</sup> Primarni cilj ovog Akcionog plana je da se pomogne u primeni Strateškog plana za među-institucionalnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.<sup>95</sup> Ova dokumenta samo su još jedan dodatak na postojeće strategije i akcione planove, čiji se rezultati mere retko i o kojima ne postoje nikakvi statistički podaci. Izveštaj nacionalnog koordinatora za borbu protiv privrednog kriminala samo potvrđuje ove nedostatke. Izveštaj preporučuje na primer, da se “uključe sveobuhvatni statistički podaci u vezi sa osuđujućim presudama i konfiskacijom [imovine]”<sup>96</sup> pošto ne postoje nikakvi statistički podaci o antikorupcijskim merama.

Uprkos ovom napretku na zakonodavnom nivou u borbi protiv korupcije, Kosovo još uvek nema potrebne institucionalne mehanizme i političku volju da ga stavi u primenu. Ostvaruje se veoma ograničena saradnja i koordinacija organa koji su odgovorni za istragu i gonjenje korupcije.<sup>97</sup> Umesto da se založi za postojeću strategiju borbe protiv korupcije i da ojača i osnaži postojeće institucije, vlada stavlja veći akcenat na uspostavljanje novih antikorupcijskih institucija.<sup>98</sup> Upravo je to razlog za preklapanje institucija, tela i foruma za borbu protiv korupcije. U ovom trenutku, postoji pet institucija/mreža koje se bave pitanjem korupcije.

One obuhvataju predsedničin Savet za borbu protiv korupcije, Agenciju za borbu protiv korupcije, Operativnu grupu za borbu protiv korupcije pri Specijalnom tužilaštvu, Mrežu tužilaca za koordinaciju predmeta korupcije u šest osnovnih tužilaštava i u kancelariji i Prištini i Misiju EU za vladavinu prava na Kosovu (EULEX). Ista je formirana Zajedničkom akcijom EU februara 2008. godine da se usredsredi na borbu protiv korupcije. Savet je nedavno obnovio mandat ove institucije do juna 2016. Lokalni i međunarodni NVO-i bili su od presudne važnosti za njegov rad i nedostatak rezultata u suzbijanju korupcije. Jedan izveštaj je navodio da je “deo misije koji se bavi pravosuđem većito imao manjak osoblja, što je strmoglavilo dovelo do slabog učinka u krivičnom gonjenju ratnih zločina, organizovanog kriminala i korupcije.”<sup>99</sup>



# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Transparency International, 2009, str. 14.
- 2 *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Transparency International, 2009, str. 23.
- 3 *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Transparency International, 2009, str. 33.
- 4 *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, Transparency International, 2009, str. 35.
- 5 [www.transparency.org/policy\\_research/nis/methodology](http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology).
- 6 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija na Kosovu. Jun 2014, str. i.
- 7 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija na Kosovu. Jun 2014, str. i.
- 8 <http://www.kosovothanksyou.com/> [pristupljeno 26. avgusta 2015].
- 9 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija na Kosovu. Jun 2014, str. i.
- 10 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 9.
- 11 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 8.
- 12 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 8.
- 13 Amnesty International. Situacija ljudskih prava u svetu: Izveštaj za 2014/2015. 2015, str. 321.
- 14 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 28.
- 15 Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. Freedom House. 2014, str. 329.
- 16 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 5.
- 17 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova.Oktobar 2014, str. 5.
- 18 Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. Freedom House. 2014, str. 320.
- 19 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 12.
- 20 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 12.
- 21 Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. Freedom House. 2014, str. 324.
- 22 Vlada: Kancelarija za dobro upravljanje. *Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom (2013 – 2017)*. Priština, 2013, str. 26.
- 23 Beha, Adem. "Prava manjinskih zajednica: Prilika za sređivanje etničkih odnosa na Kosovu?" Žurnal etnopolitike i manjinskih pitanja u Evropi. Tom 13, br. 4, 2014, str. 85.
- 24 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 20.
- 25 Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. Freedom House. 2014, str. 319.
- 26 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 21.
- 27 Amnesty International.Situacija ljudskih prava u svetu: Izveštaj za 2014/2015. 2015, str. 322.
- 28 Solidar.Procenjivanje društvenog napretka na zapadnom Balkanu. Jun 2015, str. 12.
- 29 Solidar.Procenjivanje društvenog napretka na zapadnom Balkanu. Jun 2015, str. 12.
- 30 Solidar.Procenjivanje društvenog napretka na zapadnom Balkanu. Jun 2015, str. 12.
- 31 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 5-6.
- 32 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 5-6.
- 33 Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. Freedom House. 2014, str. 316.
- 34 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 4.
- 35 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 20.
- 36 Amnesty International.Situacija ljudskih prava u svetu: Izveštaj za 2014/2015. 2015, str. 321.
- 37 Amnesty International. Saopštenje za javnost. 4. avgust 2015.
- 38 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. iv.
- 39 UNDP.Izveštaj o ljudskom razvoju za Kosovo za 2014. Septembar 2014, str. v.
- 40 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. 1.
- 41 Svetska banka. Indikatori svetskog razvoja. 2015, str. 83.
- 42 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. 1.
- 43 Heritage Foundation. Kosovo: Ocena ekonomske slobode. 2015, str. 274.
- 44 Heritage Foundation. Kosovo: Ocena ekonomske slobode. 2015, str. 274.
- 45 Međunarodni monetarni fond (IMF).Regionalni ekonomski problemi. Mart 2015, str. 85.
- 46 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. ii.
- 47 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. 1.
- 48 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. ii.
- 49 EuroActiv.<http://www.euroactiv.com/sections/global-europe/poverty-spurs-mass-migration-kosovo-312131> [pristupljeno 26. avgusta 2015].
- 50 Eurostat.[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report) [pristupljeno 26. avgusta 2015].



51 Eurofund. Kvalitet života u zemljama uključenim u proces proširenja: Treća anketa o kvalitetu života u Evropi – Kosovo. Septembar 2013, str. 3.

52 Eurofund. Kvalitet života u zemljama uključenim u proces proširenja: Treća anketa o kvalitetu života u Evropi – Kosovo. Septembar 2013, str. 3.

53 Eurofund. Kvalitet života u zemljama uključenim u proces proširenja: Treća anketa o kvalitetu života u Evropi – Kosovo. Septembar 2013, str. 3.

54 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. ix.

55 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. ix.

56 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. vi.

57 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. v.

58 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. v.

59 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 28.

60 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. v.

61 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 28.

62 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. i.

63 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. iii.

64 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. iii.

65 Svetska banka. Republika Kosovo: Pregled javnih finansija Kosova. Jun 2014, str. iv.

66 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 25.

67 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 24.

68 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 29.

69 Heritage Foundation. Kosovo: Ocena ekonomske slobode. 2015, str. 273.

70 UNDP.Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 3.

71 UNDP.Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 3.

72 Hoxha, Taulant. Kosovski indeks građanskog društva. April 2014, str. 53.

73 Hoxha, Taulant. Kosovski indeks građanskog društva. April 2014, str. 53.

74 UNDP.Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 4.

75 UNDP.Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 4.

76 Transparency International (TI).<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kosovo> [pristupljeno 18. avgusta 2015].

77 Transparency International (TI). <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. [pristupljeno 19. avgusta 2015].

78 Transparency International (TI).<http://www.transparency.org/cpi2014/results> [pristupljeno 19. avgusta 2015].

79 UNDP.Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 7.

80 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 16.

81 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 6.

82 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 13.

83 Službeni list Republike Kosovo.Br. 19. Zakon br. 04/L-082. Krivični zakonik. Čl. 215, 422, 423, 424, 426, 428, 429, 425, 433, 434.

84 Službeni list Republike Kosovo. Br. 19. Zakon br. 04/L-082. Krivični zakonik. Član 437. 13. jul 2012, str. 136.

85 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 68. 28. decembar 2012, str. 28.

86 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 6. 28. decembar 2012, str. 2.

87 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 70. 28. decembar 2012, str. 28.

88 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 70. 28. decembar 2012, str. 29.

89 Službeni list Republike Kosovo. Br. 5. Zakon br. 04/L-140. Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene krivičnim delima. Član 6. 8. mart 20123, str. 2.

90 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija). <http://www.akk-ks.org/?cid=1,17> [pristupljeno 13. jula 2015].

91 Skupština Kosova, Debata od 24. januara 2013, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=1,128,5346> (pristupljeno 12. avgusta 2014)

92 Gazeta JNK, Strategija Kundër Korrupsionit Pa Efekt në Praktikë, <http://gazetajnk.com/?cid=1,1018,4767> (pristupljeno 12. avgusta 2014).

93 Evropska komisija, Studija izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova {SWD(2012) 339 final}, Brisel, 10. oktobar 2012, str. 8.

94 Državno tužilaštvo, Akcioni plan za podizanje efikasnosti tužilačkog sistema u borbi protiv korupcije, <http://www.psh-ks.net/?page=1,183> (pristupljeno 12. avgusta 2014).

95 Državno tužilaštvo, Akcioni plan za podizanje efikasnosti tužilačkog sistema u borbi protiv korupcije [http://www.psh-ks.net/repository/docs/Nr.1284.2012-Plani\\_strategjik-2013-2015.pdf](http://www.psh-ks.net/repository/docs/Nr.1284.2012-Plani_strategjik-2013-2015.pdf)

96 Tužilački savet Kosova, Tromesečni izveštaj (jan-mar 2014) o aktivnostima i preporukama nacionalnog koordinatora za borbu protiv privrednog kriminala, [http://www.psh-ks.net/repository/docs/Nr.499.2014-Raport\\_tremujor\\_Janar-Mars\\_2014-Per\\_aktivitete\\_dhe\\_rekomandi....pdf](http://www.psh-ks.net/repository/docs/Nr.499.2014-Raport_tremujor_Janar-Mars_2014-Per_aktivitete_dhe_rekomandi....pdf)

97 Evropski savet (EC), Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press\\_corner/2590\\_peck\\_ac\\_final\\_dar\\_17\\_06\\_2013.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press_corner/2590_peck_ac_final_dar_17_06_2013.pdf) str.12 (pristupljeno 8. avgusta 2014)

98 Freedom House, Nations in Transit 2013, str. 6.

99 B. Weber & L. West, Policy Report 05/2014 EULEX -Towards an integrated exit strategy: Strengthening the rule of law through EU-integration, Group for Legal and Political Studies, Prishtina and Democratization Policy Council, Berlin, April, 2014. str. 6.





|||||

|||||

**VII.**

**SISTEM**

**NACIONALNOG**

**INTEGRITETA**

> |> > >< <><> ><> > ><>

# ZAKONODAVNA VLAST



# SAŽETAK

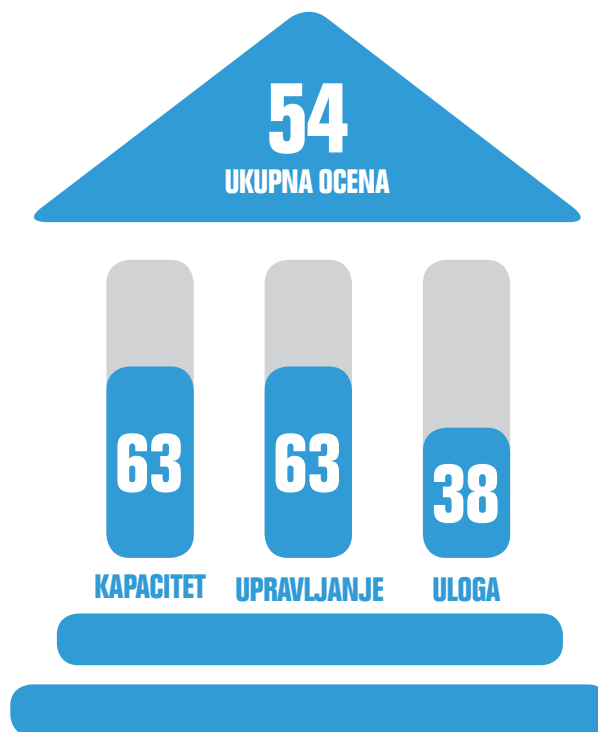
**S**kupština Republike Kosovo (Skupština) zakonodavno je telo upravljanja koje direktno bira narod. Skupština je polako razvila svoje resurse koje treba da obavlja svoju zakonodavnu, predstavničku i nadzornu ulogu.

Najproblematičnije pitanje, prema proceni zakonodavne vlasti, jeste nedostatak nadzora nad izvršnim i nezavisnim agencijama koje je uspostavila Skupština. U stvarnosti, Vlada u velikoj meri dominira programom Skupštine, imajući u vidu da vladajuća koalicija takođe drži većinu od 120 mesta u Skupštini.

Skupština je jedna od najtransparentnijih institucija na Kosovu. Poboljšanje vredno pomena u odnosu na poslednju procenu jeste objavljivanje pojedinačnih glasova poslanika, na sesiji koja je održana istog dana. Još jedno poboljšanje je otvaranje plenarnih sednica za sve emitere.

Skupština u praksi ne poseduje nikakve interne mehanizme integriteta što značajno šteti odgovornosti prema građanima. Skupština se, kada govorimo o kontroli svojih članova u smislu objavljivanja imovine, oslanja na spoljne mehanizme kao što su sudovi i Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija).

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu zakonodavne vlasti, iz ugla njenih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





## ZAKONODAVNA VLAST

Ukupna ocena



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	75	50
	Nezavisnost	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	75
	Odgovornost	75	25
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Nadzor izvršne vlasti		25
	Pravne reforme		50



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Skupština kao zakonodavno telo koje direktno bira narod<sup>1</sup> obavlja funkcije zakonodavnog ogranka vlasti u skladu sa Ustavom.<sup>2</sup> Skupština ima sto dvadeset (120) poslanika koji se biraju tajnim glasanjem, sistemom otvorenih lista. Ustav propisuje da se Skupština bira na mandat od četiri godine, koji počinje na dan održavanja konstitutivne sednice, koja se održava u roku od trideset (30) dana od zvaničnog objavljivanja izbornih rezultata.

Skupština svojim Poslovníkom o radu uređuje organizaciju i rad Skupštine, predsednika i Predsedništva Skupštine, skupštinskih odbora i drugih skupštinskih tela.<sup>3</sup> Član 67 Ustava propisuje da Skupština bira predsednika Skupštine i pet potpredsednika iz reda poslanika, dok član 70 propisuje da su poslanici predstavnici naroda i ne podležu nikakvom prinudnom mandatu. Poslovník o radu usvaja se dvotrećinskom većinom svih članova i određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine.

## PROCENA

### RESURSI (PROPIISI)



***U kojoj meri postojeća zakonska rešenja obezbeđuju zakonodavnoj vlasti odgovarajuće finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse za obavljanje njenih dužnosti?***

Budžet i druge zakonske odredbe u vezi sa dodeljivanjem resursa Skupštini Kosova nisu pretrpeli nikakve promene od poslednjeg izveštaja o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu. Skupština i dalje zavisi od Vlade, kada govorimo o dodeli resursa i podlaže ograničenjima u svom kadrovskom planu, koji se određuje u sklopu procesa razmatranja budžeta pri Ministarstvu finansija.

Odbor za budžet i finansije, u saradnji sa generalnim sekretarom i Odeljenjem za budžet Skupštine Kosova, odgovoran je da pripremi nacrt budžeta Skupštine, koji se podnosi Pred-

sedništvu Skupštine na konačno usvajanje, pre nego što se podnese Ministarstvu privrede i finansija.<sup>4</sup>

Skupština je konačni organ koji usvaja budžet Kosova. Međutim, Vlada Kosova, preko svog Ministarstva finansija, priprema budžet i takođe ograničava iznos koji Skupština može zahtevati, uključujući i njen kadrovski plan.

### RESURSI (PRAKSA)



***U kojoj meri, u praksi, zakonodavna vlast ima odgovarajuće resurse da ispuni svoje dužnosti?***

SNI za 2011. godinu došao je do zaključka da Skupština ne raspolaže dovoljnim infrastrukturnim resursima da obavlja svoje dužnosti u praksi. Poslanici ne raspolažu nikakvim budžetskim sredstvima koja su posebno izdvojena za podržavanje i unapređivanje njihovih odnosa sa građanima. 2011. godine broj zaposlenih iznosio je 327, i obuhvatali su poslanike, administraciju i Kosovski nezavisni nadzorni odbor. U smislu ljudskih resursa, SNI za 2011. godinu pružio je procenu da Skupština nema profesionalnu jedinicu koja bi obezbedila da se zakonodavstvo izrađuje na način koji je u skladu sa različitim zakonima.

Budžet Skupštine za 2014. godinu iznosio je 9,388,157 evra<sup>5</sup> u poređenju sa 9,524,580 evra iz 2010<sup>6</sup>. Međutim, od 2011. godine Skupština ne isplaćuje iznos od 1,901,783 evra dodeljenih u vidu subvencija i sredstava prenetim političkim strankama, već to čini Centralna izborna komisija<sup>7</sup>. Posledično, ukupan budžet Skupštine se od 2011. godine povećao za skoro 2 miliona evra. Ovaj postepeni porast budžeta duž godina preokrenuo se 2015. godine prema zvaničnicima Skupštine.<sup>8</sup> Skupština je iskoristila 97 procenata konačnog budžeta 2013. godine, u poređenju sa 92 procenta u 2012. (što je porast od 5 procenata). Ukupno, stopa realizacije budžeta ostaje na zadovoljavajućem nivou.<sup>9</sup> Podaci za 2014. godinu ne predstavljaju pravičnu sliku kada govorimo o finansijskim resursima usled političkog grča nakon izbora kada poslanici nisu bili aktivni.

Kadrovski plan za 2014. godinu, koji se usvaja zajedno sa budžetom, dozvoljava SK da plaća maksimalno 338 članova osoblja, koji uključuju poslanike, administraciju i pomoćno političko osoblje.<sup>10</sup> Tokom 2011. ovaj broj iznosio je 337 ali je obuhvatao 25 zaposlenih Kosovskog nezavisnog odbora

za nadzor javne službe (NNO). NNO je od tada postao zaseban budžetski subjekat i samim tim se može zaključiti da je Skupština zabeležila porast od 26 zaposlenih od 2011. Kadrovski plan Skupštine predviđa 120 mesta za poslanike, 42 člana političkog osoblja i 185 javnih službenika.

Radni prostor Skupštine značajno se povećao za još jednu trećinu od poslednje procene izvršene 2011. Međutim, ovo se još uvek ne smatra dovoljnim za normalne uslove rada, pošto poslanici nemaju pojedinačne kancelarije u kojima mogu da obavljaju svoje aktivnosti.<sup>11</sup>

Zbog ovoga ispašta zakonodavna nadležnost Skupštine zbog čega je loš i kvalitet zakonodavstva. Ovo se može zaključiti iz izrazito velikog broja nacrtu zakona (60 procenata u 2013) koji su zapravo amandmani na postojeće zakonodavstvo, od kojih su neki usvojeni 2011. i 2012. godine.<sup>12</sup> Na Kosovu, 99 procenata predloga zakonodavstva koje se usvaja u Skupštini, dolazi na predlog Vlade<sup>13</sup>, a često kvalitet nije zadovoljavajući, kako u smislu sadržaja tako i u smislu formata. Skupština je ostvarila značajan napredak u izgradnji kapaciteta za izmenu predloženog zakonodavstva i u smislu izbegavanja odredbi koje su u suprotnosti sa postojećim zakonodavstvom<sup>14</sup>.

Međutim, imajući u vidu ograničen broj osoblja i vremenska ograničenja u fazi preispitivanja predloga zakona u odborima, nerealan je očekivati da Skupština može da sprovede detaljno istraživanje, koje bi u potpunosti izmenilo rešenja u domenu politike, predviđena predlogom zakona. Ova odgovornost pada na predlagača predloga zakona.<sup>15</sup> Kada bi Skupština raspolagala sa više resursa u svojim odeljenjima za istraživanja i zakonodavstvo, za razmatranje predloga zakona koji dolaze iz Vlade, opao bi i broj predloga zakona čija je izmena neophodna. U svom *Izveštaju o praćenju rada Skupštine Kosova*, objavljenom jula 2013, Misija OEBS-a na Kosovu ukazuje na zakašnjenja u razmatranju predloga zakona u skupštinskim odborima usled "nedostatka tehničke ekspertize i stručne podrške, sporova između centralnih i lokalnih institucija, zakašnjenja u podnošenju izmena od strane glavnih odbora itd."<sup>16</sup> Odbori imaju budžet koji mogu da iskoriste na svoju diskreciju da angažuju stručnjake, ali potrošnja ovih budžetskih sredstava i dalje je ograničena te se predlaže da se ova finansijska sredstva prebace Odseku za parlamentarna istraživanja.<sup>17</sup>

Predstavnička funkcija Skupštine koja se obavlja u vidu odnosa sa građanima, nije zabeležila nikakva poboljšanja još od poslednje procene o SNI iz 2011. Poslanici nemaju nikakva budžetska sredstva koja su im dodeljena da se podrže i unaprede odnosi sa građanima. U velikom obimu, odnosi sa građanima zavise od volje izabranih predstavnika da posete određene regione, bez ikakve tehničke podrške Skupštine.

Skupštinu podržavaju različite međunarodne organizacije. Nacionalni demokratski institut za inostrane poslove (NDI), uz finansijsku podršku USAID-a, podržavao je Skupštinu od njenog osnivanja 2001. Pomoć NDI-a podrazumevala je podršku Kabinetu predsednika Skupštine, izradu Poslovnika o radu, izradu i sprovođenje strateških planova, program pomoći odborima, podršku poslaničkoj grupi žena i poslaničkoj grupi mladih, podršku pojedinačnim poslanicima u otvaranju i vođenju njihovih kancelarija za odnose sa građanima, podršku Sekretarijatu u poboljšavanju kapaciteta izrade pravnih akata, unapređivanje sredstava za parlamentarni nadzor i unapređivanje mehanizama za transparentnost i dopiranje od građana<sup>18</sup>.

NDI je održao obuku, radionice; seminare i usavršavanje novoizabranih parlamentaraca i parlamentarki. Sadašnji programi NDI-a usredsređeni su na pružanje podrške poslaničkim klubovima da svoje političke stavove i prioritete pretoče u opipljive zakonodavne i nadzorne aktivnosti, da pomognu Sekretarijatu da poboljša kvalitet pravne analize i istraživanja politike kako bi pružali sve informacije potrebne za odlučivanje, da se olakšaju reforme u budžetskom procesu, da se obezbedi veće uključivanje svih stalnih odbora u sektorsko razmatranje predloženih budžeta i da se podrže nastojanja skupštine da poveća transparentnost i otvorenost.<sup>19</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri je, prema propisima, zakonodavna vlast nezavisna od uplitanja spoljnih činilaca?***

SNI za 2011. godinu podvlači da je institucionalna nezavisnost Skupštine, kao jedine institucije na nacionalnom nivou direktno izabrane od strane naroda, zagarantovana Ustavom.<sup>20</sup> Celokupan normativni aspekt nezavisnosti Skupštine nije se promenio od 2011. Raspuštanje Skupštine jasno propisuje član 82 Ustava, u posebnim slučajevima, odnosno: 1) ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana konstituisanja od strane predsednika Republike Kosovo, ne formira Vlada; 2) ukoliko za raspuštanje Skupštine glasa dve trećine poslanika, raspuštanje se vrši na osnovu dekreta predsednika Republike Kosovo; 3) ukoliko se u roku od 60 dana, od dana započinjanja procedure izbora, ne izabere predsednik Republike Kosovo. Skupštinu može raspustiti predsednik Republike Kosovo nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi.

Zakonodavni program, sa osvrtom na zakonodavni postupak za predlaganje predloga zakona, određuje se na osnovu člana 79 Ustava Republike, kao i na osnovu člana 53 Poslovnika o radu Skupštine Kosova, koji propisuje da inicijativu o predlogu zakona može pokrenuti predsednik Republike Kosovo, u sklopu svoje funkcije. Isto mogu učiniti Vlada, poslanici, skupštinski odbori, poslanička grupa i najmanje šest poslanika ili deset hiljada birača, na zakonom propisan način. Svi ovi postupci šalju se Vladi na dalje razmatranje. Uprkos ovome, treba napomenuti da Skupština ne stvara svoj program rada; ova oblast u velikoj meri zavisi od Zakonodavne strategije Vlade.

Poslanici Skupštine imaju imunitet tokom obavljanja svojih dužnosti. Poslanik se ne može uhapsiti niti pritvoriti dok obavlja svoju funkciju poslanika Skupštine, bez saglasnosti većine poslanika Skupštine.<sup>21</sup> Poslanici međutim “ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja za radnje koje su preduzeli ili odluke koje su doneli van njihovog delokruga”<sup>22</sup>.

da izglasa nijednu važnu odluku u tom trenutku. Ovaj indikator ilustruje da upravo politička volja političkih stranaka predvodi rad Skupštine.

Tokom 2011. godine, Vlada Kosova smatrala je da je neophodno protumačiti i pojasniti pitanja imuniteta poslanika, predsednika i članova Vlade. Ustavni sud je septembra 2011. godine odlučio da “Van njihove funkcije: poslanici nisu imuni od krivičnog gonjenja za preduzete radnje ili odluke donete van delokruga njihovih odgovornosti. Ovo važi kako za krivično gonjenje krivičnih dela navodno počinjenih pre početka njihovog mandata tako i za krivična dela koja su navodno počinjena tokom mandata poslanika”.<sup>27</sup> Dva dana nakon odluke, jedan poslanik je uhapšen.<sup>28</sup> Tumačenje Ustavnog suda, ograničilo je stepen zapaženog imuniteta poslanika.

Na papiru, zakoni štite nezavisnost Skupštine od neposrednog spoljnog uticaja. U stvarnosti, međutim, vladajuća koalicija ima najveći broj mesta a koalicioni poslanici su skloni, i u posebnim slučajevima su dužni, da deluju u skladu sa željama izvršne vlasti.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri je, u praksi, zakonodavna vlast nezavisna od uplitanja spoljnih činilaca?*

Procena za SNI za 2011. godinu došla je do zaključka da je rad Skupštine tesno povezan sa političkim uticajem izvršnog ogranka vlasti i međunarodnih činilaca (Međunarodna civilna kancelarija i nekoliko diplomatskih misija akreditovanih u Prištini).

Sama Skupština odlučuje o svom programu rada<sup>23</sup>, međutim, zakonodavni program, u velikoj meri zavisi od zakonodavnog programa vlade. U smislu predloga zakona koji su potekli od Skupštine tokom četvrtog skupštinskog saziva (2011-2014) “odbori i poslanici predložili su sedam zakonodavnih akata, što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na prethodni saziv skupštine, tokom koga su poslanici pokrenuli samo dva zakona”.<sup>24</sup> Međutim, nijedna od ovih zakonodavnih inicijativa nije zapravo usvojena u Skupštini. Vlada je predlagatelj skoro 99 procenata predloga zakona koje usvaja Skupština.<sup>25</sup>

Maja 2014. godine Skupština je iskoristila svoje pravo na raspuštanje<sup>26</sup> kako bi prokrčila put za prevremene izbore. Predlog su predstavili članovi glavnih vladajućih i opozicionih stranaka 4. skupštinskog saziva. Usled tesne većine za vladajuću koaliciju, zastoj je bio neizbežan a Skupština nije mogla

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje zakonske odredbe koje treba da obezbede da javnost na vreme dobije relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?*

SNI za 2011. godinu zaključuje da postoje zakonske odredbe koje obezbeđuju da javnost blagovremeno dobije relevantne informacije. Ove zakonske odredbe nisu pretrpele značajnije promene od poslednje procene. Poslovnik o radu Skupštine Kosova takođe nije menjan. Ustav Republike propisuje da su sastanci Skupštine javni ali da mogu da se zatvore za javnost na zahtev predsednika Republike Kosovo, premijera ili jedne trećine poslanika.

Kada govorimo o radu odbora, Poslovnik o radu<sup>29</sup> propisuje da su sastanci odbora otvoreni za javnost u načelu, sa izuzetkom kada odbor: a) diskutuje o poverljivim pitanjima u vezi sa bezbednošću na Kosovu; b) diskutuje o pojedinostima u vezi sa komercijalnim ugovorima, koje institucije Republike Kosovo sklapaju sa trećom stranom, u kojima se razmatraju privredna pitanja; c) priprema nacrt preporuka ili konačne preporuke, uključujući i izradu značajnih izveštaja za Skupštinu, i d) sve drugo što smatra prikladnim.



Kada govorimo o obelodanjivanju imovine zakonodavaca, postoji zakonski okvir koji uređuje pitanje prijavljivanja, porekla i kontrole imovine visokih javnih zvaničnika kroz Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika koji je usvojila Skupština. Zakonski okvir omogućuje da se objavi registar imovine poslanika.

Aprila 2011. usvojena je nova Uredba o načinu pristupa medija i građana radu Skupštine Kosova. Ova uredba u skladu je sa Poslovnikom o radu Skupštine koji uređuje pristup medija i građana i obezbeđuje da sve radio-difuzne stanice mogu da koriste prostorije Skupštine za emitovanje plenarnih sednica<sup>30</sup>. Ovo je zapaženo poboljšanje u odnosu na procenu o SNI za 2011.

Povrh toga, organizacije građanskog društva preduzele su ozbiljne korake da formalizuju odnose između građanskog društva i Skupštine. Aprila 2014. godine Skupština je usvojila "Deklaraciju" koja promovise aktivniju ulogu građanskog društva u donošenju politika<sup>31</sup>. U ovoj deklaraciji, Skupština se zavetuje da će biti otvorenija, kooperativnija i da će u većoj meri podržavati građansko društvo.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

75

*U kojoj meri, u praksi, javnost na vreme dobija relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu je došao do zaključka da je ostvareno poboljšanje u nivou transparentnosti, kada govorimo o pristupu dešavanjima u Skupštini, u poređenju sa prethodnim skupštinskim sazivima. Isti ukazuje na veću transparentnost na veb stranici Skupštine, koja objavljuje ažurirane podatke i informacije na redovnoj osnovi. Ovaj trend nastavljen je i od 2011. i Skupština nastavlja progresivno da poboljšava svoju transparentnost kako bi postala jedna od vodećih centralnih institucija u tom smislu. 2014. godine, službena veb stranica Skupštine restrukturirana je i postala je lakša za korišćenje.<sup>32</sup> Informacije se često ažuriraju i obuhvataju dnevni red kako za plenarne sednice tako i za sastanke odbora, biografije poslanika, sastav odbora i poslaničkih grupa itd. Posledično, prema Savetu Evrope, "Skupština Kosova smatra se jednom od najtransparentnijih institucija na Kosovu."<sup>33</sup>

Glasovi poslanika dati na plenarnim sednicama objavljuju se u istom danu a javnost može lako ući na svaku tačku dnevnog

reda i videti kako je glasao svaki poslanik koji se izjasnio o datom pitanju.<sup>34</sup> Međutim, u zapisniku sa sastanka, odbori ne objavljuju pojedinačne glasove, već samo ukupan broj glasova za svaki konkretan predlog.

Izveštaj o SNI za 2011. napominje da Radio-televizija Kosova (RTK) emituje uživo plenarne sednice Skupštine do 17:00 časova. Ova praksa se promenila i pored glavnog javnog servisa ostali kanali javnog servisa (RTK 2, RTK 3) emituju plenarne sednice uživo nakon 17:00. Povrh toga, ostali emiteri, uključujući privatne, mogu da snime i emituju plenarne sednice. Ovo je приметно poboljšanje kada govorimo o emitovanju plenarnih sednica uživo.

Nezavisno od toga, potrebno je načiniti poboljšanja u transparentnosti, na primer, objavljivanjem dokumenata i glasova o pojedinačnim predlozima datim na sastancima odbora. Bilo je slučajeva kada su poslanici glasali drukčije na sastancima odbora u odnosu na plenarne sednice. Ovo takođe utiče na odgovornost poslanika prema njihovim biračima.

Generalno gledajući, Skupština je sagledana kao transparentna institucija. Javnost ima brojne kanale i mogućnosti da dobije informacije o radu Skupštine i njenih organa. Značajno poboljšanje bilo bi objavljivanje pojedinačnih glasova poslanika u odborima.

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da zakonodavna vlast podnosi izveštaje i odgovara za svoje postupanje?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu navodi da primena načela uzajamne provere vlasti i Ustav pruža instituciji predsednika<sup>35</sup>, Ustavnom sudu<sup>36</sup> i Kancelariji glavnog revizora<sup>37</sup> posebna zakonska ovlašćenja da preispituju aktivnosti zakonodavne vlasti.

Ustavni sud nadležan je da vrši ustavnu reviziju zakona i drugih zakonodavnih akata koje usvaja Skupština. Deset ili više poslanika polaže pravo da ospori ustavnost bilo kog zakona ili odluke koje je usvojila Skupština i mogu da zahtevaju od Ustavnog suda da posluži kao konačna instanca za tumačenje Ustava.<sup>38</sup>

Prema Evropskoj banci za rekonstrukciju, Skupština je poboljšala svoje aktivnosti dopiranja do građana, uključujući javne

rasprave i u ovom trenutku je jedna od najtransparentnijih institucija u zemlji.<sup>39</sup>

Skupština nastavlja da funkcioniše na osnovu zastarelog Poslovnika o radu. Celokupni 4. saziv Skupštine (2010-2014) nije uspeo da usvoji svoj Poslovnik o radu uprkos činjenici da je bio u zakonskoj obavezi da to učini. Usvajanje istog uskladio bi i poboljšalo bi generalno rad Skupštine i njenih tela.

U rezimeu, zakonske odredbe koje treba da obezbede da zakonodavna vlast odgovara za svoje radnje, nisu pretrpele nikakve promene od procene SNI-a iz 2011.

sve ovo umanjuje ulogu poslanika u okviru parlamenta i njihovu odgovornost prema građanima.<sup>40</sup>

Što se tiče konsultacija sa javnošću, Skupština je povećala broj konsultacija sa građanskim društvom i javnošću, raspravama održanim u 2013.<sup>41</sup> Uopšteno, trend konsultacija sa javnošću i građanskim društvom je u usponu. Skupština je angažovala službenika za vezu sa NVO-ima i od tada je regulisala učešće građanskog društva u radu Skupštine.<sup>42</sup> Nezavisno od toga, dvosmerna komunikacija između poslanika i građana treba da se poboljša.

Gledajući u celosti, kosovski izborni sistem nije naklonjen zakonodavnom ogranku vlade, pošto ne postoje izborne jedinice. Shodno ovoj konstataciji, ostvaren je porast u konsultacijama i angažovanju građanskog društva od poslednje procene koja je sprovedena 2011. godine.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri, u praksi, zakonodavna vlast i poslanici podnose izveštaje i odgovaraju za svoje postupke?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu zaključuje da odgovornost poslanika i dalje zavisi od njihove volje. Dalje, navodi da Skupština objavljuje izveštaje o radu svojih unutrašnjih foruma u konkretnim vremenskim intervalima, ali i da ne postoji nikakav zakonski zahtev o podnošenju izveštaja bilo kakvoj konkretnoj instituciji ili građanima Kosova. Kada govorimo o žalbenom mehanizmu, SNI za 2011. godinu navodi da Skupština Kosova nije uložila nikakve napore da poveća svest javnosti o njenim žalbenim mehanizmima i peticijama koje građani mogu podneti Skupštini.

Kosovo primenjuje proporcionalan izborni sistem i predstavlja jednu izbornu jedinicu. Građani mogu glasati samo za jednu stranku i mogu glasati za do pet kandidata na stranačkoj listi. U ovom izbornom procesu, birači ne biraju predstavnike iz mesta u kojima žive, što posledično stvara slabu vezu između poslanika i birača.

Povrh toga, prema jednom predstavniku građanskog društva, postoji određeni broj problema kada govorimo o odgovornosti poslanika i zakonodavnoj vlasti uopšteno. Prvo, Skupština rezerviše mesta za manjinske zajednice (20 mesta) i ima kvotu za žene (40 mesta) u domu sa 120 mesta, što ima za posledicu da se veliki broj mesta dobija indirektnim glasovima a ne čisto demokratskim izbornim procesom. Ukoliko ovome pridodamo nepostojanje demokratije u samim političkim strankama i činjenicu da se izborne liste sastavljaju od strane lidera stranaka (vidi praksu u vezi sa integritetom),

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet članova zakonodavne vlasti?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu zaključio je da postoje jasne zakonske odredbe koje proizilaze iz Ustava Republike, Zakona o sprečavanju sukoba interesa, Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika i Kodeksa ponašanja, koji obezbeđuju da poslanici deluju u skladu sa poverenjem koje im je narod ukazao, u svim okolnostima. Ove odredbe nisu se promenile od 2011. godine.

U skladu sa članom 72 Ustava, poslanik ne može raditi u državnoj administraciji ili nekom drugom javnom preduzeću, niti može obavljati neku drugu izvršnu funkciju, kao što je određeno zakonom.<sup>43</sup>

Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika obavezuje poslanike da prijave svoju imovinu čim stupe na svoju funkciju i nakon toga, jednom godišnje, na periodičan način. Isti zakon takođe uređuje davanje poklona.<sup>44</sup>

Kodeks ponašanja sadrži odredbe o sprečavanju korupcije koje ističu da poslanici ne bi trebalo da se izlože bilo kakvim finansijskim obavezama prema pojedincu ili organizaciji, koje bi mogle da utiču na način na koji obavljaju svoje službene

dužnosti. Takođe, u skladu sa Kodeksom ponašanja, kada se radi o bilo kakvom važnom ličnom finansijskom interesu, pre učešća u diskusijama u Skupštini ili skupštinskom odboru, poslanici su dužni da obelodane svoje interese unapred.

Povrh toga, Zakon o pravima i odgovornostima poslanika propisuje da poslanik, u roku od trideset (30) dana od potvrđivanja njegovog/njenog mandata, mora da podnese izjavu predsedniku Skupštine o svojoj imovini, prihodu i ekonomskim interesima svog supružnika ili partnera i dece koja žive zajedno sa njim/njom<sup>45</sup>.

Izmena i dopuna Zakona o sprečavanju sukoba interesa, kako bi se uskladio sa Krivičnim zakonikom, nije još uvek privedena kraju. Neusvajanje ovih izmena i postojanje dve različite definicije sukoba interesa može imati posledice na efikasnosti saradnje između Kosovske agencije za borbu protiv korupcije i tužioca<sup>46</sup>. Upravo iz tog razloga, ovaj indikator nije dobio maksimalnu ocenu.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je integritet članova zakonodavne vlasti obezbeđen u praksi?**

SNI za 2011. godinu ukazuje da postoje praznine u zakonu kada govorimo o mehanizmima integriteta, što je posledično uticalo na integritet poslanika u praksi. SNI se pozvao na jedan broj problema u domenu integriteta na plenarnim sednicama i opšte slučajeve sukoba interesa poslanika koji se istovremeno nalaze na nekoliko funkcija na kojima potencijalno može postojati sukob interesa.

U ovom trenutku, Agencija obezbeđuje da poslanici deklariraju svoju imovinu u skladu sa zakonom. Svaki poslanik koji prekrši pravila o obelodanjivanju snosi krivičnu odgovornost. Sud je oslobodio dva poslanika iz vladajuće koalicije nakon što je tužilaštvo podiglo optužnicu protiv njih za lažno deklarisanje imovine.<sup>47</sup> Sud je napomenuo da zaključuje da ne postoji nikakva krivična odgovornost već da se radi o tehničkoj greški. Ovaj primer sugerise da Agencija i pravosudni sistem upošteno ozbiljno shvataju pitanje prijavljivanja imovine.

Praktična primena člana 72 Ustava naišla je na puno izazova. Blerim Shala, poslanik, takođe se nalazi na izvršnoj funk-

ciji koordinatora Vlade za razgovore sa Srbijom. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije utvrdila je da činjenica da se nalazi na ove dve funkcije ne predstavlja sukob interesa, ali i da nije nadležna da tumači Ustav prilikom procenjivanja ove situacije<sup>48</sup>.

Procena koju je sproveo Savet Evrope navodi "Treba uraditi više kako bi se sprečio nepotizam i favorizacija i kako bi se obezbedilo poštovanje jasnih etičkih pravila. Postoji praznina između donetog zakonodavstva i njegove primene u praksi"<sup>49</sup>. Osim poboljšanja ostvarenih u praktičnom prijavljivanju imovine, nije ostvaren nikakav napredak kada govorimo o pitanjima integriteta, kao što je etičko ponašanje poslanika, njihovim povlačenjem iz glasanja u svakoj situaciji sukoba interesa ili sankcionisanje od strane pod-odbora za mandat i imunitet poslanika itd.

## NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU (PROPIISI I PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

**U kojoj meri zakonodavna vlasti sprovodi delotvoran nadzor izvršne vlasti?**

SNI za 2011. godinu je analizirao pravnu osnovu za parlamentarni nadzor izvršne vlasti i zaključio je da postoje opsežni ustavni i zakonski kapaciteti za efikasan nadzor kroz parlamentarne istražne komisije,<sup>50</sup> komisije uspostavljene za posebna pitanja, uključujući istražne<sup>51</sup>, parlamentarna pitanja<sup>52</sup>, parlamentarne interpelacije<sup>53</sup>, stalni odbor za nadzor javnih finansija, nadzor individualnih resornih ministarstava od strane različitih odbora itd. Povrh toga, SNI za 2011. godinu podvlači da Skupština ima ustavnu nadležnost da prosledi Ustavnom sudu sva pitanja u vezi sa sukobom ustavne nadležnosti između Skupštine, predsednika Kosova i Vlade<sup>54</sup>. Takođe, Skupština preispituje i usvaja budžet, na predlog Vlade.<sup>55</sup> Skupština bira i razrešava glavnog revizora<sup>56</sup> i ombudsmana<sup>57</sup>.

Međutim, Skupština je prilično ograničena u sprovođenju svojih nadležnosti nadzora usled (nedostatka) političke volje političkih grupacija i događaja. Na primer, Skupština je razmatrala kosovski budžet za 2015. godinu samo nedelju dana između dva čitanja decembra 2014. godine usled kasnog formiranja Vlade i zapravo nije povedena nikakva istinska diskusija. Shodno tome, može se zaključiti da se Skupština skoro i nije ništa pitala u vezi sa državnim budžetom.

Budžetski nadzor vrši se preko Odbora za nadzor javnih finansija. Međutim, ovaj odbor ima veliki teret da nadgleda budžet svih ministarstava. Bolje rešenje u ovom pogledu bilo bi da odbori preispituju i prate potrošnju budžeta ministarstava koja bi trebalo da nadgledaju. Ova situacija ublažila bi se obezbeđivanjem veće uključenosti svih stalnih odbora u sektorsko preispitivanje predloženih budžeta i finansijski nadzor, razmatranjem periodičnih izveštaja resornih ministarstava i nezavisnih institucija.<sup>58</sup>

Nezavisno od prethodno navedenog, konstelacija političkih snaga odigrala je pozitivnu ulogu tokom četvrtog skupštinskog saziva iz perspektive nadzora izvršne vlasti od strane parlamenta, pošto je "tesna razlika u broju mesta u posedu vladajuće koalicije i opozicije imala za posledicu parlament sa poprilično konsolidovanom vladajućom koalicijom i opozicijom. Ovo je očigledno uticalo na dinamiku u radu Skupštine i povećalo je njene aktivnosti nadzora."<sup>59</sup>

Međutim, posebno osetljiva faza nastupila je 2014. godine, kada je politički grč oštetiо celokupan nadzor zakonodavne vlasti nad izvršnom. Nakon raspuštanja Skupštine maja 2014. godine pa sve do izbora novog parlamenta 2015. godine i usled nepostojanja Zakona o Vladi<sup>60</sup> sa odredbama koje bi ograničavale ovlašćenja odlazeće vlade, donete su mnoge kontroverzne odluke, uključujući i imenovanje jednog broja viših javnih službenika<sup>61</sup> i dodela velikog ugovora za izgradnju autoputa<sup>62</sup>.

Prema predstavniku NDI-a, proteklih godina Skupština je ostvarila značajan napredak u jačanju svojih mehanizama za parlamentarni nadzor, koji obuhvataju: period za pitanja, parlamentarne istrage, nadzor primene zakona i rasprave za nadzor u svim odborima, iako izvršni ogranak vlasti nije uvek pokazivao dovoljnu uzvratnost na ove zahteve. Međutim, vršenje delotvornog budžetskog nadzora i dalje je izazovan zadatak po Skupštinu, pošto su stalni odbori i dalje isključeni iz budžetskog procesa a Odbor za javne račune koji je uspostavljen 2009. godine nije dovoljno osnažen od strane rukovodstva Skupštine da ispuni cilj zbog koga je obrazovan.<sup>63</sup>

Važeće zakonodavstvo na Kosovu obavezuje nezavisne institucije koje formira Skupština, da joj direktno polažu račune. Jedna od glavnih slabosti Skupštine jeste nedostatak praćenja i izveštavanja od strane nezavisnih institucija i regulatornih tela. Evropska komisija zabeležila je u svom izveštaju za Kosovo da "Skupština treba da poboljša nadzor nad javnim kompanijama, nezavisnim institucijama i regulatornim telima".<sup>64</sup> Jedan predstavnik građanskog društva koji prati rad Skupštine istakao je da je jedino najspornije pitanje ta pravna osnova po kojoj ove agencije podnose svoje izveštaje Skupštini. Drugo, ne postoje nikakve sankcije za rukovodioce ili odbore nezavisnih institucija ukoliko Skupština ne usvoji ni-

hove godišnje izveštaje i ne postoje nikakvi utvrđeni rokovi do kada bi ovi izveštaji trebalo da se podnesu.<sup>65</sup>

Praćenje primene zakona još jedna je aktivnost Skupštine uopšteno i odbora konkretno. Međutim, praćenje primene zakona, proizvelo je "površan rad i konačne izveštaje".<sup>66</sup> Skupština u ovom pogledu treba da ojača svoju ulogu.

Nadzorna funkcija Skupštine može se poboljšati i mogu joj se dodeliti resursi, posebno kada govorimo o praćenju primene zakona od strane izvršne vlasti. Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2014. godinu takođe je ukazao na oba ova ovlašćenja Skupštine. Isti podvlači da "Skupština i njeni odbori i dalje treba da prošire svoju saradnju sa resornim ministarstvima u zakonodavnom i procesu nadzora, kako bi se poboljšao kvalitet zakonodavstva i obezbedila njegova primena."<sup>67</sup> Kada govorimo o administraciji, Izveštaj navodi da "Sekretarijat Skupštine treba da nastavi da usavršava svoju stručnost o tehničkim pitanjima kako bi se podržalo efektivno donošenje politika i kapacitet poboljšavanja provere predloga zakonodavstva i njihove primene."<sup>68</sup>

Gledajući u celosti, nadzor izvršne vlasti i nezavisnih agencija jedna je od glavnih slabosti Skupštine. Ono predstavlja rezultat odmeravanja političkih snaga u Skupštini, nedostatka političke kulture među poslanicima iz vladajuće koalicije da nadgledaju vladu i neefikasne pravne osnove za prikladan nadzor nezavisnih institucija.

## ZAKONSKE REFORME (PROPISI I PRAKSA)



***U kojoj meri zakonodavna vlast tretira borbu protiv korupcije i dobro upravljanje kao prioritet u zemlji?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu došao je do zaključka da postoji nedovoljna politička volja da se smanji visoki nivo korupcije na Kosovu, iako je Skupština usvojila jedan broj zakona sa ciljem da ojača integritet, transparentnost i odgovornost sistema upravljanja.

Od 2011. godine, parlament je uglavnom bio uključen u ažuriranje i usklađivanje ovih zakona. Najznačajnije poboljšanje bio je novi Krivični zakonik koji je stupio na snagu januara 2013. godine i koji je dopunjen izmenom i dopunom Zakona o

prijavljanju imovine. Po toj osnovi, svaki slučaj neprijavljanja imovine kažnjiv je kaznom zatvora nasuprot ranije propisanoj niskoj administrativnoj kazni. Skupština je usvojila novu strategiju za suzbijanje korupcije i Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period od 2013-2017. godine<sup>69</sup>.

Međutim, građansko društvo je sva ova dokumenta oceni- lo kao mrtvo slovo na papiru koje neće dovesti ni do kakvih promena u stvarnosti.<sup>70</sup> Građansko društvo nije konsultova- no kada su dokumenti izrađeni, već je u tome učestvovalo samo forme radi, kako bi se zadovoljili zahtevi koji proizilaze iz kratkoročnih prioriteta Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova.<sup>71</sup>

Skupština je retko koristila svoje pravo na pokretanje zakono- davnih inicijativa<sup>72</sup>. Nezavisno od toga, bilo je nekoliko inici- jativa opozicionih poslanika da se ojača okvir za suzbijanje korupcije, ali iste nisu naišle na podršku vladajuće koalicije.

## PREPORUKE

- > Skupština bi trebalo da obezbedi prikladan nadzor izvršne vlasti različitim mehanizmima, posebno skupštinskim odborima.
- > Skupština bi trebalo da preispita pravnu osnovu u skladu sa kojom joj nezavisne agencije podnose svoje izveštaje. Šefovima ili odborima nezavisnih institucija treba izreći sankcije ukoliko Skupština ne usvoji njihove godišnje izveštaje a Skupština treba da definiše rokove do kojih se ovi izveštaji moraju predati.
- > Treba obezbediti nezavisnost Skupštine od izvršne vlasti, uključujući i administrativnu nezavisnost, koja podrazumeva odluku o dodeli budžeta i kadrovskom planu.
- > Skupština bi trebalo da stavi veći akcenat na dodelu resur- sa na svoje istraživačke kapacitete kako bi se poboljšao kvalitet usvojenog zakonodavstva.
- > Skupština treba da obezbedi veću transparentnost objavljivanjem glasova poslanika na sastancima odbora.
- > Skupština treba da ojača svoje interne mehanizme integ- riteta obezbeđujući da se poslanici izuzmu iz glasanja kada su u jasnom sukobu interesa.

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Ustav Republike Kosovo, član 63.
  - 2 (ibidem), član 65.
  - 3 Od konstitutivne sednice trećeg skupštinskog saziva koja je održana januara 2008, Skupština Kosova je sa zakašnjenjem od samo tri (3) godine 29. aprila 2010. uspjela da usvoji i uskladi nov Poslovnik o radu sa najvišim pravno-političkim aktom – Ustavom Republike Kosovo, koji je stupio na snagu 15. juna 2008. Do tada, ova institucija nastavila je da funkcioniše na osnovu Poslovnika o radu (od dana 20. maja 2005), u skladu sa poglavljem 9.1.26, f) Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu.
  - 4 Poslovnik o radu Skupštine Kosova, član 15.
  - 5 Vidi veb stranicu Ministarstva finansija za odobren budžet za 2014: <https://mf.rks-gov.net/en-us/ministriaefinancave/buxhetiirepublikesse-kosoves/buxhetiendrore.aspx>
  - 6 Na osnovu Zakona o budžetu Republike Kosovo za 2010. godinu (br. 03/L-177), koji je stupio na snagu 1. januara 2010, pre konačne revizije koja je izvršena jula 2010, budžet koji je dodeljen Skupštini za 2010. godinu iznosio je 9,301,677 evra. Ukupno 7,934,018 evra izdvojeno je za kategoriju operativnih troškova, dok je 1,367,649 evra izdvojeno na ime kapitalnih troškova.
  - 7 Za podrobnije informacije o finansijskoj podršci koja se pruža političkim subjektima ili o takozvanom Fondu za podržavanje demokratizacije, vidi: Zakon o finansiranju političkih stranaka. Dostupan na: <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2705>
  - 8 Intervju sa Emrushom Haxhiu. Direktorom Odeljenja administracije. Skupština Kosova. 16. januar 2015.
  - 9 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Skupštine Republike Kosovo za godinu zaključenu 31. decembra 2013, str. 11
  - 10 Vidi veb stranicu Ministarstva finansija za odobren budžet za 2014: <https://mf.rks-gov.net/en-us/ministriaefinancave/buxhetiirepublikesse-kosoves/buxhetiendrore.aspx>
- Usvojeni budžet omogućava isplatu 120 poslanika, 185 članova administracije i 33 člana političkog osoblja.
- 11 Intervju sa Emrushom Haxhiu. Direktorom Odeljenja administracije. Skupština Kosova. 16. januar 2015.
  - 12 Kosovski demokratski institut, *Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu*, str. 19. Izdavač: Forum 2015 –operativni projekat KFOS-a, 2013. Dostupan na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/09/Over-10-years-of-parliamentarism-in-Kosovo-ENG.pdf>
  - 13 Kosovski demokratski institut, *Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu*, str. 19. Izdavač: Forum 2015 –operativni projekat KFOS-a, 2013. Dostupan na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/09/Over-10-years-of-parliamentarism-in-Kosovo-ENG.pdf>
  - 14 Intervju sa Dritonom Selmanajem. Kosovski demokratski institut. 15. januar 2015.
  - 15 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
  - 16 Misija OEBS-a na Kosovu, Izveštaj o praćenju rada Skupštine Kosova, str. 5-6. Priština, jul 2013. Dostupan na: <http://www.osce.org/kosovo/104217?download=true>
  - 17 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
  - 18 <https://www.ndi.org/kosovo>
  - 19 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
  - 20 Ustav Republike Kosovo, član 63.
  - 21 Ustav Republike Kosovo, član 75 [Imunitet]
  - 22 Ustavni sud Republike Kosovo, Presuda u predmetu br. KO-98/11. Priština, 20. septembar 2011. Dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO98-11\\_ANG\\_AKTGJYKIM.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO98-11_ANG_AKTGJYKIM.pdf)
  - 23 Skupština Kosova, Plan rada Skupštine za 2014. Dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Programi\\_i\\_punes\\_%20se\\_Kuvendit\\_per\\_vitin\\_2014.PDF](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Programi_i_punes_%20se_Kuvendit_per_vitin_2014.PDF)
  - 24 Misija OEBS-a na Kosovu, Izveštaj o praćenju rada Skupštine Kosova, str. 6. Priština, jul 2013. Dostupan na: <http://www.osce.org/kosovo/104217?download=true>
  - 25 Kosovski demokratski institut, *Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu*, str. 19. Izdavač: Forum 2015 –operativni projekat KFOS-a, 2013. Dostupan na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/09/Over-10-years-of-parliamentarism-in-Kosovo-ENG.pdf>
  - 26 Skupština Kosova, Transkript sa plenarne sednice održane 7. maja 2014. Dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans\\_2014\\_05\\_07\\_12\\_5642\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans_2014_05_07_12_5642_al.pdf)
  - 27 Ustavni sud Republike Kosovo, Presuda u predmetu br. KO-98/11. Priština, 20. septembar 2011. Dostupna na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO98-11\\_ANG\\_AKTGJYKIM.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO98-11_ANG_AKTGJYKIM.pdf)
  - 28 [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/09/24/feature-02](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/09/24/feature-02)
  - 29 Poslovnik o radu Skupštine, član 65.
  - 30 Skupština Kosova, Uredba o pristupu medijima i javnosti u radu Skupštine. Priština 2011.
  - 31 Skupština Kosova. Deklaracija. 3. april 2014, str. 1.
  - 32 <http://assembly-kosova.org/>
  - 33 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), ; [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press\\_corner/2590\\_peck\\_ac\\_final\\_dar\\_17\\_06\\_2013.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press_corner/2590_peck_ac_final_dar_17_06_2013.pdf) ; str. 16 (pristupljeno 8. avgusta 2014)

- 34 Primer evidencije o načinu glasanja može se naći na veb stranici Skupštine: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/voting/vot\\_5\\_2014\\_05\\_05\\_10\\_1.txt](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/voting/vot_5_2014_05_05_10_1.txt)
- 35 Ustav Republike Kosovo, član 84.
- 36 (ibidem). Član 113.
- 37 (ibidem). Član 137.
- 38 Ustav Republike Kosovo, član 113.
- 39 Evropska banka za rekonstrukciju, maj 2013, str. 27
- 40 Intervju sa Dritonom Selmanajem. Kosovski demokratski institut. 15. januar 2015.
- 41 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf) (pristupljeno 16. oktobra 2014).
- 42 Skupština Kosova, Učešće građanskog društva u radu Skupštine, <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,1007> (pristupljeno 23. decembra 2014).
- 43 Zakon o pravima i odgovornostima poslanika dalje definiše nespojivost funkcije poslanika i drugih funkcija
- 44 Zakon br. 04/L-050 o deklarisanju, poreklu i kontroli imovine viših javnih zvaničnika i deklarisanju, poreklu i kontroli poklona
- 45 Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, čl. 47
- 46 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Ciklus procene br. 2, str. 156 ; Priština 2015.
- 47 Kosovapress. <http://www.kosovapress.com/en/nacional/nait-hasani-shpallet-i-pafajshem-33195/> [pristupljeno 21. januara 2015]
- Slučaj Naita Hasanija i Dude Balje koji su optuženi za krivično delo iz člana 437 Krivičnog zakonika, nedeklarisanje i lažno deklarisanje imovine. Za detaljnije informacije, vidi: Cohu, Kriza prodiranja str. 38. Dostupno na: [http://www.cohu.org/repository/docs/Analysis\\_Asset\\_Declaration\\_Eng\\_267906.pdf](http://www.cohu.org/repository/docs/Analysis_Asset_Declaration_Eng_267906.pdf)
- 48 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Odluka u slučaju br. AKK 03-02-1266/15, od dana 14. jula 2015. Dostupna na: [http://www.akk-ks.org/repository/docs/vendim-mbyllje\\_k.i-\\_Blerim\\_Shala\\_361261.pdf](http://www.akk-ks.org/repository/docs/vendim-mbyllje_k.i-_Blerim_Shala_361261.pdf)
- 49 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Ciklus procene br. 2, str. 175; Priština 2015.
- 50 Ustav Republike Kosovo, član 77
- 51 Poslovnik o radu Skupštine Kosova, član 69
- 52 Poslovnik o radu Skupštine Kosova, član 45 [Parlamentarna pitanja za usmeni odgovor Vlade]
- 53 Poslovnik o radu Skupštine Kosova, član 44 [Interpelacija]
- 54 Ustav Republike Kosovo, član 113.
- 55 Ustav Republike Kosovo, član 65.5
- 56 Ustav Republike Kosovo, član 136.4.
- 57 Ustav Republike Kosovo, član 134.1.
- 58 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
- 59 Kosovski demokratski institut, *Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu*, str. 19. Izdavač: Forum 2015 –operativni projekat KFOS-a, 2013. Dostupan na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/09/Over-10-years-of-parliamentarism-in-Kosovo-ENG.pdf>
- 60 Ovakav zakon pripremila je Vlada i poslat je Skupštini 2011. godine međutim nikada nije usvojen. Član 8.5 ovog predloga zakona glasi "Odlazeća Vlada obavlja svoje redovne aktivnosti i ne podnosi Skupštini predloge zakona ili ne izdaje druge opšte akte, sem u slučaju da se radi o zakonskom roku ili državnim potrebama u interesu odbrane, prirodnoj katastrofi ili vanrednoj situaciji."
- 61 Na primer 23. juna 2014. godine odlazeća Vlada odlučila je da produži za tri godine mandate devet stalnih sekretara ministarstava.
- 62 Ministarstvo infrastrukture, Saopštenje za štampu od 1. jula 2014. povodom potpisivanja ugovora za izgradnju novog auto-puta na relaciji 'Priština-Elez Han'. Dostupno na: <http://mi-ks.net/lajmet/806/komunikate-per-media/?lang=Al>
- 63 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
- 64 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014, str. 9. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf) (pristupljeno 16. oktobra 2014).
- 65 Intervju sa Dritonom Selmanajem. Kosovski demokratski institut. 15. januar 2015.
- 66 Kosovski demokratski institut, *Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu*, str. 54. Izdavač: Forum 2015 –operativni projekat KFOS-a, 2013. Dostupan na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/09/Over-10-years-of-parliamentarism-in-Kosovo-ENG.pdf>
- 67 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014, str. 8 Dostupan na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf) (pristupljeno 16. oktobra 2014).
- 68 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014, str. 8 Dostupan na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf) (pristupljeno 16. oktobra 2014).
- 69 Skupština Kosova, Zapisnik sa sastanka Odbora za zakonodavstvo 8. februara 2013. Dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc\\_2012\\_12\\_24\\_11\\_4661\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc_2012_12_24_11_4661_al.pdf)
- Zapisnik sa plenarne sednice održane 11. februara 2013. Dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc\\_s\\_2013\\_02\\_11\\_14\\_4737\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc_s_2013_02_11_14_4737_al.pdf)
- 70 Gazeta JNK, Strategija Kundër Korupsionit Pa Efekt në Praktikë. 21. februar 2013. Dostupan na: <http://gazetajnk.com/?cid=1,1018,4767>
- 71 Evropska komisija, Studija izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova (SWD(2012) 339 final), Brisel 10. oktobar 2012, str. 8.
- 72 Intervju sa Dritonom Selmanajem. Kosovski demokratski institut. 15. januar 2015.





# IZVRŠNA VLAST

> |> > >< <><> ><> > ><>

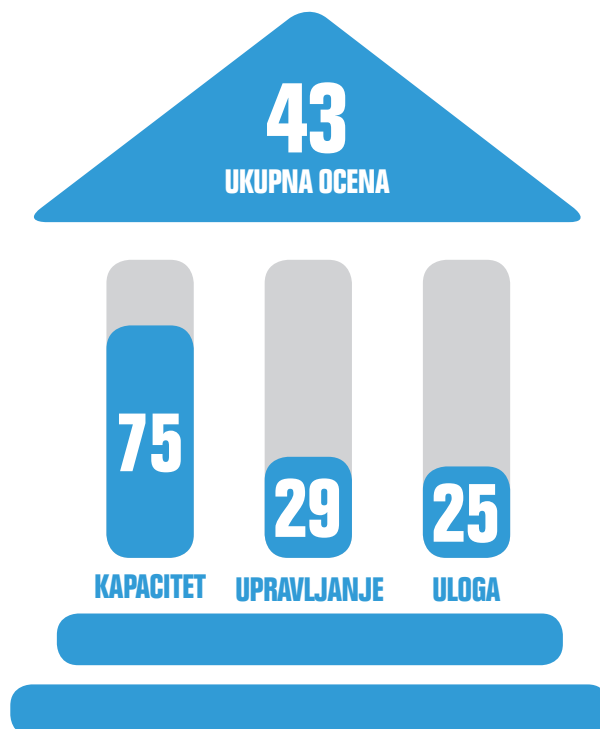
# SAŽETAK

**K**ada govorimo o funkcionisanju izvršne vlasti ne mogu se uočiti nikakva zapaženija poboljšanja kapaciteta, upravljanja ili uloge. Vlada Kosova raspolaže sa značajno brojnijim resursima u poređenju sa zakonodavnom vlašću i pravosuđem, međutim strateško planiranje i koordinacija između različitih ministarstava na čijem čelu se nalaze ministri iz različitih političkih stranaka je slabo.

Vlada nije transparentna u vezi sa svojim procesima odlučivanja i odlukama, što se posebno može konstatovati za Kabinet premijera. U periodu od juna do decembra 2014. godine političke stranke koje su osvojile poslaničke mandate na opštim izborima za Skupštinu Republike Kosovo (Skupština) nisu mogle da obrazuju vladu. Treba usvojiti Zakon o Vladi koji će uređivati ključna pitanja kao što su ovlašćenja odlučivanja odlazeće vlade u vezi sa usvajanjem državnog budžeta i imenovanjem viših zvaničnika itd. kao i donošenje Kodeksa ponašanja za članove kabineta.

Iako ih je Vlada proglasila za svoj prioritet, ona se nije ozbiljno pozabavila odgovornošću prema javnosti i borbom protiv korupcije. Umesto da se usredsredi na primenu, u većini slučajeva tendencija je da se izrađuju strategije i zakonodavstvo a da se ne proceni uticaj koji su ostvarile prethodne.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu izvršne vlasti, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## IZVRŠNA VLAST

Ukupna ocena

43

100

	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	75
	Nezavisnost	75	75
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	50	25
	Odgovornost	50	25
	Mehanizmi integriteta	25	0
<b>Uloga</b>	Upravljanje javnim sektorom		25
	Pravni sistem		25

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Izvršna vlast zapravo je Kabinet koji obavlja izvršnu vlast na Kosovu. Na čelu iste nalazi se premijer i takođe obuhvata zamenike premijera i različite ministre. Predsednik Kosova takođe ima određena izvršna ovlašćenja. Skupština bira premijera a premijer nominuje ministre koje bira Skupština. Isa Mustafa aktuelni je premijer Kosova i predsednik Vlade. Njegov kabinet čine Albanci kao i ministri iz nevećinskih zajednica na Kosovu, uključujući srpsku, bošnjačku i tursku.

## PROCENA

### RESURSI (PRAKSA)



*U kojoj meri izvršna vlast ima adekvatne resurse da delotvorno izvršava svoje zadatke?*

Izveštaj o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu navodi zaključak da Vlada Kosova deluje sa ograničenim ljudskim, tehničkim i finansijskim resursima, prerastajući u instituciju koja je laka meta uticaja međunarodne pomoći.

Ova situacija se donekle poboljšala duž godina porastom u državnom budžetu. Prema Institutu GAP, lokalnom istraživačkom institutu, ostvaren je stabilan porast u resursima koje vlada koristi i porast u broju članova vladinog kabineta. 'Vlada troši 66% ukupnog državnog budžeta'.<sup>1</sup> Povrh toga, broj ministara postepeno se povećao na 21 sa 19 u 2011. Sa druge strane, finansijski resursi u vezi sa porastom u broju osoblja u vladinom kabinetu nisu pretrpeli nikakve značajnije promene od 2011. u smislu delotvornosti u njihovom radu.

U poređenju sa zakonodavnom ili sudskom vlašću, izvršna vlast stoji mnogo bolje kada govorimo o ljudskim, finansijskim i tehničkim resursima na njenom raspolaganju. Međutim, Evropska komisija napominje da "vlada treba da učini više da poboljša strateško planiranje i koordinaciju između ministarstava"<sup>2</sup>. U puno slučajeva, koalicioni partneri zalažu se za različite prioritete i programe, koji nisu međusobno usklađeni.

### NEZAVISNOST (PROPISI)



*U kojoj meri je, prema propisima, izvršna vlast nezavisna?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu zaključio je da pravni okvir na Kosovu pruža dobru osnovu za nezavisnost Vlade Kosova, u skladu sa načelima upravljanja parlamentarnim demokratijama.

Pravni okvir u vezi sa nezavisnošću izvršne vlasti još uvek se nije promenio od 2011. godine. Ustav Kosova propisuje da je Vlada odgovorna Skupštini, za svoj rad.<sup>3</sup> Poslovnik o radu Vlade usvojen 2011. godine nije doneo nikakve promene u smislu obogaćivanja nezavisnosti vlade.<sup>4</sup>

### NEZAVISNOST (PRAKSA)



*U kojoj meri je, u praksi, izvršna vlast nezavisna?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu zaključuje da Vlada Kosova, u praksi funkcioniše kao institucija koja je nezavisna od uplitanja drugih državnih institucija. Isti napominje da su usled jakog stranačkog rukovodstva, premijer i ministri u Vladi vršili kontrolu nad drugim ograncima vlade. Ovo se može najviše primetiti u činjenici da Skupština ne vrši nadzor nad vladom, kao pitanje obrađeno u poglavlju koje govori o zakonodavnoj vlasti. Ovo se nije uopšte promenilo od poslednje procene.

Sadašnju vladu sačinjavaju dve glavne stranke koje zastupaju zajednicu kosovskih Albanaca, odnosno Demokratska partija Kosova (PDK) i Demokratski savez Kosova (LDK) kao i stranke iz nevećinskih zajednica kao što su Srpska lista i poslanici koji zastupaju tursku, bošnjačku i goransku zajednicu. Vlada ima komfornu većinu te se može smatrati nezavisnom od bilo kakvog uticaja. Međutim, unutrašnja dinamika vlade donekle je komplikovana. Aktuelni premijer, Isa Mustafa, dolazi iz druge najveće stranke, LDK, i ponekada ga zasenjuje Hashim Thaçi, zamenik premijera i ministar spoljnih poslova, koji je lider najveće stranke, PDK.

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri postoje propisi koji obezbeđuju transparentnost u važnim aktivnostima izvršne vlasti?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu ukazao je da Zakon o uvidu u javna dokumenta uređuje transparentnost vlade. Zakon o prijavljivanju i poreklu imovine i poklona visokih javnih zvaničnika uredio je prijavljivanje imovine od strane visokih zvaničnika, što obuhvata i Vladin kabinet. U skladu sa Poslovníkom o radu Vlade<sup>5</sup> zapisnik sa sastanka kabineta smatra se tajnim i ovo se nije promenilo od poslednje studije.

Zakon o uvidu u javna dokumenta koji predstavlja okosnicu transparentnosti, nije menjan i dopunjivan. Zakon o prijavljivanju i poreklu imovine i poklona pretrpeo je izmene i dopune, kako bi se uskladio sa drugim zakonodavnim aktima koji pomažu da se podrže naporu na sprečavanju korupcije. Kao posledica izmene i dopune Krivičnog zakonika 2013. godine,<sup>6</sup> Zakon o prijavljivanju imovine<sup>7</sup> takođe je izmenjen čime je neprijavlivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza postalo prekršaj kažnjiv novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine, u poređenju sa prethodnom relativno niskom administrativnom novčanom kaznom. Još jedna promena koju je donela sa sobom izmena i dopuna Zakona o prijavljivanju imovine jeste da najmanje 20 procenata svih obrazaca podlaže potpunoj proveru svake godine.<sup>8</sup>

Jula 2013. godine Vlada je donela odluku<sup>9</sup> da se pridruži Partnerstvu za otvorenu upravu (POU). U tom smislu, Vlada je dala zadatak Ministarstvu evropskih integracija da uspostavi Koordinacionu grupu koja će se pozabaviti pridruživanjem partnerstvu i realizacijom preuzetih obaveza<sup>10</sup>.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri u praksi postoji transparentan uvid u važne aktivnosti izvršne vlasti?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenjuje da je transparentnost vlade u praksi veoma mala. On podvlači da prevladava selektivna transparentnost i da vlada objavljuje samo one informacije koje nisu osjetljive.

Može se reći da je ova situacija uglavnom ostala ista. Vlada ne objavljuje nikakav zapisnik sa svojih sastanaka. Odluke koje vlada donese, objavljuju se na veb stranici premijera, ali osim odluke sa potpisom premijera, nema nikakvih dodatnih materijala, ili u slučaju predloga zakona, ne objavljuju se ni sami predlozi zakona<sup>11</sup>.

Prema podacima Vlade<sup>12</sup> povećao se broj zahteva za uvid u službena dokumenta, od usvajanja Zakona o uvidu u službena dokumenta 2010. Broj zahteva u 2012. iznosio je 1,343 a ovaj broj povećao se na 1,999 tokom 2013. Prema ovim podacima, na samo mali deo zahteva nije odgovoreno ili su odbačeni. Međutim, BIRN zaključuje da primena Zakona o uvidu u službena dokumenta dostiže samo nivo od 30 procenata.<sup>13</sup> Ovaj rezultat izveden je nakon praćenja 300 zahteva koji su poslali različitim institucijama u periodu od januara 2012. do maja 2013, na koje je dato samo 100 odgovora.

Institut GAP, koji podnosi pozamašan broj zahteva za slobodu informisanja različitim vladinim telima, istakao je da Kabinet premijera pruža najmanji broj odgovora<sup>14</sup>. Ugovor za izgradnju najveće kapitalne investicije Vlade Kosova u periodu od 2014-2017. godine, 'autoput Priština – Elez Han', nikada nije objavljen. Ministarstvo infrastrukture dozvolilo je samo nekoliko sati uvida u ugovor od 200 strana zainteresovanim organizacijama ili pojedincima, ne dozvoljavajući im da bilo šta kopiraju.<sup>15</sup>

Aprila 2014. godine, Vlada je usvojila Nacionalni akcioni plan<sup>16</sup> za period od 2014-2016. godine za POU. Prema Pokretu FOL, primena Akcionog plana naišla je na određene nedostatke. Shodno praćenju koje je sproveo ovaj NVO, od 29 aktivnosti i 42 pod-aktivnosti, samo četiri aktivnosti su realizovane u potpunosti u periodu od juna 2014 – juna 2015<sup>17</sup>. Plan sadrži pozamašan broj aktivnosti i pod-aktivnosti koje treba da se realizuju.

Anketa koju je sproveo Kosovski demokratski institut (KDI) 2014. godine otkrila je da se većina dokumenata potrebnih za obavljanje poslovne delatnosti, kao što su plan nabavki, godišnji budžet itd. ne razotkrivaju javnosti.<sup>18</sup> Elektronska nabavka već je davnašnji strateški cilj<sup>19</sup> koji je trebalo u potpunosti da bude stavljen u primenu januara 2013. Međutim, tek juna 2015. godine realizovan je pilot projekat za testiranje sistema. Predstoji dug put do potpune primene e-nabavke, koja bi značajno povećala transparentnost, umanjila administrativne troškove i povećala konkurentnost.

Prethodna vlada na čelu sa Hashimom Thaçijem (2011-2014) zaključila je svoj mandat a da nije imenovala portparola. Nasuprot tome, nova vlada na čelu sa Isom Mustafom (od 2014) imenovala je portparola, ali je on ministar i nije redovno na raspolaganju.

## ODGOVORNOST (PROPISI)



***U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da članovi izvršne vlasti izveštavaju o svom radu i snose odgovornost za svoje postupke?***

Izveštaj o SNI-u za 2011. podvlači da Ustav pruža pravnu osnovu Skupštini da pozove vladu na odgovornost. Odredbe koje uređuju ravnotežu i podelu vlasti između različitih delova vlade iste su kao i 2011.

Poslovnik o radu Skupštine<sup>20</sup> koji uređuje pitanja odgovornosti, kao što je izglasavanje nepoverenja vladi, nadzor vlade i parlamentarna pitanja itd. nije izmenjen. Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu naglašava da je ovo dobra prilika da Skupština pozove Vladu na odgovornost. Međutim, praksa je pokazala da postoje rupe u zakonodavstvu. Ne postoje nikakve odredbe kojima se sankcionišu članovi kabineta koji ne odgovore na parlamentarna pitanja ili ne učestvuju na sastancima skupštinskih odbora, kako bi podneli izveštaj o svom konkretnom portfelju.

Uopšte ne postoji zakonodavstvo u vezi sa odgovornošću vlade u smislu obrazlaganja njihovih odluka. Posledično, nije poznato poreklo i obrazloženje nekih odluka vlade.

2011. godine izrađene su smernice za procese konsultacija<sup>21</sup> pri izradi strategija i zakonodavnih akata koji su raspodeljeni različitim vladinim telima. Oni služe kao osnova za bilo kakav doprinos građanskog društva i drugih aktera u vezi sa vla-

dimnim politikama, strategijama i predlozima zakona. Vladina strategija za saradnju sa građanskim društvom usvojena je 2013. Ona je osmišljena sa ciljem da obezbedi uključenost građanskog društva u donošenje politika i stvaranje sistema ugovaranja javnih usluga i pružanja finansijske podrške OGD-ima<sup>22</sup>. Generalno, u velikoj meri je uspostavljen normativni okvir koji uređuje osnovu za smisleni proces konsultacija. Međutim, ne postoje nikakve izričite zakonske odredbe koje bi sprečile Vladu da usvoji zakonodavne, podzakonske akte ili politike, bez prethodnog održavanja bilo kakvog procesa konsultacija.

Ono što je uočljiv nedostatak jeste da ne postoji Zakon o Vladi, koji bi između ostalog, uređio ovlašćenja odlazeće vlade, u pogledu usvajanja i izmene budžeta, imenovanja viših zvaničnika kao što su stalni sekretari ministarstava itd. Prethodna Vlada usvojila je predlog Zakona o Vladi avgusta 2011, ali ga Skupština nikada nije usvojila.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)



***U kojoj meri u praksi postoji efikasan nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti?***

Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu navodi konstataciju da Skupština u praksi ne poziva vladu na odgovornost. Dalje, napominje da se preporuke glavnog revizora obično ne uzimaju u obzir.

2014. godine Evropska komisija je istakla da je Skupština 'ostvarila napredak u nadzoru izvršne vlasti'.<sup>23</sup> Skupština je u obavljanju svojih nadzornih ovlašćenja prilično ograničena usled političke volje političke konstelacije i događaja. Međutim, četvrti skupštinski saziv (2011-2015), čiji je sastav više uravnotežen između vladajuće koalicije i opozicije, bio je delotvorniji u svojim kapacitetima nadzora.<sup>24</sup>

Studija koju je sprovedla Kosovska fondacija za građansko društvo o procesu javnih konsultacija<sup>25</sup> ukazala je na jedan broj izazova u vezi sa ovim procesom, naime na nedostatak političke volje, nedostatak kapaciteta javnih službenika i građanskog društva, neadekvatnu institucionalnu postavku za koordinaciju i praćenje procesa javnih konsultacija i nedostatak poverenja između sektora. Kosovski indeks građanskog društva navodi da 64 procenata OGD-a izjavljuje da su u poslednje tri godine bili uključeni u izradu politike. Među-

tim, samo 29.29 procenata OGD-a je izjavilo da su redovno pozivani na konsultacije o zakonima/politikama relevantnim za njihov rad.<sup>26</sup>

Vlada je zaključno sa avgustom 2015. godine, 21 put izmehnala zakonodavni program vlade za 2015. godinu<sup>27</sup>. Ovo pokazuje da vlada ne uspeva na sistematskoj osnovi da pretoči političke prioritete u planove koji se nakon toga realizuju promenama u zakonodavstvu. Konsultacija sa građanskim društvom može pomoći da se ublaži ovaj sistematski problem. Izveštaj PECK-a takođe je napomenuo “da praksa konsultovanja zainteresovanih aktera iz nevladinog sektora nije široko zastupljena i i dalje je rasparčana”<sup>28</sup>. Prema Agronu Demiju – izvršnom direktoru Instituta GAP –u prvoj polovini 2015. godine, od 44 predloga zakona koje je Vlada Kosova poslala Skupštini Kosova, samo 13 je takođe poslato platformi CivikOs sa ciljem da se konsultuje sa građanskim društvom. Shodno tome, 31 predlog zakona nikada nije poslat CivikOs-u da se dobiju povratne informacije građanskog društva.<sup>29</sup> Još jedan problem na koji je ukazao Institut GAP jeste nedostatak informacija u vezi sa uspostavljanjem radnih grupa u ministarstvima ili Kabinetu premijera za izradu zakonodavstva.<sup>30</sup>

Ministarstva i Kabinet premijera predmet su revizije Kancelarije glavnog revizora (KGR) na godišnjoj osnovi. Ovi izveštaji se objavljuju<sup>31</sup> i sadrže mnogobrojne preporuke o različitim nalazima. Pošto Vlada nije toliko dobra u preduzimanju radnji u odgovoru na ove preporuke, KGR u svojim izveštajima neprekidno ukazuje na iste. Na primer, Vladin Kabinet uopšte nije učinio ništa u vezi sa 80 od 317 preporuka sadržanih u izveštaju KGR-a za 2013. godinu<sup>32</sup>.

Vladini izveštaji o troškovima podnose se Skupštini, koja obavlja svoju funkciju nadzora preko svog Odbora za nadzor javnih finansija. Međutim, ovaj odbor nosi veliki teret nadgledanja budžeta svih ministarstava. Ovo bi bilo bolje odrađeno kada bi odbori preispitali i propratili potrošnju budžeta od strane ministarstava koja bi trebalo da nadgledaju. Ova situacija bila bi ublažena obezbeđivanjem veće uključenosti svih stalnih odbora u sektorsko razmatranje predloženih budžeta i finansijski nadzor, preispitivanjem periodičnih izveštaja resornih ministarstava i nezavisnih institucija.<sup>33</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet članova izvršne vlasti?***

Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu procenio je zakonski okvir u vezi sa integritetom vladinog kabineta uz napomenu da je isti slab. Zakonski okvir u vezi sa sukobom interesa takođe je ocenjen veoma slabim. Isti analizira predlog Zakona o Vladi Kosova koji bi uredio nekoliko identifikovanih slabosti. Međutim, ovaj zakon do danas nije usvojen.

Pravni okvir nije se poboljšao od 2011. Predlog Zakona o Vladi<sup>34</sup> još uvek nije usvojen u Skupštini. Ovaj zakasneli zakonodavni akt uredio bi pitanja nespojivosti funkcije i Kodeksa ponašanja itd. Takođe, ne postoji nikakav Kodeks ponašanja za ministre ili premijera<sup>35</sup>.

Vlada je, uprkos činjenici da je predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa, prošao kroz sve vladine i skupštinske postupke, povukla isti sa dnevnog reda plenarne sednice<sup>36</sup>. Ovo je bio drugi put da ovaj predlog zakona nije uspeo da prođe u Skupštini. Vlada nije navela nikakve konkretne razloge za ovo povlačenje. Usvajanje ovog predloga zakona izbeglo bi da postoje dve različite definicije sukoba interesa<sup>37</sup>.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

0

2015

0

***U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet članova izvršne vlasti?***

Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu navodi da u praksi, Vlada nema nikakav integritet. On podvlači, na primer, činjenicu da se neki članovi vlade nalaze na nekoliko funkcija, što

se može smatrati sukobom interesa. Sukobi interesa na Kosovu nisu sankcionisani.

Ova situacija nije se promenila 2015. godine. Bez neophodnih pravnih promena, nema nikakvih izgleda da će se situacija promeniti u praksi a pitanja sukoba interesa preovlađuju i dalje<sup>38</sup>. 2014. godine Kosovska agencija za borbu protiv korupcije preispitala je 67 slučajeva sukoba interesa u vladi. Treba napomenuti da ovi slučajevi nisu ograničeni samo na članove Kabineta. Od ovog broja, u 31 je izbegnuta situacija sukoba interesa, u četiri je utvrđeno da u njihovim slučajevima ne postoji sukob interesa, u dva slučaja je tražena smena a još uvek ima 11 nerešenih slučajeva.<sup>39</sup>

Prema izveštaju UNDP-a Puls javnosti, koji meri zadovoljstvo građana različitim institucijama, samo 18 procenata građana Kosova zadovoljno je radom centralnih institucija – izvršne vlade, dok zadovoljstvo premijerom dostiže nivo od 23.6 procenata.<sup>40</sup> Za ovako niskim nivoom zadovoljstva, sledi samo nizak nivo zadovoljstva pravosuđem od 17 procenata, što pokazuje da građani ne veruju u izvršnu vlast.

## UPRAVLJANJE U JAVNOM SEKTORU (PROPISI I PRAKSA)

Ocena (U 2011:25) (U 2015:25)



**U kojoj meri je izvršna vlast posvećena i uključena u razvoj dobrog upravljanja u javnom sektoru?**

Reforma javne uprave bila je jedna od glavnih vladinih prioriteta<sup>41</sup> u vreme Tačijeve vlade (2011 – 2014). Ministarstvu javne uprave dat je primat u sprovođenju reforme javne uprave. Vlada je usvojila izmenjenu strategiju javne uprave, za razdoblje od 2010-2013. godine septembra 2010<sup>42</sup>. Tek maja 2012. godine usvojen je Akcioni plan za primenu strategije za reformu javne uprave.<sup>43</sup> Shodno tome, u izveštaju procene za 2012. godinu, SIGMA navodi da “reforma javne uprave (RJU) očigledno nije prioritet vlade. Akcioni plan za reformu javne uprave još uvek nije usvojen. Vlada je pokazala veoma malu političku volju da pristupi RJU uopšteno, posebno reformi građanskog društva”.<sup>44</sup>

Prema stručnjaku iz ovog faha, “ između institucija postoji slaba koordinacija i ne postoji jasna podela zadataka u sprovođenju reforme javne uprave” povrh toga “usled potrebe da

se promeni puno stvari istovremeno u kratkom vremenskom periodu, navedeno je ukupno 12 prioriteta koji su se pokazali preteranim”.<sup>45</sup> Sve ovo negativno je uticalo na napredak i na rezultate same reforme.<sup>46</sup> Evropska komisija je napomenula da se “sprovođenje strategije pokazalo ogromnim izazovom i da su ostvareni veoma ograničeni Ocena.”<sup>47</sup>

2012. godine SIGMA je preporučila da se Kosovo “prvenstveno usredsredi na primenu postojećih pravila i sredstava, umesto da se pristupa neprekidnoj izmeni zakonodavstva, uspostavljanju novih tela i usvajanju formalnih strategija, obično bez prethodne provere delotvornosti prethodnih zakona, strategija i aktivnosti”.<sup>48</sup> U ovom trenutku, razmatra se “Predlog Strategije za modernizaciju javne uprave za period od 2015 - 2020”<sup>49</sup>. Ministarstvo javne uprave kritičkim okom je ocenilo prethodnu strategiju<sup>50</sup> i iznelo je svoju nadu da će nadograditi pouke izvučene iz prošlih iskustava.

## PRAVNI SISTEM (PROPISI I PRAKSA)



**U kojoj meri izvršna vlast postavlja javnu odgovornost i borbu protiv korupcije za prioritet u zemlji?**

Uprkos retorici, veća odgovornost i borba protiv korupcije u praksi nisu zacrtani za prioritet vlade. Jedan broj vladinih prioriteta, kao što je integracija u EU, bezvizni režim u Šengen zoni u EU,<sup>51</sup> ekonomski razvoj itd. i dalje su taoci odsustva rezultata u borbi protiv korupcije.

Može se reći da je borba protiv korupcije u Tačijevoj vladi (2011-2014) bila potpuni neuspeh. U smislu zakonodavstva, uveden je jedan broj polovičnih mera, kao što su Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika koji je usklađen sa odredbama Krivičnog zakonika.<sup>52</sup> Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije usvojeni su 2013. i Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene krivičnim delom.<sup>53</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata takođe je izmenjen 2013. godine a tek treba da se usvoji izmenjen i dopunjen Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Ocena ovih promena u stvarnosti još uvek nisu vidljivi.



Nova vlada Ise Mustafe (decembar 2014 – sada) ne ističe nikakva obećanja da će povećati borbu protiv korupcije i odgovornost. Program Vlade za period od 2015 – 2018.<sup>54</sup> dogovoren između koalicionih partnera, sadrži opšte premissu u vezi sa borbom protiv korupcije, ali ne odgovara detaljno na pitanje ‘kako’ kao što je to slučaj kada se radi o ekonomskim pitanjima.

Dalje, 2015. godine Vlada je predložila izmenu i dopunu Krivičnog zakonika, konkretno člana 437 koji uređuje pitanje neprijavlivanja ili lažnog prijavljivanja imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza od strane visokih javnih zvaničnika. Član 437<sup>55</sup> veoma je jasan kada propisuje sankcije u vezi sa neprijavlivanjem ili lažnim prijavljivanjem imovine visokih javnih zvaničnika. Organizacija Čohul, KDI i Pokret Fol reagovali su protiv ovih intervencija<sup>56</sup>. Na kraju, Vlada je povukla predloženi amandman.

## PREPORUKE

- > Vlada bi trebalo da usvoji Zakon o Vladi, sa ciljem da se urede ovlašćenja odlazeće vlade.
- > Vlada da usvoji kodeks ponašanja vladinog kabineta koji će navoditi pravila o sukobu interesa i zapošljavanju nakon ministarske funkcije.
- > Vlada da imenuje portparola, čija bi jedina dužnost bila da pruža odgovore novinarima i široj javnosti.
- > Vlada da osmisli i sprovede opsežan proces javnih konsultacija o zakonodavstvu, politikama, strategijama itd. kako bi se obezbedio uključiv proces izrade politika, koje uzimaju u obzir potrebe i interese relevantnih činilaca.
- > Ministarstva u sastavu Vlade trebalo bi, na sistematskoj osnovi, da se pozabave preporukama sadržanim u izveštajima o reviziji Kancelarije glavnog revizora.
- > Vlada bi trebalo da poveća svoju posvećenost suzbijanju korupcije, pružanjem resursa telima za borbu protiv korupcije i usklađivanjem zakonodavstva i institucija za borbu protiv korupcije.
- > Vlada bi trebalo da poveća svoju transparentnost i odgovornost prema zakonodavnoj vlasti, doslednim odgovaranjem na parlamentarna pitanja, učešćem na sastancima odbora i odgovaranjem na zahteve poslanika za organizovanjem parlamentarnih debata.

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Institut GAP, Ristrukturimi i Qeverisë [Restrukturiranje Vlade], str. 10. Priština, jul 2014. Dostupan na: [http://www.institutigap.org/documents/16618\\_ristrukturimiqeverise.pdf](http://www.institutigap.org/documents/16618_ristrukturimiqeverise.pdf)
- 2 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014. str. 10
- 3 Ustav Kosova, **član 97**
- 4 Vlada Kosova, Poslovnik o radu Vlade Republike Kosovo, br. 09/2011, [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE\\_E\\_PUNES\\_SE\\_QEVERISE\\_SE\\_REPUBLIKES\\_SE\\_KOSOVES\\_NR\\_09\\_2011.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE_E_PUNES_SE_QEVERISE_SE_REPUBLIKES_SE_KOSOVES_NR_09_2011.pdf)
- 5 Vlada Kosova, Poslovnik o radu Vlade Republike Kosovo, br. 09/2011, čl. 23.
- 6 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2852>
- 7 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona javnih službenika, može se pogledati na <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 8 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona javnih službenika, član 15
- 9 Vlada Kosova, Odluka br. 08/139 o pokretanju postupka pridruživanja Republike Kosovo Otvorenom partnerstvu vlada, od dana 9. jula 2015.
- 10 Intervju sa Fidanom Kalajom, Pokret FOL, 25. avgust 2015.
- 11 Vlada Kosova, Odluke sa 39. sastanka vlade
- 12 Vlada Kosova, Sveobuhvatan izveštaj o ostvarivanju prava na uvid u javna dokumenta pri javnim institucijama, str. 22. Priština, 2014 Dostupan na: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Raporti\\_Gjithprfshirs\\_Final\\_Anglisht\\_final\\_7\\_Prill.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Raporti_Gjithprfshirs_Final_Anglisht_final_7_Prill.pdf)
- 13 Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN), Shteti 30% i Qasshëm për rQytetarët, str. 8. Priština, jun 2013. [http://gazetajnk.com/repository/docs/Raporti\\_per\\_qasje\\_ne\\_dokumente\\_publike\\_final\\_40191\\_779858.pdf](http://gazetajnk.com/repository/docs/Raporti_per_qasje_ne_dokumente_publike_final_40191_779858.pdf)
- 14 Intervju sa Agronom Demijem, Institut GAP. Priština, 20. avgust 2015.
- 15 Cohu, "Farsa e transparencës me kontratën e autostradës 'Prishtinë-Hani i Elezit': Izjava od 8. jula 2014. Dostupan na: <http://www.cohu.org/sq/zyre-qeverisje-qeverisja-e-mire-reagime/Farsa-e-transparencës-me-kontraten-e-autostradës-Prishtinë-Hani-i-Elezit-125>
- 16 Plan dostupan na: <http://ogpkosova.org/wp-content/uploads/2014/11/ALB-PLANI-NACIONAL-I-VEPRIMIT-2014-2016-PQH-OGP.pdf>
- 17 Intervju sa Fidanom Kalajom, Pokret FOL, 25. avgust 2015.
- 18 KDI, Indeks transparentnosti javnih nabavki. Priština, mart 2015.
- 19 Vlada Kosova, Ministarstvo javne uprave. Akcioni plan za sprovođenje strateške reforma javne uprave za period od 2012-2014, str. 28
- 20 Skupština Kosova, Poslovnik o radu. Priština, april 2010. [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rr\\_K\\_RK\\_29\\_04\\_2010\\_1.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rr_K_RK_29_04_2010_1.pdf)
- 21 Vlada Kosova, Smernice za proces javnih konsultacija. Priština, septembar 2011. [http://www.civikos.net/repository/docs/Udhzuesi\\_per\\_procesin\\_e\\_konsultimeve\\_publike\\_960853.pdf](http://www.civikos.net/repository/docs/Udhzuesi_per_procesin_e_konsultimeve_publike_960853.pdf)
- 22 Vlada Kosova, kancelarija za dobro upravljanje. Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom (2013 – 2017). Priština, 2013, str. 3.
- 23 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014. str. 7
- 24 Za detaljnije informacije, vidi Nadzor izvršne vlasti obrađen u poglavlju o zakonodavnoj vlasti
- 25 Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KCSF), Nepotpun lanac – Kratak izveštaj o politici o minimalnim standardima javnih konsultacija str. Priština, 2015. Dostupan na: [http://www.kcsffoundation.org/repository/docs/27\\_02\\_2015\\_3892658\\_KCSF\\_Incomplete\\_chain\\_english\\_final.pdf](http://www.kcsffoundation.org/repository/docs/27_02_2015_3892658_KCSF_Incomplete_chain_english_final.pdf)
- 26 Kosovska fondacija za građansko društvo (KCSF), Kosovski indeks građanskog društva, Priština 2014.
- 27 Vlada Kosova, Zakonodavni program za 2015. [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PROGRAMI\\_LEGJISLATIV\\_PER\\_VITIN\\_2015\\_Korrik\\_3007.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PROGRAMI_LEGJISLATIV_PER_VITIN_2015_Korrik_3007.pdf)
- 28 Savet Evrope. Izveštaj procene poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC). Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 83.
- 29 Intervju sa Agronom Demijem, Institut GAP. Priština, 20. avgust 2015
- 30 Intervju sa Agronom Demijem, Institut GAP. Priština, 20. avgust 2015
- 31 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaji revizije ministarstva za 2014. dostupan na: <http://www.oag-rks.org/en-us/Ministries?date=2014>
- 32 Kosovski demokratski institut, Izveštaj o zaključcima KGR-a za vladin kabinet, sa fokusom na nabavkama. Priština, avgust 2014.
- 33 Intervju sa Rinorom Bekom. Nacionalni demokratski institut. 14. januar 2015.
- 34 Predlog Zakona o Vladi <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2009-L-148.pdf>
- 35 Vlada Kosova, Kancelarija premijera, Odgovor na zvaničan zahtev za dobijanje dokumenata. Protokol br. 1358/2 od dana 03/06/2015.
- 36 Skupština Kosova, Vesti sa plenarne sednice održane 6. maja 2015. Dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,6929>. Transkript sa plenarne sednice (strana 44) dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans\\_s\\_2015\\_05\\_06\\_10\\_5927\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans_s_2015_05_06_10_5927_al.pdf)
- 37 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Ciklus procene br. 2, str. 156 ; Priština 2015.
- 38 KABK, Odluka o Besniku Berishi, pravnom savetniku premijera. 18. maj 2015. Dostupna na: <http://www.akk-ks.org/repository/docs/20150518141905343.pdf> Odluka o Gani Shabaniju, stalnom sekretaru Ministarstva zdravlja, 06. decembar 2013. Dostupna na: <http://www.akk-ks.org/repository/docs/vendim%20k.i-%20Gani%20Shabani.pdf>; Odluka o Rexhepu Orujiu, političkom savetniku pri Kabinetu premijera. 6. decembar 2013. Dostupna na: <http://www.akk-ks.org/repository/docs/vendim%20k.i-%20Rexhep%20Orugi.pdf>; Odluka o Mriki Kotorri, političkoj savetnici pri Kabinetu premijera. 15. novembar 2013. Dostupna na: [www.akk-ks.org/repository/docs/vendimk.i-MrikaKotorri.pdf](http://www.akk-ks.org/repository/docs/vendimk.i-MrikaKotorri.pdf)

- 39 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, str. 30. Priština, 2015.
- 40 UNPD Izveštaj Puls javnosti IX. Priština, april 2015. Dostupan na: [http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/pp9/PPR9\\_Anglisht.pdf](http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/pp9/PPR9_Anglisht.pdf)
- 41 Vlada Kosova, Program Vlade Republike Kosovo za period od 2011 – 2014, str. 27. Priština 2011.
- 42 Strategija reforme javne uprave, usvojena Odlukom Vlade br. 07/145, od 15. septembra 2010.
- 43 *Akcionni plan za primenu strategije reforme javne uprave za period od 2012-2014* (maj 2012). Usvojen od strane Među-ministarske komisije za reformu javne uprave 9. marta 2012.
- 44 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str.8. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2012.
- 45 Intervju sa Fatosom Mustafom, vršiocem dužnosti direktora Odeljenja za reformu javne uprave, Ministarstvo javne uprave. 21. maj 2015.
- 46 Vlada Kosova, Ministarstvo javne uprave, Sveobuhvatan izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu javne uprave za period od 2011-2014, str. 11. Priština, jun 2014.
- 47 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014. str. 11
- 48 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 8. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2012.
- 49 Ministarstvo javne uprave, nacrt strategije dostupan na: <https://map.rks-gov.net/institucion/Plan-and-Strategies/Strategija-e-RAP.aspx> Javna rasprava održana 29. jula 2015. <https://map.rks-gov.net/News/DEBAT-PUBLIK-PER-PROJEKT-STRATEGIJE-E-MODERNIZIMI.aspx>
- 50 Vlada Kosova, Ministarstvo javne uprave, Sveobuhvatan izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu javne uprave za period od 2011-2014, str. 11. Priština, jun 2014.
- 51 Evropska služba za spoljne poslove, Vizna liberalizacija sa Kosovom, Mapa puta. Blok 3: Dostupno na: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu\\_travel/visa\\_liberalisation\\_with\\_kosovo\\_roadmap.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf)
- 52 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 53 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8651>
- 54 Vlada Kosova, Program Vlade Republike Kosovo za period od 2015 – 2018, str. 37. Dostupan na: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Programi\\_i\\_Qeverise\\_2015-2018\\_\\_10\\_mars.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Programi_i_Qeverise_2015-2018__10_mars.pdf)
- 55 Član 437 –Neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza:
1. Svako lice, koje je prema zakonu obavezno da deklariše imovinu, prihode, poklone, druge materijalne dobiti ili finansijskih obaveza, a to ne uradi, kažnjava se novčanom kaznom i zatvorom do tri (3) godine. Krivično delo iz stava 1 ovog člana, smatra se da je počinjeno kada deklaracija nije dostavljena u roku koji je predviđen za dostavljanje deklaracije.
  2. Svako lice, koje je prema zakonu obavezno da deklariše imovinu, prihode, poklone, druge materijalne dobiti ili finansijskih obaveza, koje falsifikuje ili ne predstavi tražene podatke u deklaraciji, kažnjava se sa novčanom kaznom ili zatvorom od šest (6) meseci do (5) pet godina.
  3. Nedeclarisana vrednost imovine, prihoda ili druge imovinske dobiti, koja je nezakonito stečena, konfiskuje se.
- 56 <http://www.cohu.org/sq/zyre-antikorruption-reagime/Reagim-kunder-ndryshimit-te-nenit-437-te-Kodit-Penal-nga-Ministria-e-Drejte-sise-167>



# PRAVOSUDE

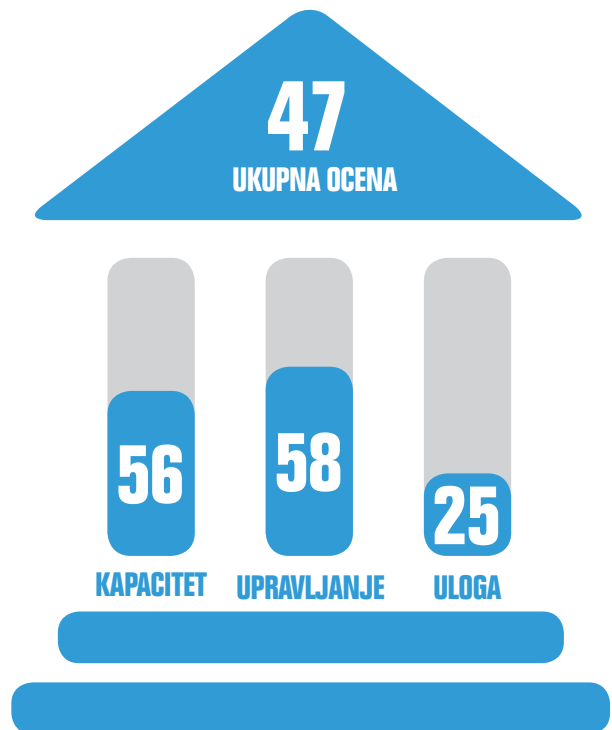
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**P**ravosudni sistem nije nezavisan i zbog toga nije u stanju da izvršava svoja ovlašćenja u borbi protiv korupcije. Skupština i Vlada vrše uticaj na pravosuđe. Skupština imenuje većinu članova Sudskog saveta Kosova (SSK). Međutim, Vlada, na osnovu zakonskih izmena i dopuna usvojenih u junu 2015. više nema nadležnost da odlučuje o tome koliko će iznositi dodeljena finansijska sredstva.

SSK je po zakonu samostalna institucija odgovorna za upravljanje sudovima. Mali budžet u poslednje četiri godine je učinio nemogućim za SSK da zaposli i plaća sudije i stručno osoblje. Generalno nedostaju ljudski kapital i odgovarajući radni uslovi, iako je uz podršku Evropske unije 2015. godine otvorena nova zgrada (poznata kao "Palata pravde") za smeštaj glavnih sudova i tužilaštava. Nadalje, Kancelarija disciplinskog tužioca nadležna za izricanje disciplinskih mera sudijama zbog kršenja etičkih pravila je kritikovana zbog nedostataka sredstava i netransparentnosti. Stoga, prvi korak napred je interni razvoj pravosuđa, zapošljavanje i stručno osposobljavanje većeg broja zaposlenih koji će raditi na slučajevima korupcije.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu pravosuđa, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## PRAVOSUĐE



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	100	25
	Nezavisnost	75	25
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	50	50
	Odgovornost	100	25
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Krivično gonjenje korupcije		25

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Sistem sudova na Kosovu se sastoji od osnovnih sudova, Apelacionog suda i Vrhovnog suda.<sup>1</sup> Osnovni sudovi su prvostepeni sudovi osnovani u sedam najvećih opština: Priština, Gnjilane, Prizren, Đakovica, Peć, Uroševac i Mitrovica.<sup>2</sup> Apelacioni sud je drugostepeni sud osnovan u Prištini, zadužen za razmatranje žalbi uložene na odluke i sukobe nadležnosti osnovnih sudova.<sup>3</sup> Oba suda imaju pet odeljenja koja se bave (1) trgovinskim stvarima, (2) upravnim predmetima, (3) teškim krivičnim delima, (4) opštim stvarima i (5) maloletnicima.<sup>4</sup>

Vrhovni sud je najviša sudska instanca odgovorna da presuđuje u podnescima i revizijama u odnosu na pravosnažne sudske odluke, definiše načela i pravne lekove koji zahtevaju jedinstvenu primenu, kao i u predmetima pod delokrugom Kosovske agencije za imovinu (KAI) i Kosovske povereničke agencije (KPA).<sup>5</sup> Ustavni sud je najviša instanca sudske vlasti koji utvrđuje da li su zakoni i opšti akti u skladu sa Ustavom.<sup>6</sup> Kosovo se u aprilu 2014. godine saglasilo oko novog mandata EULEX-a do juna 2016. godine i osnivanja privremenog Specijalnog suda za ratne zločine. Prema novom mandatu EULEX-a, na čelu svih institucija vladavine prava se nalaze kosovski zvaničnici.

## PROCENA

### RESURSI (PROPISI)

Ocena (U 2011: 75) (U 2015: 100)



**U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede odgovarajuće plate i uslove za rad pravosuđa?**

Zakoni i propisi su adekvatni u nastojanju da se osiguraju odgovarajuće zarade i radni uslovi u pravosuđu. Zakon o sudovima i Zakon o Sudskom savetu Kosova su u junu 2015. godine neznatno izmenjeni i dopunjeni. Zakon o sudovima

uređuje novu sudsku hijerarhiju (trostepenu) i zarade izjednačene s onima u Vladi. Osnovni sudovi, Apelacioni sud i Vrhovni sud zamenili su stari pravosudni sistem sastavljen od okružnih i opštinskih sudova.

Zakon i dalje ne zahteva fiksni deo javnog budžeta za pravosuđe. Sudski savet Kosova ima diskreciono pravo da pripremi i dostavi budžet Skupštini Republike Kosova (Skupštini).<sup>7</sup> U prethodnom zakonu, budžet je prvo morala da preispita i revidira Vlada pre nego što ga dostavi Skupštini.<sup>8</sup> To danas više nije slučaj jer SSK ima potpuno ovlašćenje da zahteva znatan budžet. Nakon što je odobren, SSK je taj koji ga izvršava u pogledu nadzora potrošnje, dodeljivanja sredstava i vođenja tačnih finansijskih računa.<sup>9</sup>

Zakonske odredbe kojima se uređuju zarade u pravosuđu su propisane Zakonom o sudovima. Propisuju istu hijerarhiju sudskih zarada izjednačenih s onima u Vladi kao što je navedeno u 2011. U novom zakonu formulacija reči "ekvivalentna s onim" je zamenjena s formulacijom reči "ne manjom od."<sup>10</sup> U Vrhovnom sudu, njegov predsednik zarađuje ne manje od premijera<sup>11</sup>, a sudije zarađuju ne manje od 90 odsto njihove stope zarade.<sup>12</sup> U Apelacionom sudu, njegov predsednik ne zarađuje manje od predsednika Vrhovnog suda, a sudije se isplaćuju ne manje od 90 odsto od stope njihove zarade.<sup>13</sup>

Za sve vannastavne aktivnosti (npr. predavanja i obuku), sudija se plaća samo 25 odsto od svoje osnovne zarade.<sup>14</sup> Zakon takođe propisuje važnu zakonsku odredbu protiv smanjenja zarada za sudije. U članu 29, stoji da se zarada sudije ne smanjuje tokom njegovog/njenog mandata, osim ako ne postoje izrečene disciplinske sankcije SSK.<sup>15</sup> Takve posledice se samo mogu javiti ako postoji slučaj nedoličnog ponašanja zbog kojeg SSK pokreće disciplinske mere privremenog smanjenja zarade u iznosu do 50 odsto.<sup>16</sup>

### RESURSI (PRAKSA)



**U kojoj meri pravosuđe ima odgovarajuće finansijske resurse i infrastrukturu da efikasno radi u praksi?**

Uprkos čvrstom pravnom okviru, sudovi i dalje imaju minimalne resurse i radne uslove za obavljanje svojih dužnosti kao što je predstavljeno u Studiji sistema nacionalnog integriteta (SNI) za



2011. godinu. Budžet nije dovoljan da nadoknadi operativne troškove, isplaćuje novoimenovane sudije i izgradnju sudnica.<sup>17</sup> Iako su zarade poprilično određene zakonom i isplaćuje ih SSK u istom iznosu kao i ministarske zarade,<sup>18</sup> ne postoji podsticaj da se dodele sredstva da se zaposli dodatno osoblje.<sup>19</sup>

Budžet je povećan za 4 miliona evra od 2010. godine. Budžet dodeljen pravosuđu u 2013. godini<sup>20</sup> iznosio je 18.032,000 evra, a u 2014. godini<sup>21</sup> 20.031,000 evra, uključujući i fondove i prihod od sudova. U 2013. godini, celokupan iznos budžeta je pokrio zarade 404 *odobrenih* sudija i 1.591 zaposlenog.<sup>22</sup> Po navodima reportera emisije Pravda na Kosovu, SSK do sada nikada nije uspeo da uposli sve odobrene sudije.<sup>23</sup> Ovaj iznos nije propisan zakonom da bude raspoređen specifičnim srazmernim udelom državnog budžeta. Međutim, u praksi je iznosio 1,19 odsto<sup>24</sup> u 2013. i 1,28 odsto u 2012. godini<sup>25</sup>.

Relativno mali budžet otežava SSK da zaposli *stručne saradnike* da pomažu sudijama u efikasnijem rešavanju sudskih predmeta kao deo strategije za smanjenje broja zaostalih predmeta. Sudovi već snose troškove kao posledica njihovog odsustva, po navodima Kosovskog pravnog instituta (KPI). Oni navode da sudija troši 70 odsto svog vremena baveći se tehničkim pripremama.<sup>26</sup> Osim toga SSK takođe nije uspeo da zadrži svoje sudije. Neodržano obećanje Ministarstva pravde za povećanje zarada sudija je dovelo do tronedelnog štrajka u martu 2015.<sup>27</sup> Kao posledica toga, 6.000 sudskih ročišta su morala da se otkazu.

Sekretarijat SSK navodi da je broj sudija pao sa oko 350 u 2011. godini na 316 u 2015.<sup>28</sup> Iako je 41 sudija imenovano maja 2015,<sup>29</sup> ovaj broj je po rečima SSK mnogo manji od broja sudija u drugim susednim zemljama u relativnom smislu.<sup>30</sup> Nekolicina sudija koji rade na predmetima je možda i glavni razlog zašto sudovi nisu bili efikasni u poslednje četiri godine. U 2013. godini, samo 419.422 predmeta je rešeno ili gotovo polovina od ukupnog broja podnesenih predmeta za tu godinu.<sup>31</sup> Ukupno, bilo je 885.677 predmeta uključujući i 363.506 onih koje su nasledili od prethodne godine i 522.171 novih primljenih predmeta u godini.<sup>32</sup>

Uslovi za rad u pravosuđu od 2011. godine su i dalje nepovoljni. Radni prostor je i dalje vrlo ograničen i nedostaje kancelarijski nameštaj i oprema.<sup>33</sup> Stare sudske zgrade nisu promenjene da odgovore novom sudskom modelu. Osnovni sudovi i dalje rade u zgradama opštinskih sudova iako je zakonom propisano da obavljaju veći broj dužnosti.<sup>34</sup> Ostali nedostaci uključuju nedostatak sudnica i prostorija za zaštitu svedoka.<sup>35</sup> Kosovski pravni institut smatra da je razlog zašto su sudovi neefikasni u održavanju rasprava, donošenju odluka i prevođenju dokumenata na vreme taj što su lišeni uslova za rad.<sup>36</sup>

Za poboljšanje uslova, EU i Vlada su sufinansirali projekat vredan 30 miliona evra za izgradnju Palate pravde.<sup>37</sup> Palata će

smestiti više od 1.000 članova osoblja iz 12 različitih pravosudnih institucija.<sup>38</sup> Međutim, ovaj projekat nije išao po planu. Bilo je potrebno skoro četiri godine da se projekat završi i pojavili su se brojni problemi odmah po otvaranju kompleksa: toaleti nisu u funkciji, nema grejanja i klimatizacije i takođe su prisutni tehnički problemi sa liftovima.<sup>39</sup>

Što se tiče osoblja, postoje mnogi problemi koji ukazuju da uprave suda nisu u stanju da obavljaju svoje dužnosti.<sup>40</sup> U sudovima nedostaje institucionalna kultura, standardi i disciplina. Više od polovine sudija, tužilaca i advokata su stariji od 50 godina, doksu samo 10 odsto mlađi od 35 godina.<sup>41</sup> Osoblje je i dalje naviklo da komunicira lično, a ne u pisanom obliku.<sup>42</sup> Puno osoblje je nekvalifikovano i neiskusno jer nemaju odgovarajuće obrazovanje. Prema rečima direktora Kosovskog pravnog instituta, oni dolaze sa univerziteta na kojima postoje minimalni standardi i nemaju pravnu obuku pre nego što diplomiraju.<sup>43</sup>

U poslednjih nekoliko godina bilo je mnogo mogućnosti za obuku koje su nudile domaće i međunarodne organizacije. Kosovski institut za pravosuđe (KIP) je bio aktivan u osmišljavanju programa obuke i aktivnosti za sudije i tužioce. Ima programe obuke o početnom pravnom obrazovanju i kontinuiranom pravnom obrazovanju. Prethodni je osmišljen za obuku sudija pre nego što počnu sa obavljanjem svojih funkcija.<sup>44</sup> Potonji je za obuku sudija u zadovoljavanju potreba i očekivanja nezavisnog i profesionalnog pravosuđa.<sup>45</sup>

KIP u koordinaciji sa SSK<sup>46</sup> je takođe odgovoran za organizovanje i ocenjivanje sudija za preparni ispit i programe obuke. Treninzi pokrivaju različite teme od upravljanja predmetima i planiranja do više specijalističkih studija slučaja kao što su nasilje u porodici ili maloletnička delinkvencija.<sup>47</sup> U 2011. godini, bilo je 78 aktivnosti obuke u organizaciji KIP-a kao deo njegovog kontinuiranog programa pravnog obrazovanja, pored mnogih studijskih poseta organizovanih u inostranstvu.<sup>48</sup> Prema KIP, aktivnosti obuke su porasle na više od 110 u 2014. godini.<sup>49</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA 2011 **100** 2015 **75**

**U kojoj meri je pravosuđe nezavisno po zakonu?**

Ustav i zakoni garantuju u velikoj meri da je pravosudni sistem nezavisan. Nedavno su određene odredbe zakona osporavane zbog davanja prevelikih ovlašćenja Skupš-

tini u izboru članova SSK. Ustav propisuje da su sudije<sup>50</sup> i tužioci<sup>51</sup> nezavisni i nepristrasni u obavljanju svojih funkcija.<sup>52</sup> Sudije se imenuju doživotno i zabranjeno im je pridruživanje bilo kojoj političkoj aktivnosti ili stranci.<sup>53</sup> Uloga je SSK da očuva takvu nezavisnost sudstva. Konačnu odluku o imenovanju ili razrešenju sudija može osporiti predsednik Kosova samo ako postoji povreda postupka.

Po zakonu, SSK je nezavisna institucija odgovorna za zapošljavanje i imenovanje sudija.<sup>54</sup> Njegova uloga je i da pokrene disciplinske mere i premesti sudije pored svoje uloge obavljanja sudske inspekcije i upravljanja sudovima.<sup>55</sup> Savetu svom sastavu ima 13 članova sa profesionalnim iskustvom u pravosuđu i izabrani su na pet godina. Ustav propisuje da pet članova SSK neposredno imenuju sudovi, dok preostalih osam članova imenuje parlament.<sup>56</sup> *Vladajuća većina* u parlamentu ukazuje na to da SSK nije potpuno nezavisan. To je u suprotnosti sa Venecijanskom komisijom koja smatra da sudovi treba da imaju većinu u Sudskom savetu.<sup>57</sup>

Politička zavisnost SSK-a nije viđena kao problem sve do kraja avgusta 2014. godine kada je mandat tri dodatna člana Saveta istekao.<sup>58</sup> Od tada, SSK nema *quorum* za donošenje važnih odluka (npr. upošljavanje novih sudija i osoblja). U međuvremenu, Skupština nije pokazala nikakve inicijative da imenuje puno članstvo Saveta i ne postoji pravilnik za izbor novih članova Saveta.<sup>59</sup> Biće teško u bliskoj budućnosti pokrenuti bilo koju pravnu promenu u skladu sa načelima Venecijanske komisije jer će za tako nešto biti potrebna (2/3) većina glasova Skupštine za promenu Ustava.

Sudije imenuje, ponovno imenuje i razrešava dužnosti predsednik Kosova na predlog SSK.<sup>60</sup> SSK predlaže kandidate na osnovu otvorenog procesa i zasluga uzimajući u obzir i rodnu ravnopravnost i etnički sastav.<sup>61</sup> Zakon o sudovima propisuje da kandidat mora da ispunjava sledeće kriterijume: da je državljanin Kosova i ima najmanje 25 godina, ima važeću diplomu diplomiranog pravnika, položen pravosudni i sudski ispit, visoki profesionalni ugled i integritet, čistu krivičnu evidenciju i najmanje tri godine iskustva u pravnoj struci i da je kandidat prošao proces evaluacije.<sup>62</sup>

Važna odredba o stručnom osposobljavanju sudija se promenila u novom zakonu. Sada se traži da se sudijama tokom početne obuke ne dodeljuju predmeti.<sup>63</sup> Imenovanje će na kraju zavisiti od evaluacije nakon rezultata početnog programa obuke. Osim toga, u novom zakonu, dodatne kvalifikacije u smislu pravnog iskustva su manje zahtevne nego što je to bio slučaj u prošlosti u zavisnosti od nivoa suda i odeljenja. U prethodnom zakonu, bilo je potrebno 10 godina pravnog iskustva za sudije u Apelacionom sudu, dok je 15 godina pravnog iskustva bilo potrebno za imenovane sudije u Vrhovnom sudu.<sup>64</sup> Danas gotovo je potrebno pola od toga - pet godina za sudiju Apelacionog suda i osam godina za sudiju Vrhovnog suda.<sup>65</sup>

Prvobitni mandat za novoimenovane sudije je tri godine, a po ponovnom imenovanju on/ona predsedava sudskim postupcima do svog penzionisanja.<sup>66</sup> Do sada, 88 sudije su dobile stalni mandat.<sup>67</sup> Na neki način, sigurnost posla nije problem ako je proces reizbora uspešno završen, proces koji zahteva rigorozan prijemni ispit i dodatne aktivnosti obuke.<sup>68</sup> Stoga, nema pretnje od proizvoljnog raskida ugovora. Sudija se može ukloniti sa dužnosti samo zbog osude za teško krivično delo ili zanemarivanje dužnosti.<sup>69</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

### U kojoj meri pravosuđe radi bez uplitanja vlade ili drugih činilaca?

U poslednje četiri godine, pravosudni sistem je patio od uplitanja vlasti. Očekuje se da će se stanje malo poboljšati u skladu sa novim zakonima usvojenim u junu 2015. godine. Do sada, budžet je bio u potpunoj kontroli vlade. Drugim rečima, vlada je imala konačno ovlašćenje da odluči koliko SSK može da potroši svake godine bez ozbiljnog osporavanja Skupštine. Osim svoje kontrole nad budžetom, prema SSK-a, vlada je išla toliko daleko da je vršila transakcije sa računa SSK bez ikakvog odobrenja ili obaveštavanja Saveta.<sup>70</sup>

SSK je izložen riziku *političkog pregovaranja* pošto četiri od devet njegovih članova sudija bira Skupština.<sup>71</sup> Ovo otežava SSK da deluju samostalno u imenovanju članova i sudija na osnovu jasnih i profesionalnih kriterijuma. Kosovski pravni institut je istakao da često političke stranke pregovaraju u tajnosti i predlažu kandidate koji će imati više sluha za interese određene političke stranke nakon imenovanja.<sup>72</sup>

Pravosuđe je takođe predmet neprimerenih spoljnih uticaja u sudskim postupcima. EULEX istrage visokih političkih funkcionera za ratne zločine krajem 1990-ih su bile pod stalnim političkim pritiskom (npr. izjave u vezi sa ratnim zločinima u "Slučaju Klečka" i "Drenička grupa").<sup>73</sup> Najeklatantniji primer su politički pokušaji u "slučaju Kiqina" koji je već iscrpeo sve korake sudskih postupaka.<sup>74</sup> Zakonodavci su prvobitno predložili ad hoc parlamentarnu komisiju da ispita tvrdnje o kršenju ljudskih prava. Njihov predlog se smatrao političkim i na kraju je odbačen marta 2013. nakon teškog pritiska predstavnika EU i SAD-a.<sup>75</sup>

EULEX je takođe sumnjao u političko uplitanje u pravosuđe. U januaru 2014. godine izdao je dopis upozorenja da lokalne

pravosudne institucije nisu bile u stanju da preuzmu odgovornost na određenim predmetima koji su uključivali politički uticaj.<sup>76</sup> Najrelevantnija situacija se odnosi na hapšenja političara i visokih javnih funkcionera u vezi optužbi za korupciju koje u završnici nisu dovedeni do kakvih konkretnih rezultata ili krivičnih osuda, što ukazuje da su bile politički motivisane.<sup>77</sup> Na kraju, po rečima aktiviste iz Čohu, mnoge političke ličnosti su puštene ili im je određen kućni pritvor zbog nedostatka uverljivih dokaza.<sup>78</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka pravosuđa?***

Zakon o sudovima ima opšte zakonske odredbe u vezi sa transparentnošću sudstva. To zahteva da su sve odluke Apelacionog suda<sup>79</sup> i Vrhovnog suda dostupne javnosti<sup>80</sup>, u najmanju ruku na veb stranicama SSK.

U novom Zakonu propisano je da svi sudovi moraju da objave svoje konačne presude na svom zvaničnom sajtu, "u roku od šezdeset (60) dana od dana kada je odluka postala pravosnažna."<sup>81</sup> U načelu, pravni okvir zahteva da sudske rasprave budu otvorene za javnost<sup>82</sup> i poziva na transparentniju upravu suda.<sup>83</sup> Nadalje, pojedine odredbe propisane u Krivičnom zakoniku zahtevaju od osnovnih sudova da nadgledaju krivične istrage dodeljivanjem predmeta na objektivni i transparentan način počevši od prethodnog postupka pa sve do suđenja sudije pojedinca.<sup>84</sup>

SSK je dužan u skladu sa Ustavom da pripremi i predstavi svoj godišnji izveštaj Skupštini.<sup>85</sup> Osim toga, mora da učini dostupnim javnosti sve svoje aktivnosti i odluke. Sastanci SSK su otvoreni za javnost i dnevni red mora biti dostavljen 24 sata pre sastanka.<sup>86</sup> Aktivnosti koje mogu biti organizovane na zatvorenim sastancima uključuju: lična pitanja koja se tiču sudije i osoblja, informacije koje su osetljive i nisu javne, istrage koje su u toku za nedolično ponašanje ili bilo koje kriminalne aktivnosti, procenu učinka sudija i vlasničkih informacija.<sup>87</sup>

Sudije su dužne da obelodane informacije o svojoj imovini i da ih učine dostupnim svake godine Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija) jer se smatraju višim javnim

zvaničnicima. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika propisuje pravne uslove i procedure za sudije da prijave svoju imovinu, prihode i poklone Agenciji.<sup>88</sup> To može uključivati nekretninu, imovinu u vrednosti većoj od 5.000 evra, akcije u privrednim društvima, hartije od vrednosti i ušteđevinu u bankama i drugim finansijskim institucijama, finansijske obaveze i godišnji prihod.<sup>89</sup>

Javnim službenicima, uključujući sudije, zabranjeno je da traže ili prihvataju poklone ili druge usluge koje mogu imati uticaj na obavljanje njihovih dužnosti.<sup>90</sup> Postoji izuzeci samo za protokolarne ili prigodne poklone koje donose strani predstavnici i organizacije tokom posete ili događaja. Ovi protokolarni pokloni nakon evidentiranja automatski postaju institucionalna imovina.<sup>91</sup> Neprijavlivanje imovine ili lažno prijavljivanje Agenciji se klasifikuje kao krivično delo prema novom Krivičnom zakoniku koji je stupio na snagu u januaru 2013. godine.<sup>92</sup>

Pored Agencije, SSK igra važnu ulogu u osiguravanju da sudije prijave svoju imovinsku kartu odnosno imovinu i učine je dostupnom na godišnjoj osnovi. To se zahteva u skladu sa Etičkim kodeksom iz 2006. da sudije obaveste SSK o svojoj imovini, npr. bankovnim računima, deonicama, obveznicama, kućama i motornim vozilima.<sup>93</sup> Pored toga, pokloni i usluge su zabranjene Etičkim kodeksom iz 2006. u skladu s pravilom br. 9/B u vezi sa predmetom na sudu.<sup>94</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri u praksi javnost ima pristup informacijama i aktivnostima pravosuđa?***

Sudski sistem je relativno transparentan kao što je to bio slučaj i u 2011. Do danas, ima funkcionalnu veb stranicu na kojoj se nalaze informacije o opštim statistikama predmeta, odlukama, aktivnostima i ukupnoj potrošnji. Veb stranica ne zadovoljava osnovne potrebe javnosti pošto nije sveobuhvatna u pružanju detaljnih izveštaja o sudskim odlukama. Stoga, sudske presude nisu javne, a statističke izveštaje je teško razumeti. Prema rečima direktora za preispitivanje sudskog učinka, statistički izveštaji pružaju samo brojke bez njihovog narativnog dela.<sup>95</sup>

Nema pouzdanog pristupa informacijama o sudskoj statistici, sudskim postupcima i presudama. Glavni razlog za to, kako

navodi aktivista civilnog društva iz organizacije Çohu, je da sudovi nemaju pouzdan mehanizam za praćenje.<sup>96</sup> On objašnjava da postoji statistička praznina za ono što je evidentirano na terenu, u sudovima i dostavljeno SSK.<sup>97</sup> Kosovski pravni institut ukazuje na to da postoji statistička neusklađenost zbog nedostatka resursa i saradnje između pravosudnih institucija u usklađivanju svih podataka.<sup>98</sup> Takođe postoji veliki broj slučajeva korupcije koji su ili neregistrovani ili kasno registrovani u mehanizmu za praćenje.<sup>99</sup>

Pravosuđe nema pouzdan mehanizam za praćenje slučajeva pod istragom i onih zaključenih.<sup>100</sup> Prošlo je dve godine od IKT projekta o upravljanju predmetima i informacionom sistemu (ISUP) koji je pokrenut uz podršku Ambasade Norveške na Kosovu. Ideja iza ovog projekta je da se poboljša efikasnost i transparentnost pravosudnog sistema.<sup>101</sup> Troškovi projekta iznosili su 6,6 miliona evra za vremenski period od četiri godine.<sup>102</sup> Pripremna faza pružanja skupa detaljnih funkcija ISUP je završena. Projekat je u završnoj fazi testiranja sistema, obuke sudija i tužilaca kako da ga koriste i u raspoređivanju po sudovima i tužilaštvima.

U međuvremenu, SSK je preduzeo mnoge inicijative da poboljša odnose s javnošću. Na primer, potpisao je mnoge memorandume o razumevanju sa civilnim društvom i medijskim kućama.<sup>103</sup> Takođe je osnovao kancelarije za informisanje i imenovao službenike za odnose sa medijima u svim sudovima širom zemlje.<sup>104</sup> Prema rečima reportera iz emisije Pravda na Kosovu, danas postoje video snimci ročišta.<sup>105</sup> Mnogi aktivisti civilnog društva su zadovoljni načinom na koji je SSK uspeo postepeno da stvori politiku otvorenih vrata u poslednje četiri godine. Međutim, mnogo toga je još poželjno, s obzirom da sudovi i dalje nemaju veb stranice i ne odgovaraju na zahteve medija na vreme.<sup>106</sup>

Kada je u pitanju imovinska karta i prijavljivanje prihoda, sudije moraju svoju celokupnu imovinsku kartu da dostave Agenciji kao što je propisano zakonom i mogu da se terete za krivično delo ako to ne učine. Agencija ažurira informacije o bogatstvu i prihodima svih visokih zvaničnika na godišnjoj osnovi koji su dostupni javnosti na uvid.<sup>107</sup> Do sada, Agencija nije prijavila nikakve probleme u vezi sa prijavljenim imovinskim kartama sudija. U 2014. godini, 99,74 odsto javnih zvaničnika je prijavilo svoju imovinsku kartu i ukupno 3.030 visokih zvaničnika.<sup>108</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA 2011 **100** 2015 **100**

***U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da pravosuđe izveštava i odgovora za svoje postupke?***

Zakoni koji uređuju sudsku odgovornost su sveobuhvatni. Sadašnji pravosudni sistem se sastoji od sudova u tri instance, uključujući osnovne sudove, Apelacioni sud i Vrhovni sud. U svakoj sudskoj instanci sve stranke imaju pravo da se žale na odluke višim sudskim instancama.<sup>109</sup> Svoje probleme mogu takođe da upute Ustavnom sudu. Ustav garantuje pravo na izjavljivanje žalbe na odluku bilo kojeg suda.

Ustav daje punu vlast na Kosovu SSK da obavlja pravosudne inspekcije i upravlja sudovima.<sup>110</sup> SSK ima ključnu ulogu da poziva sudije na odgovornost zbog nedoličnog ponašanja ili nedoličnog postupanja u njihovom odlučivanju nakon čega se pokreće disciplinski postupak. Nedolično ponašanje se definiše kao osuda krivičnog dela, neizvršavanje ili zloupotreba funkcija i kršenje Etičkog kodeksa.<sup>111</sup> Postoje dve važne institucije koje olakšavaju ovaj proces, Kancelarija disciplinskog tužioca (KDT) i Disciplinska komisija.

KDT je zasebna i nezavisna institucija izabrana od strane SSK i Tužilačkog saveta Kosova (TSK), odgovorna za istragu sudija, kada postoji osnovana sumnja ili pritužba zbog nedoličnog ponašanja.<sup>112</sup> KDT ima pravo da istraži sva pitanja i iz pribavljenih dokaza odluči da li će se pokrenuti disciplinski postupak pred Disciplinskom komisijom SSK.<sup>113</sup> U sastavu KDT-a nalaze se direktor, zastupnici, inspektori i rukovodeći kadar odgovorni da podnose izveštaj Sudskom Savetu Kosova i Tužilačkom savetu Kosova godišnje o svom radu i troškovima.<sup>114</sup>

Disciplinska komisija SSK se sastoji od tri člana koje imenuje SSK.<sup>115</sup> Disciplinska komisija donosi konačnu odluku o tome da li da se odrede ili ne odrede sankcije ili ako nešto nije u skladu s pravilima i postupcima predviđenim disciplinskim postupkom.<sup>116</sup> Disciplinske mere koje se mogu izreći uključuju ukor, privremeno smanjenje zarade i predlog za razrešenje sudije.<sup>117</sup> Žalbe protiv Disciplinske komisije mogu se podneti (SSK) u roku od 15 dana od dana prijema konačne odluke.<sup>118</sup> Pravne diskrecije koje opravdavaju ulaganje žalbe uključuju kršenje zakona ili bilo kojeg disciplinskog postupka i pogrešne ili nepotpune dokaze.<sup>119</sup>

Imunitet se ne odnosi na korupciju i druga krivična dela. Sudije imaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanske tužbe

i otkazima za postupke i odluke donesene u okviru svojih nadležnosti.<sup>120</sup> Međutim, ne postoje zakonske odredbe u Ustavu ili odgovarajućim zakonima koje štite sudije od krivičnih dela. Sudije nemaju imunitet čak ni od međunarodnog prava u skladu sa članom 107 Ustava.<sup>121</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri pripadnici pravosuđa u praksi moraju prijaviti i biti odgovorni za svoje postupke?***

Pravosudni sistem nije postao odgovorniji u praksi od 2011. SSK nije u potpunosti efikasan i nezavisan u istrazi žalbi i izricanju sankcija. KDT-u nedostaju ljudski resursi i finansijski kapacitet za sprovođenje istraga zbog bilo kakvog nedoličnog ponašanja sudije prema SSK.<sup>122</sup> Osim toga, deo problema je u tome da KDT zavisi kako od Sudskog tako i od Tužilačkog saveta. Oni imaju konačnu odluku u pogledu toga koje i na koga se primenjuju disciplinske mere. U praksi, postoji rizik da odlučivanje nije objektivno imajući u obzir i to da postoje ograničene provere o sukobu interesa.

Disciplinska komisija je kritikovana za određivanje lakših disciplinskih mera. U 2013. godini, na primer, bilo je 23 odluka, od kojih su polovina bile opomene i privremena smanjenja plata (11 ukupno), dok nije bilo otpuštanja.<sup>123</sup> KDT je posebno spora<sup>124</sup> i zatvorena<sup>125</sup> u istraživanju i deljenju svojih konačnih odluka javnosti ili čak uključenim strankama o tome da li sudija treba biti kažnjen ili ne. Ovo ometa sudsku odgovornost pošto su sudije često poznate po izradi kompleksnih ili nekonzistentnih odluka u suprotnosti sa zakonom.<sup>126</sup>

U mnogim slučajevima KDT je potrebno devet meseci da istraži i donese konačnu odluku.<sup>127</sup> Kada su odluke donesene i sankcije izrečene, SSK ne uspeva da evidentira i nadgleda da li se primenjuju (npr. imenovanje člana koji je već pod disciplinskim merama).<sup>128</sup> U teoriji, disciplinske mere imaju za cilj da pozovu na odgovornost sudije u izricanju pravde blagovremeno. Međutim, u praksi nisu bili efikasni prema navodima aktiviste iz građanskog društva Čohu, posebno u smanjivanju broja slučajeva (11.000) sa rokom zastarelosti.<sup>129</sup>

Prema izveštaju procene Saveta Evrope primena Etičkog kodeksa TSK i SSK i dalje je slaba, posebno u pogledu disciplinskog postupka.<sup>130</sup> Baza podataka sa svim informacijama

koje je dostavio KDT disciplinskoj komisiji još uvek nije razvijena kao što je to slučaj u Policijskom inspektoratu Kosova.<sup>131</sup> Oni imaju bazu podataka koja se povremeno ažurira statističkim podacima o disciplinskim merama. Osim toga, disciplinske mere se ne primenjuju dovoljno i ne postoji strogi mehanizam za praćenje sprovođenja etičkih pravila i disciplinskih postupaka.<sup>132</sup>

Ipak, inicijative za jačanje disciplinskih mera su u toku. Nedavno, došlo je do određenog napretka u zaštiti podnosioca žalbi i pružanju prihvatljivih pravnih lekova. Na primer, KDT je stvorio funkcionalni mehanizam za pritužbe uz podršku Centra za obuku i resurse u zastupanju (ATRC) za građane, koji mogu da ih učitaju na internet obrazac i ispune ga sa relevantnim informacijama.<sup>133</sup> U međuvremenu, Ministarstvo pravde je već počelo sa izmenama zakona u vezi sa novim funkcionisanjem KDT potpuno nezavisnog od SSK i TSK.<sup>134</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

75

***U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet članova pravosuđa?***

Sudski integritet je prilično uređen i postoji niz zakona i etičkih kodeksa koji zahtevaju da sudije budu profesionalne. Pored starog Kodeksa etike i profesionalnog ponašanja za sudije (2006), SSK je usvojio u oktobru 2012. godine Kodeks koji se odnosi samo na članove Saveta.<sup>135</sup> Međutim, ovi disciplinski propisi su stari i na osnovu navoda Izveštaja o ostvarenom napretku Evropske komisije za 2014. treba da se ažuriraju.<sup>136</sup> Osnova kritika Evropske komisije je da Kodeksi ne preciziraju sve radnje detaljno, iako "pružaju dobru osnovu da se protumači ono što čini nedolično ponašanje."<sup>137</sup>

Kodeks etike i profesionalnog ponašanja sudija (2006) je univerzalni dokument koji se odnosi na sve sudije i oslanja se na međunarodne principe vezane za ljudska prava, jednaku pravdu, i pretpostavku nevinosti.<sup>138</sup> Isti zahteva da sudije imaju visoke profesionalne standarde, obavljaju svoje dužnosti nepristrasno i savesno, izbegavaju potencijalne sukobe interesa i poštuju zakon.<sup>139</sup> Kodeks SSK važi samo za njegove članove, ali ima isti ton. Od članova Saveta se osim toga zahteva da poštuju princip kolektivnog odlučivanja i zajedničkih odgovornosti u ime SSK.<sup>140</sup>

Dva dodatna mehanizma koji osiguravaju sudski integritet su (1) pravo građana da ulože žalbu na odluku suda i (2) sprečavanje sukoba interesa za sudiju da obavlja svoju dužnost. Pravo na žalbu na sudsku odluku je zaštićeno Ustavom<sup>141</sup> i Zakonom o sudovima<sup>142</sup>. Apelacioni sud ima nadležnost da obelodani sve žalbe na odluke koje izdaju osnovni sudovi.<sup>143</sup> Međutim, kada se radi o parničnim pitanjima, Vrhovni sud je nadležan da preispita i sudi u predmetu.<sup>144</sup>

Sudski integritet je dalje zaštićen zbog postojanja mnogih zakona koji uređuju sukobe interesa, razmenu poklona i gostoprimitstvo za sudije. Zakon o sprečavanju sukoba interesa određuje pravila i odgovornosti kako da se identifikuju, tretiraju i rešavaju slučajevi sukoba interesa.<sup>145</sup> Sukobi interesa odnose se na privatne interese sudije koji "može uticati" na objektivnost, legitimnost i transparentnost službene dužnosti /funkcije sudije.<sup>146</sup> Važne aktivnosti koje su ograničene ovim zakonom su razmena darova i nagrada.<sup>147</sup>

Komisija za normativna pitanja trenutno radi na izradi novog Etičkog kodeksa za sudije i očekuje se da će doći do Saveta na usvajanje.<sup>148</sup> Međutim, malo je verovatno da će se ovaj novi Kodeks baviti specifičnim odredbama u vezi sa primanjem poklona, nespojivosti funkcije i dodatnih aktivnosti koje je preporučio Savet Evrope u svom Izveštaju procene za 2013.<sup>149</sup> Očekuje se da će novi Predlog kodeksa urediti "spoljno zapošljavanje" sudija. Ali, s obzirom da je podzakonski akt, njegovo izvršenje će biti problem po navodima tima za procenu.<sup>150</sup> Stoga, spoljno zapošljavanje treba urediti primarnim zakonodavstvom.

Načelo sukoba interesa je problem pošto nije u skladu sa Krivičnim zakonikom na isti način kao što su pokloni i nagrade regulisane kao krivično delo prema Zakonu o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika. Kao što je navedeno u Izveštaju Evropske komisije o ostvarenom napretku, ova pravna praznina može dovesti do mnogih problema s obzirom da je u 2013. bilo preko 1.400 viših javnih službenika [uključujući sudije] koji su imali višestruke funkcije finansirane iz kosovskog budžeta.<sup>151</sup> Ovo nije krivično delo, međutim, može biti rizik od sukoba interesa, naročito za sudije i tužioce.<sup>152</sup>

## INTEGRITET (PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

50

### U kojoj meri je integritet predstavnika pravosuđa obezbeđen u praksi?

Integritet pravosuđa se pogoršao u poslednje četiri godine. Osmo izdanje projekta Puls javnosti u organizaciji UNDP-a pokazuje da je 2014. zadovoljstvo javnosti pravosudnim sistemom opalo sa 38 odsto u aprilu na 23 odsto u novembru.<sup>153</sup> Aktivista civilnog društva i direktor ATRC upućuje se na selektivni pravosudni sistem kako bi objasnio zašto ima toliko nepoverenja javnosti u pravosuđe.<sup>154</sup> Po njegovom mišljenju, pravda nije jednaka i pravedno ponuđena svim građanima, što ukazuje na to da sudije i političari donose svoja pravila i da ih krše kada i ako je to potrebno.<sup>155</sup>

Pravosuđe redovno podnosi izveštaje Agencije. U 2014. godini, svih 351 sudija je prijavilo svoju imovinu (u martu).<sup>156</sup> U svom godišnjem izveštaju, Agencija navodi da nije bilo nijednog slučaja korupcije koji uključuje sudiju. Što se tiče sukoba interesa, od 264 slučajeva koje je prijavio Agenciji, uključeno je bilo samo 13 sudija i tužilaca (ili manje od 5 odsto).<sup>157</sup> Javni zvaničnici koji su bili više izloženi sukobu interesa uključuju opštinske vlasti (126 slučajeva ili 48 odsto) i službenike centralne vlade (67 slučajeva ili 26 odsto).<sup>158</sup>

Međutim, mnogi aktivisti građanskog društva su kritikovali ulogu Agencije u garantovanju integriteta u pravosuđu. Glavni problem prema aktivisti civilnog društva i direktoru Čohu je da se imovina koju sudije prijavljuju ne kontroliše i na taj način gotovo da i nema utvrđenih povreda.<sup>159</sup> Sigurno je da li Agencija ima kapacitet za proveru porekla i sigurnost njihove imovine, ali postoje dva važna ograničenja. Agencija nema pravni pristup (1) bankovnim računima javnih zvaničnika i (2) bogatstvu u inostranstvu.<sup>160</sup> Ovo čini nemogućim da se istraži i sankcioniše. Stoga, nisu preduzete nikakve pravne mere ni za jednu optužbu Agencije.

U izveštaju procene borbe protiv korupcije Saveta Evrope, pitanje sukoba interesa se pojavilo u odnosu na statističke podatke koje deli Agencija koji ukazuju da posebno sudije, obavljaju "istovremeno nekoliko plaćenih funkcija van radnog vremena."<sup>161</sup> Pitanje javnih i privatnih plaćenih poslova koje obavljaju sudije je raspravljano na sastanku Savetodavne grupe Sistema nacionalnog integriteta za 2015. održanom u novembru 2014. godine. Laura Pula iz TSK izrazila je zabrinutost u pogledu angažmana sudija i tužilaca u nastavi na privatnim i javnim univerzitetima tokom svog redovnog radnog vremena.<sup>162</sup>

Kosovski pravni institut objašnjava da se sudije osećaju previše lagodno dok se upuštaju u vansudske aktivnosti koje su stalno pod lupom javnosti i to dovodi do dalje rasprave i analize da li je to legitimno ili ne.<sup>163</sup> Reporter Pravde na Kosovu kaže da ne postoji mehanizam za sukobe interesa u praksi budući da Kodeks nije specifičan o određenim stvarima (npr. radno vreme za sudiju).<sup>164</sup> To je razlog zašto postoje mnogi slučajevi sukoba interesa koji se ne prate i prijavljuju čak i od strane Kancelarije disciplinskog tužioca.

## KRIVIČNO GONJENJE KORUPCIJE

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije kroz krivično gonjenje i druge aktivnosti?***

Pravosuđe je i dalje neefikasno u svojoj borbi protiv korupcije prema sprovedenim ocenama međunarodnih i lokalnih organizacija, uključujući Evropsku komisiju, Ujedinjene nacije i građansko društvo. Kao što je navedeno u Izveštaju Evropske komisije o ostvarenom napretku za 2014. ne postoji evidencija o krivičnom gonjenju korupcije,<sup>165</sup> uprkos nastojanjima Sudskog saveta Kosova (SSK) i drugih institucija da ih učine prioritetnim.

Glavni razlozi zašto su sudije tako neefikasni je dobro utvrdio Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike (KIPRED). Oni (1) nemaju kapacitete, i (2) ustručavaju se da se bave slučajevima korupcije koji su ili sofisticirani ili uključuju političke lidere visokog profila koji su optuženi za korupciju.<sup>166</sup> Do sada, najozbiljnija presuda Osnovnog suda u maju 2013. godine osudila je bivšeg načelnika Operativne grupe za borbu protiv korupcije, Nazmia Mustafija na kaznu zatvora u trajanju od pet godina. On je proglašen krivim za primanje mita za oduzicanje od tužbi u istrazi koja je bila u toku u 2012. godini.<sup>167</sup>

Broj slučajeva vezanih za korupciju izvedenih pred lice pravde je mali i u padu. U svom izveštaju u vezi sa sudskim integritetom, UNDOC je otkrio da su osude za korupciju pale sa 103 u 2009. godini na 52 u 2012.<sup>168</sup> Uloga je tužilačkih institucija da pokrenu optužbe za korupciju na osnovu verodostojnih dokaza kako bi sudovi radili svoj posao. Međutim, sudovi su neefikasni u svom radnom učinku. KPI je naveo da je od januara do septembra 2014. godine bilo zaključeno samo 152 slučajeva korupcije od 599.<sup>169</sup>

Izveštaji SSK su preširoki i ne daju zasebne podatke o slučajevima vezanim za korupciju. Konačno je na građanskom društvu da traži detaljne informacije *lično* pošto se ne objavljuju na internet stranici. Oni koji su aktivniji u praćenju učinka pravosuđa u borbi protiv korupcije osim organizacija građanskog društva su KPI, Çohu i FOL. Uz njihovu pomoć u traženju informacija od SSK o slučajevima korupcije za 2014. godinu, prijavili su neke uznemirujuće statistike od manje od 35 odsto slučajeva koji su rešeni.<sup>170</sup> Od 655 slučajeva za 2014. godinu, samo 229 su bili zaključeni dok je preostalih (426) slučajeva preneseno u 2015.

Pravosuđe ima stručnost i iskustvo da pokrene reforme za poboljšanje. Međutim, za sada ne postoji politička volja da to bude moguće. Savet za borbu protiv korupcije koji je 2012. godine oformila predsednica je počeo sa radom, ali i dalje je poželjno sistematsko praćenje sprovođenja njegovih preporuka.<sup>171</sup> Do sada, nema konkretnih rezultata i javna percepcija ostaje skeptična u pogledu uloge pravosuđa u borbi protiv korupcije.

## PREPORUKE

- > **Vlada bi trebalo da pokrene, a Skupština bi trebalo da usvoji amandmane na Ustav kako bi se osiguralo da većinu članova SSK biraju njihove kolege.**
- > **SSK bi trebalo da unapredi funkcionalni sistem upravljanja predmetima, izveštavanja i dostupnosti statističkih podataka.**
- > **SSK bi trebalo da uspostavi funkcionalni sistem nasumičnog dodeljivanja predmeta na osnovu niza faktora: predmetne specijalizacije, položaja u službi, obima posla i potencijalnih sukoba interesa.**
- > **SSK bi trebalo da uspostavi bazu podataka u koju bi se vršio upis i ažuriranje disciplinskih prekršaja, kako bi se pratila odgovornost sudija.**

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 4, 24. avgust 2010, str. 2.
- 2 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br.03/ L-199, Zakon o sudovima, član 9, 24. avgust 2010, str. 3.
- 3 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 18, 24. avgust 2010, str. 7.
- 4 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/ L-199, Zakon o sudovima, član 12, 24. avgust 2010, str. 5.
- 5 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 22, 24. avgust 2010, str. 9.
- 6 Ustav Republike Kosovo, član 112, str. 41.
- 7 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05/L-033, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Sudskom savetu Kosova, član 9, 30. jun 2015, str. 5.
- 8 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 15. 3. nov. 2010, str. 7.
- 9 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03 /L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 15. 3. nov. 2010, str. 7.
- 10 Službeni list Republike Kosovo, br. 17, Zakon br. 05 / L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 11. 30. jun, 2015, str. 4.
- 11 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 29. 24. avgust 2010, str. 12.
- 12 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05 /L-032, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudovima, član 11, 30. jun, 2015, str. 4.
- 13 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima. Član 29. 24. avgust 2010, str. 12.
- 14 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05/L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 32, 30. jun, 2015, str. 4.
- 15 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima. Član 29. 24. avgust 2010, str. 12.
- 16 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 37, 3. nov. 2010, str. 15.
- 17 Radna grupa za evropske integracije. Maj 2012, str. 22.
- 18 Radna grupa za evropske integracije. Maj 2012, str. 14.
- 19 Radna grupa za evropske integracije. Maj 2012, str. 23.
- 20 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 29.
- 21 Terensko ispitivanje. Odgovor Ilaz Papaj (SSK) Gresa Musliu (BIRN). 14. maj 2015.
- 22 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14 jul 2014, str. 29.
- 23 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 24 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 30.
- 25 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2012. 5. avgust 2013, str. 30.
- 26 Gashi, Adem i Betim Musliu. Nezavisnost sudstva na Kosovu, Kosovski pravni institut, novembar 2012. godine, str. 23.
- 27 Kajtazi, Vehbi. Plata specijalnog tužioca bez dodataka od 800 evra [Pagat e prokurorëve speciale pa shtesat Prej 800 eurosh]. Koha Ditore, 27.mart 2015, str. 2.
- 28 Intervju sa Albert Avdiu Sudski savet Kosova (SSK), 23. februar, 2015. godine.
- 29 SSK. Saopštenje za štampu br. 7/2015, 19. maj 2015.
- 30 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 37.
- 31 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 37.
- 32 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 37.
- 33 Gashi, Adem i Betim Musliu. Nezavisnost sudstva na Kosovu. Kosovski pravni institut. Novembar 2012. godine, str. 5.
- 34 Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 49.
- 35 Nimoni, Genc. Godišnji izveštaj praćenja rada sudova. BIRN. Jun, 2012. godine, str. 20.
- 36 Gashi, Adem i Betim Musliu. Nezavisnost sudstva na Kosovu. Kosovski pravni institut. Novembar 2012. godine, str. 22.
- 37 EULEX. <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000302.php> [pristupljeno 17. marta 2015].
- 38 EULEX. <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000302.php> [pristupljeno 17. marta 2015].
- 39 Koha Ditore. <http://koha.net/?id=27&l=44939> [pristupljeno 17. marta 2015].
- 40 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 20. februar 2015. godine.
- 41 Zogaj, Florije M, "Neka se naš glas čuje", Nacionalni centar za državne sudove (NCSC), jun 2015. str. 7.
- 42 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 20. februar 2015. godine.
- 43 Intervju sa Betim Musliu, Pravni institut Kosova, 21. februar, 2015. godine.
- 44 Kosovski institut za pravosuđe (KIP). <http://igjk.rks-gov.net/en/training-calendar/Trainings/1> [pristupljeno 28. januara 2015].
- 45 Kosovski institut za pravosuđe (KIP). <http://igjk.rks-gov.net/en/training-calendar/Trainings/1> [pristupljeno 28. januara 2015].
- 46 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03 / L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 50, 3. nov.2010, str. 19.
- 47 Intervju sa Betim Musliu, Kosovski pravni institut, 21. februar, 2015. godine.
- 48 Gashi, Adem i Betim Musliu. Nezavisnost sudstva na Kosovu, Kosovski pravni institut, novembar 2012. godine, str. 27.
- 49 Intervju sa Lavdim Krasniqi, Kosovski institut za pravosuđe (KIP), 25. februar, 2015. godine.
- 50 Ustav Republike Kosovo, član 102, str. 36.
- 51 Ustav Republike Kosovo, član 109, str. 39.
- 52 Ustav Republike Kosovo, član 106, str. 37.



- 53 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 34, 24. avgust 2010, str. 13.
- 54 Ustav Republike Kosovo, član 108, str. 38.
- 55 Sudski savet Kosova (SSK), Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014, str. 11.
- 56 Ustav Republike Kosovo, član 108, str. 38.
- 57 Radna grupa za evropske integracije, maj 2012, str. 6.
- 58 Evropska komisija (EK), Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. godine, str. 13.
- 59 Intervju sa Betim Musliu, Kosovski pravni institut, 21. februar, 2015. godine.
- 60 Ustav Republike Kosovo, član 104, str. 36.
- 61 Ustav Republike Kosovo, član 108, str. 38.
- 62 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05/L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 26, 30. jun 2015, str. 2.
- 63 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05/L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 27, 30. jun 2015, str. 3.
- 64 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 26, 24. avgust 2010, str. 10.
- 65 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05 /L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 27, 30. jun, 2015, str. 3.
- 66 Ustav Republike Kosovo, član 105, str. 37.
- 67 Savet Evrope. Izveštaj procene o usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). Izveštaj II Ciklusa. PECK, 3. decembar 2014, str. 10.
- 68 OEBS. Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalna i funkcionalna dimenzija. Januar 2012. godine, str. 13.
- 69 Ustav Republike Kosovo, član 104, str. 37.
- 70 Intervju sa Albert Avdiu, Sudski savet Kosova (SSK), 23. februar, 2015. godine.
- 71 Savet Evrope, Izveštaj procene o usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). Izveštaj II Ciklusa. PECK, 3. decembar 2014, str. 11.
- 72 Intervju sa Betim Musliu, Kosovski pravni institut, 21. februar, 2015. godine.
- 73 Kursani, Shpend, Sveobuhvatna analiza EULEX-a: Šta dalje? Januar 2013. godine, str. 16.
- 74 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 11.
- 75 Balkan Insight. <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-parliament-to-probe-kigina-case> [pristupljeno 23. februara 2015].
- 76 UNODC i UNDP-a, Sudski integritet na Kosovu, septembar 2014. godine, str. 7.
- 77 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 78 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 79 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 19, 24. avgust 2010, str. 8.
- 80 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 24, 24. avgust 2010, str. 9.
- 81 Službeni list Republike Kosovo br. 17, Zakon br. 05 /L-032, Zakon koji menja i dopunjuje Zakon o sudovima, član 2, 30. jun 2015. str. 1.
- 82 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 7, 24. avgust 2010, str. 2.
- 83 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 24, 3. novembar 2010, str. 11.
- 84 Službeni list Republike Kosovo br. 37, Zakon br. 04/L-123, Zakonik o krivičnom postupku, član 23, 28. decembar 2012, str. 13.
- 85 Ustav Republike Kosovo, član 108, str. 39.
- 86 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 14, 3. nov 2010, str. 6.
- 87 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 14, 3. nov 2010, str. 6.
- 88 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-050, Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika, član 1, 14. septembar 2011, str. 1.
- 89 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-050, Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika, član 5, 14. septembar 2011, str. 3.
- 90 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-050, Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika, član 11, 14. septembar 2011, str. 5.
- 91 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-050, Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika, član 11, 14. septembar 2011, str. 5.
- 92 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 17.
- 93 Sudski savet Kosova (SSK), Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija, 25. april 2006, str. 5. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [pristupljeno 22. januara 2015].
- 94 Sudski savet Kosova (SSK), Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija, 25. april 2006, str. 5. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [pristupljeno 22. januara 2015].
- 95 Intervju sa Hidajet Hiseni, Jedinica za učinak sudova, 23. februar 2015. godine.
- 96 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 97 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 98 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 60.
- 99 Gashi, Adem i Betim Musliu, Korupcija na Kosovu, Kosovski pravni institut, decembar 2014, str. 63.
- 100 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 101 Mustafa, Ariana P, Ispunjavanje uslova EU u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, KIPRED, novembar 2014. godine, str. 13.
- 102 Norveška ambasada. [http://www.norway-kosovo.no/News\\_and\\_events/Policy/Norway-Supports-Case-Management-and-Information-system-for-the-Kosovo-Judiciary/#.VS94u5OF0-0](http://www.norway-kosovo.no/News_and_events/Policy/Norway-Supports-Case-Management-and-Information-system-for-the-Kosovo-Judiciary/#.VS94u5OF0-0) [pristupljeno 16. aprila 2015].
- 103 UNODC i UNDP, Sudski integritet na Kosovu, septembar 2014. godine, str. 29.
- 104 UNODC i UNDP, Sudski integritet na Kosovu, septembar 2014. godine, str. 29.
- 105 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.

|||||

- 106 UNODC i UNDP, Sudski integritet na Kosovu, septembar 2014. godine, str. 33.
- 107 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 17.
- 108 Agencija za borbu protiv korupcije. Godišnji izveštaj za 2014. Mart 2015. godine, str. 20.
- 109 Gashi, Adem i Betim Musliu. Odgovornost pravosudnog sistema. Kosovski pravni institut. Mart 2014, str. 13.
- 110 Ustav Republike Kosovo, član 108, str. 38.
- 111 UNDP Kosovo, Izveštaj Puls javnosti VI, avgust 2013. godine, str. 11.
- 112 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 45, 3. nov. 2010, str. 17.
- 113 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 45, 3. nov. 2010, str. 17.
- 114 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03 / L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 49, 3. nov. 2010, str. 19.
- 115 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03 / L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 33, 3. nov. 2010, str. 14.
- 116 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03 / L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 36, 3. nov. 2010, str. 15.
- 117 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 37, 3. nov. 2010, str. 15.
- 118 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br.03/ L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 39, 3. nov. 2010, str. 16.
- 119 Službeni list Republike Kosovo br. 84, Zakon br. 03/ L-223, Zakon o Sudskom savetu Kosova, član 40, 3. nov. 2010, str. 16.
- 120 Ustav Republike Kosovo, član 107, str. 37.
- 121 Ustav Republike Kosovo, član 107, str. 37.
- 122 Peci Enver, Sudski savet Kosova (SSK), Savetodavna grupa Sistema nacionalnog integriteta (SNI). 29. april 2015.
- 123 Sudski savet Kosova (SSK), Godišnji izveštaj za 2013, 14. jul 2014, str. 3.
- 124 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 125 Intervju sa Kushtrim Kaloshi, Centar za obuku i resurse u zastupanju (ATRC), 25. februar, 2015. godine.
- 126 Nimoni Genc, Godišnji izveštaj praćenja rada sudova, BIRN, jun 2012. godine, str. 9.
- 127 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 128 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 129 Intervju sa Arton Demhasaj, Çohu, 27. februar, 2015. godine.
- 130 Savet Evrope, Izveštaj procene o usklađivanju sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). PECK projekat, 10. jun, 2013, str. 13.
- 131 Savet Evrope, Izveštaj procene o usklađivanju sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). PECK projekat, 10. jun, 2013, str. 13.
- 132 Savet Evrope, Izveštaj procene o usklađivanju sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). PECK projekat, 10. jun, 2013, str. 14.
- 133 Intervju sa Kushtrim Kaloshi, Centar za obuku i resurse u zastupanju (ATRC), 25. februar, 2015. godine.
- 134 Savet Evrope, Izveštaj procene o usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). PECK projekat, 10. jun, 2013, str. 13.
- 135 Sudski Savet Kosova, Odluka o usvajanju Kodeksa etike i profesionalnog ponašanja za članove Sudskog saveta Kosova, 8. oktobar 2012, str. 2.
- 136 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 14.
- 137 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 14.
- 138 Sudski savet Kosova (SSK), Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija. 25. april 2006, str. 1. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [pristupljeno 22. januara 2015].
- 139 Sudski savet Kosova (SSK), Etički kodeks i profesionalno ponašanje sudija, 25. april 2006, str. 2. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [pristupljeno 22. januara 2015].
- 140 Sudski Savet Kosova, Odluka o usvajanju Kodeksa etike i profesionalnog ponašanja za članove Sudskog saveta Kosova, 8. oktobar 2012, str. 4.
- 141 Ustav Republike Kosovo, član 102, str. 36.
- 142 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 18, 24. avgust 2010, str. 7.
- 143 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 18, 24. avgust 2010, str. 7.
- 144 Službeni list Republike Kosovo br. 79, Zakon br. 03/L-199, Zakon o sudovima, član 22, 24. avgust 2010, str. 9.
- 145 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04 / L-051, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, član 2, 14. septembar 2011, str. 1.
- 146 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04 / L-051, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije. Član 6. 14. septembar 2011., str. 3.
- 147 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04 / L-051, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, član 9, 14. septembar 2011, str. 4.
- 148 Savet Evrope, Izveštaj o proceni usaglašenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK), Izveštaj II Ciklusa projekat, 10. jun 2013, str. 13.
- 149 Savet Evrope, Izveštaj procene o usaglašenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK), Izveštaj II Ciklusa, PECK projekat, 10. jun, 2013, str. 13.
- 150 Savet Evrope, Izveštaj procene o usaglašenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK), Izveštaj II Ciklusa, PECK Projekat, 3. dec, 2014, str. 14.
- 151 Evropska komisija (EK), izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. godine, str. 15.
- 152 Evropska komisija (EK), izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. godine, str. 15.
- 153 UNDP Kosovo, Puls javnosti Izveštaj VIII, novembar 2014. godine, str. 2.
- 154 Intervju sa Kushtrim Kaloshi, Centar za obuku i resurse u zastupanju (ATRC), 25. februar, 2015. godine.
- 155 Intervju sa Kushtrim Kaloshi, Centar za obuku i resurse u zastupanju (ATRC), 25. februar, 2015. godine.
- 156 Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, mart 2015. godine, str. 20.

|||||

- 157 Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, mart 2015. godine, str. 26.
- 158 Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, mart 2015. godine, str. 26.
- 159 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 160 Intervju sa Lorik Bajrami, Çohu, 24. februar, 2015. godine.
- 161 Savet Evrope, Izveštaj procene o usaglašenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). Izveštaj II Ciklus-a, PECK, 3. dec , 2014, str. 14.
- 162 Transparency International- Kosovo (TIK), Sastanak Sistema nacionalnog integriteta, 19. nov 2014.
- 163 Gashi, Adem i Betim Musliu, Odgovornost pravosudnog sistema, Kosovski pravni institut, mart 2014, str. 15.
- 164 Intervju sa Kreshnik Gashi, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015. godine.
- 165 Evropska komisija (EK), Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. godine, str. 16.
- 166 Kursani Shpend, Sveobuhvatna analiza EULEX-a: Šta dalje? januar 2013. godine, str. 16.
- 167 Gashi, Krenar. Kosovo: Nacije u tranziciji- Ocene i prosečni Ocena. 2014, str. 331.
- 168 UNODC i UNDP, Sudski integritet na Kosovu, septembar 2014. godine, str. 38.
- 169 Gashi Adem i Betim Musliu, Korupcija na Kosovu, Kosovski pravni institut, decembar 2014. godine, str. 60.
- 170 Terensko ispitivanje, Odgovor Aishe Qorraj (SSK), Loriku Bajrami (ÇOHU), 4. maj 2015.
- 171 Evropska komisija (EK), Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014, str. 14.



# JAVNI SEKTOR

> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

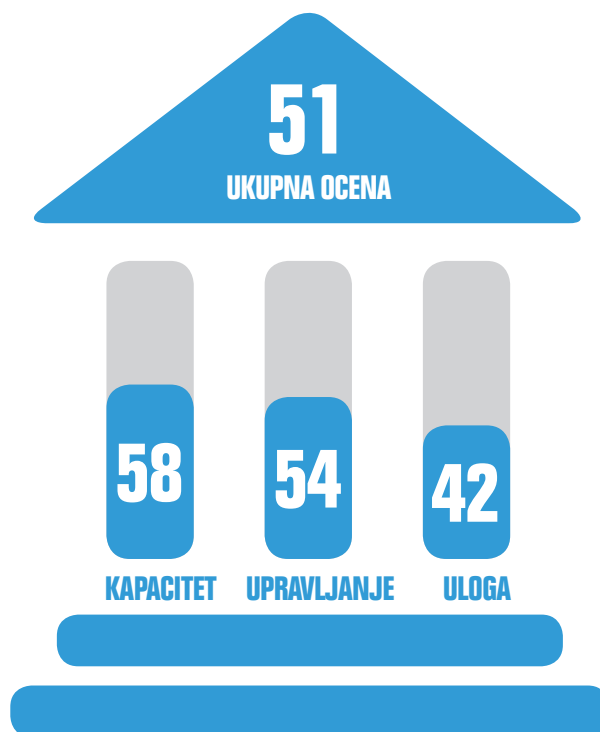
**P**rocenjuje se da javnu službu na Kosovu čini više od 80.000 zaposlenih. U javnoj službi na Kosovu došlo je do stabilnog porasta zarada i one su sada veće nego u privatnom sektoru. Normativni aspekt upravljanja javnim sektorom nije se promenio od procene sprovedene 2011. godine, ali se u praksi transparentnost blago povećala.

Postoje nepravilnosti u fazi zapošljavanja radnika u javnom sektoru, što direktno šteti nezavisnosti javnih institucija. Postoji nekoliko institucija koje su zadužene za nadgledanje funkcionisanja različitih aspekata javnog sektora, kao što su glavni revizor, Nezavisni nadzorni odbor (NNO), ombudsman, itd. Izveštaji i preporuke ovih institucija uglavnom se ignorišu.

Više od tri godine Kodeks ponašanja nije bio u skladu sa Zakonom o državnoj službi i kao takav nije mogao da se sprovede u praksi. Iako je novi Kodeks ponašanja u državnoj službi usvojen početkom 2015. godine, još uvek ne sadrži nikakve odredbe o kaznenim merama.

Integritet javnih nabavki još uvek je jedno od najkritičnijih pitanja na Kosovu, a situacija se u tom smislu pogoršala posle 2011. godine. Zakon o javnim nabavkama često se menja i dopunjuje, što ne ostavlja dovoljno prostora da se sistem prilagodi. Rukovodstvo najvažnijih institucija koje se bave javnim nabavkama, kao što su Regulatorna komisija za javne nabavke i Telo za razmatranje nabavki, biraju političari kroz Skupštinu Republike Kosovo (Skupštinu), što se u nekim slučajevima pokazalo problematičnim. Transparentnost dokumenata o javnim nabavkama veoma je ograničena. Ravnoteža između otvorenih i zatvorenih ugovora menja se, u odnosu na trend od 2011. godine, u korist ovih drugih, što znači da ugovorni organi „zatvaraju“ umesto da „otvaraju“ konkurenciju. Trenutno ima 170 ugovornih organa i taj broj treba da se smanji. Centralna agencija za nabavke mogla bi bolje da se iskoristi kod zajedničke nabavke jer bi se tako smanjili ukupni troškovi.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu javnog sektora, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## JAVNI SEKTOR

Ukupna ocena

51

100

	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	50
	Nezavisnost	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	75	25
	Mehanizmi integriteta	75	25
<b>Uloga</b>	Edukacija javnosti		50
	Smanjenje rizika od korupcije zaštitom integriteta u javnim nabavkama		50
	Nadzor preduzeća u društvenom vlasništvu		25

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Javni sektor na Kosovu sastoji se od nekoliko grupa službenika. Najviša tela državne uprave su Kabinet premijera i ministarstava. Tela centralne državne uprave podređena su telima državne uprave koja obavljaju neministarske poslove ili druge administrativne poslove. Lokalna tela državne uprave su opštinska tela državne uprave. Zakon takođe prepoznaje nezavisna tela državne uprave kao pravne subjekte osnovane za obavljanje poslova državne uprave koje zahtevaju visok stepen nezavisnosti u javnom interesu.

Zbog fragmentacije javne uprave nema podataka o broju zaposlenih.<sup>1</sup> Najbliži zvanični podaci koji pokazuju broj zaposlenih mogu se naći u Zakonu o budžetu za 2015. godinu, koji navodi da u budžetskim organizacijama na centralnom nivou ima 37.933, a u opštinama 43.761 zaposleni, što zajedno sa 241 zaposlenim u Kosovskoj agenciji za privatizaciju čini 81.952 zaposlena.<sup>2</sup> Prema podacima iz 2011. godine, u javnoj službi je bilo 78.565 zaposlenih.<sup>3</sup>

iznosio je 383 miliona evra, dok je ta cifra u 2015. godini iznosila 560 miliona evra.<sup>5</sup>

Povećanje plata javnih službenika prati izborni ciklus. Na ovo se više gleda kao na sredstvo za dobijanje glasova na izborima. U izbornoj 2011. godini, plate u nekoliko javnih sektora povećane su za 23 odsto. U 2014, još jednoj izbornoj godini, plate su povećane za 25 odsto.<sup>6</sup> Prema Evropskoj komisiji, platna politika velikog ad-hoc povećanja, koja se obično sprovodi u izbornim godinama, ozbiljno podrijava transparentnost, predvidljivost i kredibilitet fiskalne politike. Takva politika komplikuje fiskalno planiranje i prebacuje prioritete potrošnje ka rashodima koji manje podstiču rast.<sup>7</sup>

Platni sistem koji se trenutno primenjuje je sistem koji je predviđen uputstvom UNMIK-a (Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu) iz 2000. godine.<sup>8</sup> Prema podacima Kosovske agencije za statistiku, na koje se poziva SIGMA, prosečne javne plate u „opštim javnim službama“, u oblasti „javni red i bezbednost“ i „životna sredina“, neznatno su više od prosečne neto mesečne zarade na privatnom tržištu radne snage. U nekim specifičnim sektorima i za visoko-kvalifikovane poslove odvajaju se platni dodaci s namerom da se zadrži ključno osoblje. Ovi dodaci stvaraju poremećaje u platnom sistemu, a ponekad nisu usklađeni sa uslovima rada.<sup>9</sup>

# PROCENA

## RESURSI (PRAKSA)



*U kojoj meri javni sektor ima odgovarajuće resurse da efikasno obavlja svoje zadatke?*

Izveštaj o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu procenio je da u javnom sektoru na Kosovu nema dovoljno ljudskih i finansijskih resursa koji mu omogućavaju da efikasno obavlja svoje dužnosti. Međutim, došlo je stabilnog porasta plata u javnom sektoru. Od 2008. godine, kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, prosečne plate u javnom sektoru su se više nego udvostručile, rastući tri do četiri puta brže nego u drugim zemljama zapadnog Balkana<sup>4</sup>. Budžet za plate i nadnice dodeljen u 2011. godini

Postoji stalni pritisak da se povećaju plate, pa su početkom 2015. godine nastavnici stupili u štrajk.<sup>10</sup> Pritisak da se dodatno povećaju plate dolazi i iz drugih sektora. Prema podacima Svetske banke, „ako se ne obavi kako treba, povećanje plata za sve javne službenike će (i) uticati na sprovođenje reformi u sistemu zarada i platnih razreda; (ii) rizikovati nagomilavanje vladinog dugovanja prema dobavljačima, što bi negativno uticalo na potencijal rasta u zemlji; i (iii) izvršiti pritisak na ministarstva sa posebno visokim izdacima za plate, kao što su obrazovanje i zdravstvo“.<sup>11</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)



*U kojoj meri zakon garantuje nezavisnost javnog sektora?*

SNI je 2011. godine naveo listu pravnih dokumenata i mehanizama koji uređuju nezavisnost javnog sektora. U tom pogledu, najznačajnije su Uredbe UNMIK-a i Nezavisni



nadzorni odbor. Zakon o državnoj službi<sup>12</sup> propisuje pravila za sveukupno upravljanje i organizaciju „politički neutralne i nepristrasne državne službe“.

Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu Kosova<sup>13</sup> daje ovom telu, između ostalog, ovlašćenja da preispituje žalbe državnih službenika i kandidata za rad u državnoj službi Kosova, kao i da nadgleda sprovođenje zakona. Njegove administrativne odluke o sporovima su konačne i na njih se može uložiti žalba samo nadležnom sudu.

Horizontalno gledano, postoje različite uredbe koje se primenjuju na različite delove javne uprave. Ova horizontalna fragmentacija je navedena i u izveštaju SIGMA.<sup>14</sup> Zakon o državnoj administraciji omogućava nezavisnim telima da biraju da li će da budu u okviru propisa o državnoj službi.<sup>15</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri je javni sektor zaštićen od spoljnog mešanja u njegove aktivnosti?*

SNI je 2011. godine uočio da kosovski javni sektor nije oslobođen spoljašnjeg mešanja u obavljanje svojih dužnosti. U tom pogledu naglašena je tendencija da se imenuju politički stalni sekretari ministarstava, što je administrativna funkcija. Ovaj trend je i dalje prisutan i ne primećuje se značajno poboljšanje koje bi omogućilo da se izbegne ovakvo mešanje. Evropska komisija je navela da „u pogledu javne službe i upravljanja ljudskim resursima, političko mešanje u javnu upravu i dalje postoji, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou“. Kao razlog naveden je nedostatak sprovođenja relevantnih odredbi o sprečavanju korupcije i promovisanju integriteta u državnoj službi.<sup>16</sup>

Zapošljavanje je jedna od faza u kojoj dolazi do nepropisnog mešanja. Prema podacima NNO, koji prati zapošljavanje, od 38 nadgledanih procesa zapošljavanja, 34 je obavljeno shodno zakonima i propisima, a četiri su obustavljena ili poništena zbog nepravilnosti.<sup>17</sup> NNO je u 2011. godini zbog nepravilnosti obustavio ili poništio proces zapošljavanja za osam viših pozicija.<sup>18</sup> Od 2011. godine je po svemu sudeći došlo do poboljšanja, iako su poništeni ili obustavljeni procesi zapošljavanja za oko 10 odsto nadgledanih radnih mesta. Samo u 2013. godini podneto je 105 žalbi za osporavanje konkursa ili ukupno 23 odsto svih žalbi koje je primio NNO.<sup>19</sup>

Ima mnogo nepravilnosti u fazi zapošljavanja i to direktno šteti nezavisnosti javnih institucija.

Prema godišnjem izveštaju Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN), potrebno je ojačati<sup>20</sup> nezavisnost službenika za javne nabavke kako bi se isti zaštitili od pritiska prilikom dodele ugovora. Iako u svom godišnjem izveštaju RKJN ne navodi izričito da li su oni bili svedoci takve vrste pritiska, s obzirom da su glavni organ za nabavke na Kosovu, ova izjava se mora shvatiti ozbiljno.

Politika igra važnu ulogu kada je u pitanju funkcionisanje nezavisnih institucija, a posebno prilikom izbora na rukovodeća mesta koje imenuje Skupština. Primer je Telo za razmatranje nabavki (TRN) koje nije bilo funkcionalno od avgusta 2013. godine do marta 2014. godine. Pet članova odbora TRN-a nije imenovano zato što je Vlada kasnila sa svojim predlozima Skupštini. Pored toga, kada je Skupština imenovala nove članove odbora, ona je zanemarila preporuku Nezavisnog selekcionog odbora koji je izrazio zabrinutost u vezi sa nekim kandidatima, uključujući i tekuću istragu korupcije.<sup>21</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru?*

SNI je 2011. godine procenjivao zakone koji osiguravaju transparentnost u upravljanju ljudskim i finansijskim resursima i upravljanju informacijama i utvrdio da su oni zadovoljavajuće funkcionalni. On je, međutim, uočio da je zakon o prijavljivanju imovine predviđao samo blaže finansijske kazne za službenike koji odbiju da prijave svoje bogatstvo ili daju lažne/nepotpune izjave. Ovo je ispravljeno u novom Krivičnom zakoniku iz 2013. godine. Novi zakon propisuje da se neprijavlivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih beneficija ili finansijskih obaveza kažnjava novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine. Ranije su ove povrede predstavljale prekršaje koji su se kažnjavali manjim novčanim administrativnim kaznama. Krivični zakonik dopunjen je amandmanom na Zakon o prijavljivanju imovine<sup>22</sup> koji je usvojen u aprilu 2013. godine. Takva poboljšanja u zakonodavstvu odnose se i na poklone koje prime javni službenici.

Evidencija o javnim nabavkama vodi se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama na Kosovu koji je dva puta menjan od procene SNI-a za 2011. godinu. Najznačajnije poboljšanje je izmena zakona za uspostavljanje elektronskog Registra javnih nabavki od strane TRN.<sup>23</sup>

Osim navedenih promena, nisu primećene nikakve druge značajnije promene u zakonodavstvu koje se odnose na transparentnost javne uprave. Zakon o uvidu u javna dokumenta i dalje predstavlja osnovu zakonodavstva o transparentnosti u javnom sektoru. Ovaj zakon, ukoliko se u potpunosti sprovede, značajno bi poboljšao situaciju. Međutim, zakon bi trebalo da navede kakao se sudovi bave slučajevima kada nema odgovora od javne uprave.<sup>24</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

50

*U kojoj meri se odredbe koje osiguravaju transparentnost javnog sektora u upravljanju ljudskim i finansijskim resursima, kao i u upravljanju informacijama, efikasno sprovode u praksi?*

SNI je 2011. godine ocenio kao nisku transparentnost javnog sektora u praksi, navodeći da su za građane Kosova mediji bili skoro jedini izvor informacija o aktivnostima javnog sektora. Bilo je poboljšanja u pogledu informacija koje se odnose na materijal o javnim nabavkama ali se, u principu, i dalje se nastavlja sa trendom netransparentnosti.

Prijavlivanje imovine viših zvaničnika i dalje se objavljuje na internet stranici Agencije za borbu protiv korupcije. Slično tome, konkursi za radna mesta i dalje se oglašavaju u lokalnim medijima na oba službena jezika na Kosovu (albanskom i srpskom), kao što je propisano Ustavom.

U odnosu na poslednju procenu, došlo je do značajnog poboljšanja u pogledu podataka o javnim nabavkama. TRN, na svojoj internet stranici, redovno objavljuje podatke o obaveštenjima, pozivima i dodeljenim ugovorima.<sup>25</sup> Međutim, druge aktivnosti i podaci o nabavkama i dalje su nepoznati javnosti. Nijedno ministarstvo nije objavilo svoj plan nabavke,<sup>26</sup> a dodela ugovora se obično objavljuje samo na internet stranici RKJN-a, a ne na internet stranici ministarstva.

Prema podacima Balkanske mreže istraživačkog novinarstva, sprovođenje Zakona o uvidu u službena dokumenta iznosi samo 30 odsto<sup>27</sup> Do ovog rezultata se došlo nakon 300 zahteva poslatih različitim institucijama u periodu od januara 2012. godine do maja 2013. godine, kada je odgovor dobijen samo za 100 zahteva. Prema ovom izveštaju, najmanje transparentne institucije bile su Kabinet premijera, Opština Priština, Katastarska agencija Kosova, Tužilački savet Kosova i Sudski savet Kosova, dok su najtransparentnije institucije bile nezavisne institucije. Prema vladinim podacima, efikasnost kosovskih institucija u davanju uvida u 2013. godini iznosila je 91 odsto.<sup>28</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da službenici u javnom sektoru izveštavaju i odgovaraju za svoje postupke?*

SNI je u proceni od 2011. godine istakao da se pravni i institucionalni okvir koji se odnosi na odgovornost javnog sektora smatra zadovoljavajućim i za državne službenike i za građane. Ovaj okvir nije pretrpeo značajne promene od 2011. godine.

Izuzetak je usvajanje Zakona o zaštiti informatora,<sup>29</sup> kojim se štite uzbunjivači. Međutim, NVO Pokret Fol je kritikovao ovaj zakon zbog nekoliko razloga. Njegov naziv ima negativnu konotaciju; nije jasno koje telo treba da dobije informacije, i ne sadrži kazne za osobe ili organe koji obelodane identitet uzbunjivača.<sup>30</sup>

U oblasti javnih nabavki, TRN<sup>31</sup> je najviši pravni organ koji preispituje žalbe ili zahteve ekonomskih operatera i ugovornih organa i donosi relevantne odluke. Samo pravosuđe može da preinači odluke TRN-a.

Institucija ombudsmana je još jedno telo koje može da prima žalbe protiv tela u javnom sektoru. Kancelarija glavnog revizora kontroliše sve institucije koje su više od 50 odsto u javnom vlasništvu ili dobijaju sredstva iz budžeta Kosova. NNO se bavi i odlučuje o žalbama državnih službenika na odluke njihovih institucija; a Skupština nadzire većinu nezavisnih institucija i njihov učinak.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri u praksi službenici u javnom sektoru izveštavaju i odgovaraju za svoje postupke?***

SNI je 2011. godine zaključio da je nivo odgovornosti službenika u javnom sektoru na Kosovu nezadovoljavajući, pozivajući se na pitanja koje su naveli NNO i glavni revizor.

NNO sada presuđuje u žalbama državnih službenika i donosi odluke o slučajevima koje razmatra. Postoji ozbiljan nedostatak u praktičnoj primeni ovih odluka jer „ne postoji kazneni mehanizam koji bi osigurao usvajanje ovih preporuka od strane organa zapošljavanja“.<sup>32</sup>

Preporuke glavnog revizora, koje su date s ciljem da se otklone rizici ili slabosti, takođe se ne sprovode od strane organa kojima su upućene. Na primer, od 317 preporuka, Kabinet Vlade uspešno je primenio 136, delimično primenio 101, a 80 preporuka nije uopšte primenio.<sup>33</sup>

Uprkos novom zakonu, uzbunjivači nisu zaštićeni od posledica postupaka svojih nadređenih. Pokret FOL je identifikovao četiri poznata slučaja kada su uzbunjivači suspendovani, bili pod pritiskom da podnesu ostavku ili su otpušteni sa svojih radnih mesta.<sup>34</sup> Ovim se javni službenici ne ohrabruju da prijave korupciju.

U avgustu 2015. godine, uzbunjivač i bivši blagajnik ProCredit Banke, Abdullah Thaçi, kažnjen je za curenje informacija iz banke i novčana kazna je iznosila 5.000 evra. Informacije koje je dao izazvale su sumnju da je direktor za obrazovanje u Opštini Prizren, Nexhat Çoçaj nezakonito iskoristio novac iz opštinskog budžeta. Nakon objavljivanja ove informacije pokrenut je krivični postupak protiv Çoçaja zbog zloupotrebe službenog položaja, na kojem se inače još uvek nalazi. Sumnja se da je Çoçaj, između ostalog, iskoristio taj novac da plati rate kredita i zakupninu.

Polazeći od ovog i drugih slučajeva koji su se desili tokom godine, organizacije građanskog društva su podsetile na pismo koje je ranije poslato institucijama i u kojem se zahteva izmena i dopuna Zakona o zaštiti informatora u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava, kao i postupanje sa aktuelnim slučajevima u skladu sa tim standardima.<sup>35</sup>

Bez obzira na 23 odsto više žalbi podnetih IO-u, reakcija Vlade na preporuke Ombudsmana i dalje je na niskom nivou.<sup>36</sup> Odluke IO ne sadrže nikakve sankcije i to može da bude razlog zašto nema povratnih informacija od drugih institucija.

Svi ovi primeri upućuju na zaključak da institucije odgovorne za pozivanje javnog sektora na odgovornost ne sprovode zakone. Uključivanje politike u pitanja nabavki predstavlja još jednu slabost (videti indikator nabavki u daljem tekstu).

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

75

***U kojoj meri postoje odredbe koje osiguravaju integritet službenika u javnom sektoru?***

SNI je 2011. godine naveo zakonske odredbe koje uređuju integritet javnih službenika, odnosno Kodeks ponašanja za državnu službu (01/2006), Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika i Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Usvajanjem Zakona o državnoj službi<sup>37</sup> u 2010. godini zastareo je Kodeks ponašanja u državnoj službi iz 2006. godine, jer je zakon promenio odredbe za sprovođenje ovog Kodeksa. Novi Kodeks ponašanja usklađen sa Zakonom o državnoj službi nije usvojen do marta 2015. godine.<sup>38</sup> Novi Kodeks ponašanja ne sadrži nikakve kazne za prekršaje.<sup>39</sup>

Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona visokih javnih zvaničnika koji uređuje oblast prijavljivanja imovine izmenjen je i dopunjen. Ažurirani zakon povećava broj službenika od kojih se zahteva da prijave imovinu i usklađen je sa izmenjenim i dopunjenim Krivičnim zakonikom prema kojem se neprijavlivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih beneficija ili finansijskih obaveza kažnjava novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine, u poređenju sa prethodno relativno niskom novčanom administrativnom kaznom.<sup>40</sup>

Nacrtr zakona za izmenu i dopunu Zakona o sprečavanju sukoba interesa, uprkos prolasku kroz sve vladine i parlamentarne procedure, povučen je sa dnevnog reda plenarne sednice od strane vlade u maju 2015. godine<sup>41</sup>. Ovo je drugi put da ovaj nacrt nije prošao parlament.

Što se tiče nabavki, Zakon o javnim nabavkama propisuje da ponuđači treba da iznesu dokaze da ih sud nije proglasio krivim za krivična dela korupcije.<sup>42</sup> Pored toga, ekonomski operateri koji nisu sproveli odluku TRN-a ili suda ne mogu da se prijave na tender.

U principu, uspostavljen je zakonski okvir koji uređuje mehanizme za očuvanje integriteta u javnom sektoru. Međutim, Kodeks ponašanja u državnoj službi koji reguliše pitanja integriteta, kao što su sukob interesa, pokloni, sticanje nepravične prednosti, itd, nije bio u skladu sa zakonom u periodu od 2011. do 2015. godine, i na taj način je oslabio pravni okvir<sup>43</sup>.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri je integritet službenika u javnom sektoru obezbeđen u praksi?***

SNI je 2011. godine ocenio da je primena mehanizama za očuvanje integriteta veoma slaba. On je naveo da je Kodeks ponašanja samo delimično sproveden i da su institucije daleko od postizanja integriteta. Nikakav napredak nije postignut od 2011. godine.

Kao što je već rečeno, Kodeks ponašanja nije mogao da se sprovede jer nije bio u skladu sa Zakonom o državnoj službi. Novi Kodeks ponašanja usvojen je u martu 2015. godine, a njegovi Ocena još uvek nisu vidljivi. Ne može se ipak puno toga očekivati jer novi Kodeks ponašanja ne sadrži nikakve kazne za prekršaje.<sup>44</sup> Etička pitanja su obuhvaćena 12-dnevnom obukom za nove državne službenike, koju organizuje Kosovski institut za javnu upravu (KIJU).<sup>45</sup>

NNO je 2013. godine naveo da neke institucije nisu osnovale disciplinske komisije<sup>46</sup>, a u 2014. godini je naveo da u mnogim slučajevima ove komisije nisu bile u stanju da završe postupak u skladu sa zakonskim odredbama i utvrđenim rokovima.<sup>47</sup> Isto tako, prema informacijama SIGMA, disciplinske komisije sastavljene od državnih službenika koje imenuje najviši administrativni službenik svake institucije na period od dve godine još uvek nisu osnovane u svim institucijama.<sup>48</sup> Sve ove ilustracije ukazuju na jako slabo sprovođenje propisa u okviru državne službe.

Javne nabavke su i dalje jedan od najkorumpiranijih sektora na Kosovu.<sup>49</sup> Istraživanjem Kosovskog demokratskog instituta utvrđeno je da je loše upravljanje široko rasprostranjeno. U svih pet opština nadgledanih tokom 2014. i 2015. godine bilo je problema sa nabavkom.<sup>50</sup> Pokazalo se da mnoge institucije nisu izvršile nabavku radova i potrebnog materijala po tržišnoj ceni i vrednosti za novac, što je jedan od osnovnih principa javnih nabavki. Za neke stavke dobavljači su plaćeni po višoj ceni u odnosu na cenu za istu stavku u maloprodaji. Cena benzina bila je veća za opštinu Prizren koja kupuje na veliko nego za običnog građanina koji kupuje male količine uglavnom za prevoz. Obično su se ova pitanja javljala kao rezultat striktnih zahteva u tenderskoj dokumentaciji, koji su smanjili konkurentnost poslovnih operatera. Za male tendere institucije su u nekim slučajevima postavile mnoge stručne i tehničke zahteve i time onemogućile da se neka preduzeća nadmeću. Posebno je veliki problem bio nadzor nad sprovođenjem ugovora i praćenje kvaliteta isporuke radova ili materijala.<sup>51</sup>

U principu, u ovom sektoru nije bilo promena od poslednje procene. Sprovođenje propisa je slabo, a nekažnjavanje je pravilo, a ne izuzetak.

## EDUKACIJA JAVNOSTI (PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

50

***U kojoj meri javni sektor informiše i edukuje javnost o njenoj ulozi u borbi protiv korupcije?***

SNI je 2011. godine naveo da su kampanje za edukaciju javnosti, u organizaciji Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (KABK), promovisale i edukovale javnost o njenoj ulozi u borbi protiv korupcije. KABK je i dalje primarna agencija za obaveštavanje javnosti o pitanjima korupcije. Zajedno sa EULEKS-om, KABK je krajem 2014. godine pokrenula kampanju za podizanje informisanosti građana o pitanjima korupcije.<sup>52</sup>

KABK je stavila na raspolaganje besplatnu telefonsku liniju na koju građani mogu da prijave slučajeve korupcije. Kosovska carina je takođe stavila na raspolaganje telefonsku liniju na koju građani mogu da prijave korupciju i krijumčarenje<sup>53</sup>. Kosovska carina je u 2014. godini obradila oko 300 poziva sa tačnošću od 95 odsto,<sup>54</sup> a rezultat je da su donete 82 mere protiv carinskih službenika.<sup>55</sup>

Inspektorat Kosovske policije,<sup>56</sup> u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova povećao je svoju vidljivost u rešavanju žalbi građana protiv Kosovske policije, uključujući i navode o korupciji.

Pored toga, Kancelarija disciplinskog saveta<sup>57</sup> takođe je pojačala svoju kampanju za edukaciju javnosti i postala kanal putem kojeg građani mogu da podnesu žalbe koje se odnose na sudije i tužioce.

Generalno gledano, građani su delimično obavešteni o tome gde mogu da podnesu svoje žalbe na slučajeve korupcije. Postojanje nekoliko telefonskih linija na koje građani mogu da prijave korupciju ukazuje da ne postoji poverenje u instituciju kao što je KABK, policiju ili državno tužilaštvo.

## SMANJENJE RIZIKA OD KORUPCIJE ZAŠTITOM INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA (PROPISI I PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

50

*U kojoj meri postoji efikasan okvir za zaštitu integriteta u javnim nabavkama, uključujući i konkretne kazne za ponuđačelučesnike i javne službenike, te da li postoje žalbeni i mehanizam za razmatranje?*

SNI je 2011. godine naveo zakonske regulative, tela i procedure koje se odnose na javne nabavke. Ovaj okvir, u zakonskom i u smislu nadležnosti tela, pretrpeo je značajne promene koje su bile usmerene na poboljšanje sistema javnih nabavki na Kosovu. Međutim, nije primećeno nikakvo značajno poboljšanje.

U stvari, situacija se pogoršala. Kao i kod drugih pokazatelja za ovaj stub, zakonske odredbe uglavnom postoje. Međutim, primena zakonskih odredbi o kontroli, kazni i žalbenim mehanizmima i dalje je daleko od idealne.

Sistem javnih nabavki uređuje RKJN<sup>58</sup>, koja je nezavisna regulatorna agencija odgovorna za ukupan razvoj, rad i nadzor sistema javnih nabavki. TRN<sup>59</sup> je najviša pravna instanca za nabavke koja ispituje žalbe ili zahteve ekonomskih operatera i ugovornih organa i donosi relevantne odluke. Samo pravosuđe može da preinači odluke TRN-a.

Ugovorni organi su svi javni organi, operateri javnih usluga, javna preduzeća i/ili sva lica, odbori ili privatna preduzeća koja posluju na osnovu posebnog ili isključivog prava, ili preduzeće koje obavlja delatnost nabavke u ime ili za korist javnog organa, operatera javnih usluga ili javnog preduzeća.<sup>60</sup> Centralna agencija za nabavke (CAN) je još jedno važno telo koji sprovodi zajedničke nabavke za ugovorne organe. Iako je opšta struktura na zadovoljavajućem nivou, sprovođenje zakona u praksi trpi i pre svega ne postoji odgovornost različitih aktera unutar sistema.

TRN čini odbor sastavljen od pet članova koje predlaže Vlada i imenuje Skupština<sup>61</sup>. U 2014. godini, TRN nije radio više od šest meseci jer se Skupština nije sazivala zbog političke krize nakon opštih izbora. Čak i kada je imenovala nove članove odbora, Skupština nije uzela u obzir preporuku Nezavisnog selekcionog odbora, koji je izneo zabrinutosti u vezi sa nekim od kandidata, uključujući i tekuću istragu korupcije.<sup>62</sup> Ovo ukazuje da TRN nije nezavisan i da je njegova uloga u zaštiti postupka nabavki ograničena.

Vlada je oštro kritikovana što nije koristila zajedničke nabavke preko CAN-a.<sup>63</sup> Ovaj trend se promenio u 2015. godini kada je CAN pokrenuo zajedničke postupke nabavke za benzin, avionske karte, automobilske gume i druga zajednička dobra i usluge.

Sadašnji Zakon o javnim nabavkama<sup>64</sup> na Kosovu je dva puta manjan od procene SNI-a za 2011. godinu, a šest puta od kada je prvi put odobren. Ova stopa promene ne ostavlja dovoljno prostora za prilagođavanje sistema. Na Kosovu ima 170 ugovornih organa.<sup>65</sup> Prema informacijama Komisije EU, uključenost velikog broja subjekata u nabavke predstavlja rizik od korupcije.<sup>66</sup>

U 2013. godini, 87,86 odsto budžeta za javne nabavke na Kosovu potrošeno je kroz otvorene postupke, a samo 5,60 odsto je utrošeno kroz pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.<sup>67</sup> U 2014. godini, ove brojke su se promenile i 72,55 odsto budžeta je potrošeno preko otvorenih postupaka, a 12,98 odsto kroz pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.<sup>68</sup> Ovaj trend smanjenja iznosa potrošenog kroz otvoreni postupak zabeležen je od 2011. godine.

Transparentnost dokumenata o javnim nabavkama takođe je veoma ograničena. Istraživanje koje je KDI sproveo 2014. godine pokazalo je da se većina dokumenata neophodnih za poslovanje, kao što su plan nabavki, godišnji budžet, itd, ne otkrivaju javnosti.<sup>69</sup> Elektronska nabavka je dugogodišnji strateški cilj<sup>70</sup> i trebalo je da bude u potpunosti funkcionalna u januaru 2013. godine. Međutim, tek u junu 2015. godine sproveden je pilot projekat za testiranje sistema. Dug je put do potpune primene e-nabavki čime bi se značajno povećala

transparentnost, smanjili administrativni troškovi i povećala konkurentnost.

Zakon o javnim nabavkama<sup>71</sup> navodi da TRN ima pravo da diskvalifikuje ekonomskog operatera na godinu dana i stavi ga na takozvanu „crnu listu“. Na ovoj crnoj listi trenutno se nalaze samo tri firme i one su objavljene na internet stranici TRN-a. Međutim, ovo sredstvo može da se koristi samo protiv operatera koji su dali lažne podatke ili dokumenta, a ne protiv operatera koji dobiju ugovore, ali ne ispunjavaju uslove.

Garancija za dobro izvođenje poslova je preduslov za potpisivanje i stupanje na snagu ugovora,<sup>72</sup> i obično iznosi 10 odsto od vrednosti ugovora. Ovaj mehanizam ima za cilj da sankcioniše firme koje ne poštuju rokove i ne izvedu poslove. Međutim, KDI je analizirao nalaze revizora i pokazalo se da institucije često ne uspevaju da obezbede primenu ovog zaštitnog mehanizma i da u većini slučajeva ne važe kazne predviđene ugovorima.<sup>73</sup>

Zakon o nabavkama<sup>74</sup> reguliše i sertifikaciju službenika za javne nabavke. KIJU izdaje „uverenje o osnovnoj stručnosti za nabavke“ samo osobama koje su uspešno završile osnovne kurseve i koje je preporučio predavač. KIJU izdaje i „uverenje o višoj stručnosti za nabavke“ samo osobama koje su uspešno završile sve više kurseve. Ova uverenja važe<sup>75</sup> tri godine.

Ovaj korektivni sistem u nabavkama ne funkcioniše kako treba. Nadzorne institucije, kao što su RKJN, TRN i Kancelarija glavnog revizora, identifikovale su brojne povrede Zakona o javnim nabavkama, ali bez primene kaznenih mera. U izveštaju 2014. godine,<sup>76</sup> RKJN navodi preko 660 prekršaja na osnovu praćenja 36 ugovornih organa. Osim toga, od 537 žalbi na kršenje Zakona o javnim nabavkama dostavljenih TRN-u, za 266 je utvrđeno da su osnovane, a TRN je naložio poništenje nabavki (uključujući ponovno objavljivanje tendera) ili ponovno procenjivanje ponuda. TRN je potvrdio odluke ugovornih organa samo u 181 slučaju.<sup>77</sup> Uprkos svim ovim evidentiranim povredama, dozvole službenika za nabavke nisu oduzete.

## NADZOR NAD DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

OCENA

2015

25

*U kojoj meri država ima jasnu i konzistentnu politiku vlasništva nad DP i neophodne strukture upravljanja za sprovođenje ove politike?*

Ustav daje vladi potpuna prava na sva javna preduzeća koja može da privatizuje, da pod koncesiju ili u najam, kako je predviđeno zakonom.<sup>78</sup> Opština ima vlasništvo nad DP koja pružaju usluge samo u određenoj opštini ili u ograničenom broju opština.<sup>79</sup> Međutim, vlada nema aktivnu politiku vlasništva za DP. Namera vlade da privatizuje određene sektore je jasna, ali oni nisu dobro preneti javnosti i zainteresovanim stranama u celini.

Jedinica za nadgledanje JP je više odgovorna za praćenje rada DP, i preko nje se direktno izveštava Ministarstvo ekonomskog razvoja. Ova jedinica nema pravo glasa u odlučivanju o strateškim sredstvima u kojima država ima dugoročni interes. To je na kraju ostavljeno vladi koja je odgovorna za davanje pouzdanih informacija o načinu na koji centralna DP služe javnom interesu. Jedinica za JP obično kasni sa izveštavanjem, ali nikada nije kažnjena zbog takvog ponašanja. U ovom slučaju vlada ne deluje kao odgovoran vlasnik i ne pokazuje snagu autoriteta.<sup>80</sup>

Jedinicu za JP osnovao je MER, sa ciljem da pruži podršku vladi u utvrđivanju svojih obaveza prema DP. Nažalost, ona ima veoma ograničene resurse. Nema adekvatnu pravnu i finansijsku stručnost da nadgleda funkcionisanje DP. Za sada ona ima samo osam ili devet osoba koje rade puno radno vreme, a do prošle godine nije imala ni pravnika koji bi obavljao pravne poslove.<sup>81</sup>

Što se tiče prioriteta politike, vlada je za privatizaciju DP. U poslednje četiri godine ona je svoj fokus usmerila na sektore telekomunikacija i energetike. U telekomunikacionoj industriji su od PTK napravljena dva DP: (a) Kosovo Telecom i (b) Pošta Kosova.<sup>82</sup> Ovo drugo preduzeće je u vlasništvu vlade, a prvo je u procesu privatizacije. Privatizacija Kosovo Telecoma je više puta bila neuspešna zbog sumnje na korupciju i oštrih kritika građanskog društva. U energetsom sektoru, veoma kritikovan proces privatizacije KEDS-a je završen, a Kosovska energetska korporacija ostaje u državnom vlasništvu.



## PREPORUKE

- > Plate u javnom sektoru treba da se povećaju samo u skladu sa koherentnom strategijom i treba da budu povezane sa učinkom, kako bi se olakšala više strateški usmerena i kohezivnija raspodela državnog budžeta. Ad hoc povećanja treba izbegavati.
- > U svim institucijama treba formirati disciplinske komisije sastavljene od državnih službenika, koje imenuje najviši administrativni službenik svake institucije na period od dve godine.
- > Otkrivanje slučajeva korupcije javnih službenika preko zabunjivača treba da se podstakne kroz različite programe obuke i interne kampanje javne uprave za podizanje informisanosti, a ne da se potiskuje kao što je to sada slučaj.
- > Centralna i lokalna vlast treba da poboljšaju stopu davanja odgovora na zvanične zahteve za informacijama, koja sada iznosi 30 odsto.
- > Zakonodavstvo o TRN i RKJN treba da se izmeni tako da uzme u obzir situaciju kada Skupština ne funkcioniše i ne može da imenuje članove odbora. U slučaju isteka mandata, RKJN i TRN treba da budu u mogućnosti da vrše svoje funkcije do izbora novih odbora.
- > Centralna i lokalna vlast treba da objave svoje budžete, planove nabavki i druge podatke o nabavkama na svojim internet stranicama.
- > Centralne i lokalne institucije treba sistematski da sprovedu preporuke glavnog revizora, koje se daju s ciljem da se otklone rizici ili slabosti.
- > Ekonomski operateri koji krše ugovore treba da se stave na crnu listu kako bi se sprečilo da se nadmeću za druge ugovore.
- > Nacrt zakona za izmenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa da se hitno usvoji u Skupštini, u skladu sa preporukama građanskog društva.



# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Gazeta Tribuna, Enigma e numrit të punësuarve, Qeveria s’e di numrin e punonjësve që i paguan [Enigma o zaposlenima u Vladi, Vlada ne zna broj radnika koje plaća], dostupno na: <http://gazetatribuna.com/lajme/enigma-e-numrit-te-punesuarve-qeveria-se-di-numrin-e-punonjesve-qe-i-paguan/>
- 2 Ministarstvo finansija, Zakon o budžetu Kosova. str. 18. <https://mf.rks-gov.net/sq-al/Buxheti/Buxheti-i-Republikes-se-Kosoves/Buxheti-qendrore>
- 3 <https://mf.rks-gov.net/sq-al/Buxheti/Buxheti-i-Republikes-se-Kosoves/Buxheti-qendrore>
- 4 Frank Lakwijk, stalni predstavnik MMF na Kosovu. Priština, decembar 2014. <https://www.imf.org/external/country/UVK/rr/2014/122214.pdf>
- 5 Ministarstvo finansija, Budžet Kosova
- 6 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova za 2014, str. 10
- 7 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova za 2014, str. 28
- 8 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 33. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.
- 9 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 33. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.
- 10 KosovaPress, ‘Nastavnici stupili u štrajk u svim školama na Kosovu’ – Više na: <http://www.kosovapress.com/en/arsim/greva-u-mbajt-ne-te-gjiitha-shkollat-33099/#sthash.GqYKZMhr.dpuf>
- 11 Grupa Svetske banke na Kosovu, Profil zemlje, str. 4. april 2015. Dostupno na: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Kosovo-Snapshot.pdf>
- 12 Zakon br. 03/L –149 o državnoj službi Republike Kosovo [2010]
- 13 Zakon br. 03/L –192 o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu Kosova [2010]
- 14 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 4. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.
- 15 Zakon br. 03/L –189 o državnoj administraciji Republike Kosovo. Čl. 26
- 16 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova 2014. str. 10.
- 17 Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj 2013, str. 31. Priština, februar 2014. Dostupno na: [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_Vjetor\\_i\\_punes\\_se\\_Keshillit-per\\_vitin\\_2013\\_33169.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_Vjetor_i_punes_se_Keshillit-per_vitin_2013_33169.pdf)
- 18 Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj 2011, str. 28. Priština, mart 2012. Dostupno na: [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_Vjetori\\_2011\\_972731.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_Vjetori_2011_972731.pdf)
- 19 Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj 2013, str. 6. Priština, februar 2014. Dostupno na: [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_Vjetor\\_i\\_punes\\_se\\_Keshillit-per\\_vitin\\_2013\\_33169.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_Vjetor_i_punes_se_Keshillit-per_vitin_2013_33169.pdf)
- 20 Regulatorna komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2014, str. 66. Priština, februar 2015.
- 21 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova 2014. str. 17.
- 22 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sva službena lica, dostupno na <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 23 Zakon o javnim nabavkama, čl. 87.2.10: RKJN ima odgovornost i ovlašćenje da uspostavi i održava elektronski Registar javnih nabavki koji će služiti kao skladište za elektronske kopije svih obaveštenja, poziva, izjava, tenderske dokumentacije, izveštaja, žalbi i odluka podnetih ili donetih u vezi sa svakom aktivnošću nabavke koju sprovede ili pokrene ugovorni organ.
- 24 Zekrija Shabani, predsednik Udruženja novinara Kosova. Koha Ditore, 21. oktobar 2014. Dostupno na: <http://koha.net/?id=27&l=30177>
- 25 <https://krpp.rks-gov.net>
- 26 KDI, Indeks transparentnosti javnih nabavki, str. 7. Priština, mart 2015.
- 27 Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN), Shteti 30% i Qasshëm për Qytetarët, str. 8. Priština, jun 2013. [http://gazetajnk.com/repository/docs/Raporti\\_per\\_qasje\\_ne\\_dokumente\\_publike\\_final\\_40191\\_779858.pdf](http://gazetajnk.com/repository/docs/Raporti_per_qasje_ne_dokumente_publike_final_40191_779858.pdf)
- 28 Vlada Kosova, Sveobuhvatni izveštaj o ostvarivanju prava na uvid u javna dokumenta u javnim institucijama, str. 22. Priština, 2014.
- 29 Zakon br. 04/L-043 o zaštiti informatora, dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2763>
- 30 Pokret Fol, Zyrtalet s’e fishkëllejnë korrupsionin, str. 4. Izveštaj je dostupan na: <http://levizjafol.org/folnew/wp-content/uploads/2014/12/Zyrtaret-se-fishkellejne-korrupsionin.pdf>
- 31 Telo za razmatranje nabavki <http://oshp.rks-gov.net/>
- 32 Misija OEBS na Kosovu, Sprovedenje zakonskih propisa o javnoj administraciji na Kosovu. str. 25. Priština, februar 2013.
- 33 KDI, Raport mbi gjetjet e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm për Kabinetin Qeveritar me focus në prokurimin publik, str. 5. Priština, avgust 2014.
- 34 Pokret Fol, Zyrtalet s’e fishkëllejnë korrupsionin, str. 20. Izveštaj je dostupan na: <http://levizjafol.org/folnew/wp-content/uploads/2014/12/Zyrtaret-se-fishkellejne-korrupsionin.pdf>
- 35 KDI, <http://kdi-kosova.org/index.en.php?id=46&fq=2>
- 36 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 4 i str. 11. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.
- 37 Zakon br. 03/L –149 o državnoj službi Republike Kosovo [2010]
- 38 Uredba (GRK) - br. 04/2015 o Kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo, odobrena na 17. sastanku Vlade Republike



|||||

Kosovo, odlukom br. 05/17, dana 07.03.2015.

39 Uredba (GRK) - br. 04/2015 o Kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo, odobrena na 17. sastanku Vlade Republike Kosovo, odlukom br. 05/17, dana 07.03.2015.

40 Službeni list, Zakon je dostupan na <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2852>

41 Skupština Kosova, Novosti sa plenarne sednice od 6. maja 2015. Dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,6929>. Prepis sa plenarne sednice (strana 44) može se naći na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans\\_s\\_2015\\_05\\_06\\_10\\_5927\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans_s_2015_05_06_10_5927_al.pdf)

42 Videti Službeni list od septembra 2011, Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, čl. 130, za celu listu prekršaja koji sprečavaju ekonomske operatere da dostave ponudu.

43 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Izveštaj o proceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti suzbijanja korupcije, str. 77. Dostupno na: <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PECK-Kos/PUBLICATIONS/AC%20ENG%20WEB.pdf>

44 Uredba (GRK) - br. 04/2015 o Kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo, odobrena na 17. sastanku Vlade Republike Kosovo, odlukom br. 05/17, dana 07.03.2015.

45 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 35. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.

46 Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj 2013, str. 31. Priština, februar 2014. Dostupno na: [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_Vjetor\\_i\\_punes\\_se\\_Keshillit-per\\_vitin\\_2013\\_33169.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_Vjetor_i_punes_se_Keshillit-per_vitin_2013_33169.pdf)

47 Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj 2014, str. 31. Priština, februar 2015. Dostupno na: [http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_i\\_punes\\_19879.pdf](http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_i_punes_19879.pdf)

48 SIGMA, Procena reforme javne uprave na Kosovu, str. 34. Zajednička inicijativa OECD i EU. April 2014.

49 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova za 2014, str. 16

50 Kosovski demokratski institut, Izdanja na <http://kdi-kosova.org/index.php?fq=7&prg=2>

51 Videti niz procena nabavki u opštinama, koje je pripremio KDI tokom 2014-2015. Izveštaji o Prizrenu, Prištini, Mamuši, Gnjilanu i Đakovici.

52 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, <http://www.akk-ks.org/?cid=1,33,764>

53 Carina Kosova, <https://dogana.rks-gov.net/>

54 Carina Kosova, Godišnji izveštaj za 2014, str. 4. Dostupno na: [https://dogana.rks-gov.net/repository/docs/DOGANNA\\_E\\_KOSOVES\\_2014\\_shqip\\_831898.pdf](https://dogana.rks-gov.net/repository/docs/DOGANNA_E_KOSOVES_2014_shqip_831898.pdf)

55 Carina Kosova, Godišnji izveštaj za 2014, str. 19. Dostupno na: [https://dogana.rks-gov.net/repository/docs/DOGANNA\\_E\\_KOSOVES\\_2014\\_shqip\\_831898.pdf](https://dogana.rks-gov.net/repository/docs/DOGANNA_E_KOSOVES_2014_shqip_831898.pdf)

56 <http://www.mpb-ks.org/?page=2,179>

57 <http://www.kgjk-ks.org/?cid=2,152>

58 Regulatorna komisija za javne nabavke, <https://krpp.rks-gov.net>

59 Telo za razmatranje nabavki, <http://oshp.rks-gov.net/>

60 Službeni list od septembra 2011, Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama. Čl. 4.

61 Službeni list od septembra 2011, Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama. Čl. 100.

62 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova za 2014. str. 17.

63 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Izveštaj o proceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti suzbijanja korupcije, str. 107. Dostupno na: <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PECK-Kos/PUBLICATIONS/AC%20ENG%20WEB.pdf>

64 Službeni list od aprila 2014, <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

65 Regulatorna komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj za 2014, str. 16. Priština, februar 2015.

66 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova za 2014. str. 34.

67 Regulatorna komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj za 2013, str. 5. <https://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/Raportet%20Vjetore/2013/Raporti%20vjetor%202013%20KRPP%20Anglisht.pdf>

68 Regulatorna komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj za 2014, str. 30. Priština, februar 2015.

69 KDI, Indeks transparentnosti javnih nabavki. Priština, mart 2015.

70 Vlada Kosova, Ministarstvo javne uprave. Akcioni plan za sprovođenje strateške reforme javne uprave 2012-2014, str. 28

71 Službeni list od aprila 2014, Zakon o javnim nabavkama, čl. 99 <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

72 Službeni list od aprila 2014, Zakon o javnim nabavkama, čl. 63 <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

73 KDI, Raport mbi gjetjet e Zyres se Auditorit te Pergjithshem per Kabinetin Qeveritar [Izveštaj o nalazima Kancelarije glavnog revizora za Kabinet Vlade], str. 13. Priština, avgust 2014.

74 Službeni list od aprila 2014, Zakon o javnim nabavkama, čl. 63 <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

75 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Izveštaj o proceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti suzbijanja korupcije, str. 112. Dostupno na: <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PECK-Kos/PUBLICATIONS/AC%20ENG%20WEB.pdf>

76 Regulatorna komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj za 2014, str. 55. Priština, februar 2015.

77 Telo za razmatranje nabavki, Godišnji izveštaj za 2014, str. 16-17. Priština, februar 2015. Dostupno na: <http://oshp.rks-gov.net/repository/docs/Annual-report%20-2014-englisht.pdf>

78 Ustav Republike Kosovo. Član 160, str. 61.

79 Ustav Republike Kosovo. Član 160, str. 61.

80 Razgovor sa anonimnim stručnjakom, 13. jul 2015.

|||||



# POLICIJA

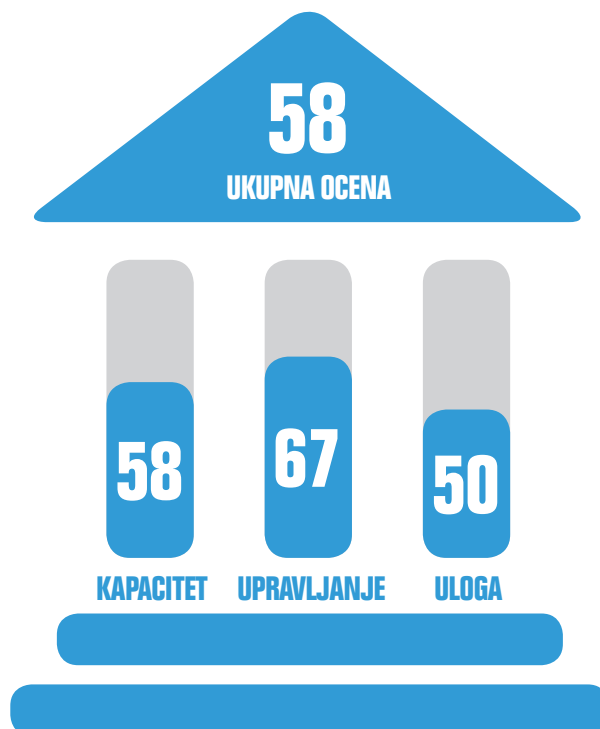
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**K**osovska policija je institucija za sprovođenje zakona na Kosovu koja uživa najveći nivo poverenja i koju građani najčešće kontaktiraju. Ona raspolaže dovoljnim finansijskim i ljudskim resursima i dobro je zakonski uređena, u smislu zahteva da policijski službenici budu nezavisni, transparentni i odgovorni tokom obavljanja svojih dužnosti. Povrh toga, policija se smatra najaktivnijom institucijom reda i mira za istragu i prijavljivanje korupcije.

Međutim, u praksi, policija je daleko od savršene. Vlada nastavlja da vrši opsežan uticaj na pitanja internog upravljanja, npr. u procesu imenovanja više uprave. Policija je možda dobro organizovana u disciplinovanju svojih pripadnika, ali po svemu sudeći nije podjednako odgovorna u ispunjavanju zahteva zajednice. Razlog za to prevashodno leži u činjenici da je veoma centralizovana i ne raspoređuje dovoljan broj policijskih službenika na terenu. Najozbiljnija pretnja po integritet u policijskoj službi odnosi se na javne nabavke. Od 2011. godine, policija je kritikovana da favorizuje određene privredne operatore u nabavci roba i usluga za svoje potrebe. Povrh toga, policija se smatra najaktivnijom institucijom reda i mira za istragu i prijavljivanje korupcije.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu policije, iz ugla njenih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





## POLICIJA



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	75
	Nezavisnost	75	25
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	75
	Odgovornost	75	50
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Krivično gonjenje korupcije	50	



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Kosovska policija je institucija za sprovođenje zakona pod okriljem Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), odgovorna za javni poredak i bezbednost širom zemlje.<sup>1</sup> Njena dužnost je da vrši graničnu kontrolu u direktnoj saradnji sa lokalnim i međunarodnim vlastima. Teritorijalna jurisdikcija i interno uređenje policije određuje generalni direktor.<sup>2</sup> Dalje, policija je organizovana na centralnom i lokalnom nivou sa Generalnom policijskom direkcijom u središtu.

Generalna policijska direkcija odgovorna je da upravlja, angažuje i obučava policijsko osoblje i da upravlja budžetom i svim finansijskim pitanjima.<sup>3</sup> Činovna struktura Policije izgleda na sledeći način: mlađi policijski službenik, policijski službenik, stariji policijski službenik, narednik, poručnik, kapetan, major, potpukovnik i pukovnik.<sup>4</sup> Policija je sastavljena od pet odeljenja: operativa, granična patrola, istraga, ljudski resursi i službe podrške.

Na lokalnom nivou, regionalne policijske direkcije odgovorne su za lokalni policijski rad u konkretnim opštinama.<sup>5</sup> Postoji osam (8) regionalnih direkcija koje su uspostavljene na osnovu određenog broja faktora, uključujući veličinu regiona, broj stanovnika, geografski položaj, nivo kriminala i infrastrukturu.<sup>6</sup> Regionalne kancelarije odgovorne su da podrže, koordiniraju i nadgledaju rad policije koji im dodeljuje generalna direkcija.<sup>7</sup> Povrh regionalnih kancelarija, policijske stanice uspostavljaju se u svakoj opštini i na čelu njih nalazi se komandant date stanice.<sup>8</sup>

## PROCENA

### RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2015

75

*U kojoj meri, u praksi, organi za sprovođenje zakona imaju adekvatne nivoe finansijskih resursa, osoblja i infrastrukturu za delotvoran rad?*

Kosovska policija ima značajan budžet i generalno gledajući plaća dobre plate policijskoj službi. Ovo je razlog što se retko

mogu čuti žalbe same policije ili štrajkovi u vezi sa smanjenjem budžeta u poslednje četiri godine. Postoji dovoljan broj policijskih službenika koji su aktivni, 7,634 policijskih službenika zaključno sa 15. junom 2015.<sup>9</sup> Naravno da, kada govorimo o dugoročnim investicijama, na primer, kupovina policijskog vazduhoplova, ovaj budžet nije dovoljan.<sup>10</sup> Štaviše, iako policija ima adekvatnu računarsku i prevoznu opremu, ona se ne održava na redovnoj osnovi.<sup>11</sup>

Policija ima zaseban budžet u okviru MUP-a, koji se usvaja u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama.<sup>12</sup> Generalni direktor policije priprema budžet i podnosi ga MUP-u na razmatranje i usvajanje. Po usvajanju, policija je odgovorna da raspolaže i realizuje budžet.<sup>13</sup> U 2014. godini, policija je potrošila 77,700,382 evra ili 96.25 procenata odobrenog budžeta od 80,727,510 evra.<sup>14</sup> Ovaj iznos je za 5 miliona evra bio veći od sredstava potrošenih 2013. godine na prihod, kapital, dotacije i robu i usluge.<sup>15</sup>

Uopšteno, plate policijskih službenika su zadovoljavajuće<sup>16</sup> i uređuju se zakonom na osnovu određenih odredbi, i zavise od čina i dužine službe, opasnosti na zadatku, prekovremenog i rada u smenama, izloženosti pritisku i rada tokom praznika ili odmora, i bilo kakvih drugih posebnih zadataka.<sup>17</sup> Danas, prosečna mesečna plata iznosi oko 450 evra.<sup>18</sup> Kao što navodi studija o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011, plate javne administracije povisile su se za 23 procenata i ova povišica obuhvatila je policiju. Ona je obuhvatila policijske službenike, civilno osoblje i policijske kadete.

Nezavisno od toga, policija ne polaže pravo ni na kakve finansijske beneficije pri odlasku u penziju sem fiksnog mesečnog iznosa od 120 evra. Ovaj iznos nije dovoljan da policija spoji kraj sa krajem i da se penzioniše dostojanstveno.<sup>19</sup> Ukoliko napomenemo da je prosečna starosna dob policajaca najstarija u regionu, ovo može prerasti u problem za deset godina od danas, kada napune 65 godina i odu u penziju. U teoriji, podsticaji da stariji policijski službenici učestvuju u aktivnostima korupcije prilično su visoki, usled oskudnih penzija.<sup>20</sup>

Policija je sagledana kao institucija vladavine prava koja uživa najveći nivo poverenja u skladu sa Izveštajem o napretku Evropske komisije za 2014. godinu.<sup>21</sup> U poslednje četiri godine, policija je postala kompetentnija i specijalizovana, zahvaljujući podršci međunarodnih organizacija. Kao što to podvlači SNI za 2011, EULEX, je bio od velike pomoći u mentorstvu i savetovanju policijskog osoblja u procesu regrutovanja, obuke i zadržavanja lokalnog osoblja. U poslednje dve godine, EULEX je podržavao direkciju za zaštitu svedoka uspostavljenu u okviru policije.<sup>22</sup> Ostale međunarodne organizacije koje su pomogle policiji da usavrši svoje kapacitete obuhvataju Evropsku komisiju, OEBS, ICITAP i DCAF.

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2015 **75**

**U kojoj meri su, po propisima, agencije za sprovođenje zakona nezavisne u svom radu?**

Policija nije dovoljno nezavisna u skladu sa zakonom. Rad ove institucije u velikoj se meri uređuje podzakonskim aktima. Član 2 Zakona o policiji, naglašava načela *neutralnosti* i *nepristrasnosti*.<sup>23</sup> Međutim, Kodeks etike je detaljniji kada zahteva od policijskih službenika da ne budu izloženi uticaju bilo koje političke stranke.<sup>24</sup> Oni posebno u svom radu ne bi trebalo da budu politički opredeljeni.<sup>25</sup>

Policijsko rukovodstvo i budžet zavise isključivo od vlade. Ustav zahteva od premijera da imenuje generalnog direktora policije na preporuku Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>26</sup> Ministarstvo takođe određuje i usvaja konačan budžet koji je predložio generalni direktor.<sup>27</sup> Policija funkcioniše pod nadležnošću Ministarstva i pod kontrolom generalnog direktora.<sup>28</sup> Uloga Ministarstva više je da donosi politiku i bude koordinator, dok je uloga generalnog direktora operativna.<sup>29</sup>

Generalni direktor i zamenik generalnog direktora imenuju se na pet godina. Organ koji ih imenuje je Komisija koju uspostavlja ministar.<sup>30</sup> Generalni direktor imenuje regionalne direktore policije "po standardu čina, funkcije i opisa radnog mesta"<sup>31</sup> i komandante policijskih stanica "na osnovu internih postupaka."<sup>32</sup>

Proces imenovanja direktora i komandanata naišao je na kritike Saveta Evrope u njegovom izveštaju procene borbe protiv korupcije. Savet ističe da zakonski okvir pruža previše diskrecionih ovlašćenja, a da ne postoji mehanizam protivteže, u smislu nezavisnosti i transparentnosti.<sup>33</sup> Njegov argument je da "postoji relativno visoki rizik preteranog izlaganja političkoj diskreciji u okviru vlade, ukoliko ne budu uspostavljene dodatne zaštitne mere sprečavanja potencijalnog uplitanja."<sup>34</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **25**

**U kojoj meri su u praksi organi za sprovođenje zakona nezavisni?**

Policija nije nezavisna u praksi. Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši ogroman uticaj na njen budžet<sup>35</sup> i proces imenovanja. Ministarstvo objavljuje svoj izveštaj javnosti u vezi sa radom koji je u toku u policijskoj službi. Često je ministar taj koji nastupa na televiziji i ističe operativne aktivnosti i prioritete policije. Sve zasluge za uspeh ili kritike umesto da odu policiji pripisuju se Ministarstvu, na čijem čelu se uobičajeno nalazi član neke političke stranke iz vladajuće koalicije. To je razlog zašto se bilo kakva inicijativa koju on/ona preduzima smatra političkom,<sup>36</sup> što sa druge strane šteti ugledu policije.

Institucionalna nezavisnost na nivou više uprave manje je problematična danas nego što je to bio slučaj pre četiri godine, prema izveštaju Saveta Evrope za procenu nastojanja na suzbijanju korupcije. Razlog za to je što su kriterijumi za odabir, nominaciju i smenu viših zvaničnika objektivni i transparentni.<sup>37</sup> Kako bi se obezbedila primena pravila u praksi, postoji niz inspektorata koji obavljaju dobar posao u nadzoru aktivnosti nekog drugog institucionalnog mehanizma.

Policija je politizovana u određenom stepenu, kao što to navodi izveštaj o SNI za 2011. godinu. Međutim, ranije je postojala mnogo veća međunarodna podrška u praksi koja je pomagala policiji da bude efikasnija. Danas, ovo i nije slučaj u velikoj meri, pošto su međunarodne organizacije povučeniye, a policija je po svemu sudeći podeljenija, nego što je to bio slučaj ranije, prema jednom broju istraživača. Unutar policije, zabeležen je uspon mnogih interesnih grupa koje imaju moć da utiču na odlučivanje i da drže pod kontrolom pravo na privilegije.<sup>38</sup> Glavni problem ovde jeste da se ljudi unapređuju i premeštaju na osnovu individualnih ili grupnih preferencija a ne na osnovu dobrog učinka i zasluga.<sup>39</sup>

Izvan kancelarijske politike i vladinog uticaja, policijski službenici podlažu nasumičnom zastrašivanju i napadima. Ubistvo policijskog službenika marta 2015. godine možda je najšokantniji primer.<sup>40</sup> Još jedan primer je slučaj u kome su dvojica sinova aktuelnog poslanika pretukla policijskog službenika februara 2013. Poslanik u pitanju je u ovom trenutku šef poslaničkog kluba Demokratske partije Kosova (PDK). Osnovni sud u Prištini je njegovim sinovima izrekao lakšu kaznu u vidu novčane kazne, u iznosu od 6,000 evra.<sup>41</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2015 **75**

***U kojoj meri postoje zakonska rešenja koja javnosti garantuju uvid u relevantne informacije o aktivnostima organa za sprovođenje zakona?***

Zakonodavstvo koje uređuje transparentnost policije generalno je sveobuhvatno. Aktuelni zakoni zahtevaju od policije da bude otvorena prema javnosti i da im omogući da dobiju informacije o aktivnostima i odlukama od javnog interesa.<sup>42</sup> Ista pravila koja važe za policiju takođe važe i za Policijski inspektorat Kosova, čiji je zadatak u oblasti inspekcije da obezbedi da je policija transparentna i odgovorna u svom radu.<sup>43</sup> Ostali aspekti rada policije koji treba javno da se objave obuhvataju javna dokumenta i ličnu imovinu policijskih službenika.

Institucionalna transparentnost u policijskoj službi može se urediti samo u određenoj meri. Oni se razlikuju od ostalih institucija za vladavinu prava pošto su izloženiji istražnom radu a informacije čije se obelodanjivanje traže od njih mogu biti osetljive. Međutim, prema onima koji se bave bezbednosnim pitanjima, kao što je to slučaj sa Kosovskim centrom za bezbednosne studije (KCSS), ne postoje nikakve poteškoće da se od policije dobiju informacije, sem ukoliko ne ugrožavaju interes javnosti.<sup>44</sup>

Određene zakonske odredbe propisane Zakonikom o krivičnom postupku zahtevaju da žrtve krivičnih dela imaju pristup predmetnim spisima. U početnim koracima istrage, osumnjičeni, okrivljeni i oštećeni imaju pristup predmetnom spisu. Odbrani se ne može uskratiti mogućnost inspekcije evidencije, prikupljenog materijala u vezi sa istragom "na koji je braniocu prihvaćeno ili treba da bude prihvaćeno pravo na veštačenje."<sup>45</sup> Isto važi i kada govorimo o oštećenom ili zastupniku žrtve, koji polaže pravo da dobije dostupne dokaze ukoliko za to ima legitimni interes.<sup>46</sup>

Viši policijski zvaničnici dužni su da prijave svoju imovinu – vlasništvo, prihode i poklone – Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija).<sup>47</sup> Ovo podrazumeva nekretnine, imovinu vrednosti veće od 5,000 evra, deonice u komercijalnim preduzećima, hartije od vrednosti i ušteđevinu u bankama i drugim finansijskim ustanovama, finansijske obaveze i godišnje prihode.<sup>48</sup> Obrasci za prijavljivanje imovine prolaze preliminarnu proveru Agencije, kako bi se obezbedilo da nema nikakvih grešaka i nepotpunih podataka pre nego što se verifikuje njihova tačnost.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **75**

***U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u aktivnostima i odlučivanju organa za sprovođenje zakona?***

Javnost može lako dobiti informacije o policijskim funkcijama i odlukama. Od 2011. godine, policija je postala transparentnija.<sup>49</sup> Oni pripremaju dnevne izveštaje (za poslednjih 24 časa) kojima se može pristupiti na zvaničan zahtev.<sup>50</sup> Međutim, postoje izuzeci kada se radi o izveštajima koji sadrže osetljive informacije i odnose se na tekuće istrage. Od podataka koji su opštiji i procenljiviji, postoje godišnji i statistički izveštaji. Oni ne samo da predstavljaju godišnje aktivnosti već rade na uporedbi rezultata sa prošlogodišnjim.

Testovi na terenu koje je organizovao KDI-TI Kosovo aprila i maja 2015. godine u vezi sa uvidom u javna dokumenta, ukazuju da je policija generalno otvorena prema javnosti. Od četiri zahteva poslatih Kosovskoj policiji preko različitih partnerskih organizacija, na sve njih pružen je pozitivan odgovor blagovremeno. Ova pitanja nalazila su se u rasponu od prostih zahteva u vezi sa godišnjim budžetom do kompleksnijih pitanja o broju izrečenih saobraćajnih kazni ili optužba za korupciju. Ombudsman je uložio i istražio manji broj žalbi u vezi sa uskraćivanjem pristupa javnim dokumentima, što sve sugerise da je policija generalno otvorena prema javnosti. Tokom 2013. i 2014. godine, istražene su samo dve žalbe.<sup>51</sup>

Viši policijski zvaničnici prijavljuju svoju imovinu Agenciji, a ove informacije se nakon toga javno objavljuju na njenoj veb stranici. Do sada, Agencija nije prijavila nikakve probleme u vezi sa prijavljivanjem imovine policijskih službenika. Više od 99 procenata vladinih zvaničnika deklariralo je svoju imovinu 2014. godine (od 3,030 ukupno).<sup>52</sup> Ova brojka obuhvata više policijske službenike, iako ih ne klasifikuje kao takve. Da ponovimo ono što je istaknuto u izveštajima za prethodne stubove, teško je verovati u tačnost deklariranih informacija, pošto Agencija nema nikakav zakonski mandat da detaljnije proverava i verifikuje finansijske ili materijalne izvore.

Nasuprot većini javnih funkcionera, policijski službenici prolaze bezbednosnu proveru, koja takođe podrazumeva finansijsku istragu imovine i bogatstva prijavljenog policiji. Ovo važi mnogo više na kadete i policijske službenike koji se bave prikupljanjem i čuvanjem tajnih podataka (poverljivih i tajnih).<sup>53</sup> Bezbednosna dozvola smatra se dodatnom merom integriteta koja čini da policija bude na nivou zadatka. Ovaj



postupak ne važi na sudije i tužioce, što je po mogućstvu validan razlog zašto se policija smatra relativno transparentnijom. Nezavisno od toga, prema mnogim kritičarima, neizvesno je koliko je bezbednosna provera legitimna, efektivna i savremena u praksi, posebno imajući u vidu činjenicu da ju je do sada sprovodila Kosovska obaveštajna agencija.<sup>54</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2015 **75**

***U kojoj meri postoje propisi koji obezbeđuju da organi za sprovođenje zakone izveštavaju i odgovaraju za svoje radnje?***

Postoji opsežna regulativa koja garantuje da policija odgovara za svoje radnje. Policija treba da funkcioniše u skladu sa jedinstvenim lancem komande.<sup>55</sup> Generalni direktor snosi odgovornost ministru za pitanja administracije i upravljanja. On radi sa ministrom i pruža mu informacije na način propisan zakonom.<sup>56</sup> Ministar može suspendovati generalnog direktora ukoliko postoji sumnja da je izvršeno krivično delo.<sup>57</sup>

Policija je odgovorna da prijavi tužilaštvu "informacije u vezi sa navodnom krivičnom aktivnošću."<sup>58</sup> U daljem postupku, policija mora primeniti sve naredbe i instrukcije koje je zakonito dobila od državnog tužioca ili nadležnog sudije.<sup>59</sup> Za svrhe javne bezbednosti, policija mora takođe raditi sa lokalnim vlastima, organizacijama građanskog društva i lokalnim zajednicama.<sup>60</sup> Što se tiče odnosa sa zajednicom, komandanti policijske stanice i drugi policijski zvaničnici moraju biti članovi Opštinskog saveta za bezbednost u zajednici, uspostavljenog u svakoj opštini.<sup>61</sup>

Savet Evrope objašnjava da policija nije u potpunosti odgovorna u pravnom smislu, kritikujući činjenicu da policija nema objektivne i transparentne postupke imenovanja, razrešenja i unapređenja svojih zamenika direktora i lica na drugim višim funkcijama.<sup>62</sup> Takođe, ne postoje nikakva zakonska pravila u vezi sa unapređenjem, dodeljivanjem i razrešenjem policijskog osoblja.<sup>63</sup> Ovo je prevashodno uređeno podzakonskim aktima, koji prema izveštaju za procenu borbe protiv korupcije, nisu pristupačni na internetu.<sup>64</sup> U ovom slučaju, Savet se pozvao na imenovanje generalnog direktora oktobra 2011. godine pod direktnim političkim uticajem premijera.<sup>65</sup>

Policija je dužna da tužiocima i sudijama predstavi razloge za svoju odluku o pokretanju istrage. Međutim, oni nad njima ne

smeju da imaju bilo kakvu kontrolu.<sup>66</sup> Informacije o krivičnim aktivnostima moraju se prijaviti tužilaštvu u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku.<sup>67</sup> U međuvremenu, policija mora ispoštovati njihova prava i delovati obazrivo sa ciljem da ne prekrši čast i ugled bilo kog građanina.<sup>68</sup> Sve žrtve polažu pravo na pristup pravosudnom sistemu i pretpostavlja se da su nevinu sve dok se ne dokaže njihova krivica.<sup>69</sup> Zakon odlično uređuje njihovo pravo na izjavljivanje žalbe na sudu.

U smislu sprečavanja unutrašnje korupcije, izricanje disciplinskih mera policijskom osoblju uređeno je podzakonskim aktima i određuje ih Policija.<sup>70</sup> Svaki disciplinski prekršaj podlaže preispitivanju nezavisne institucije ili nadležnog suda.<sup>71</sup> U ovom slučaju, važnu ulogu igraju Direkcija za profesionalne standarde i Jedinica za reviziju i internu inspekciju. Konačne odluke donosi Žalbeni odbor na osnovu mera koje najavi Direkcija.<sup>72</sup> Mogu se izreći sledeće disciplinske mere: ukor, premeštaj, smanjenje platnog razreda, smena sa komandne funkcije, odbijanje 20-30 procenata mesečne plate do tri meseca, suspendovanje bez isplate dohotka na period do 60 dana i otpuštanje iz službe.<sup>73</sup>

Policijski inspektorat nezavisna je institucija koja je zadužena za istragu disciplinskih prekršaja visokog profila.<sup>74</sup> Disciplinski predmeti visokog profila obuhvataju sledeće incidente: sukobi između policije i zajednice, primena smrtonosne sile, smrt u policijskom pritvoru i saobraćajne nesreće sa fatalnim ishodom koje uključuju policijske službenike.<sup>75</sup> Povrh toga, Inspektorat je takođe odgovoran da spreči, istraži i dokumentuje bilo kakvu krivičnu aktivnost koju počinu pripadnici policije za koju nemaju pravo imuniteta.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **50**

***U kojoj meri u praksi organi za sprovođenje zakona moraju da podnose izveštaje i odgovaraju za svoje postupke?***

U praksi, policija nije u potpunosti odgovorna za postupke koje preduzima u skladu sa zakonom. Tačno je da policija ostvaruje prisne odnose sa ministrom i državnim tužiocem. Oni se često sastaju lično i razgovaraju međusobno o problemima. Međutim, kada se radi o iznalaženju rešenja na probleme, oni i nisu uvek pristupačni. Na primer, u borbi protiv korupcije, njihov odnos i nije toliko delotvoran i svodi se na opovrgavanje i svaljivanje krivice jedan sa drugog.<sup>76</sup> Ukoliko

to ostavimo po strani, možemo zaključiti da je policija relativno odgovornija u odnosu na druge javne institucije. Generalno gledajući, možda je bolje organizovana u disciplinovanju svojih pripadnika, iako nije toliko odgovorna kada govorimo o ispunjavanju zahteva zajednice.

Policajska služba veoma je centralizovana i samim tim birokratska, prema rečima bivšeg policijskog komandanta.<sup>77</sup> On objašnjava da kada se centru prosledi slučaj za bilo koje krivično delo, koje prvobitno na terenu istražuje lokalni policijski službenik, malo je verovatno da će on/ona biti obavešten o njegovom konačnom ishodu – bez obzira da li je dati slučaj istražio tužilac ili je suđenje vodio sudija.<sup>78</sup> Shodno tome, lokalni policijski službenici manje su odgovorni za svoje radnje i nisu u stanju da informišu zajednicu u vezi sa slučajem. Krivica za nezalaganje, podsticanje i pozivanje na odgovornost terenskih službenika u velikoj meri pada na pleća policije. Na kraju krajeva, oni su više uključeni u istragu i izloženi korupciji.<sup>79</sup> Umesto toga, veći prioritet i nagrade daju se srednjoj upravi ili regionalnoj direkciji koja je zadužena da olakša saradnju između lokalnih i centralnih policijskih organa.

Pored unutrašnjih komandnih pitanja, policija pokazuje dobru volju u radu sa odnosnim centralnim organima, u zajedničkim nastojanjima istrage krivičnih aktivnosti. Oni su razumni u odlučivanju i retko se dešava da sudija ili tužilac nije zadovoljan njihovim radom.<sup>80</sup> Međutim, ovo ne važi za obične građane koji i dalje prijavljuju žalbe na nedolično ponašanje policije ili kriminalnu aktivnost. Oni svoje žalbe mogu izjaviti Direkciji za profesionalne standarde ili Policijskom inspektoratu. Direkcija istražuje žalbe u vezi sa disciplinskim prekršajima počinjenim od strane policijskih službenika koji nisu na višim funkcijama. Ova institucija može istraživati disciplinske prekršaje i krivične prekršaje koje su počinili viši policijski službenici.<sup>81</sup>

Za svaki disciplinski prekršaj, Inspektorat preporučuje generalnom direktoru Kosovske policije izricanje disciplinske mere. Na njemu je da donese konačnu odluku, osim u slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je policijski službenik izvršio krivično delo i u tom slučaju Inspektorat podnosi direktnu prijavu tužiocu.<sup>82</sup> 2014. godine, Inspektoratu je uloženo 1,622 žalbe, od kojih su 1,304 bile žalbe građana.<sup>83</sup> Od ovog broja, 37 procenata (478 žalbi) primila je policija a 35 procenata (458 žalbi) Inspektorat. Preostale žalbe izjavljene su u drugim vidovima, uključujući 216 predmeta koja su pokrenuta unutar policije.<sup>84</sup> Nakon ovih žalbi, došlo je do 20 hapšenja, 64 preporuke za suspendovanje i 13 za prebačaj.<sup>85</sup>

## INTEGRITET (PROPISI)

OCENA

2015

75

### U kojoj meri je propisima zagarantovan integritet organa za sprovođenje zakona?

Policijski službenici su dužni da obavljaju svoje dužnosti na zakoniti način. Ovi propisi sem ustavnih odredbi i zakona, obuhvataju Kodeks etike kao još jedan izvor integriteta.<sup>86</sup> Isti utvrđuje pravila ponašanja i etičke principe sa *stanovišta* policijskih ciljeva i njihove uloge u pravosudnom sistemu, organizacione strukture i obuke osoblja i istrage. Kodeks zahteva da je policijsko osoblje “u stanju da pokaže odgovarajuće rasuđivanje, otvoren stav, zrelost, nepristrasnost, časnost, neutralnost, pravičnost, odgovornost, veštine komunikacije i, kada je odgovarajuće, veštine upravljanja i vođstva.”<sup>87</sup>

Pravila o sukobu interesa i prijavljivanju imovine deo su preventivnih mera propisanih zakonom. Po definiciji, sukob interesa predstavlja privatnu dobit koja može uticati na objektivnost, legitimnost i transparentnost obavljanja službene dužnosti policijskog službenika.<sup>88</sup> Glavne zakonske odredbe koje važe na sukob interesa obuhvataju razmenu poklona i nagrade.<sup>89</sup> Nastojanja da se uredi sukob interesa kao krivično delo nisu uspela u nekoliko navrata iz neizvesnih razloga. Poslednji pokušaj načinjen je maja 2015. Savet Evrope ukazuje da postoji dilema da li su krivični postupci (represivni) i administrativni postupci (za prevenciju) uzajamno isključivi ili ne.<sup>90</sup>

Aktivnosti koje sačinjavaju sukob interesa policijskih službenika podrazumevaju izbor na javnu funkciju ili vladine funkcije, učešće u predizbornim kampanjama, zapošljavanje u privatnom sektoru, učešće u nekoj političkoj stranci i davanje javnih izjava o radu policije.<sup>91</sup> Nezavisno od toga, kao što to navodi izveštaj o proceni borbe protiv korupcije Saveta Evrope “ne postoje nikakve jasne smernice kada govorimo o mogućnosti da policijski službenici budu angažovani na sekundarnim poslovima, sem zahteva da se dobije odobrenje generalnog direktora.”<sup>92</sup> Ne postoje nikakva pravila u vezi sa ograničenjima koja važe za većinu policijskih službenika nakon njihovog zapošljavanja. Kao što ističe Evropski savet, smernice za odobravanje aktivnosti van radnog vremena, uključujući ograničenja nakon zapošljavanja, tek treba da budu usvojene.<sup>93</sup>

Međutim, za rukovodeće funkcije visokog nivoa, uključujući generalnog direktora i glavnog inspektora, postoje poseb-

na pravila koja važe za sudije i tužioce, koja su propisana Zakonom o sprečavanju sukoba interesa. Po isteku njihove funkcije, visoki javni zvaničnici nemaju pravo da u roku od jedne (1) godine budu zaposleni ili imenovani na upravljačke funkcije. On/ona ne može biti uključen u kontrolu javnih ili privatnih preduzeća, ukoliko su njegove/njene dužnosti koje je obavljao u poslednje dve godine pre isteka javne funkcije, bile direktno povezane sa praćenjem ili kontrolom poslovne delatnosti datih preduzeća.<sup>94</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2015 **50**

***U kojoj meri je u praksi zagarantovan integritet organa za sprovođenje zakona?***

Policija je generalno sagledana kao institucija za sprovođenje zakona koja uživa najveće poverenje i koja je najmanje korumpirana. U proceni pod nazivom Kosovski barometar bezbednosti, više od 77 procenata ispitanika istaklo je da veruju policijskoj službi,<sup>95</sup> dok je manje od 44 procenata reklo da veruju tužilaštvu.<sup>96</sup> Kada govorimo o percepciji korupcije, 33.5 procenata ispitanika istaklo je da policija nije korumpirana,<sup>97</sup> dok 15.9 procenata veruje da tužilaštvo nije korumpirano.<sup>98</sup> Slično istraživanje javnog mnjenja sproveo je UNDP. Njegovi zaključci ukazuju da 20.4 procenata ispitanika veruje da je korupcija široko rasprostranjena u policiji, dok 42.9 procenata veruje da je korupcija široko rasprostranjena u sudovima.<sup>99</sup>

Postojeći kodeks ponašanja i tela integriteta u celosti su delotvorna da obezbede da se policija dobro ponaša. Međutim, oni nailaze na nedostatke u praksi, uglavnom zbog toga što su suviše široki i nisu jasni u definisanju sredstava za očuvanje integriteta. Na primer, testovi integriteta nisu potrebni niti se vrše kako bi se procenilo u kojoj meri je policija sklona korupciji.<sup>100</sup> Kada je direktor Policijskog inspektorata pitan na sastanku skupštinskog odbora, aprila 2015, zašto je ovo slučaj, on je odgovorio da državni tužilac nije odobrio datu inicijativu.<sup>101</sup> Nasumični testovi integriteta neophodni su kako bi se obezbedilo da policijski službenici ne zloupotrebe svoja ovlašćenja i sprovode se u mnogim razvijenim zemljama.

Policija ima jaku hijerarhijsku strukturu. Na kraju, na upravniku ili direktoru, je da uskladi tenzije koje nastaju između

pojedinačnih i institucionalnih interesa. U tom smislu, integritet može biti ugrožen pošto se direktori često imenuju po političkoj osnovi i nisu neminovno uvek objektivni u obavljanju svojih dužnosti.<sup>102</sup> Shodno tome, policijski službenici nemaju nikakvu mogućnost sem da saslušaju svoje pretpostavljene čak i kada postoji prekršaj ponašanja. Ovo se ne dešava na nižim nivoima, pošto se sada ustalila praksa da policija prijavljuje svoje kolege. 2014. godine, bilo je 300 slučajeva policijskih prijava nedoličnog ponašanja policajaca, dok 2012. godine nije bilo nijednog.<sup>103</sup>

Generalno govoreći, porasla su nastojanja da se spreči i osudi policijski kriminal. Inspektorat je postao sposobniji da sprovodi disciplinske postupke i krivične istrage. U poslednje četiri godine, povećao je broj svojih odeljenja i udvostručio je svoj broj osoblja sa 50 na 100 zaposlenih.<sup>104</sup> Inspektorat je ponosan na činjenicu da je istražio više od 93 procenata krivičnih prijava iz 2014. Ukupno je istražio 233 krivične prijave, dok je 132 krivične prijave poslato Državnom tužilaštvu.<sup>105</sup> Tužilaštvo je podiglo 28 optužnica na sudu (11 više u odnosu na 2013) dok je pet optužnica odbačeno usled nedostatka dokaza.<sup>106</sup>

U međuvremenu, porast u broju krivičnih istraga u okviru policije alarmantan je mnogim poslanicima, uključujući Zafira Berishu, člana skupštinskog Odbora za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga. On je na sastanku Odbora održanom aprila 2015, rekao da broj policijskih službenika pod istragom ukazuje da nisu upoznati sa pravilima i zakonima.<sup>107</sup> Direktor Inspektorata odgovorio je rekavši da je Inspektorat dužan da poziva policijske službenike na odgovornost za bilo kakvo nedolično ponašanje ili krivično delo.<sup>108</sup> U tom smislu, po svemu sudeći mehanizmi integriteta dobro funkcionišu u praksi.

Policija je sklonija korupciji u javnim nabavkama. Institucija koja je zadužena da obezbedi da su privredni operateri zaštićeni od nezakonitih dela organa za javno ugovaranje jeste Telo za razmatranje nabavki (TRN). TRN-u se direktno upućuju žalbe za bilo kakav prekršaj tenderskih postupaka. 2014. godine, uloženo je 537 žalbi, od kojih su se 32 odnosile na Policiju kao ugovorni organ.<sup>109</sup> Ovaj broj udvostručio se u poslednje tri godine. 2012. godine, TRN je prijavio samo 16 žalbi u vezi sa odlukama Policije za nabavku roba i usluga.<sup>110</sup>

Porast u broju žalbi na postupke nabavke ozbiljno je pitanje, tim više što više od 20 procenata njenog budžeta ide na javne nabavke. 2014. godine, policija je potrošila 18.5 miliona evra na nabavke, čime je postala najveći potrošač na nivou vlade, nakon Ministarstva infrastrukture (27.8 miliona evra). KDI-TI Kosovo je 2014. godine kritikovao činjenicu da je policija favorizovala određene privredne operatere u tenderskim postupcima. Ovo se dešavalo sa kupovinom

patrolnih vozila još od 2011. godine. Usled sve većeg broja žalbi koje su se mogle čuti u vezi sa prekršajem postupka a koje su izjavljene Telu za razmatranje nabavki (TRN), tender nije uspeo četiri puta. U skladu sa time, tender je podešen u korist najviše ponude, zahtevajući od kompanija da ispune konkretne kriterijume koji su inače bili u suprotnosti sa Zakonom o nabavkama.

## KRIVIČNO GONJENJE KORUPCIJE

OCENA

2015

50

***U kojoj meri organi za sprovođenje zakona otkrivaju i istražuju predmete korupcije u zemlji?***

Generalno gledajući, policija je relativno aktivna u istrazi predmeta korupcije. Međutim, u praksi se nisu mogle videti neke ozbiljnije osude u poslednje četiri godine, uprkos njenim nastojanjima i kapacitetima za suzbijanje korupcije. U ovome, glavna krivica leži na Državnom tužilaštvu koje je dužno da pokreće istrage uglavnom na osnovu policijskih izveštaja i/ili drugih izvora. U tom smislu, prema jednom poslaniku, policija je vodeća i najozbiljnija institucija za istragu i prijavljivanje korupcije, pošto u najvećem broju slučajeva, obavlja posao tužioca.<sup>111</sup>

Policija ima zakonska ovlašćenja da primeni odgovarajuće istražne tehnike u razotkrivanju predmeta korupcije. U pravnom smislu, policija je zadužena da istraži da li postoji razumna sumnja da je izvršeno neko krivično delo. Krivična dela dobro su uređena Krivičnim zakonikom i Zakonikom o krivičnom postupku. Na primer, ovi pravni akti definišu korupciju kao krivično delo, koje ima najmanje pet imenilaca: (1) zloupotreba službenog položaja, (2) zloupotreba službene informacije, (3) prihvatanje i/ili davanje mita, (4) trgovina uticajem, i (5) otkrivanje službenih tajni.<sup>112</sup>

Zakonik o krivičnom postupku prilično je konkretan kada govorimo o taksativnom navođenju pravila vođenja krivičnog postupka tokom faze istrage (policija), podizanja optužnice (tužilac) i suđenja (sudovi).<sup>113</sup> Istrage u velikoj meri pokreću sami policijski službenici na osnovu članova 69-83 Zakonika o krivičnom postupku, na osnovu odluke državnog tužioca.<sup>114</sup> Kada se radi o bilo kakvim sumnjama da je izvršen krivični prekršaj, policija je dužna da istraži, pronađe izvršioca i da prikupi sve dokaze koji se mogu upotrebiti u krivičnom postupku.<sup>115</sup> Čim policija ima osnovanu sumnju da je izvršen

krivični prekršaj, ona je dužna da podnese državnom tužiocu policijski izveštaj u roku od dvadeset četiri (24) časa, u kome odlučuje da li da pokrene krivični postupak ili ne.<sup>116</sup>

U praksi, izveštaji se pripremaju dobro i podnose državnom tužiocu.<sup>117</sup> Oni sadrže verodostojne informacije i dokaze, prikupljene iz intervjua na terenu i iz provizornih inspekcija propisanih zakonom. Često, njihovi izveštaji se "prosto kopiraju" u odlukama državnog tužioca. Sa tim u vezi, policija je relativno bolje obučena, specijalizovana i brojnija u poređenju sa tužilaštvom. Takođe, Direkcija za privredni kriminal i korupciju se proširila u poslednje četiri godine. Ona danas zapošljava 123 policijska službenika, od kojih se njih 16 isključivo bavi predmetima borbe protiv korupcije.<sup>118</sup>

Tokom 2014. godine, policija je istražila brojne predmete u vezi sa korupcijom. Prema Direkciji za privredni kriminal i korupciju, Državnom tužilaštvu podneto je 390 krivičnih prijava u vezi sa korupcijom i privrednim kriminalom, protiv 757 pojedinaца.<sup>119</sup> Ovo je manje u odnosu na brojke koje su prijavljene tokom 2013. godine (485 krivičnih prijava protiv 1,006 pojedinaца).<sup>120</sup> Kao što to navodi Godišnji izveštaj Tužilačkog saveta Kosova (TSK) za 2014. godinu, neznatno više od 43 procenata svih prijava u vezi sa korupcijom poslatih državnom tužiocu podnela je upravo Kosovska policija.<sup>121</sup>

Međutim, treba istaći da kvalitet i efektivnost krivičnog gonjenja korupcije zavisi od saradnje koja se ostvaruje između policije i državnog tužilaštva.<sup>122</sup> Policija je dužna da redovno informiše istražne organe o primeni njihovih naredbi.<sup>123</sup> Međutim, ovo i nije uvek slučaj. Policiji se u retkim slučajevima daju dodatne naredbe ili zahtevi državnog tužioca u vezi sa jednim konkretnim predmetom.<sup>124</sup> Ovo je glavni razlog što predmeti koje na sudu zastupa državno tužilaštvo, posebno predmeti korupcije, često nisu potpuni i samim tim završavaju diskreditovani.

## PREPORUKE

- > **Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da poveća transparentnost u procesu odabira i imenovanja svoje više uprave, obezbeđujući da se imenovanje vrši na osnovu zasluga i van političkog uticaja.**
- > **Policija treba da utvrdi ograničenja u vezi sa angažovanjem nakon službe u istoj i nakon radnog vremena;**
- > **Policija treba da uvede i definiše postupke sprovođenja testa integriteta policijskih službenika.**

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Ustav Republike Kosovo. Član 128, str. 48.
- 2 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 32. 19. mart 2012, str. 13.
- 3 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 32. 19. mart 2012, str. 14.
- 4 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 45. 19. mart 2012, str. 18.
- 5 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 32. 19. mart 2012, str. 13.
- 6 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 33. 19. mart 2012, str. 14.
- 7 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 33. 19. mart 2012, str. 14.
- 8 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 35. 19. mart 2012, str. 14.
- 9 Intervju sa Baki Kelanijem, Kosovska policija, 15. jun 2015.
- 10 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 11 Intervju sa Skenderom Perteshijem, KCSS, 5. jun 2015.
- 12 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 20. 19. mart 2012, str. 51.
- 13 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 20. 19. mart 2012, str. 51.
- 14 Kosovska policija. Godišnji izveštaj za 2014. [http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/Raporti\\_i\\_PK-se\\_per\\_vitin\\_2014\\_-\\_versioni\\_anglisht.pdf](http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/Raporti_i_PK-se_per_vitin_2014_-_versioni_anglisht.pdf) [pristupljeno 8. juna 2015], str. 27.
- 15 Kosovska policija. Godišnji izveštaj za 2014. [http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/Raporti\\_i\\_PK-se\\_per\\_vitin\\_2014\\_-\\_versioni\\_anglisht.pdf](http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/Raporti_i_PK-se_per_vitin_2014_-_versioni_anglisht.pdf) [pristupljeno 8. juna 2015], str. 27.
- 16 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 17 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 47. 19. mart 2012, str. 19.
- 18 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 4. jul 2015.
- 19 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 20 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 21 Evropska komisija (EC). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 50.
- 22 Evropska komisija (EC). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 51.
- 23 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 2. 19. mart 2012, str. 1.
- 24 Kosovska policija. Kodeks etike. [http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6. juna 2015]. Član 24, str. 35.
- 25 Kosovska policija. Kodeks etike. [http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicia.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6. juna 2015]. Član 24, str. 35.
- 26 Ustav Republike Kosovo. Član 128, str. 48.
- 27 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 47. 19. mart 2012, str. 19.
- 28 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 5. 19. mart 2012, str. 3.
- 29 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 5. 19. mart 2012, str. 3.
- 30 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 37. 19. mart 2012, str. 15.
- 31 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 40. 19. mart 2012, str. 16.
- 32 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 40. 19. mart 2012, str. 16.
- 33 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC). I ciklus. PECK. April 2015, str. 66.
- 34 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC). II ciklus. PECK. 3. decembar 2014, 19.
- 35 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 36 Intervju sa Skenderom Perteshijem, KCSS, 5. jun 2015.
- 37 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC). I ciklus. PECK. April 2015, str. 165.
- 38 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 39 Intervju sa Skenderom Perteshijem, KCSS, 5. jun 2015.
- 40 Telegraf.com <http://www.telegraf.com/lajme/ja-efare-thote-policia-e-kosoves-per-vrasjen-e-policit-2-60713.html> [pristupljeno 16. oktobra 2015].
- 41 KALLXO.COM <http://live.kallxo.com/sq/MTL/Denohen-Ngadhnmj-dhe-Guxim-Grabovci-per-Rrahjen-e-Policit-6529> [pristupljeno 28. maja 2015].
- 42 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 2. 19. mart 2012, str. 1.
- 43 Službeni list Republike Kosovo. Br. 87. Zakon br. 03/L-231. Zakon o Policijskom inspektoratu. Član 3. 16. novembar 2010, str. 1.
- 44 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 45 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 213. 28. decembar 2012, str. 104.
- 46 Službeni list Republike Kosovo. Br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 213. 28. decembar 2012, str. 104.

- 47 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 1. 14. septembar 2011, str. 1.
- 48 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 5. 14. septembar 2011, str. 3.
- 49 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 50 Intervju sa Skenderom Perteshijem, KCSS, 5. jun 2015.
- 51 Intervju sa Majlindom Lulaj, Institucija ombudsmana (IO), 4. jun 2015.
- 52 Agencija za borbu protiv korupcije. Godišnji izveštaj za 2014. Mart 2015, str. 20.
- 53 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 54 Intervju sa Florianom Qehajom, KCSS, 12. maj 2015.
- 55 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 4. 19. mart 2012, str. 2.
- 56 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 5. 19. mart 2012, str. 3.
- 57 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 39. 19. mart 2012, str. 16.
- 58 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 6. 19. mart 2012, str. 3.
- 59 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 6. 19. mart 2012, str. 3.
- 60 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 7. 19. mart 2012, str. 3.
- 61 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 7. 19. mart 2012, str. 3.
- 62 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 65.
- 63 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 65.
- 64 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 65.
- 65 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 65.
- 66 Kosovska policija. Kodeks etike.[http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6.juna 2015]. str. 31.
- 67 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 15. 19. mart 2012, str. 6.
- 68 Kosovska policija. Kodeks etike.[http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6.juna 2015]. Član 18, str. 33.
- 69 Kosovska policija. Kodeks etike.[http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6.juna 2015]. Član 33, str. 37.
- 70 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 8. 19. mart 2012, str. 4.
- 71 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 17.
- 72 Kosovska policija. Kodeks etike.[http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6.juna 2015]. Član 22, str. 35.
- 73 Pravda i ljudi. Brošura.<http://www.justiceandthepeople.org/wp-content/uploads/2012/02/Police-Brochure-ENG.pdf> [pristupljeno 19. juna 2015].
- 74 Službeni list Republike Kosovo. Br. 87. Zakon br. 03/L-231. Zakon o Policijskom inspektoratu. Član 2. 16. novembar 2010, str. 1.
- 75 Službeni list Republike Kosovo. Br. 87. Zakon br. 03/L-231. Zakon o Policijskom inspektoratu. Član 4. 16. novembar 2010, str. 2.
- 76 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 28. jul 2015.
- 77 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 78 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 79 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 80 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 81 Pravda i ljudi. Brošura. <http://www.justiceandthepeople.org/wp-content/uploads/2012/02/Police-Brochure-ENG.pdf> [pristupljeno 19. juna 2015].
- 82 Pravda i ljudi. Brošura. <http://www.justiceandthepeople.org/wp-content/uploads/2012/02/Police-Brochure-ENG.pdf> [pristupljeno 19. juna 2015].
- 83 Policijski inspektorat. Godišnji izveštaj za 2014. 2014, str. 11.
- 84 Policijski inspektorat. Godišnji izveštaj za 2014. 2014, str. 11.
- 85 Policijski inspektorat. Godišnji izveštaj za 2014. 2014, str. 11.
- 86 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 2. 19. mart 2012, str. 1.
- 87 Kosovska policija. Kodeks etike.[http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicie.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6.juna 2015]. Član 15, str. 33.
- 88 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija. Član 6. 14. septembar 2011, str. 3.
- 89 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija. Član 9. 14. septembar 2011, str. 4.
- 90 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 16.
- 91 Službeni list Republike Kosovo. Br. 04. Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji. Član 49. 19. mart 2012, str. 20.
- 92 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015,

|||||

- str. 66.
- 93 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 17.
- 94 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija. Član 17. 14. septembar 2011, str. 7-8.
- 95 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 9.
- 96 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 12.
- 97 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 11.
- 98 Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 13.
- 99 UNDP. Puls javnosti IX.April 2015, str. 8.
- 100 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 101 Skupština Kosova. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga. 17. april 2015, str. 9.
- 102 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.
- 103 Skupština Kosova. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga. 17. april 2015, str. 9.
- 104 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 69.
- 105 Policijski inspektorat. Godišnji izveštaj za 2014. 2014, str. 16.
- 106 Policijski inspektorat. Godišnji izveštaj za 2014. 2014, str. 16.
- 107 Skupština Kosova. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga. 17. april 2015, str. 3.
- 108 Skupština Kosova. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga. 17. april 2015, str. 3.
- 109 Telo za razmatranje nabavki (TRN). Godišnji izveštaj o radu za 2014. Februar 2015, str. 21.
- 110 Telo za razmatranje nabavki (TRN). Godišnji izveštaj o radu za 2014. Februar 2015, str. 91.
- 111 Intervju sa Nuredinom Ibishijem, članom skupštinskog Odbora za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga, 9. jun 2015.
- 112 Službeni list Republike Kosovo. br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 90. 28. decembar 2012, str. 41.
- 113 Službeni list Republike Kosovo. br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 68. 28. decembar 2012, str. 28.
- 114 Službeni list Republike Kosovo. br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 6. 28. decembar 2012, str. 2.
- 115 Službeni list Republike Kosovo. br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 70. 28. decembar 2012, str. 28.
- 116 Službeni list Republike Kosovo. br. 37. Zakon br. 04/L-123. Zakonik o krivičnom postupku. Član 70. 28. decembar 2012, str. 29.
- 117 Intervju sa Skenderom Perteshijem, KCSS, 5. jun 2015.
- 118 Intervju sa Eminom Beqirijem, Kosovska policija, 19. jun 2015.
- 119 Terenski test. Odgovor Bakija Kelanija (Kosovska policija) Gresi Musliu (BIRN). 22. jun 2015.
- 120 Kosovska policija. Godišnji izveštaj za 2013. Septembar 2013, str. 25.
- 121 Tužilački savet Kosova (KPC). Godišnji izveštaj za 2014. 06. mart 2015, str. 13.
- 122 Mustafa Ariana Q., and Violeta Haxholli. Borba protiv korupcije: Komparativna analiza Kosova i Hrvatske. KIPRED. Februar 2014, str. 13.
- 123 Kosovska policija. Kodeks etike. [http://www.kosovopolicice.com/repository/docs/kodi\\_ietikes.pdf](http://www.kosovopolicice.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf) [pristupljeno 6. juna 2015]. Član 15, str. 32.
- 124 Intervju sa Rifatom Marmullaku, bivšim policijskim službenikom, 5. jun 2015.

|||||





# DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

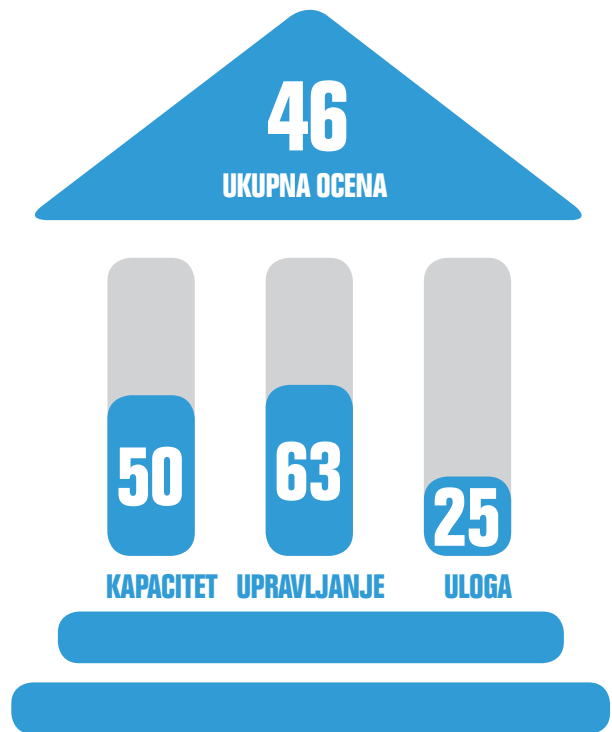
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**D**ržavno tužilaštvo i dalje ima izuzetno slabu ulogu u borbi protiv korupcije. Nedostatak finansijskih i ljudskih resursa delimično objašnjava zašto državno tužilaštvo nije efikasno u procesuiranju teških slučajeva korupcije. Budžet državnog tužilaštva je mali - tri puta manji od budžeta koji dobija sudstvo. Tokom poslednje četiri godine vlada je imala pravo da direktno kontroliše tužilaštvo. Ona je određivala koliko će sredstava da dobije tužilaštvo i imala je uticaj na glasanje tokom donošenja odluka u Tužilačkom savetu Kosova (TSK). Situacija se promenila kada su u junu 2015. godine usvojeni novi amandmani koji su tužilaštvu dali više nezavisnosti.

Tužilaštvo i dalje radi u nepovoljnim uslovima. Jedva da ima dovoljno tužilaca i pomoćnog osoblja, a samo mali broj njih ima veštine da optuži osumnjičene kriminalce. Oni koji odluče da prekrše etičke procedure da bi stekli ličnu dobit prolaze nekažnjeno. Potrebna je ozbiljna reforma i povećanje budžeta sada kada se EULEX povukao sa svojih osnovnih nadležnosti pomaganja pravosudnim institucijama u borbi protiv korupcije na višem nivou.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu državnog tužilaštva, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





# DRŽAVNO TUŽILAŠTVO



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	75	25
	Nezavisnost	75	25
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	100	50
	Mehanizmi integriteta	75	25
<b>Uloga</b>	Krivično gonjenje korupcije		25



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Na Kosovu, uloga državnog tužilaštva podrazumeva pokretanje krivične istrage, otkrivanje i prikupljanje dokaza i informacija i na kraju podnošenje optužnice i krivično gonjenje osoba osumnjičenih za krivična dela.<sup>1</sup> Državno tužilaštvo se sastoji od Osnovnog tužilaštva, Specijalnog tužilaštva, Apelacionog tužilaštva i Kancelarije glavnog državnog tužioca.<sup>2</sup>

Osnovno tužilaštvo se sastoji od Opšteg odeljenja, Odeljenja za maloletnike i Odeljenja za teška krivična dela.<sup>3</sup> Svaki predmet koji uključuje ekonomska i administrativna pitanja mora da se dodeli Opštem odeljenju Osnovnog tužilaštva.<sup>4</sup> Ovo tužilaštvo je osnovano u sedam najvećih opština: Prištini, Uroševcu, Đakovici, Gnjilanu, Mitrovici, Peći i Prizrenu.<sup>5</sup> Apelaciono tužilaštvo se sastoji od Opšteg odeljenja i Odeljenja za teška krivična dela.<sup>6</sup> Osnovano je da zastupa Apelacioni sud sa sedištem u Prištini.<sup>7</sup> Kancelarija glavnog državnog tužioca ima isključivu nadležnost nad predmetima treće instance pred Vrhovnim sudom, predmetima koji uključuju vanredne pravne lekove ili bilo kojim drugim predmetom u tužilaštvu ili tužilaštvima.<sup>8</sup> Ova Kancelarija je odgovorna i za upravljanje državnim tužilaštvom i donošenje pravila i odluka o unutrašnjem uređenju tužilačkog sistema.<sup>9</sup> Pored toga, postoji i Specijalno tužilaštvo, koje se sastoji od deset 10 tužilaca koji imaju isključivu nadležnost nad složenijim i opasnijim predmetima koji uključuju terorizam, genocid, ratne zločine, oružane sukobe, organizovani kriminal i pranje novca.<sup>10</sup>

## PROCENA

### RESURSI (PROPISI)

OCENA

2015 **75**

*U kojoj meri postoje propisi koji nastoje da obezbede odgovarajuće plate i uslove rada za tužioce?*

Zakonodavstvo je u principu sveobuhvatno u osiguravanju odgovarajućih plata, uslova rada i mandatne politike za

tužioce. Ono definiše hijerarhiju tužilačkih institucija i plate.<sup>11</sup> Zakon o državnom tužiocu i Zakon o Tužilačkom savetu Kosova (TSK) neznatno su izmenjeni i dopunjeni u junu 2015. godine. U skladu sa tim, Vlada je dužna da obezbedi odgovarajuća sredstva za državnog tužioca kako bi isti mogao da obavlja svoju dužnost.<sup>12</sup> Zakon, međutim, ne propisuje da se fiksni udeo javnog budžeta raspodeli za državno tužilaštvo.

Budžet priprema i predlaže TSK i šalje ga Skupštini Republike Kosovo (Skupštini) na usvajanje.<sup>13</sup> Kada se razmotri i usvoji, TSK je odgovoran za upravljanje budžetom, nadgledanje troškova, raspodelu sredstava i vođenje tačnih finansijskih računa.<sup>14</sup> Na osnovu izmena i dopuna ovog Zakona, TSK je mnogo više nezavisan. Više nije potrebno da vlada odobri budžet pre nego što ga pošalje Skupštini. Takođe, više nije potrebno da Kancelarija glavnog državnog tužioca dokazuje administrativnu podršku Savetu, kako je ranije bilo regulisano.

Tužiocu se imenuju na funkciju doživotno, osim ako ne budu smenjeni sa dužnosti na osnovu kazne zbog počinjenog teškog krivičnog dela.<sup>15</sup> Njihove plate su slične platama sudija. Glavni državni tužilac ima istu platu kao predsednik Vrhovnog suda.<sup>16</sup> Glavni tužilac Specijalnog tužilaštva prima platu koja iznosi 95 odsto plate glavnog državnog tužioca. Tužiocu dobijaju platu koja iznosi 90 odsto plate glavnog državnog tužioca. Plata glavnog tužioca Apelacionog tužilaštva ista je kao plata predsednika Apelacionog suda.<sup>17</sup> Za sve vanredne aktivnosti (npr. predavanja i obuka), tužilac će dobiti samo 25 odsto svoje osnovne plate.<sup>18</sup>

Zakon takođe sadrži važnu zakonsku odredbu protiv smanjenja prihoda tužilaca. U članu 21 Zakona o državnom tužiocu kaže se da se plata tužioca ne može smanjiti tokom njegovog mandata, osim ako TSK nije izrekao disciplinsku meru.<sup>19</sup> Takve posledice mogu da nastanu ako postoji slučaj kršenja dužnosti za koji TSK uvodi disciplinsku meru privremenog smanjenja plate za najviše 50 odsto.<sup>20</sup>

### RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2015 **25**

*U kojoj meri javno tužilaštvo ima adekvatan nivo finansijskih sredstava, osoblja i infrastrukture za efikasan rad u praksi?*

Uprkos pravnom okviru, postojeći finansijski, ljudski i infrastrukturni resursi za efikasno obavljanje dužnosti

državnog tužioca trenutno su na najmanjem nivou. Budžet TSK nije dovoljan da nadoknadi operativne troškove i plate novoimenovanih tužilaca. TSK je 2014. godine imao budžet od 6,9 miliona evra,<sup>21</sup> što je neznatno manje nego prethodne godine.<sup>22</sup> Budžet iznosi manje od pola procenta državnog budžeta i iz njega se plaća 139 tužilaca.<sup>23</sup> Zbog malog budžeta tužioci i dalje rade u starim zgradama, bez dovoljno kancelarijskog prostora ili bez adekvatne opreme.<sup>24</sup> Jedan ekstremni primer je Osnovno tužilaštvo u Mitrovici koje funkcioniše u kancelarijskom prostoru manjem od 40 kvadratnih metara.<sup>25</sup>

Da bi se poboljšali uslovi, EU je sufinansirala projekat izgradnje Palate pravde vredan 30 miliona evra.<sup>26</sup> Palata je napravljena da primi više od 1.000 zaposlenih iz 12 različitih pravosudnih institucija.<sup>27</sup> Međutim, ovaj projekat nije išao po planu i svakako ne utiče na rad tužioca koji radi u Mitrovici ili Peći. Trebalo je skoro četiri godine da se ovaj projekat završi, a nakon njegovog otvaranja javili su se brojni problemi: toaleti ne mogu da se koriste, nedostatak grejanja i klima uređaja i tehnički problemi sa liftovima.<sup>28</sup> Za sada se koriste samo dve ili tri sudnice.<sup>29</sup> Pošto su troškovi veći kada treba da putujete do 4 kilometra udaljene nove zgrade koja se nalazi na periferiji Prištine, to će uticati i na finansijsku situaciju zaposlenih.

Relativno mali budžet otežava TSK-u mogućnost da nadoknadi putne troškove i, što je još važnije, zaposli još tužilaca i drugo osoblje. Broj stručnih saradnika po tužiocu nije dovoljan: jedan saradnik na pet 5 tužilaca.<sup>30</sup> Rezultat je da se tužioci često bave tehničkim stvarima umesto sadržajem predmeta. Što je najgore, tužioci nemaju veštine i iskustvo. Njihove optužnice su uglavnom loše napisane i nisu duže od jedne strane.<sup>31</sup> Prema informacijama Grupe za pravne i političke studije (GLSP), kada se radi o složenijim pitanjima koja uključuju međunarodnu trgovinu ili korupciju, oni nisu stručni da sačine efikasan predmet.<sup>32</sup>

Osnovna finansijska ograničenja, bez obzira da li se radi o dodatnim putnim troškovima ili platama tužilaca, ukazuju da Savet nema dovoljno ovlašćenja u odlučivanju. Nažalost, plate ne odgovaraju nivou rizika koji tužilac preuzima kada rešava neki slučaj. Na primer, tužilac koji je odgovoran za istragu organizovanog kriminala dobija istu platu kao i tužilac koji se bavi sitnom krađom.<sup>33</sup> Specijalni tužioci su za preuzeti rizik bili plaćani dodatnih 800 evra mesečno skoro četiri godine, odnosno do marta 2015, kada je vlada ukinula takvu nadoknadu.<sup>34</sup>

Pozitivno je to što je u poslednjih nekoliko godina bilo dosta mogućnosti za obuku u organizaciji lokalnih i međunarodnih organizacija, koja je u mnogim slučajevima uključivala više specijalizovan kriminal. Kosovski institut za pravosuđe (KIP) bio je aktivan u pripremi programa obuke i aktivnosti za sudije

i tužioce. Njegov program obuke obuhvata razne teme, od upravljanja predmetima i planiranja do više specijalizovanih studija slučaja, kao što su nasilje u porodici ili maloletnička delinkvencija.<sup>35</sup> KIP je izvestio da su se aktivnosti obuke povećale sa 70 u 2011. na 110 u 2014. godini.<sup>36</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2015

75

### U kojoj meri je javni tužilac nezavisan prema zakonu?

Ustav propisuje da su tužioci<sup>37</sup> nezavisni i nepristrasni u vršenju svojih funkcija.<sup>38</sup> Tužioci se na funkciju imenuju doživotno i ne smeju da se uključuju ni u kakve političke aktivnosti niti da budu članovi političkih stranaka.<sup>39</sup> Uloga TSK jeste da očuva tu nezavisnost.<sup>40</sup> Svako obavljanje drugih dužnosti i usluga koje mogu da ometaju njihovu nezavisnost smatra se nespojivim sa funkcijom tužioca.<sup>41</sup> Krivični zakonik takođe stavlja naglasak na izbegavanje nedozvoljenog uticaja u raspodeli predmeta.<sup>42</sup> Za sva pitanja lične bezbednosti, kao što su zastrašivanje tokom krivičnog postupka<sup>43</sup> ili napad na tužioca tokom vršenja službene dužnosti<sup>44</sup>, počinilac se kažnjava sa najviše tri godine zatvora.

TSK je nezavisna institucija<sup>45</sup> koja je odgovorna za „zapošljavanje, predlaganje, unapređenje, obuku, premeštaj, ponovno imenovanje i disciplinu tužilaca“.<sup>46</sup> Sastav Saveta je u junu 2015. godine proširen i reformisan u skladu sa izmenama Zakona. Sastoji se od 13 članova, i mnogo je reprezentativniji. Deset (10) članova se imenuje iz svakog tužilaštva, što uključuje jednog (1) člana iz državnog tužilaštva, sedam (7) članova iz osnovnih tužilaštava, jednog (1) člana iz osnovnog apelacionog tužilaštva, i jednog (1) člana iz specijalnog tužilaštva.<sup>47</sup>

Preostala tri člana dolaze iz drugih sektora. Oni uključuju advokata kojeg imenuje Advokatska komora, profesora na Pravnom fakultetu i predstavnika građanskog društva.<sup>48</sup> Ministar pravde nije više član TSK, što je bio slučaj do juna 2015. godine. Tri člana koji nisu tužioci moraju da budu izabrani većinom glasova u Skupštini. U izmenjenom Zakonu, novi uslov za predstavnika građanskog društva je da mora da ima više od pet godina radnog iskustva u oblasti prava, da nije bio član ili uključen u neku političku aktivnost u poslednje tri godine i da ima podršku više od pet OGD.<sup>49</sup>

Tužioce imenuje, ponovo imenuje i razrešava dužnosti predsednik Kosova na predlog TSK.<sup>50</sup> Savet mora da predloži kandidate na osnovu zasluga i na transparentan način, uzimajući u obzir rodnu ravnopravnost i etnički sastav.<sup>51</sup> U aprilu 2015. godine, međutim, predsednica je bila žestoko kritikovana da joj je trebalo skoro dva meseca da odobri imenovanje novog glavnog državnog tužioca. Osim toga, TSK u saradnji sa Kosovskim institutom za pravosuđe (KIP) mora da uspostavi standarde zapošljavanja, organizovanja i oglašavanja pripremnih ispita za zainteresovane i kvalifikovane kandidate.<sup>52</sup> Savet prvo javno oglašava, a zatim priprema i sprovodi procedure za biranje i imenovanje kandidata.<sup>53</sup>

Zakon propisuje da kandidati moraju da ispunjavaju sledeće kriterijume da bi stekli pravo da budu izabrani: da su državljani i stanovnici Kosova, imaju važeću diplomu pravnog fakulteta, položili su pravosudni i pripremini ispit, uživaju visok profesionalni ugled i integritet, nisu krivično osuđivani i imaju najmanje tri godine radnog iskustva kao sudije ili tužioci, i da su prošli proces vrednovanja.<sup>54</sup> Pored minimalnih kvalifikacija, postoje posebni uslovi za određene državne tužioce u pogledu godina iskustva u oblasti prava. Na primer, tri godine pravnog iskustva potrebne su za Osnovno tužilaštvo, četiri godine za Apelaciono tužilaštvo, pet 5 godina za Specijalno tužilaštvo i šest (6) godina za Kancelariju glavnog državnog tužioca.<sup>55</sup>

Državni tužilac se imenuje na tri godine i ponovo se imenuje do penzije, osim ako ne bude razrešen dužnosti zbog kazne za teško krivično delo ili zanemarivanja dužnosti.<sup>56</sup> Dakle, siguran posao nije problem ako je proces ponovnog imenovanja uspešno završen. Što se tiče karijere, ne postoji mehanizam koji reguliše unapređenje na osnovu zasluga i dobrog učinka. Pored toga, glavnog državnog tužioca imenuje Savet na sedam 7 godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja. Glavni tužilac se imenuje na četiri 4 godine, sa mogućnošću da bude ponovo imenovan na još jedan mandat.<sup>57</sup>

Pozitivna strana je da to više nije slučaj, jer zakonske odredbe usvojene u junu 2015. godine ne zahtevaju da vlada odobri budžet za pravosuđe, a ministar više nije član TSK.

Vladine pretnje i javni zahtevi protiv TSK ilustruju njeno mešanje u donošenje odluka. Nedavna odluka koja je doneta u martu, da se ne odobri dodatno plaćanje od 800 evra za specijalne tužioce, pokazuje nadležnost vlade nad državnim tužiocem.<sup>58</sup> Zbog toga će TSK biti primoran da plati svoje specijalne tužioce iz svog budžeta, što će na kraju dovesti do budžetskog deficita. Ovo može da ugrozi finansijsku stabilnost i tako oteža TSK-u mogućnost da angažuje i zadrži stručne tužioce.

Teško je izmeriti dubinu političkog uticaja na državno tužilaštvo. Nedostatak inicijative da se visoki zvaničnici optuže za korupciju može da sugerise da je politika umešana u tužilački sistem.<sup>59</sup> Ovu tvrdnju možda mogu da potvrde odlaganja i diskrecija u istraživanju velikih vladinih ugovora. Na primer, bilo je navoda koji su uključivali ugovor vredan milijardu evra o izgradnji 80 km dugog autoputa od Merdara do Vermice, koji još nisu razjašnjeni (dve godine) ni od strane EULEX-a ni od strane kosovskog državnog tužioca.<sup>60</sup>

Ugovor o autoputu ima dovoljno „pokazatelja“ korupcije i javno ga je napadao bivši šef Privredne jedinice Međunarodne civilne kancelarije, g. Andrea Kapusela (Andrea Capussela). On objašnjava da troškovi izgradnje autoputa nisu ekonomski logični; cena autoputa po kilometru je 40 do 50 odsto veća od uporedivog proseka EU koji obračunava Evropski sud revizora.<sup>61</sup> Još gore, cena koja se isplaćuje konzorcijumu skočila je sa 400 miliona evra za 102 km u početnoj ponudi na krajnju cenu od 838 miliona evra za 77,4 km; ukupni troškovi, uključujući i eksproprijaciju i druge periferne troškove, dostigli su 1,13 milijardi evra.<sup>62</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2015

25

**U kojoj meri javni tužilac radi bez mešanja vlade ili drugih aktera?**

U praksi, vlada i politički lideri stalno vrše uticaj na aktivnosti i odluke državnog tužioca. U poslednje četiri godine, budžet Tužilačkog saveta Kosova (TSK) određivali su vlada i program pod kontrolom ministra pravde koji je bio član Saveta.

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2015

75

**U kojoj meri postoje odredbe koje osiguravaju da javnost dobija relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka javnog tužioca?**

Zakonski okvir o transparentnosti državnog tužilaštva u principu je donet. Odredba o odnosu sa javnošću u Zakonu o državnom tužiocu je možda ključna zakonska odredba koja

zahteva da državni tužilac stalno informiše javnost o svojim aktivnostima.<sup>63</sup> Jasnije odredbe sadržane su u Zakonu o uvidu u javna dokumenta koji svakom fizičkom i pravnom licu garantuje pravo na uvid u zvanična dokumenta koja drže, sastavljaju ili dobijaju javne institucije.<sup>64</sup>

Što se tiče TSK, propisano je da ovaj savet, pored parlamenta i predsednika, izveštava i javnost.<sup>65</sup> Postoji, međutim, nekoliko pravnih praznina u podzakonskim aktima. Na primer, u Etičkom kodeksu se kaže da tužioci „mogu“ da održavaju aktivnu komunikaciju sa javnošću (član 3).<sup>66</sup> Reč „mogu“ zvuči prilično blago i podrazumeva da državni tužilac može da bira da li će biti transparentan prema javnosti ili ne. Naravno, postoje izuzeci od pravila, naročito kada se radi o obelodanjivanju informacija tokom istraživanja neke krivične radnje ili disciplinskog postupka.<sup>67</sup>

Sastanci TSK moraju da budu otvoreni. Dnevni red mora javno da se objavi najmanje 48 sati pre sastanka.<sup>68</sup> TSK može da zatvori sastanak ako će se raspravljati o sledećim pitanjima: državna službena tajna, kadrovska pitanja, ocena učinka, poverljivi zaštićeni podaci, istraga koja je u toku i sve druge informacije čije bi otkrivanje moglo da prekrši zakon.<sup>69</sup> Predsedavajući mora da objasni sve razloge i većinom glasova odlučuje da sastanak bude zatvoren i obrazlaže zašto je to urađeno.<sup>70</sup>

TSK je takođe dužan da objavi Pravilnik o svom funkcionisanju.<sup>71</sup> Savet je takođe dužan da dostavi i objavi informacije i statističke podatke o sistemu tužilaštva.<sup>72</sup> Međutim, zakon ne precizira kako i gde treba da se objave sve ove informacije, jer ne postoje zakonske odredbe (kao u sudskom sistemu) koje zahtevaju od tužilačkih institucija da imaju internet stranicu. Međutim, svi obavezni dokumenti koji moraju da se objave na internet stranici regulisani su Zakonom o uvidu u javna dokumenta (član 16)<sup>73</sup>, i tu spadaju: misija i vizija, strateški dokument, osnovno zakonodavstvo, javna delatnost i kontakt informacije.

Pored toga, s obzirom da se smatraju visokim javnim zvaničnicima, tužioci su obavezni da prijave svoju imovinu i učine je dostupnom svake godine Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija). Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika utvrđuje zakonske uslove i procedure putem kojih tužioci prijavljuju svoju imovinu, prihode i poklone.<sup>74</sup> To može da uključuje nekretnine, imovinu u vrednosti od više od 5.000 evra, akcije u poslovnim preduzećima, vrednosne papire i ušteđevinu u bankama i drugim finansijskim institucijama, finansijske obaveze i godišnji prihod.<sup>75</sup>

Tužiocima je zabranjeno da traže ili prihvataju poklone ili druge usluge koje mogu da utiču na obavljanje njihovih dužnosti.<sup>76</sup> Izuzetak su samo protokolarni ili povremeni

pokloni koje donose strani predstavnici i organizacije tokom posete ili nekog događaja. Ovi protokolarni pokloni, kada se registruju, automatski postaju institucionalno vlasništvo.<sup>77</sup> Neprijavlivanje imovine i davanje lažnih izjava Agenciji klasifikuju se kao krivično delo prema novom Krivičnom zakoniku koji je stupio na snagu u januaru 2013. godine.<sup>78</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2015

50

### *U kojoj meri javnost ima uvid u informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka javnog tužioca u praksi?*

U praksi, javnost nema potpuni uvid u informacije o aktivnostima i odlukama koje donosi državni tužilac.<sup>79</sup> Internet stranica TSK ne sadrži sve opšte izveštaje o njegovim odlukama i statističkim podacima. Pored tromesečnih izveštaja o različitim tužilaštvima, koji nisu ažurirani, gotovo da nema izveštaja o učinku, troškovima i strategiji.<sup>80</sup> Istovremeno, internet stranica državnog tužioca je funkcionalnija i sadrži informacije i izveštaje o njegovim aktivnostima i radu.<sup>81</sup>

U praksi, TSK treba da bude transparentniji s obzirom da četiri njegova člana dolaze iz različitih sektora, uključujući građansko društvo, advokatsku komoru, vladu i akademsku zajednicu. Svaki član je odgovoran da deli informacije sa svojim kolegama van TSK.<sup>82</sup> Međutim, to nije bio uvek slučaj. Na primer, član TSK koji predstavlja građansko društvo bio je kritikovan da se ne konsultuje sa građanskim društvom ni o jednom pitanju.<sup>83</sup> Deo problema, među mnogim drugim, je taj što TSK nema pravilnik o imenovanju predstavnika građanskog društva i njegovoj odgovornosti.<sup>84</sup>

Van uloge TSK, državno tužilaštvo je zatvoreno i hijerarhijsko. Postoje samo tri portparola koja predstavljaju kancelarije TSK, glavnog državnog tužioca i specijalnog tužioca, i svi se nalaze u Prištini. Uloga portparola je od ključnog značaja u informisanju javnosti; inače bi bilo teško da se za celu kancelariju državnog tužioca dele informacije kad se to zahteva.<sup>85</sup> U mnogim slučajevima, razlog zbog kojeg informacije nisu poznate javnosti je radna kultura, a ne namerno skrivanje informacija.<sup>86</sup> Ovaj problem može da bude rešen imenovanjem portparola za svaku kancelariju.

Ako ostavimo po strani pitanja TSK sa njegovom internet stranicom i unutrašnjom legitimnošću, može se reći da

postoje znaci napretka. U principu, i TSK i državno tužilaštvo postali su transparentniji prema medijima i građanskom društvu. Oni redovno izdaju saopštenja i daju informacije kada se to od njih traži.<sup>87</sup> Savet je preduzeo mnoge inicijative u partnerstvu sa građanskim društvom. U decembru 2013. godine, potpisao je sa KPI Memorandum o razumevanju (MoR) za praćenje i procenu sprovođenja akcionog plana za borbu protiv korupcije.<sup>88</sup> Pokazalo se da je ovo partnerstvo za sada uspešno, o čemu su izuzetno pohvalno govorili članovi i tužilačkog i sudskog saveta na konferenciji organizovanoj u aprilu 2015. godine.<sup>89</sup>

Zatim, tužioci prijavljuju svoju imovinu Agenciji, što znači da su ti podaci dostupni javnosti. Agencija do sada nije navela nijedan problem sa prijavljivanjem imovine od strane tužilaca. Godine 2014, ukupno 128 visokih zvaničnika, odnosno 99,74 odsto javnih zvaničnika, prijavilo je svoju imovinu.<sup>90</sup> Međutim, teško je proceniti tačnost podataka jer ih Agencija ne istražuje detaljnije niti ih upoređuje sa drugim institucionalnim registrima.<sup>91</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2015 **100**

***U kojoj meri postoje odredbe koje osiguravaju da javni tužilac mora da izveštava i odgovara za svoje postupke?***

Zakonodavstvo koje uređuje odgovornost državnog tužioca je sveobuhvatno. Ustav daje ovlašćenje TSK-u da pokrene disciplinske radnje na način propisan zakonom,<sup>92</sup> pozivajući na odgovornost tužioca za svako nedolično ponašanje ili kršenje dužnosti prilikom donošenja odluke. Kršenje dužnosti je Ustavom definisano kao krivično delo ili zanemarivanje dužnosti.<sup>93</sup> Kancelarija disciplinskog tužioca (KDT) i Disciplinska komisija su dve institucije koje omogućavaju disciplinski postupak.

KDT je posebna i nezavisna institucija, koju biraju TSK i Sudski savet Kosova (SSK), odgovorna za istragu sudija i tužilaca kada postoji osnovana žalba ili se sumnja na kršenje dužnosti.<sup>94</sup> KDT ima pravo da istraži sva pitanja i na osnovu pribavljenih dokaza odluči da li će predstaviti disciplinske mere Disciplinskoj komisiji.<sup>95</sup> KDT se sastoji od direktora, savetnika, inspektora i rukovodećeg osoblja koje je dužno da jednom godišnje izveštava SSK i TSK o svojim aktivnostima i troškovima.<sup>96</sup> Budžetom KDT-a upravlja Sekretarijat SSK.

TSK nema zakonsko ovlašćenje da ograniči ili na drugi način usmeri svoje troškove niti da preraspodeli budžet.<sup>97</sup>

Disciplinska komisija TSK sastoji se od tri člana koje imenuje Savet.<sup>98</sup> Ona donosi konačnu odluku o izricanju kaznenih mera, u skladu sa utvrđenim pravilima i procedurama za disciplinski postupak.<sup>99</sup> Disciplinske mere koje može da upotrebi Disciplinska komisija uključuju ukor, privremeno smanjenje plate i smanjenje platnog razreda ili smenu tužioca.<sup>100</sup> Protiv Disciplinske komisije može da se izjavi žalba TSK-u u roku od 15 dana od dana prijema konačne odluke.<sup>101</sup> Mišljenje suda koje opravdava žalbu uključuje kršenje zakona ili disciplinskog postupka i pogrešne ili nepotpune dokaze.<sup>102</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **50**

***U kojoj meri tužioci izveštavaju i odgovaraju za svoje postupke u praksi?***

U praksi, državni tužilac uglavnom ne odgovara za svoje postupke. Savet je kritikovan da nije brzo reagovao u istraživanju žalbi i izricanju kaznenih mera. Deo problema je taj što KDT nema dovoljno ljudskih resursa da istražuje svako kršenje profesionalnog ponašanja od strane tužioca.<sup>103</sup> U zajedničkom mišljenju koje su izneli predsednik SSK i Vrhovnog suda kaže se da, pored toga što nemaju dovoljno pravnog i iskustva u istraživanju, inspektori KDT nemaju pojma šta se dešava unutar sudova ili tužilaštva.<sup>104</sup> Prema informacijama KPI, mali broj inspektora takođe nije dovoljan da se, pored 350 sudija, ispita i više od 100 tužilaca.<sup>105</sup>

TSK se po svemu sudeći odvikao od svoje uloge da osigura profesionalno i nepristrasno vršenje funkcije tužioca. U praksi, prema rečima bivšeg člana TSK, Savet je najmanje aktivan u ocenjivanju i kažnjavanju tužilaca.<sup>106</sup> TSK po svemu sudeći ima svoje unutrašnje probleme, kao što je to bio slučaj tokom izbornog procesa za imenovanje novog glavnog državnog tužioca. Među članovima TSK bilo je nekoliko prljavih političkih kampanja i sukoba koji su se oteli kontroli, npr. oštre pritužbe u vezi sa prethodnim iskustvom i legitimitetom.<sup>107</sup> Zbog toga su, prema rečima bivšeg člana TSK, bili uzaludni svi naponi koji su u poslednje tri godine uloženi na uspostavljanje sposobnog i nezavisnog TSK.<sup>108</sup>



Iako se KDT-u podnose pritužbe, kažnjava se samo mali broj tužilaca.<sup>109</sup> Nijedna od kaznenih mera nije izrečena zbog nedovoljnog učinka, na primer, kada tužilac nije dao prioritet i podigao optužnice za korupciju.<sup>110</sup> Tokom 2013. godine donete su četiri odluke, od kojih su dve bile ukor, jedna privremeno smanjenje plate, a jedna odluka je povučena.<sup>111</sup> Pored toga, KDT je spor<sup>112</sup> i zatvoren<sup>113</sup> prema javnosti kada donosi konačne odluke, pa čak i prema uključenim stranama u pogledu toga da li je Disciplinska komisija dala preporuku da sudija ili tužilac bude kažnjen.<sup>114</sup>

Pozitivno je to što je TSK 2013. godine, u saradnji sa SSK i Kosovskom policijom, uspostavio mehanizam praćenja kako bi ocenio svoj napredak u oblasti korupcije i organizovanog kriminala. Radi se o aplikaciji baze podataka koja registruje informacije o aktivnostima tužilaca i drugih uključenih institucija.<sup>115</sup> Nažalost, mehanizam praćenja služi za internu upotrebu, pa ni uključene strane ni javnost ne mogu da prate podignute optužnice. Pristup bazi podataka mogao bi da otkrije javnosti poverljive informacije, a to može da ugrozi istragu. Međutim, važno je da barem uključene strane mogu preko interneta/elektronskog interfejsa da se informišu o tome kako napreduje njihov predmet i zašto nije okončan.

Baza podataka sa svim informacijama koje je KDT dostavio Disciplinskoj komisiji još nije kreirana, kao što je to slučaj u Policijskom inspektoratu Kosova.<sup>116</sup> Pored toga, ne postoji mehanizam za praćenje poštovanja etičkih pravila i sprovođenja disciplinskog postupka.<sup>117</sup> Na primer, ne postoji mehanizam koji osigurava da se vremenom iz evidencije brišu prethodne kazne kako bi evidencija o tužiocu ponovo bila čista posle određenog perioda.<sup>118</sup> Kada je reč o vrednovanju učinka, ne postoje mehanizmi koji bi ih inspirisali da budu odgovorniji.<sup>119</sup> Prema tome, mnogi tužioci koji se pridržavaju etičkih pravila i dobro rade prolaze skoro nezapaženo i ne nagrađuju se.

## INTEGRITET (PROPISI)

OCENA

2015

75

**U kojoj meri postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet tužilaca?**

Integritet državnog tužioca uređen je Zakonom o državnom tužiocu i Kodeksom etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. TSK je takođe usvojio Kodeks ponašanja koji se odnosi samo na Savet. Prema kritikama Evropskog saveta

(ES), ovi kodeksi ne preciziraju detaljno sve radnje, iako „predstavljaju dobru osnovu da se razume šta predstavlja neadekvatno ponašanje“.<sup>120</sup> Međutim, tim za ocenu borbe protiv korupcije Saveta Evrope ukazao je da nijedan od tri sektora (sudstvo, tužilaštvo i policija) nema jasna pravila i procedure koji utvrđuju uslove za dopunski rad.<sup>121</sup>

Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce usvojen je u julu 2012. godine. On definiše etičke standarde i profesionalno ponašanje za sve državne tužioce.<sup>122</sup> Kodeks zahteva da državni tužioci poštuju važeće zakone, deluju nezavisno u vršenju svojih funkcija, izbegavaju svaki potencijalni sukob interesa i obavljaju dužnost u skladu sa međunarodnim principima ljudskih prava.<sup>123</sup> Kodeks, na primer, zahteva da se tužioci ne bave nikakvom vantužilačkom delatnošću bez prethodnog odobrenja TSK.<sup>124</sup> Kodeks TSK odnosi se samo na njegove članove, ali ima isti smisao.

Što se tiče regulisanja integriteta, postoje dva važna mehanizma, koji uključuju (1) pretpostavku nevinosti i (2) sprečavanje sukoba interesa, namenjena za vršenje dužnosti tužioca. Državni tužilac mora da bude objektivni u potrazi za istinom i uzima u obzir sve dokaze, i mora da deluje savesno i poštuje pretpostavku nevinosti u svakom trenutku.<sup>125</sup> Zatim, sprečavanje sukoba interesa uređeno je Etičkim kodeksom (član 3), koji zahteva da tužioci ne prihvataju poklone, usluge, privilegije ili obećanje materijalne pomoći ni od jedne osobe koja ima neposredan ili posredan interes u određenom slučaju.<sup>126</sup>

Pored toga, integritet državnog tužioca je veoma zaštićen zahvaljujući postojanju mnogih zakona koji regulišu sukob interesa, razmenu poklona i gostoprimljivost za sudije. Zakon o sprečavanju sukoba interesa definiše pravila i odgovornosti u pogledu identifikovanja, postupanja i rešavanja slučajeva sukoba interesa.<sup>127</sup> Sukob interesa odnosi se na privatni interes tužioca koji „može da utiče“ na objektivnost, legitimnost i transparentnost službene dužnosti/funkcije.<sup>128</sup> Važne aktivnosti koje su zabranjene ovim zakonom jesu razmena poklona i nagrada.<sup>129</sup>

Međutim, princip sukoba interesa je problematičan zato što se ne usaglašava/sankcioniše u skladu sa Krivičnim zakonikom, kao što su poklona i nagrade regulisani kao krivično delo Zakonom o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika. Kao što je navedeno u Izveštaju Evropske komisije o napretku, ova pravna praznina može da dovede do mnogih pitanja, s obzirom da je 2013. godine bilo više od 1.400 visokih javnih zvaničnika, uključujući i tužioce, koji su obavljali više funkcija finansiranih iz budžeta Kosova.<sup>130</sup> To nije krivično delo, ali može da ugrozi princip izbegavanja sukoba interesa, posebno za sudije i tužioce.<sup>131</sup>

## INTEGRITET (PRAKSA)

OCENA

2015

25

### U kojoj meri je integritet članova tužilaštva obezbeđen u praksi?

Javnom tužilaštvu u praksi nedostaje integritet, kao što je navedeno u osmom izdanju studije UNDP-a Puls javnosti. Studija pokazuje da je u 2014. godini zadovoljstvo javnosti javnim tužilaštvom palo sa 38 odsto u aprilu na 21 odsto u novembru.<sup>132</sup> Sudovi i tužilaštva i dalje su institucije u koje javnost na Kosovu ima najmanje poverenja, čak manje nego u vladu.<sup>133</sup> Glavni razlog tome je sistem koji se u velikoj meri smatra korumpiranim, selektivnim i nepravičnim prema onima koji nemaju finansijsku i političku moć. Pored toga, prema informacijama „Kosovskog barometra bezbednosti“, do 50 odsto ispitanika izjavilo je da je tužilaštvo korumpirano, a 30 odsto smatra da je ono veoma korumpirano.<sup>134</sup>

Prema rečima predstavnika Grupe za pravne i političke studije (GLSP), glavni problem zbog kojeg postoji nepravičnost potiče od njegovog pristupa preduzimanja pravnih radnji protiv bilo koga ko je manje uticajan i politički povezan.<sup>135</sup> Zato većina slučajeva korupcije uključuje sitnu korupciju od strane javnih zvaničnika na nižem nivou.<sup>136</sup> Gotovo da nema slučaja korupcije visokog profila, sa izuzetkom hapšenja šefa Operativne grupe za borbu protiv korupcije Nazmija Mustafija. G. Mustafi je u maju 2013. godine osuđen na pet godina zatvora.<sup>137</sup> Utvrđeno je da je kriv za primanje mita da odustane od tužbe tokom istrage u 2012. godini.<sup>138</sup>

Nedostatak institucionalnog integriteta naveden je u izveštaju Saveta Evrope o oceni borbe protiv korupcije, a u vezi sa zabrinutostima koje je podelila Agencija, ukazujući da tužioci „vrše istovremeno nekoliko plaćenih funkcija van radnog vremena“.<sup>139</sup> Shodno tome, primena Etičkih kodeksa TSK i SSK i dalje je slaba, naročito u pogledu disciplinskog postupka.<sup>140</sup> O pitanju tužilaca koji se bave javno i privatno plaćenim poslom dok rade diskutovano se na sastanku Savetodavne grupe za Sistem nacionalnog integriteta (SNI) 2015, koji je održan u novembru 2014. godine. Laura Pula iz Kancelarije državnog tužioca izrazila je zabrinutost zbog toga što sudije i tužioci predaju na privatnim i javnim univerzitetima tokom svog redovnog radnog vremena.<sup>141</sup>

Državno tužilaštvo, uz zajedničke napore sa Kosovskom policijom i Kosovskom agencijom za borbu protiv korupcije, potpisalo je u maju 2014. godine sporazum o efikasnijem i energičnijem upravljanju sukobom interesa i lažnim izjavama

o imovini.<sup>142</sup> Glavni državni tužilac je u junu 2014. godine doneo odluku da „za svaki slučaj koji predstavi Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije moraju da se održe preliminarne konsultacije između predmetnih tužilaca i zvaničnika Agencije“.<sup>143</sup> Međutim, nije postojao propratni plan i nije izvesno da li je sudstvo deo ili da li će i kada biti deo ovog formalizovanog plana.<sup>144</sup> Za sada ne postoji evidencija o učinku u obradi i „kažnjavanju sukoba interesa“<sup>145</sup> i lažnih izjava o imovini.

Državno tužilaštvo redovno izveštava Agenciju za borbu protiv korupcije. Svoju imovinu je 2014. godine Agenciji prijavilo (u martu) 129 tužilaca ili njih 99,22 odsto.<sup>146</sup> Agencija u svom godišnjem izveštaju navodi da nije imala nikakvih problema sa neprijavlivanjem ili lažnim prijavljivanjem imovine od strane tužilaca. Međutim, ovo možda neće biti slučaj u 2015. godini, jer do sada oko 71 visoki zvaničnik nije prijavio svoju imovinu.<sup>147</sup> Što se tiče sukoba interesa, od 264 slučaja o kojima izveštava Agenciju, samo 13 je uključivalo sudije i tužioce (manje od 5 odsto).<sup>148</sup>

## KRIVIČNO GONJENJE KORUPCIJE

OCENA

2015

25

### U kojoj meri javni tužilac istražuje i procesuiru slučajeve korupcije u zemlji?

Državno tužilaštvo nije efikasno u borbi protiv korupcije. Kao što je navedeno u Izveštaju o napretku Evropske komisije za 2014. godinu, ne postoji evidencija o učinku u krivičnom gonjenju slučajeva korupcije<sup>149</sup>, uprkos institucionalnih napora da to bude prioritet. U principu, tužioci nisu aktivni i nedostaje inicijativa za krivično gonjenje slučajeva. Skoro sve slučajeve pokreće javnost ili neka institucija, u formi pisma koje se šalje tužilaštvu i u kome se prijavljuje neka krivična delatnost.<sup>150</sup> Tokom 2014. godine podneto je 503 optužbi, od kojih su samo 2 odsto inicirali tužioci, a većinu Kosovska policija (219 ili 43,5 odsto) i Agencija (147 ili 30 odsto).<sup>151</sup>

TSK izveštava o statističkim podacima o krivičnom gonjenju korupcije. Tokom 2014. godine bilo je 976 optužbi za korupciju, koje su uključivale 2.569 osoba. Od toga su rešena samo 444 slučaja (45 odsto) za 1.011 osoba (40 odsto).<sup>152</sup> Optužbe protiv 54 odsto optuženih su odbačene ili nazvane nepotpunim zbog nedostatka pouzdanih dokaza.<sup>153</sup> Prema tome, manje od polovine optuženih osoba teretilo se za korupciju koja je mogla da uključuje zloupotrebu službenog

ovlašćenja, davanje ili primanje poklona i mita, kršenje poverljivosti posla, podsticanje sukoba interesa, falsifikovanje dokumenata i neistinito prijavljivanje imovine. Razlog zbog kojih su optužbe odbačene ili proglašene nepotpunim odnosi se na nedostatak kapaciteta zainteresovanih strana, uključujući Agenciju i Policiju.

Pored nedostatka integriteta, na državno tužilaštvo se gleda kao na nekompetentno i neprofesionalno u praksi. Kritike kažu da su optužnice često loše napisane i da se ne istražuju kako treba, što sudijama otežava donošenje odluka.<sup>154</sup> Kada je reč o optužbama za korupciju, one su za državno tužilaštvo neshvatljive,<sup>155</sup> iako je znak poboljšanja to što je TSK nedavno sertifikovao 11 stručnjaka iz odgovarajućih javnih institucija da pomognu tužiocima na više specijalizovanim slučajevima koji uključuju korupciju.<sup>156</sup> Pored toga, tužioci često krše procedure i rokove za prikupljanje i izvođenje dokaza u sudovima,<sup>157</sup> ili toliko prekoračuju maksimalni period zastarevanja da tužba više ne može da bude validna.

Izuzetno je teško da se državno tužilaštvo poboljša u kratkom roku, jer ne postoji politička volja koja bi podržala njegov cilj. Nacionalni savet za borbu protiv korupcije, kojeg je 2012. godine osnovala predsednica Kosova, smatra se uglavnom ceremonijalnim i ni danas nije aktivan.<sup>158</sup> Nova Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2013-2017) takođe su naišli na kritike zbog nepotpunog sadržaja, lošeg vođenja budžeta i nepostojanja konkretnih koraka za njegovo sprovođenje.<sup>159</sup> U većini kritika se kaže da je strategija samo papir koji je u principu osmišljen za potrebe evropskih integracija i da bi javnosti u pozitivnom svetlu predstavio namere vlade.<sup>160</sup>

## PREPORUKE

- > Skupština, na predlog TSK-a, da poveća finansijske i ljudske resurse kako bi Državno tužilaštvo bilo efikasnije.
- > TSK i KIP da organizuju dodatnu specijalističku obuku iz oblasti privrednog kriminala i korupcije.
- > TSK da poveća transparentnost ažuriranjem svoje internet stranice i zapošljavanjem portparola.
- > TSK da objavi statističke izveštaje o krivičnom gonjenju i presudama u vezi sa krivičnim delom korupcije.

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 4. 29. oktobar 2010, str. 2.
- 2 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-034. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu. Član 14. 30. jun 2015, str. 4.
- 3 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 14. 29. oktobar 2010, str. 4.
- 4 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 14. 29. oktobar 2010, str. 5.
- 5 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 15. 29. oktobar 2010, str. 5.
- 6 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 14. 29. oktobar 2010, str. 5.
- 7 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 17. 29. oktobar 2010, str. 6.
- 8 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 11. 29. oktobar 2010, str. 3.
- 9 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o državnom tužiocu. Član 11. 29. oktobar 2010, str. 3.
- 10 Službeni list Republike Kosovo. Br. 27. Zakon br. 03/L-052. Zakon o specijalnom tužilaštvu. Član 3. 03. jun 2008, str. 2.
- 11 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 1. 29. oktobar 2010, str. 2.
- 12 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 31. 29. oktobar 2010, str. 10.
- 13 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-035. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Član 13. 30. jun 2015, str. 6.
- 14 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-035. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Član 13. 30. jun 2015, str. 6.
- 15 Ustav Republike Kosovo. Član 109, str. 39.
- 16 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 21. 29. oktobar 2010, str. 7.
- 17 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 21. 29. oktobar 2010, str. 7.
- 18 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-034. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu. Član 25. 30. jun 2015, str. 7.
- 19 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 21. 29. oktobar 2010, str. 7.
- 20 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 27. 29. oktobar 2010, str. 12.
- 21 Intervju sa Astritom Kolajem, Državno tužilaštvo, 24. april 2015.
- 22 Intervju sa Shqipdonom Fazliu, Državno tužilaštvo, 24. mart 2015.
- 23 Intervju sa Astritom Kolajem, Državno tužilaštvo, 24. april 2015.
- 24 Ariana Q. Mustafa, Ispunjavanje zahteva EU u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. KIPRED. Novembar 2014, str. 13.
- 25 Syla Shyqri. Glavni tužilac. Osnovno tužilaštvo u Mitrovici. Kosovski Institut pravde. Konferencija: Predstavljanje izveštaja o korupciji na Kosovu. 8. april 2015.
- 26 EULEX. <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000302.php> [Pristupljeno 17. marta 2015].
- 27 EULEX. <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000302.php> [Pristupljeno 17. marta 2015].
- 28 Koha Ditore. <http://koha.net/?id=27&l=44939> [Pristupljeno 17. marta 2015].
- 29 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 30 Intervju sa Shqipdonom Fazliu, Državno tužilaštvo, 24. mart 24, 2015.
- 31 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 32 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.
- 33 Intervju sa Shqipdonom Fazliu, Državno tužilaštvo, 24. mart 24, 2015.
- 34 Vehbi Kajtazi. Plate državnih tužilaca bez dodatka od 800 evra [Pagat e prokurorëve specialë pa shtesat prej 800 eurosh]. Koha Ditore. 27. mart 2015, str. 2.
- 35 Intervju sa Betimom Musliu, Kosovski pravni institut (KPI), 21. februar 2015.
- 36 Intervju sa Lavdimom Krasniqijem, Kosovski pravni Institut (KPI), 21. februar 2015.
- 37 Ustav Republike Kosovo. Član 109, str. 39.
- 38 Ustav Republike Kosovo. Član 106, str. 37.
- 39 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 26. 29. oktobar 2010, str. 9.
- 40 Ustav Republike Kosovo. Član 110, str. 40.
- 41 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 26. 29. oktobar 2010, str. 8.
- 42 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 7. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].
- 43 Službeni list Republike Kosovo. Br. 19. Kodeks br. 04/L-082. Krivični zakonik Republike Kosovo. Član 395. 13. jul 2012, str. 126.

- 44 Službeni list Republike Kosovo. Br. 19. Kodeks br. 04/L-082. Krivični zakonik Republike Kosovo. Član 410. 13. jul 2012, str. 130.
- 45 Ustav Republike Kosovo. Član 110, str. 40.
- 46 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 1. 29. oktobar 2010, str. 1.
- 47 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-035. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Član 3. 30. jun 2015, str. 2.
- 48 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-035. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Član 3. 30. jun 2015, str. 2.
- 49 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-035. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkom savetu Kosova. Član 3. 30. jun 2015, str. 2.
- 50 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 19. 29. oktobar 2010, str. 9.
- 51 Ustav Republike Kosovo. Član 110, str. 40.
- 52 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 4. 29. oktobar 2010, str. 2.
- 53 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 17. 29. oktobar 2010, str. 8.
- 54 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-034. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu. Član 19. 30. jun 2015, str. 5.
- 55 Službeni list Republike Kosovo. Br. 17. Zakon br. 05/L-034. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu. Član 20. 30. jun 2015, p str. 6.
- 56 Ustav Republike Kosovo. Član 109, str. 39.
- 57 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 20. 29 oktobar 2010, str. 9.
- 58 Vehbi Kajtazi. Plate državnih tužilaca bez dodatka od 800 evra [Pagat e prokurorëve specialë pa shtesat prej 800 eurosh]. Koha Ditore. 27. mart 2015, str. 2.
- 59 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 60 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 61 Andrea L. Kapusela (Andrea L Capussela). Korupcija, propaganda i javni interes [Korrupsioni, propaganda dhe interesi publik]. Koha Ditore. 6 oktobar 2014.
- 62 Andrea L. Kapusela. Korupcija, propaganda i javni interes [Korrupsioni, propaganda dhe interesi publik]. Koha Ditore. 6. oktobar 2014.
- 63 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-225. Zakon o državnom tužiocu. Član 10. 29. oktobar 2010, str. 3.
- 64 Službeni list Republike Kosovo. Br. 88. Zakon br. 03/L-215. Zakon o uvidu u javna dokumenta. Član 1. 25. novembar 2010, str. 1.
- 65 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 4. 29. oktobar 2010, str. 2.
- 66 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 3. <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].
- 67 Službeni list Republike Kosovo. Br. 88. Zakon br. 03/L-215. Zakon o uvidu u javna dokumenta. Član 12. 25. novembar 2010, str. 5.
- 68 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 12. 29. oktobar 2010, str. 6.
- 69 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 12. 29. oktobar 2010, str. 6.
- 70 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 12. 29. oktobar 2010, str. 6.
- 71 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 4. 29. oktobar 2010, str. 3.
- 72 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 4. 29. oktobar 2010, str. 2.
- 73 Službeni list Republike Kosovo. Br. 88. Zakon br. 03/L-215. Zakon o uvidu u javna dokumenta. Član 16. 25. Novembar 2010, str. 6.
- 74 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 1. 14. septembar 2011, str. 1.
- 75 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 5. 14. septembar 2011, str. 3.
- 76 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 11. 14. septembar 2011, str. 5.
- 77 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika. Član 11. 14. septembar 2011, str. 5.
- 78 Adem Gashi i Betim Musliju. Odgovornost pravosudnog sistema. KPI. Mart 2014, str. 17.
- 79 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.
- 80 Tužilački savet Kosova (TSK). <http://www.kpk-rks.org/StatisticsAndReports/PerformanceStatistics> [Pristupljeno 7. maja 2015].
- 81 Državni tužilac. <http://www.psh-ks.net/?page=1,1> [Pristupljeno 7. maja 2015].
- 82 Intervju sa Kujtimom Kerveshijem, bivši član TSK, 31. mart 2015.
- 83 Konferencija. BIRN. 2. april 2015.
- 84 Konferencija. BIRN. 2. april 2015.
- 85 Intervju sa Betimom Musliju, Kosovski pravni Institut (KPI), 4. maj 2015.
- 86 Intervju sa Kujtimom Kerveshijem, bivši član TSK, 31. mart 2015.
- 87 Intervju sa Shqipdonom Fazliu, državno tužilaštvo, 24. mart 2015.
- 88 [http://www.psh-ks.net/repository/docs/No.1515.2013\\_Memorandum\\_of\\_Understanding\\_KPC-KLI.pdf](http://www.psh-ks.net/repository/docs/No.1515.2013_Memorandum_of_Understanding_KPC-KLI.pdf) [Pristupljeno 23. aprila 2015].
- 89 Kosovski pravni Institut. Konferencija: Predstavljanje izveštaja o korupciji na Kosovu. 8. april 2015.

|||||

90 Agencija za borbu protiv korupcije. Godišnji izveštaj za 2014. Mart 2015, str. 20.

91 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.

92 Ustav Republike Kosovo. Član 110, str. 40.

93 Ustav Republike Kosovo. Član 109, str. 39.

94 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 33. 29. oktobar 2010, str. 13.

95 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 35. 29. oktobar 2010, str. 14.

96 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 36. 29. oktobar 2010, str. 14.

97 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 39. 29. oktobar 2010, str. 16.

98 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 23. 29. oktobar 2010, str. 11.

99 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 25. 29. oktobar 2010, str. 11.

100 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 27. 29. oktobar 2010, str. 12.

101 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 29. 29. oktobar 2010, str. 12.

102 Službeni list Republike Kosovo. Br. 83. Zakon br. 03/L-224. Zakon o Tužilačkom savetu Kosova. Član 30. 29. oktobar 2010, str. 13.

103 Adem Gashi i Betim Musliu. Odgovornost pravosudnog sistema. KPI. Mart 2014, str. 18.

104 Fejzullahu Hasani i Enver Peci. Savetodavna grupa SNI. 29. april 2015.

105 Adem Gashi i Betim Musliu. Odgovornost pravosudnog sistema. KPI. Mart 2014, str. 18.

106 Intervju sa Kujtimom Kerveshijem, bivši član TSK, 31. mart 2015.

107 KALLXO.COM <http://live.kallxo.com/sq/MTL/Syle-Hoxha-Ringjall-Rrahman-Morinen-5514> [Pristupljeno 2. avgusta 2015].

108 Intervju sa Kujtimom Kerveshijem, bivši član TSK, 31. mart 2015.

109 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.

110 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.

111 Tužilački savet Kosova (TSK). Godišnji izveštaj za 2013. 2014, str. 8.

112 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.

113 Intervju sa Kushtrimom Kaloshijem, Centar za obuku i resurse u zastupanju (CORZ), 25. februar 2015.

114 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.

115 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 52.

116 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 13.

117 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 14.

118 Intervju sa Kujtimom Kerveshijem, bivši član TSK, 31. mart 2015.

119 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.

120 Adem Gashi i Betim Musliu. Odgovornost pravosudnog sistema. KPI. Mart 2014, str. 14.

121 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Izveštaj o Ciklusu II. PECK. 3. decembar 2014, str. 15.

122 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 2. <http://www.kgik-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].

123 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 2. <http://www.kgik-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].

124 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 6. <http://www.kgik-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].

125 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 3. <http://www.kgik-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].

126 Tužilački savet Kosova (TSK). Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce. 31. jul 2012, str. 6. <http://www.kgik-ks.org/repository/docs/Gjyqtar%20anglisht.pdf> [Pristupljeno 20. marta 2015].

127 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije. Član 2. 14. septembar 2011, str. 1.

128 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije. Član 2. 14. septembar 2011, str. 3.

129 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije. Član 2. 14. septembar 2011, str. 4.

130 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 15.

131 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 15.

132 UNDP Kosovo. Izveštaj Puls javnosti VIII. Novembar 2014, str. 2.

133 Kosovski Centar za studije bezbednosti (KCSB). Kosovski barometar sigurnosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 12.

134 Kosovski Centar za studije bezbednosti (KCSB). Kosovski barometar sigurnosti. 4. izdanje. Decembar 2014, str. 13.

135 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.

|||||

- 136 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.
- 137 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 331.
- 138 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 331.
- 139 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Izveštaj o Ciklusu II. PECK. 3. decembar 2014, str. 14.
- 140 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 13.
- 141 Transparency International-Kosovo (TIK). Sastanak o nacionalnom sistemu za očuvanje integriteta. 19. novembar 2014.
- 142 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 15.
- 143 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 15.
- 144 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Projekat PECK. 10. jun 2013, str. 15.
- 145 Savet Evrope. Izveštaj o oceni poštovanja međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije. Izveštaj o Ciklusu II. PECK. 3. decembar 2014, str. 14.
- 146 Agencija za borbu protiv korupcije. Godišnji izveštaj za 2014. Mart 2015, str. 20.
- 147 Blerim Kelmendi. Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije (KAPK). Kosovski Institut pravde. Konferencija: Predstavljanje izveštaja o korupciji na Kosovu. 8. april 2015.
- 148 Agencija za borbu protiv korupcije. Godišnji izveštaj za 2014. Mart 2015, str. 26.
- 149 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova. Oktobar 2014, str. 16.
- 150 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 151 Tužilački savet Kosova (TSK). Godišnji izveštaj za 2014. 06. mart 2015, str. 13.
- 152 Tužilački savet Kosova (TSK). Godišnji izveštaj za 2014. 06. mart 2015, str. 11.
- 153 Tužilački savet Kosova (TSK). Godišnji izveštaj za 2014. 06. mart 2015, str. 55.
- 154 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 155 Intervju sa Fisnikom Korenicom, Grupa za pravne i političke studije, 30. mart 2015.
- 156 Edis Agani, Kancelarija Evropske unije na Kosovu. Savetodavna grupa SNI. 29. april 2015.
- 157 Intervju sa Kreshnikom Gashijem, Drejtësia në Kosovë [Pravda na Kosovu], 26. mart 2015.
- 158 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 331.
- 159 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 331.
- 160 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 331.





# CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA

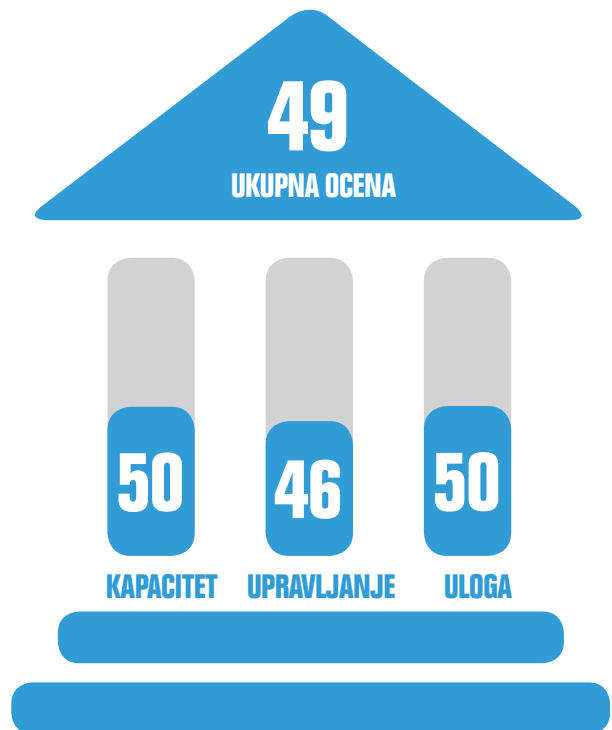


# SAŽETAK

**C**entralna izborna komisija (CIK) negativno je ocenjena u izveštaju o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu. Od tada, se donekle poboljšala i postala je odgovornija. Zaslugom CIK-a, lokalni i nacionalni izbori koji su održani 2013. i 2014. godine dobro su organizovani i ocenjeni su uspešnim i transparentnim. Na poslednjim izborima, preliminarni Ocena objavljeni su blagovremeno naprednim IT sistemom koji je nosio naziv K-Vote.

Ono što i dalje preostaje kao značajan izazov jesu izmene Zakona o opštim izborima, sa ciljem da se odgovori na pitanja, kao što su potreba za brojnijim izbornim jedinicama, manjim izbornim cenzusom i tačnošću biračkog spiska. Do sada, svi pokušaji ad-hoc skupštinske Komisije za izbornu reformu da izmeni zakon, nisu urodili plodom. Nezavisnost članova CIK-a i njihova smena od strane njihovih političkih stranaka još uvek zabrinjavaju.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu CIK-a, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



# CENTRALNA IZBORNA KOMISIJA



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	75
	Nezavisnost	50	25
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	25
	Odgovornost	50	50
	Mehanizmi integriteta	50	25
<b>Uloga</b>	Regulisanje kampanje		50
	Sprovođenje izbornog procesa		50

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Centralna izborna komisija<sup>1</sup> nezavisno je i stalno telo koje je sastavljeno od 11 članova, uključujući i njenog predsedavajućeg. Predsedavajućeg Centralne izborne komisije imenuje predsednik Republike Kosovo, iz reda sudija Vrhovnog suda. Najveće parlamentarne grupe u Skupštini Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) imenuju šest članova a četiri člana zastupaju nevećinske grupe.

CIK je jedini organ odlučivanja kada govorimo o svim aspektima sprovođenja izbornog procesa. Politički sastav CIK-a odražava se i na sastav drugih organa za sprovođenje izbora kao što su opštinske izborne komisije (OIK) i birački odbori (BO). Zakon propisuje da treba posebno uzeti u obzir potrebu da se obezbedi ravnopravna rodna i etnička zastupljenost u strukturama OIK-a<sup>2</sup>. CIK-u u obavljanju njegovih odgovornosti i funkcija pomaže Sekretarijat CIK-a. On pruža CIK-u administrativnu i drugu neophodnu podršku u primeni njegovih odluka<sup>3</sup>.

Paralelno Sekretarijatu postoji Kancelarija za registraciju političkih stranaka (KRPS) koja je odgovorna da ažurira i vodi registar političkih stranaka, da vrši potvrđivanje političkih stranaka i da se bavi finansijskim izveštajima političkih stranaka. Postojeće pravne i praktične praznine čine veoma teškim da se razlikuje da li ova kancelarija funkcioniše u okviru ili paralelno Sekretarijatu. U skladu sa zakonom<sup>4</sup>, KRPS funkcioniše kao deo Sekretarijata, međutim izvršni direktor direktno je odgovoran CIK-u a ne šefu Sekretarijata. Mogu se čuti predlozi da bi KRPS trebalo da funkcioniše nezavisno od CIK-a<sup>5</sup>.

U međuvremenu, Izborni panel za žalbe i predstavke (IPŽP)<sup>6</sup> - nezavisno je telo koje je zaduženo da rešava žalbe i predstavke u vezi sa izbornim procesom kao i žalbe na odluke CIK-a. IPŽP čini 10 članova, uključujući predsedavajućeg. Predsedavajućeg imenuje predsednik Vrhovnog suda, dok se ostali članovi biraju iz reda sudija okružnih sudova. U skladu sa zakonom, Kosovo je jedna izborna jedinica u kojoj se 120 poslanika bira direktno na osnovu otvorene liste. Preraspodela mesta vrši se po sistemu proporcionalne zastupljenosti, formulom *Sainte-Laguë*. Rezervisana mesta koja su primenljivana kao prelazna mera za manjinske zajednice u prethodnim skupštinskim sazivima, zamenjena su stalnim sistemom zagarantovanih mesta<sup>7</sup>.

## RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri organi za sprovođenje izbora imaju adekvatne resurse za ostvarivanje svojih zadataka u praksi?***

CIK ima adekvatne resurse da ostvari svoje ciljeve u praksi. On svake godine podnosi vladi predlog svog budžeta.<sup>8</sup> U poslednje četiri godine, CIK je dobio dovoljna finansijska sredstva od iznosa koji je zahtevao, i to na blagovremen način. Međutim, početkom 2014. godine njegov budžet je zajedno sa budžetom izdvojenim za IPŽP smanjen za 15 procenata.<sup>9</sup> Ova skraćivanja, po svemu sudeći, nisu značajno uticala na prikladno funkcionisanje ovih institucija.

Budžet CIK-a za 2014. godinu iznosio je 11.884 miliona evra, a polovina ovog iznosa dodeljena je za sprovođenje nacionalnih izbora juna meseca. Do kraja 2014. godine, CIK je imao višak sredstava od preko 1.5 miliona evra pošto je skraćen vremenski okvir za sprovođenje prevremenih izbora. Takođe, IPŽP je uspeo da potroši 87 procenata svog planiranog budžeta za 2013.<sup>10</sup>

Ne postoji nikakva sumnja da su se ljudski kapaciteti CIK-a za sprovođenje izbora poboljšali. Izbornim procesom upravljalo se dobro imajući u vidu izazovan vremenski okvir za sprovođenje prevremenih opštih izbora 2014. godine kao i politički kontekst u kome su se izbori održali.<sup>11</sup> Broj stalnih članova osoblja ostao je skoro isti. 2013. godine, IPŽP je udvostručio broj svog osoblja tokom izbornog perioda usled obimnog posla na rešavanju svih primljenih podnesaka u vezi sa procesom glasanja van zemlje.<sup>12</sup>

Međunarodne donatorske organizacije, kao što su OEBS i Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES), i dalje pružaju tehničku ekspertizu, pomažu u usavršavanju kapaciteta i osposobljavanju osoblja CIK-a, Sekretarijata i IPŽP-a. 2013. godine, veb stranica CIK-a restrukturirana je i redizajnirana zahvaljujući podršci donatora. Što se tiče osoblja, nisu ostvarene neke veće promene u stalnom osoblju Sekretarijata. Zastupljenost žena u sedištu Sekretarijata, uključujući i zastupljenost žena na višim funkcijama, je zadovoljavajuća (na čelu CIK-a, IPŽP-a i KRPS-a nalaze se žene), što ne možemo da kažemo da je slučaj za opštinske izborne komisije.

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je prema propisima, organ za sprovođenje izbora nezavisan u svom radu?**

Ustav<sup>13</sup> garantuje da je CIK nezavisan i nepristrasan pri obavljanju svoje uloge sprovođenja slobodnih i pravičnih izbora. Međutim, strukture koje učestvuju u sastavu CIK-a veoma su političke. Političke stranke direktno imenuju članove CIK-a u pokušaju da ovaj sistem stvori uravnoteženije okruženje u kome CIK može da se založi za svoju misiju.<sup>14</sup> Međutim, ovo nije neminovno slučaj pošto vodeća politička stranka ima veći autoritet u smislu glasova i prevage pri odlučivanju.

Od 2011. godine, mogli su se čuti predlozi organizacija građanskog društva i međunarodnih izbornih posmatračkih organizacija<sup>15</sup> da se struktura CIK-a depolitizuje i redizajnira, npr. dodavanjem dodatnih sudija, uravnotežavanjem broja članova iz vladajućih i opozicionih stranaka ili imenovanjem njenih članova preko Ustavnog suda a ne od strane predsednika. Međutim struktura CIK-a ostala je netaknuta do sada.

IPŽP<sup>16</sup> je nezavisno stalno telo koje je zaduženo da rešava žalbe i predstavke u vezi sa izbornim procesom. IPŽP je sastavljen od 10 članova, uključujući predsedavajućeg. Činjenica da predsednik Vrhovnog suda imenuje predavajućeg ovog Panela iz reda sudija Vrhovnog suda a ostale članove iz reda sudija okružnih sudova, čini da ovo telo bude okvalifikovano kao manje politizovano i nepristrasnije od CIK-a. Odluke u okviru veća IPŽP-a donose se većinom glasova<sup>17</sup>. Angažovanje u IPŽP-u dodatna je dužnost svih sudija u njemu.<sup>18</sup>

Sekretarijat CIK-a predstavlja administrativno tehničko telo koje je uspostavio CIK kako bi mu pomogao da obavlja svoje odgovornosti i funkcije. Postoji čvrsta podela ovlašćenja između CIK-a i Sekretarijata i dobro je funkcionisala u nedavnim godinama<sup>19</sup>. Kao što to zahteva zakon, šef Sekretarijata podnosi redovne izveštaje CIK-u. Povrh toga, interni saveti CIK-a obezbeđuju bolji nadzor nad Sekretarijatom.<sup>20</sup> CIK sam bira šefa Sekretarijata i njegovog zamenika i izvršnog direktora KRPS-a, u sklopu otvorenih konkurentnih postupaka koje propisuje Zakon o javnim službenicima.<sup>21</sup> Oni su dobro zaštićeni postojećim postupcima od razrešenja sa dužnosti koji su sadržani u Zakonu o javnim službenicima, iako Zakon o opštim izborima propisuje da ih CIK može smeniti u svakom trenutku.<sup>22</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

**U kojoj meri organ za sprovođenje izbora funkcioniše nezavisno u praksi?**

Praksa pokazuje da CIK nije postao nezavisniji od 2011. IFES je sproveo svoju anketu avgusta 2012. godine koja je ukazala da samo 47 procenata ispitanika veruje da je CIK u potpunosti ili donekle nezavisan.<sup>23</sup> Mešanje države u rad CIK-a još uvek zabrinjava, posebno uticaj koji političke stranke vrše na izborni proces. Istovremeno, političko oslanjanje članova CIK-a na njihove političke stranke, koje ih imenuju i pozivaju na odgovornost, pokazuje koliko duboko je ova institucija politizovana.

Nekoliko članova CIK-a učestvovalo je na izbornim mitinzima<sup>24</sup> i viđeni su na demonstracijama<sup>25</sup>, uprkos činjenici da polažu zakletvu pred predsednikom i izjavljuju da će svoju dužnost obavljati nepristrasno. Međutim, organ koji vrši imenovanje članova CIK-a, predsednik zemlje, nije u tom smislu izrekao nikakve kaznene mere.<sup>26</sup> Nezavisno od toga, nije zabeleženo uplitanje ili pritisak, prvenstveno političkih stranaka, u smislu uticaja na bilo koju konkretnu odluku veća IPŽP-a.<sup>27</sup>

Jedan član CIK-a koji dolazi iz stranke u vladajućoj koaliciji smenjen je od strane svoje partije pošto je osporavao odluku u vezi sa uklanjanjem državnog grba sa glasačkog listića.<sup>28</sup> Bilo je još nekoliko drugih slučajeva u kojima su članovi CIK-a smenjivani od strane svojih stranaka<sup>29</sup> pre završetka njihovog mandata. Stranke su opravdavale ove zamene konstatacijama da njihovi predstavnici u CIK-u nisu u potpunosti ispunili njihova očekivanja i nisu zastupali stranačke interese.

Većina članova osoblja Sekretarijata CIK-a stekla je dragoceno iskustvo i poboljšala je svoje veštine, ali politička opredeljenost i dalje ostaje evidentna. Na osnovu izveštaja procene, koji je priredio IFES, 33 procenata osoblja Sekretarijata istaklo je da u Sekretarijatu postoji patronat i nepotizam.<sup>30</sup> Dalje, proces imenovanja BO-a od strane odnosnih političkih stranaka ne zasniva se na kriterijumu profesionalizma. Značajan broj BO-a nije pohađao potrebne obuke a osporena je i njihova vičnost i poznavanje postupaka za glasanje i prebrojavanje. Kao rezultat svega ovoga, zabeležen je upečatljivo veliki broj nevažećih glasačkih listića.<sup>31</sup>

Sa nešto pozitivnije tačke gledišta, po prvi put u 2013, CIK je sproveo lokalne izbore širom teritorije Kosova, uključujući

jući opštine na severu Kosova. Sporazum koji su Kosovo i Srbija potpisali 19. aprila 2014. godine pozvao je na uključivanje OEBS-a u "olakšavanje" ovih izbora, u skladu sa kosovskim zakonom i međunarodnim standardima. CIK je istakao zabrinutost da bi isto moglo dovesti do ograničenog pristupa informacijama kada govorimo o izbornom procesu na severu Kosova, posebno o glasanju van zemlje. Predsedavajuća je uputila javni apel OEBS-u da podnese pismeni izveštaj<sup>32</sup>. Izveštaj ENEMO iz 2013. godine podvukao je da nejasna uloga i uplitanje OEBS-a mogu izazvati nedostatak poverenja i izazov po funkcionisanje integrisanog sistema sprovođenja izbora.<sup>33</sup>

kompletan izveštaj o izbornim troškovima i načinu njihove potrošnje.<sup>38</sup>

Transparentnost finansiranja političkih stranaka ponovo je podvučena u izmenjenom Zakonu o finansiranju političkih stranaka<sup>39</sup> koji je usvojen 2013. godine. Isti zahteva od CIK-a i političkih stranaka da objave godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o finansiranju kampanje na svojim veb stranicama i u nacionalnim dnevnim listovima. Stranke su dužne da prijave sve svoje priloge (u vrednosti od preko 100 evra), izvore priloga/donatore, troškove itd. i da obavljaju sve transakcije preko jednog bankovnog računa. Ukoliko stranke ne uspeju u tome, predviđene su teške kaznene mere. Na primer, ukoliko stranke ne dokažu poreklo svog prihoda u iznosu od preko 20,000 evra, kažnjavaju se trostruko većim iznosom.<sup>40</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPIISI)

OCENA

2011

50

2015

75

*U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da su javnosti na raspolaganju sve relevantne informacije o radu i odlučivanju organa za sprovođenje izbora?*

Izveštaj o SNI za 2011. godinu ukazao je da ne postoje dovoljne zakonske odredbe koje iziskuju od CIK-a da bude transparentan u svojim aktivnostima i odlučivanju. Glavne promene u propisima, kada govorimo o transparentnosti, obuhvataju izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih stranaka u 2013. CIK podnosi Skupštini godišnji izveštaj<sup>34</sup>, koji sadrži informacije o aktivnostima CIK-a. Kada govorimo o izbornom periodu, CIK u roku od 60 dana od zvaničnog objavljivanja izbornog rezultata, treba da objavi potpuni izveštaj o izbornim troškovima kao i o načinu njihove potrošnje.<sup>35</sup>

Akreditovani posmatrač ima pristup svim sastancima i dokumentima OIK-a. Ukoliko OIK ne dozvoli učešće na sastanku ili pristup dokumentu, CIK-u se na to može uložiti žalba. CIK donosi odluku o žalbi u roku od 48 sati i preuzima radnje koje smatra prikladnim<sup>36</sup>. Sem toga, odluke IPŽP-a objavljuju se u skladu sa Poslovníkom o radu IPŽP-a i dostupne su javnosti na veb stranici IPŽP-a.<sup>37</sup>

Sekretarijat CIK-a treba da stavi birački spisak na raspolaganje i pristup u Kancelariji OIK-a u svakoj opštini ili na drugim lokacijama u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka. Predsedavajući BM postavlja rezultate prebrojavanja na biračkom mestu u biračkom centru. CIK je dužan da objavi izborne rezultate čim budu potvrđeni. U roku od 60 dana od dana zvaničnog objavljivanja izbornog rezultata, CIK objavljuje

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri su izveštaji i odluke organa za sprovođenje izbora u praksi dostupni javnosti?*

Prema izveštaju o SNI za 2011. godinu CIK nije pružio dovoljne informacije javnosti. CIK je u velikoj meri kritikovan što nije podelio ove informacije na svojoj veb stranici i što nije održao dovoljan broj konferencija za štampu. Međutim, u poslednje četiri godine, CIK je neznatno poboljšao svoju transparentnost u smislu podele svojih izveštaja i odluka sa javnošću. Njegova veb stranica redovnije se ažurira zahvaljujući podršci međunarodnih donatora.<sup>41</sup>

Na svojoj veb stranici, CIK objavljuje zakone i pravila u vezi sa izborima, sve svoje odluke, spiskove članova OIK-a, liste biračkih centara, saopštenja za štampu i izborne izveštaje, memorandumne i obrasce. Takođe objavljuje raspored realizacije izbornih aktivnosti. Postoji i e-mejl adresa na koju svi zainteresovani mogu da pošalju svoja pitanja u vezi sa zahtevima za uvid u javna dokumenta. Informacije se uglavnom ažuriraju. Povrh toga, CIK organizuje konferencije za štampu na redovnoj osnovi a njegovi sastanci su otvoreni za javnost. KRPS takođe obaveštava zvaničnike političkih stranaka o promenama nastalim u pravilima i postupcima koji važe na finansiranje političkih stranaka.<sup>42</sup>

Kada govorimo o izbornom procesu, CIK je doneo konačnu odluku po preporuci domaćih posmatračkih OGD-a, da doz-

voli izbornim posmatračima da sede iza članova biračkog odbora i da imaju potpunu sliku procesa glasanja i prebrojavanja.<sup>43</sup>

Godišnji izveštaji CIK-a za 2011., 2012. i 2013. godinu podneti su Skupštini iako su naišli na kritiku da u njima nedostaju suštinske informacije.<sup>44</sup> Godišnji izveštaji CIK-a za 2011. i 2012. godinu, iako nisu objavljivali dovoljne finansijske podatke, postavljeni su na veb stranici CIK-a, međutim nedavni izveštaj za 2013. godinu još uvek nije dostupan na veb stranici CIK-a. Ovi izveštaji nisu postavljeni na veb stranicu CIK-a i ne mogu biti dostupni na zahtev na osnovu Zakona o uvidu u javna dokumenta.

Međutim, testovi na terenu u smislu uvida u javna dokumenta koje je organizovao KDI-TI Kosovo aprila i maja 2015. godine ukazuju da CIK kao institucija nije transparentan prema javnosti. Od četiri terenska testa ili zahteva poslata CIK-u, putem različitih partnerskih organizacija, na sve njih dat je negativan odgovor. Pitanja su se nalazila u rasponu od prostih zahteva u vezi sa godišnjim budžetom pa do složenijih zahteva o broju žalbi uloženi na poslednjim izborima.

Zakašnjenja CIK-a u potvrđivanju konačnih izbornih rezultata evidentna su iako je ostvaren napredak u objavljivanju preliminarnih rezultata. Konačni Ocena nacionalnih izbora 2014. potvrđeni su 26 dana nakon dana izbora<sup>45</sup> dok su konačni Ocena za lokalne izbore 2013. potvrđeni nakon 17 dana. Shvatajući negativan uticaj ovih zakašnjenja, posebno u smislu povećavanja sumnji birača na potencijalne manipulacije izbornim Ocenama, CIK je 2013. godine plasirao projekat K-Vote. Ovaj softver proračunava i objavljuje preliminarne rezultate u stvarnom vremenu. Uspešna primena prilično skupog projekta K-vote<sup>46</sup> u oba izborna kruga poboljšala je transparentnost i efikasnost CIK-a u objavljivanju preliminarnih rezultata i smanjila je tenzije.

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

25

2015

50

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da omoguću da organi za sprovođenje izbora izveštavaju o svojim postupcima i odgovaraju za njih?*

Zakonske odredbe koje garantuju odgovornost CIK-a sa držale su određene nejasnoće kako se navodi u SNI-u za

2011. One su tu i danas i uglavnom se odnose na nejasnoću da li bi CIK trebalo javno da objavljuje svoje izveštaje i kome treba da odgovara za njih.

Zakonski okvir ne uređuje dobro odnos CIK-a sa drugim akterima. Svake godine, aprila meseca, CIK treba da podnese Skupštini svoj godišnji izveštaj koji se bavi aktivnostima i preporukama CIK-a.<sup>47</sup> Po objavljivanju izbornih rezultata, CIK objavljuje potpun izveštaj o izbornim troškovima i načinu potrošnje<sup>48</sup>, dok propisno iskorišćavanje finansijskih sredstava dodeljenih za izbore kao i donacija kontroliše glavni revizor.<sup>49</sup>

Stranke, kandidati i građani imaju zadovoljavajuća zakonska sredstva da istaknu izborne neregularnosti. Privatno ili pravno lice čija su zakonska prava pogođena odlukama CIK-a (odnosno uključivanje ili isključivanje lica iz programa za glasanje van Kosova; potvrđivanje ili odbijanje potvrđivanja političkog subjekta ili kandidata za učešće na izborima; akreditacija ili odbijanje akreditacije izbornog posmatrača; izricanje administrativne kazne političkom subjektu u skladu sa članom 42 Zakona o opštim izborima; itd.) može uložiti žalbu na odluku IPŽP-u u roku od 24 časa od objavljivanja iste. IPŽP odlučuje o žalbi u roku od 72 časa od dobijanja žalbe.<sup>50</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

50

*U kojoj meri u praksi organ za sprovođenje izbora mora da izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?*

CIK je u neznatnoj meri postao odgovorniji u praksi u poslednje četiri godine. Međutim, odnos pristrasnosti evidentan je i između čelnika Sekretarijata i članova CIK-a. Shodno tome, smena rukovodilaca Sekretarijata CIK-a veoma je teška, posebno ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da su članovi CIK-a zaduženi za svoju ocenu učinka.<sup>51</sup> Percepcija da većina članova osoblja Sekretarijata dolazi iz političkih stranaka na vlasti i dalje je prisutna, ali neprekidna "simbioza osoblja u radu" u određenoj meri svodi na minimum ovakav vid polarizacije.

Godišnji izveštaji za 2013. godinu ne mogu se naći na veb stranici, dok je godišnji izveštaj za 2014. godinu trebalo da se podnese aprila 2015. Godišnji izveštaj je sveobuhvatan i predmet je diskusije i razmatranja pri Skupštini, u skupštinskim odborima kao što su Odbori za zakonodavstvo i

finansije. Povrh toga, u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama, CIK podnosi godišnji finansijski izveštaj Ministarstvu za budžet i finansije do 31. januara za svaku prethodnu godinu.<sup>52</sup> CIK je taj koji prvobitno usvaja ovaj izveštaj. Finansijski izveštaji ne mogu se pronaći na veb stranici CIK-a, iako se mogu pružiti na zahtev.

Smatra se da je doza poverenja koju javnost ima prema CIK-u porasla tokom 2013. i 2014. godine imajući u vidu činjenicu da su domaće i međunarodne posmatračke misije ocenile izbore pozitivnim.<sup>53</sup> Uključenost državnih tužilaca na dan izbora po prvi put kao i oštrije kazne za prekršaje izbornog prava koje propisuje novi Krivični zakonik, doprineli su da se poveća poverenje javnosti u izborni proces. IPŽP je podneo Državnom tužilaštvu dodatnih 64 predmeta sa elementima krivičnih dela. Na lokalnim izborima održanim 2013. godine, IPŽP je izrekao ukupno 109 novčanih kazni (190,550 evra) političkim strankama; od kojih su političke stranke uplatile 183,900 i ovi prihodi prebačeni su u državni konsolidovani budžet.<sup>54</sup>

IPŽP takođe priprema sveobuhvatne godišnje i finansijske izveštaje koji se mogu naći na veb stranici IPŽP-a. U praksi, političke stranke i kandidati, a u nekim slučajevima čak i individualni građani, ulažu žalbe u vezi sa izbornim nepravilnostima. Od 2011. godine, IPŽP je pokazao sve kvalitetniji učinak i efikasnost u rešavanju izbornih žalbi i predstavi u zakonskom okviru.<sup>55</sup> Međutim, odbijeni birači koji su se prvobitno prijavili za program glasanja van zemlje, usled veoma tesnih izbornih rokova, nisu bili u prilici da ulože predstavke Vrhovnom sudu što je samim tim uticalo na njihovo pravo na konačan pravni lek.

IPŽP je 2013. godine, kako bi se uhvatio u koštac sa svim predmetima primljenim tokom izbornog procesa na efikasan način, proširio svoju strukturu angažovanjem još 10 privremenih članova osoblja. Ovo pojačanje ljudskih resursa posebno je bilo potrebno kako bi izašli na kraj sa velikim brojem žalbi u vezi sa glasanjem van Kosova koje su uglavnom dolazile od srpskih birača na severu. Rešeno je 16,410 žalbi i sve odluke su prenete strankama; 10,419 žalbi odbačene su kao neosnovane. Zabrinjavajući broj (109) ovih žalbi došao je od kandidata za funkciju odbornika, usled manipulacije glasovima.

Tokom 2014. godine, IPŽP je primio ukupno 341 žalbu i predstavku. Većinu istih uložile su političke stranke tokom predizborne kampanje, uglavnom zbog postavljanja postera po javnim zgradama, drveću i putevima (136). Dodatne žalbe (64) odnosile su se na glasove koji su nedostajali na obrascima za rezultate kandidata. Samo 10 odnosilo se na manipulaciju tokom procesa glasanja. Sedam žalbi uložili su individualni građani, uglavnom zbog imena njihovih preminulih rođaka koji su još uvek bili na biračkom spisku.<sup>56</sup> Ukupno

173 žalbe odbačene su kao neosnovane. Sve kazne koje su izrečene dostigle su ukupnu svotu od 86,700 evra, od kojih su političke stranke izmirile samo 15,450 evra. Tokom 2013. godine stranke su izmirile novčane kazne koje su im izrečene prvenstveno pošto nisu drukčije mogle da budu potvrđene za učešće na nacionalnim izborima 2014.<sup>57</sup> Njihove novčane kazne odbijene su iz fonda za podršku političkim strankama iz koga svake godine dobijaju sredstva iz državnog budžeta.<sup>58</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)



***U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet organa za sprovođenje izbora?***

Glavni zakoni koji iziskuju da CIK obavlja svoj mandat sa visokim nivoom integriteta obuhvataju Zakon o opštim izborima, Zakon o sukobu interesa, Zakon o javnoj službi i Kodeks ponašanja za javne službenike. Kako bi bili imenovani, članovi CIK-a treba lično da istupe pred predsednikom zemlje i da polože zakletvu na jeziku svog izbora da će svoje dužnosti obavljati časno, verno, nepristrasno, marljivo i savesno.<sup>59</sup> Članovi CIK-a i IPŽP-a podlažu drugim zakonima koji važe za javne službenike kao što je Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije<sup>60</sup>

Značajne izmene na Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika usvojene su marta 2014. Ovaj zakon propisuje da se predsedavajući i članovi CIK-a smatraju višim javnim zvaničnicima i da samim tim podlažu njegovim odredbama koje propisuju prijavljivanje njihove imovine i prihoda<sup>61</sup>.

U skladu sa delom Poslovnika o radu CIK-a, u vezi sa sukobom interesa, članovima CIK-a nije dozvoljeno da učestvuju u odlučivanju u vezi sa pitanjima u kojima on/ona ili član njegove porodice ima lični ili finansijski interes, koji može dovesti u sumnju njihovu sposobnost da deluju nepristrasno.

Članovi IPŽP-a takođe podlažu Kodeksu etike za sudije.<sup>62</sup> Imenovanje članova OIK-a podlaže potpisivanju Kodeksa ponašanja OIK-a koji je CIK usvojio pre započinjanja svog



rada.<sup>63</sup> Zakon takođe zahteva da članovi OIK-a budu lica visokog profesionalnog i etičkog integriteta, kao i da imaju izbornu iskustvo i znanje.<sup>64</sup> Svaki član BO-a u vreme imenovanja potpisuje Kodeks ponašanja i polaže zakletvu i bez obzira na političku pripadnost ili političko gledište, deluje nepristrasno u službi svih birača. BO je odgovoran da obezbedi integritet, bezbednost i mir u procesu glasanja i brojanja na biračkim mestima pod neposrednim nadzorom OIK-a.<sup>65</sup>

Integritet osoblja Sekretarijata uređuje se i odredbama Zakona o javnoj službi, koji poziva na profesionalnu, politički neutralnu i nepristrasnu javnu službu. On sadrži odredbe o sukobu interesa, kao i pravila o poklonima i gostoprimstvu, u skladu sa važećim Zakonom o suzbijanju korupcije.<sup>66</sup> Direktor i njegov zamenik i izvršni direktor KRPS-a ne mogu obavljati ovu funkciju ukoliko imaju ili se kandiduju za javnu funkciju, bilo kakvu službenu funkciju ili izvršnu funkciju u nekoj političkoj stranci ili ukoliko su krivično osuđivani. Osoblje Sekretarijata takođe mora da potpiše Kodeks ponašanja.<sup>67</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

***U kojoj meri je integritet organa za sprovođenje izbora obezbeđen u praksi?***

CIK se od 2011. godine nije poboljšao u smislu svoje uloge da obezbedi dovoljan institucionalni integritet da organizuje izbore. Nekoliko članova CIK-a smenjeno je od strane njihovih odnosnih političkih stranaka pošto nisu zastupali stranačke interese. Članovi CIK-a takođe su viđeni na stranačkim mitinzima i demonstracijama i njihove radnje ocenjene su kao politički pristrasne. Nezavisno od svega toga, predsednica nije pokrenula nikakav postupak za prekršaj njihovih obaveza.<sup>68</sup>

Svo osoblje Sekretarijata potpisuje Kodeks ponašanja. Odredbe koje uređuju korumpirane prakse i pravila o poklonima i gostoprimstvu propisana Zakonom o suzbijanju korupcije prenose se osoblju od strane Kadrovske službe, e-mejl obaveštenjima. Nijedan član osoblja nikada nije prijavio da je prihvatio poklon a od 2011. godine nije zabeležena nikakva smena.<sup>69</sup> U okviru Sekretarijata postoji disciplinska komisija kojoj osoblje može da uloži svoje žalbe. CIK je odlučio da zabrani unapređenje bivšeg službenika Sekretarijata u perio-

du od 3 godine, nakon što je učestvovao u fizičkom napadu na jednog drugog službenika<sup>70</sup>.

Sve informacije o imovini i prihodu viših zvaničnika CIK-a i IPŽP-a javno su dostupne na veb stranici Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (Agencija). U skladu sa izmenjenim zakonom, Agencija za borbu protiv korupcije bira nasumično 20 procenata svih zvaničnika koji treba da obelodane svoju imovinu a čiju imovinu proverava.<sup>71</sup> Nije pokrenut nikakav postupak protiv bilo kog zvaničnika CIK-a, Sekretarijata ili IPŽP-a. Članovi CIK-a i IPŽP-a takođe podležu Zakonu o suzbijanju korupcije koje, između ostalog uređuje pitanja kao što se nespojivost javne funkcije i ograničenja u vezi sa prihvatanjem poklona.

Tokom 2013. godine, mediji su izveštavali da je jedan član CIK-a bio na dve javne funkcije istovremeno,<sup>72</sup> kao član CIK-a i izvršni direktor javnog preduzeća. U skladu sa Zakonom o opštim izborima<sup>73</sup>, lice ne polaže pravo da bude član CIK-a ukoliko se on ili ona: nalazi na višoj javnoj ili stranačkoj funkciji. Po dobijanju ovih navoda, Agencija za borbu protiv korupcije procenila je slučaj i zaključila je da ne postoje dovoljni dokazi da se dokaže sukob interesa.

Tvrdnje da je visoki zvaničnik u pitanju primao polovinu plate od CIK-a potvrdio je član CIK-a i Sekretarijata CIK-a. On je, međutim, isplaćivan u skladu sa administrativnim uputstvom o platama javnih službenika, koje ne važi na članove CIK-a.<sup>74</sup> Zvaničnik je zahtevao da ga obe institucije u kojima radi ne isplaćuju u potpunosti. Samo jedan dan pre nego što je predsednica odobrila mandate novih članova CIK-a, decembra 2014, isti član CIK-a dao je ostavku na svoju funkciju izvršnog direktora javnog preduzeća. Odlučio je da da ostavku na funkciju izvršnog direktora i da posveti svoje vreme CIK-u, pošto ga je njegova stranka ponovo nominovana za člana CIK-a<sup>75</sup>.

## REGULISANJE KAMPANJE

OCENA

2011

25

2015

50

***Da li organi za sprovođenje izbora efikasno regulišu finansiranje kandidata i političkih stranaka?***

Izveštaj o SNI iz 2011. godine predstavio je u prvom planu neke od zakonskih nejasnoća i praznina u uređivanju finansiranja kandidata i političkih stranaka. CIK ima KRPS<sup>76</sup> koji je odgovoran da vodi registar političkih stranaka, vrši

potvrđivanje političkih subjekata i primenjuje druge odredbe u vezi sa finansiranjem i troškovima političkih stranaka. Zajednička je percepcija da KRPS poseduje potrebne ljudske i tehničke resurse da obezbedi odgovarajuću primenu zakona.<sup>77</sup>

Najznačajniji slučaj ažuriranja pravne regulative jeste izmena Zakona o finansiranju političkih stranaka, koji je usvojen samo tri meseca pre lokalnih izbora održanih novembra 2013. U skladu sa novim zakonom, CIK je odgovoran da dodeli i upravlja Fondom za podršku političkih stranaka koji se omogućuje iz kosovskog budžeta.<sup>78</sup> Kako bi se odrazilo nove odredbe zakona, januara 2015, CIK je usvojio novo izborno pravilo 14/2015 o finansiranju političkih stranaka i sankcijama. Šef KRPS-a opravdala je ovo zakašnjenje opsežnim angažovanjem CIK-a u sprovođenju lokalnih i nacionalnih izbora održanih 2013. i 2014.<sup>79</sup>

Novi izmenjeni zakon<sup>80</sup> rigoroznije uređuje finansiranje političkih stranaka, odnosno prihod i donacije. Kao takav, zabranjuje donacije privatnih preduzeća u vreme kada su u ugovornom odnosu sa kosovskim institucijama i tri (3) godine po isteku ugovornog odnosa; ili zahteva da političke stranke obavljaju sve finansijske transakcije preko jednog bankovnog računa.<sup>81</sup> Povrh toga, novi zakon propisuje teže kaznene mere za političke stranke koje ne poštuju odredbe koje su u njemu propisane. U najgorem slučaju, stranka gubi pravo na finansijska sredstva iz ovog Fonda za podršku političkim strankama za narednu godinu.

Sve registrovane političke stranke treba da podnesu CIK-u svoje godišnje finansijske izveštaje. Svi godišnji finansijski izveštaji stranke i izveštaji o finansiranju kampanje podležu reviziji, ali u skladu sa izmenjenim Zakonom o finansiranju političkih stranaka, CIK više nije više odgovoran za reviziju. Skupština bira najmanje 10 licenciranih revizora preko Odbora za nadzor javnih finansija putem otvorenog javnog konkursa<sup>82</sup>. Stranke su dužne da objave svoje godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o finansiranju kampanje na njihovim veb stranicama, dok bi skraćene verzije ovih izveštaja trebalo da se objave u jednom nacionalnom dnevnom listu.<sup>83</sup>

Male političke stranke bile su kritički nastrojene u vezi sa ovim novim zahtevima, pošto ne mogu da priušte kreiranje ili ažuriranje veb stranica ili objavljivanje svojih finansijskih izveštaja u dnevним listovima.<sup>84</sup> Povrh toga, CIK treba da objavi sve godišnje finansijske izveštaje stranaka zajedno sa konačnim revidiranim izveštajima političkih stranaka na svojoj službenoj veb stranici.<sup>85</sup> Ovi izveštaji za 2011. i 2012. godinu postavljeni su na veb stranicu CIK-a. Međutim, revizija finansijskih izveštaja političkih stranaka za 2013. i 2014. godinu nije sprovedena, kao rezultat zastoja u funkcionisanju Skupštine u periodu od šest meseci i ovo je nova uloga koju su preuzeli u reviziji ovih izveštaja<sup>86</sup>.

## SPROVOĐENJE IZBORA

OCENA

2011

25

2015

50

### Da li organi za sprovođenje izbora obezbeđuju integritet izbornog procesa?

CIK je ostvario loš rezultat kada govorimo o obezbeđivanju integriteta izbornog procesa, prema izveštaju o SNI-u za 2011. godinu. Ključna pitanja koja su identifikovana u izveštaju obuhvatala su nedostatak kapaciteta pri centru za prebrojavanje i rezultate, slab program edukacije birača i izborne nepravilnosti. CIK je razvio svoju kompetentnost u poslednje četiri godine u obezbeđivanju većeg integriteta izbornog procesa. Lokalni i nacionalni izbori bili su dobro organizovani u razdoblju od 2013-2014. godine, uprkos nekim problemima koji su zabeleženi kada govorimo o netačnosti biračkog spiska i poteškoćama za glasanje u severnim opštinama iz bezbednosnih razloga.<sup>87</sup>

Na lokalnim izborima održanim 2013, na dan izbora je u nekoliko biračkih centara na severu preovladavala napeta atmosfera, što je imalo za posledicu da je prekinuto glasanje, zatvorena su biračka mesta i došlo je do povlačenja domaćih i međunarodnih posmatrača. Naređeno je održavanje ponovljenih izbora u tri biračka centra i preduzete su dodatne bezbednosne mere kako bi se obezbedio proces glasanja. Usled bezbednosnih problema, Demokratija na delu uspela je da angažuje samo mali broj izbornih posmatrača.<sup>88</sup> Što se tiče nacionalnih izbora koji su održani juna 2014, oni su u celosti bili transparentniji i dobro organizovani<sup>89</sup>, u poređenju sa izborima iz 2010. godine na kojima je zabeleženo puno nepravilnosti.

Birački spisak i dalje je "Ahilova peta" izbornog procesa. Poverenje javnosti u tačnost spiska i dalje je malo, uprkos nekim poboljšanjima koja su postignuta uklanjanjem imena oko 30,000 preminulih birača. Takođe, procene su da se 500,000 ljudi koji ne žive na Kosovu i dalje vodi na spisku civilneregistrovanih lica i na biračkom spisku. Tokom 10-dnevnog perioda biračkih usluga u 2014, samo 6,275 birača podnelo je svoj zahtev Opštinskoj izbornoj komisiji da promene svoj birački centar. Platforma za pretragu bila je dostupna na veb stranici CIK-a. Svi zainteresovani birači bili su u stanju da potvrde informacije o svom biračkom centru. Prema izveštaju CIK-a, 59,451 birač posetio je program za pretragu za nacionalne izbore 2014.<sup>90</sup>

Memorandum koji je CIK potpisao sa Državnim tužilaštvom, Sudskim savetom, IPŽP-om i Policijom imao je značajan uti-

caj da se poboljša integritet izbornog procesa i da se spreče izborne nepravilnosti. Raspoređivanje 100 tužilaca na dan izbora za rešavanje potencijalnih prevara i izricanje oštrijih kazni za izborne prekršaje (izmenjenim Krivičnim zakonikom iz 2013) smatrani su ozbiljnijim u sprečavanju krivičnih dela protiv izbornih prava.<sup>91</sup> Intervencija Državnog tužilaštva na dan izbora zabeležena je u najmanje dve opštine.<sup>92</sup>

Tokom 2014. godine, CIK je angažovao kompaniju za menadžment/marketing za sprovođenje kampanje za edukaciju birača pregovaračkim tenderskim postupkom, u skladu sa nametnutim kratkim vremenskim rokovima za aktivnosti nabavke. Otprilike 358,000 evra isplaćeno je dodeljenoj kompaniji za osmišljavanje programa za edukaciju birača, TV spotova i drugih materijala za edukaciju birača.<sup>93</sup> Kampanja za obrazovanje birača bila je centralizovana i postoje dokazi da poster i drugi obrazovni materijali nisu dopreli do seoskih područja.<sup>94</sup>

Demokratija na delu glavna je mreža građanskog društva koja se bavi posmatranjem predizborne kampanje i dana izbora. Posmatrači su bili prisutni na svim biračkim mestima. Brojanje je bilo precizno na većini biračkih mesta, međutim u nekoliko navrata postojale su nedoumice u vezi sa utvrđivanjem važećih ili nevažećih glasačkih listića.<sup>95</sup> Broj nevažećih glasačkih listića na opštinskim izborima 2013. godine veoma je zabrinjavajući. Ovaj broj bio je neznatno veći nego na opštinskim izborima 2009. Svaki 10. glasački listić smatran je nevažećim<sup>96</sup> što se sve pripisuje lošoj kampanji edukacije birača koju je sproveo CIK.

Tokom 2013. godine, CIK je plasirao projekat K-vote, softver kojim je odrađen proračun i koji objavljuje preliminarne rezultate u stvarnom vremenu. CIK je angažovao operatore i kupio je oko 800 I-peda kako bi pokrio sve biračke centre. K-Vote je bio odlična alatka za poboljšavanje transparentnosti CIK-a i objavljivanje preliminarne rezultata. Pre 2013, jedini izvor preliminarne rezultata za građane bila je, Demokratija na delu. CIK je potvrdio konačne rezultate nacionalnih izbora 2014. 26 dana nakon dana izbora dok su konačni Ocena za lokalne izbore održane 2013. godine objavljeni nakon 29 dana.<sup>97</sup>

## PREPORUKE

- > **CIK treba da postane transparentniji u objavljivanju svojih izveštaja i odluka.**
- > **CIK treba bolje da isplanira i sprovede kampanje za edukaciju birača, kako bi se smanjio broj nevažećih glasova.**
- > **Političke stranke u Skupštini treba da se slože oko postepene depolitizacije CIK-a u naredne četiri godine, postepenim dodavanjem sudija, sve dok njihov broj ne bude jednak broju političkih predstavnika u ovom forumu.**

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Član 139 Ustava Kosova.
- 2 Zakon o opštim izborima, član 69, stav 4.
- 3 Zakon o opštim izborima, članovi 65.1 i 65.2.
- 4 Zakon o opštim izborima, član 65.2.
- 5 Intervju sa Valdete Daka, predsedavajućom CIK-a, februar 2015.
- 6 Zakon br. 03/L –256 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 1.
- 7 Ustav Kosova
- 8 Zakon o opštim izborima, član 66.8.
- 9 Intervju sa Miradije Meha, šefom Administracije, Centralna izborna komisija (CIK), februar 2015.
- 10 Godišnji izveštaj IPŽP-a za 2013. godinu, <http://pzap.rks-gov.net/?cid=1,22>
- 11 Izveštaj o napretku EU, 2014.
- 12 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 13 Član 139 Ustava.
- 14 Intervju sa Dardanom Berishom, NVO D4D, februar 2015.
- 15 [http://www.enemo.eu/press/ENEMO\\_final%20report\\_KOSOVO\\_EOM\\_2011.pdf](http://www.enemo.eu/press/ENEMO_final%20report_KOSOVO_EOM_2011.pdf)
- 16 Izmenjen Zakon o opštim izborima 03/L-256.
- 17 Poslovnik o radu IPŽP-a, član 1.5.
- 18 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 19 Intervju sa Dardanom Berishom, NVO D4D, februar 2015.
- 20 Intervju sa unutrašnjim izvorom, OEBS, februar 2015.
- 21 Zakon propisuje osnovna načela i nediskriminatorne i profesionalne kriterijume.
- 22 Zakon o opštim izborima, član 66.2.
- 23 <http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2013/Public-Opinion-of-Democracy-Issues-in-Kosovo-Findings-from-an-IFES-August-2012-Survey.aspx>, IFES 2012.
- 24 Portal Telegrafi, Članovi CIK-a iz PDK i LDK <http://www.telegrafi.com/lajme/anetaret-e-kqz-se-shkelin-ligjin-marrin-pjese-ne-fushata-zgjedhore-2-37453.html>
- 25 Član CIK-a iz VV <http://etleboro.org/sq/!/22935178>
- 26 Intervju sa Valdete Daka, predsedavajućom CIK-a, februar 2015.
- 27 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 28 <http://illyriapress.com/refuzoi-heqjen-e-logos-se-kosoves-ne-fletevotime-pritet-shkarkimi/>
- 29 Binak Vishaj (AAK) i Nenad Rikalo (GiS) zamenili predašnje članove CIK-a (Blerim Burjani AAK, 30. mart 2012 <http://www.president-ks.gov.net/?page=2,6,2269>), i Goran Zdravković (29. oktobar 2013)
- 30 Strukturna revizija CIK-a, IFES 2010.
- 31 Izveštaj Demokratije na delu o lokalnim izborima 2013, strana 16.
- 32 <http://www.kosovalive360.com/kqz-kerkon-nga-osbe-raport-urgjent-per-procesin-zgjedhor-ne-veri.html>
- 33 ENEMO Izveštaj o izborima 2013.
- 34 Zakon o opštim izborima, član 63.10.
- 35 Zakon o opštim izborima, član 113.6.
- 36 Zakon o opštim izborima, član 73.
- 37 Zakon o opštim izborima, član 118,3; Poslovnik o radu IPŽP-a, član 6.12.
- 38 Zakon o opštim izborima, član 113.6.
- 39 Izmenjen Zakon o finansiranju političkih stranaka 04/L-212, član 8, stav 5; 5.1 i 5.2; član 19, stav 11.
- 40 Izmenjen Zakon o finansiranju političkih stranaka 04/L-212, član 21, stav 5.
- 41 Intervju sa Dardanom Berishom, NVO D4D, februar 2015.
- 42 [www.kqz-ks.org](http://www.kqz-ks.org)
- 43
- 44 Novine Kosova Sot, septembar 2012, <http://www.kosova-sot.info/politike/kosove/raporti-i-kqzse-me-shume-mangesi-procedohet-per-shqyrtim-ne-kuvend>
- 45 [http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Rezu%20-%20Nivel%20Vendi%20-%20sipas%20subjekteve\\_peufawqvmc.pdf](http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Rezu%20-%20Nivel%20Vendi%20-%20sipas%20subjekteve_peufawqvmc.pdf)
- 46 Portal Kosova Press, 2013 <http://www.kosovapress.com/sq/nacionale/kqz-ja-do-te-blej-800-ipad-1579/>

- 47 Zakon o opštim izborima, član 63.10.
- 48 Zakon o opštim izborima, član 113.6.
- 49 Zakon o opštim izborima, član 113.7.
- 50 Izmenjen/dopunjen Zakon o opštim izborima, član 15.
- 51 Intervju sa Valdete Daka, predsedavajućom CIK-a, februar 2015.
- 52 Intervju sa Miradije Meha, šefom Administracije, Centralna izborna komisija (CIK), februar 2015.
- 53 Intervju sa Valdete Daka, predsedavajućom CIK-a, februar 2015.
- 54 Godišnji izveštaj IPŽP-a za 2013. [http://pzap.rks-gov.net/repository/docs/Raporti\\_2014\\_al.pdf](http://pzap.rks-gov.net/repository/docs/Raporti_2014_al.pdf)
- 55 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 56 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 57 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 58 Izmenjen i dopunjen Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 18, stav 1.
- 59 Zakon o opštim izborima, član 62.1.
- 60 Član 7.
- 61 Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 04/I-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine, član 1, stav 7.
- 62 Intervju sa Adnanom Konushevcijem, šefom Pravne službe IPŽP-a, februar 2015.
- 63 Zakon o opštim izborima, član 67.8.
- 64 Zakon o opštim izborima, član 67.2.
- 65 Zakon o opštim izborima, članovi 74.8; 74.9; 74.10, 81.
- 66 Zakon o javnoj službi, član 53.
- 67 Intervju sa Vahide Behrami, Kadrovska služba, SCIK, februar 2015.
- 68 Intervju sa Valdete Daka, predsedavajućom CIK-a, februar 2015.
- 69 Intervju sa Vahide Behrami, Kadrovska služba, SCIK, februar 2015.
- 70 Intervju sa internim izvorom, OEBS, februar 2015.
- 71 Izmenjeni Zakon o prijavljivanju imovine, član 9, stav 6.
- 72 Bilten Jeta ne Kosove, 20. maj 2013 <http://gazetajnk.com/?cid=1,3,5604>
- 73 Zakon o opštim izborima, član 61.8.
- 74 Bilten Jeta ne Kosove, 20. maj 2014, <http://gazetajnk.com/?cid=1,3,5604>
- 75 Novine Jeta ne Kosove, 22. januara 2015 <http://www.gazetajnk.com/?cid=1,986,9586>
- 76 Uspostavljen Zakonom o opštim izborima.
- 77 Kosova sot, 20. mart 2012, <http://www.kosovapress.com/sq/arkiva/kqz-ja-ska-kapacitete-ta-zbatoje-ligjin-per-financimin-e-partive-144671/?old=1>
- 78 Član 7, Zakon 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka.
- 79 Član DnD prisutan na sastanku upoznavanja KRPS-a sa političkim strankama, 11. februar 2015.
- 80 Zakon 04/L-212 o izmenama i dopunama Zakona 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka.
- 81 Ovo je jedna od preporuka iz izveštaja o napretku EU za 2012.
- 82 Izmenjen Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 19, stav 1.
- 83 Izmenjen Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 8, stavovi 5, 5.1 i 5.2.
- 84 Finansijski službenik hrvatske stranke istakao je da smatra da su ove odredbe diskriminatorne prema manjim političkim subjektima.
- 85 Izmenjeni Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 19, stav 10.
- 86 Intervju sa Valmirom Selmani, KRPS CIK, februar 2015.
- 87 Preliminarno saopštenje ENEMO, 5. novembar 2013.
- 88 Izborni izveštaj Demokratije na delu, 2013.
- 89 Preliminarno saopštenje EUEOM, 9. jun 2014.
- 90 Intervju sa Besnikom Buzhalom, službenikom CIK-a za birački spisak, februar 2015.
- 91 Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013, strana 5.
- 92 Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013, strana 31-32.
- 93 Telegraph, 15. maj 2014 <http://www.telegrafi.com/lajme/entermedia-akuzon-kqz-shpalli-fitues-oferten-me-te-larte-2-44850.html>
- 94 Intervju sa unutrašnjim izvorom, OEBS, februar 2015.
- 95 Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013, strana 29.
- 96 Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013, strana 39.
- 97 Veb stranica CIK-a <http://www.kqz-ks.org/sq/lajme/Details/148>



# OMBUDSMAN

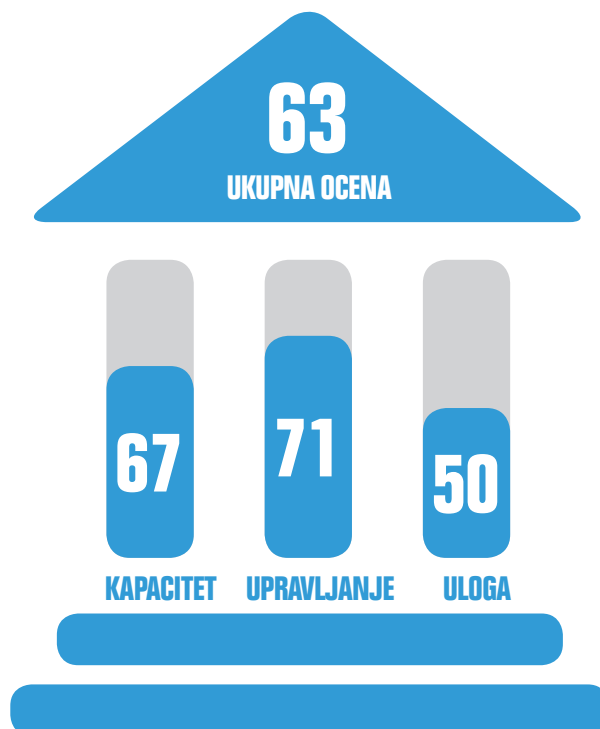
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**U**loga Institucije ombudsmana na Kosovu neznatno se poboljšala u poslednje četiri godine. U ovom trenutku, ova institucija je finansijski stabilnija i otvorenija prema javnosti, nego što je to bio slučaj u prošlosti. Novi Zakon o ombudsmanu koji je usvojen juna 2015. godine zahteva od njega da bude nezavisan i odgovoran i da unapređuje ljudska prava.

Njegova uloga je da ispita javne organe u vezi sa bilo kakvim činom nepravde počinjenom protiv pojedinca. U tom smislu, on je bio aktivan u rešavanju žalbi iako nije toliko uticajan u smislu ostvarenih rezultata. Razlog za to je činjenica da javne vlasti ne poštuju ili zanemaruju bilo koji savet koji dobiju od IO. Kako bi bio u stanju da primeni svoje nalaze i da izgradi svoj kredibilitet, IO bi u mnogo većoj meri trebao da se osloni na podršku građanskog društva, što nije u velikoj meri bio slučaj u praksi.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu IO, iz ugla njenih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.







## OMBUDSMAN

Ukupna ocena



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	75
	Nezavisnost	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	100	75
	Odgovornost	75	50
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Istraga		50
	Promovisanje dobre prakse		50



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Institucija ombudsmana (IO) nezavisna je institucija koju bira Skupština Republike Kosovo (Skupština) za odbranu i zaštitu prava i sloboda pojedinaca od nezakonitih dela javnih organa.<sup>1</sup> Ona rešava žalbe, pokreće istrage i prati politike i zakone koji obezbeđuju poštovanje ljudskih prava i dobro upravljanje.

IO nema nikakav izvršni i/ili kazneni autoritet i njegova uloga je da prati, štiti i promovira osnovna ljudska prava i slobode.<sup>2</sup> Njegove usluge obuhvataju sve regione, uključujući Prištinu, Mitrovicu, Gnjilane, Peć, Prizren i Đakovicu.<sup>3</sup> Uspostavljene su još dve dodatne regionalne kancelarije u Uroševcu i Đa-

kovici, zaključno sa oktobrom 2013.<sup>4</sup> IO je sastavljen od ombudsmana i zamenika, zatim izvršnog direktora, stručnog i administrativnog osoblja.<sup>5</sup> Mandat njegovog aktuelnog rukovodioca već je istekao početkom 2014. a Skupština je tek zaključno sa julom 2015. godine izabrala novog ombudsmana.

IO ima pet odeljenja: (a) Odeljenje za borbu protiv korupcije, (b) Pravno odeljenje, (c) Izvršno odeljenje, (d) Sudsko odeljenje i (e) Odeljenje za odnose sa javnošću.<sup>6</sup> Svako od ovih odeljenja bavi se različitim pitanjima koja se prosleđuju vladi, zakonodavnoj vlasti i pravosuđu. IO je partner mnogih nezavisnih institucija i građanskog društva (npr. Inicijativa mladih za ljudska prava).

## PROCENA

### RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

75

***U kojoj meri ombudsman ili njemu ekvivalentan organ u praksi ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih ciljeva?***

IO ima adekvatne finansijske i ljudske resurse da ispuni svoje ciljeve. Izveštaj o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu kritikuje činjenicu da ova institucija raspolaže

malim budžetom od 523,735 evra. Četiri godine kasnije, budžet se udvostručio na 1.022 miliona evra<sup>7</sup> što je više nego dovoljno da IO pokrije plate, robu i usluge, komunalne troškove i kapitalne troškove. Međutim, 2014. godine potrošeno je samo 80 procenata<sup>8</sup> budžeta a nije došlo ni do kakvog ozbiljnog porasta u broju osoblja. Danas ova institucija ima 54 zaposlenih<sup>9</sup> dok je 2010. godine imala 47.

Budžet se povećao iz jednog broja razloga koje je pojasnio sam IO.<sup>10</sup> Prvo, došlo je do povišice plata. Ovo je bio rezultat odluke koju je izdao premijer da poveća plate svih javnih službenika na Kosovu, što je, prema mnogim kritičarima, smatrano političkim i izazvalo je inflaciju. Drugo, došlo je do porasta potrošnje na plate dodatnog osoblja i mnoge aktivnosti obuke. Treće, nastupio je porast u potrošnji na ime kapitalnih troškova na robu i usluge.

Vlad a od 2011. godine nije pružila odgovarajuće uslove za rad IO. U ovom trenutku, ona se nalazi u privatnoj zgradi daleko od centra grada i prilaz joj je veoma težak, posebno za lica sa invaliditetom. Ovo je u suprotnosti sa Zakonom o ombudsmanu<sup>11</sup> i Pariskim načelima nacionalnih institucija za ljudska prava prema predstavniku IO.<sup>12</sup> Situacija je skoro ista sa regionalnim kancelarijama u smislu pristupačnosti iako se, na njihovu prednost, nalaze u javnim zgradama.<sup>13</sup>

Uopšteno govoreći, IO ima mali promet osoblja. U 2014. godini, dva člana osoblja otišla su iz profesionalnih razloga da pronađu neki drugi posao.<sup>14</sup> Možda je ova situacija bila problematičnija 2013. godine kao što se navodi u Godišnjem izveštaju IO.<sup>15</sup> Te godine, promene osoblja poremetile su obim rada na nivou institucije, pošto su zaposleni koji su otišli imali napredno radno iskustvo i bili su odlični u obavljanju svog posla. IO i dalje organizuje i prisustvuje mnogim programima obuke. Oni pokrivaju širok raspon modula u vezi sa pisanjem analitičkih izveštaja i upravljanja projektom pa sve do odnosa sa javnošću i zagovaranja.<sup>16</sup> U tom smislu, IO je dobijao konstantnu podršku u poslednje četiri godine od mnogih međunarodnih organizacija, uključujući OEBS, UNDP, Savet Evrope i OHCR.<sup>17</sup> Mnoge od ovih organizacija i različite ambasade takođe su ponudile finansijsku podršku za izgradnju kapaciteta.<sup>18</sup>

Uopšteno govoreći, osoblje ima odgovarajuće veštine i iskustvo da obavlja svoje dužnosti.<sup>19</sup> Neki od njih rade već više od četiri godine u IO i navikli su se na njenu radnu kulturu. Ovo po svemu sudeći nije bio slučaj u prošlosti, pošto je IO kritikovan da ne zapošljava osoblje na osnovu zasluga, da nemaju odgovarajuće veštine i iskustvo u ljudskim pravima i da ne govore dovoljan engleski da budu u stanju da sprovedu bilo kakvo verodostojno istraživanje.<sup>20</sup> Činjenica da je IO usvojio Kodeks etike i interni Poslovník o radu (u 2011) znak je da se učinak osoblja shvata ozbiljnije.<sup>21</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

**U kojoj meri je, prema propisima, ombudsman nezavisan?**

Zakoni koji imaju za cilj da zagarantuju nezavisnost IO su adekvatni. Ustav je osnovni dokumenat koji štiti njegovu nezavisnost. On definiše ovlašćenja, kvalifikacije, izbor i podnošenje izveštaja IO (članovi 132-135). Član 134 glasi da ombudsman i njegovi zamenici "neće biti članovi nijedne političke stranke, obavljati bilo kakvu političku, državnu ili profesionalnu privatnu delatnost ili učestvovati u upravljanju građanskim, ekonomskim ili trgovačkim organizacijama."<sup>22</sup>

Novi Zakon o ombudsmanu stupio je na snagu juna 2015. On stvara zakonski mehanizam za zaštitu, nadzor i unapređivanje ljudskih prava i sloboda od nezakonitih radnji ili neuspeha javnih organa vlasti.<sup>23</sup> On takođe uređuje način na koji bi IO trebalo da funkcioniše "utvrđivanjem postupaka za imenovanje i razrešenje, ovlašćenja i način rada ... postupaka za ulaganje žalbi i njihovu istragu."<sup>24</sup> Osnovna tri načela nezavisnog ombudsmana obuhvataju: nepristrasnost, poverljivost i profesionalizam.<sup>25</sup>

Kada govorimo o uslovima za izbor ombudsmana i njegovih zamenika, on/ona treba da je građanin Kosova i da poseduje sledeće atribute—univerzitetско obrazovanje, poštenje i visok moralni integritet i istaknuto poznavanje ljudskih prava.<sup>26</sup> Takođe, on ne može obavljati nikakvu funkciju u političkoj stranci niti biti poslanik ili član Vlade.<sup>27</sup> Ombudsman se bira na fiksni mandat od pet godina većinom glasova u Skupštini.<sup>28</sup>

Zapošljavanje zamenika i osoblja treba da se zasniva na jasnim profesionalnim kriterijumima. Međutim, zaposleni se angažuju kao javni službenici u skladu sa Zakonom o javnoj službi.<sup>29</sup> U tom smislu, IO ima isključivu nadležnost da imenuje i angažuje osoblje. Međutim, u angažovanju novog osoblja potrebno je više od mesec dana da se dobije odobrenje Ministarstva javne uprave.<sup>30</sup> U međuvremenu, za bilo kakav prekršaj Kodeksa etike, IO određuje disciplinske mere u skladu sa Zakonom o javnoj službi i Zakonom o radu.<sup>31</sup>

Plate IO uređene su Zakonom o platama iz državnog budžeta, u skladu sa Zakonom o ombudsmanu.<sup>32</sup> Ovo je poprilično uopštena odredba prema direktoru Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR).<sup>33</sup> Ista daje potpunu nadležnost vladi da odluči o platama visokih javnih službenika na *ad-hoc* osnovi. Ovo je detaljnije uređeno prethodnim Zakonom u skladu sa

kojim su plate ombudsmana i osoblja uporedive sa platama javnih službenika i visokih javnih zvaničnika.<sup>34</sup> Međutim, čak i tu postoje mnogobrojne zakonske praznine, posebno kada govorimo o platama visokih javnih službenika.

Na primer, viši zvaničnici, uključujući ombudsmana, dobijaju veću povišicu koja iznosi od 50-60 procenata onoga što su primali do 2012. na osnovu odluke koju je izdala vlada, koja je usvojena nakon što Zakon o platama javnih službenika nije uspeo da prođe u Skupštini.<sup>35</sup> Do novog Zakona o ombudsmanu, plate viših zvaničnika IO bile su ekvivalentne platama sudija Vrhovnog suda.<sup>36</sup> Sada se ovo promenilo i plate su određene na osnovu Zakona o budžetu koji vlada donosi svake godine.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je ombudsman nezavisan u praksi?**

Uopšteno, Institucija ombudsmana je nezavisna sa time da postoje povremeni slučajevi uplitanja u njen rad. Razlog

za to je uglavnom činjenica da Zakon daje neprikladna ovlašćenja izvršnoj i zakonodavnoj vlasti nad Institucijom ombudsmana. Skupština većinom na svakih pet godina glasa o tome ko bi trebalo da bude nova osoba na čelu IO.<sup>37</sup> U praksi, izbori nisu prošli tako dobro i nastupila su značajna zakašnjenja u oba mandata, u 2009. i od 2014-15. Kao da se političke stranke bore da se dogovore oko pojedinca, koji će zastupati njihove interese nakon što bude izabran.<sup>38</sup> Uprkos političkom uticaju u imenovanju ombudsmana, skoro i da ne postoji uplitanje u zapošljavanje stručnog osoblja.

Finansijska zavisnost od vlade problem je na koji je ukazao izveštaj o SNI-a za 2011. Danas je ovo možda manje zabrinjavajuće pošto ombudsman ima isključivu moć odlučivanja da uredi način potrošnje budžeta u operativne svrhe.<sup>39</sup> U poslednje četiri godine, budžet se udvostručio i vlada je bila više nego velikodušna u prilagođavanju potrebama Institucije ombudsmana. 2014. godine, IO je dobio 94 procenata budžeta koji je zahtevala od vlade. Ovo je veliki deo imajući u vidu da IO tipično troši manje od 84 procenata odobrenog budžeta.<sup>40</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

100

***U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i postupcima odlučivanja ombudsmana?***

Zakon propisuje da je Institucija ombudsmana veoma transparentna. Ombudsman<sup>41</sup> i osoblje<sup>42</sup> se imenuju/angažuju ili smenjuju u sklopu transparentnog procesa. Ovo su zakonske odredbe koje su takođe bile deo prethodnog zakona i stopljene su sa Kodeksom etike i internim Poslovníkom o radu (2011-2012).

IO treba da informiše javnost u vezi sa radom koji obavlja kroz godišnje ili posebne izveštaje, preporuke i saopštenja za štampu.<sup>43</sup> Međutim, kada govorimo o osetljivim informacijama, IO je obazriv u objavljivanju individualnih slučajeva, sem u slučaju da to zahtevaju uključene stranke. Isti čuva poverljive informacije i podatke posebno kada govorimo o žalbama u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.<sup>44</sup>

Pored toga, viši javni zvaničnici IO treba da prijave svoju imovinu Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije svake godine do 31. marta. Ovo zahteva Zakon o prijavljivanju i poreklu imovine i poklona visokih javnih zvaničnika.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u aktivnostima i postupcima odlučivanja ombudsmana?***

Javnost je u prilici da nesmetano dobije informacije o organizaciji i funkcionisanju Institucije ombudsmana, o odlukama koje se na njih odnose i kako su donete odluke. Njena veb stranica je funkcionalnija, ažurirana i lakša za upotrebu nego što je to bio slučaj pre četiri godine. Na njoj se objavljuju sve informacije IO namenjene javnosti, uključujući izveštaje (odnosno godišnje, predmetne, specijalne i službene izveštaje).

IO izdaje saopštenja za štampu i odluke na *ad-hoc* osnovi u zavisnosti od pitanja koja se javu.<sup>45</sup> Na primer, prošle godine je pokrenula istragu *po službenoj dužnosti* o odluci prijema dece ratnih veterana na Univerzitet u Prištini bez polaganja standardnog prijemnog ispita.<sup>46</sup> U dopisu upućenom Ministarstvu obrazovanja, ona je zahtevala da se izreknu privremene mere da se obustavi izvršenje odluke, do završetka istrage.<sup>47</sup> Štaviše, ona takođe daje preporuke javnim organima u vezi sa vanrednim pitanjima (npr. organizacija javnih demonstracija).<sup>48</sup>

Testovi na terenu koje je KDI-TI Kosovo organizovao aprila i maja 2015. godine u smislu uvida u javna dokumenta, pokazali su takođe da je IO otvoren prema javnosti. Od četiri zahteva poslatih IO, preko različitih partnerskih organizacija, na sve njih je pružen pozitivan odgovor blagovremeno. Pitanja su se nalazila u rasponu od prostih zahteva o godišnjem budžetu do složenijih zahteva o listi preporuka poslatim javnim organima.

Nezavisno od toga, IO nije u potpunosti transparentan u vezi sa jednim brojem pitanja: ne objavljuje godišnji izveštaj na vreme.<sup>49</sup> i ne objavljuje informacije u potpunosti o tome da li i koje preporuke primenjuju javni organi.<sup>50</sup> Shodno tome, teško je proceniti rad IO ukoliko ne postoji poseban mehanizam da se prate konkretni izveštaji.<sup>51</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?***

Zakonske odredbe koje zahtevaju od Institucije ombudsmana da bude odgovorna uopšteno su sveobuhvatne. Institucija ombudsmana je dužna da direktno podnese izveštaj Skupštini na godišnjoj osnovi.<sup>52</sup> Institucija ombudsmana takođe daje preporuke i predlaže radnje javnim organima,<sup>53</sup> uključujući ministarstva, sudove itd. Takođe može prosledivati konkretna pitanja u vezi sa ljudskim pravima Ustavnom sudu.<sup>54</sup>

Najvažnija informacija koju Institucija ombudsmana mora podneti Skupštini je njegov godišnji izveštaj. Ovaj izveštaj obuhvata pitanja i preporuke za poboljšanjima koja javne vlasti mogu načiniti u vezi sa prekršajima ljudskih prava.<sup>55</sup> Zakon zahteva da se izveštaj podnese na plenarnoj sednici

svake godine do 31. marta.<sup>56</sup> Pored toga, Institucija ombudsmana mora podneti međuvremene ili druge izveštaje, na zahtev.<sup>57</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri u praksi ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?***

Zakonske odredbe koje obezbeđuju odgovornost IO delimično su delotvorne u praksi. Iako se godišnji izveštaj priprema na odgovarajući način, on se ne podnosi blagovremeno Skupštini.<sup>58</sup> Razlog za to je činjenica da se izveštaj ne smatra visokim prioritetom Skupštine.<sup>59</sup> U međuvremenu, teško je da se pronađe neko ko će hteti da sasluša gledišta i preporuke navedene u izveštaju a njeni izveštaji retko se razmatraju u javnosti.

U periodu od 2013-2014, organizovane su sesije sa skupštinskim Odborom za ljudska prava. Ovo je bila odlična prilika da Institucija ombudsmana izvrši pritisak na izabrane zvaničnike i ministre da ispoštuju njene nalaze.<sup>60</sup> Nažalost, više od godinu dana, ove debate, koje su sagledane kao znak nedostatka političke volje za razgovor o ovim pitanjima, nisu organizovane.

## INTEGRITET (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede integritet ombudsmana?***

Postojeći zakoni koji uređuju mehanizme integriteta IO prilično su jaki. KDI u izveštaju o SNI za 2011. godinu ukazuje na određene zakonske odredbe koje se odnose na ulogu institucije, izborni proces, zahteve prijavljivanja i sukob interesa. Od tada, IO je usvojio svoj interni Poslovnik (mart 2011) i Kodeks etike (april 2011).

Kodeks etike poštuje visoke moralne vrednosti i profesionalnu etiku na poslu.<sup>61</sup> Institucionalni integritet važno je načelo koje je definisano Kodeksom etike (br. 01/2011). Isti zahteva da svo osoblje radi pošteno i hrabro i da ne bude pod uticajem "političkih, društvenih, verskih ili ekonomskih gledišta lica na koja nailaze tokom obavljanja svoje dužnosti."<sup>62</sup>

Pitanja obuhvaćena Kodeksom etike obuhvataju sukob interesa (član 13), korupcija (član 14), pokloni, favorizacija i druge koristi (član 15), i zloupotreba dužnosti (član 16).<sup>63</sup> Član 13 zahteva od svih članova osoblja da spreče bilo kakav potencijalni slučaj sukoba interesa. Ukoliko postoji bilo kakav sukob interesa, mora se prijaviti prvom slobodnom prilikom, da bi na kraju bio rešen "u korist institucije."<sup>64</sup>

Slična pravila važe u članovima 14 i 15. Oni zahtevaju neposredno prijavljivanje korupcije ili drugih pretnji po nezavisnost i integritet institucije.<sup>65</sup> Ograničenja kada govorimo o zloupotrebi nadležnosti dobro su propisana članom 16. Osoblje IO ne bi trebalo da se ponaša u korist kolega, podnosilaca žalbi ili drugih grupa za finansijsku i političku korist, seksualne i bilo koje druge koristi.<sup>66</sup>

Ombudsman i njegovi zamenci imuni su od "krivičnog gonjenja, građanske parnice i smene za aktivnosti ili odluke koje potpadaju pod delokrug [Institucije ombudsmana]."<sup>67</sup> Takođe, sva ova imovina, finansijska sredstva, arhive i komunikacija su "nepovredivi i imuni od kontrole, preuzimanja, zvaničnog pretresa, konfiskacije, eksproprijacije ili bilo koje druge intervencije ili radnji izvršitelja, administrativnih, sudskih ili zakonodavnih radnji."<sup>68</sup>

## INTEGRITET (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

50

***U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede integritet ombudsmana?***

Uopšteno, osoblje dobro poštuje nova pravila i kodekse u praksi prema YIHR-u.<sup>69</sup> U intervjuu, bivši ombudsman sam objašnjava da postoji pozitivno radno okruženje koje je sazđano na uzajamnom poštovanju i timskoj solidarnosti.<sup>70</sup> Po njegovim rečima, postoji politika otvorenih vrata za svo osoblje, koje može da se konsultuje sa višim zvaničnicima po potrebi.<sup>71</sup>

Nezavisno od toga, bilo je nekoliko ozbiljnih istraga navodnog nedoličnog ponašanja u IO. Već skoro tri godine, postoji aktuelna istraga protiv bivšeg rukovodioca IO, Samija Kurteshija, koji je optužen od strane tužioca za navodnu korupciju, iako nije doneta nikakva pravosnažna presuda.<sup>72</sup> Prema mnogim kritičarima, uključujući i samog g. Kurteshija, optužbe su bile politički motivisane i pokazuju da pravosudni sistem nije pravičan i nije nezavisan.<sup>73</sup>

Neretko se dešava da se ombudsman i više osoblje razrešavaju sa svoje funkcije pre kraja svog mandata. Međutim, postojali su izuzeci, uključujući dva člana koji su suspendovani za interna pitanja. U vezi sa prvim slučajem, nije jasno zašto je ova osoba razrešena. Međutim, pošto je dato lice bio javni službenik koji radi za IO, slučaj je prosleđen Nezavisnom nadzornom odboru i doneta je kontradiktorna odluka.<sup>74</sup> Drugi slučaj odnosio se na zamenika iz reda manjinskih zajednica, Bogoljuba Staletovića, koji je suspendovan na pet meseci zbog neprofesionalnog radnog učinka.<sup>75</sup>

## ISTRAGA

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri je ombudsman aktivan i delotvoran u postupanju sa pritužbama građana?*

Pristup IO u rešavanju javnih žalbi prilično je reaktivan i njegov uspeh je ograničen. U smislu ulaganja žalbi, postupci su prilično prosti i brzi kao što je to bio slučaj pre četiri godine. Žalbe se nalaze u rasponu od prekršaja osnovnih ljudskih prava od strane vlasti i zloupotrebe zvaničnog prava na dug sudski postupak.<sup>76</sup> Odgovornost je IO da istraži i sprovede inspekciju svih žalbi i da preporuči poboljšanja u postupcima i praksama.

Žalba se može uložiti uz pomoć pravnog savetnika pri regionalnoj kancelariji. Nakon toga se upisuje u bazu podataka i preispituje u centralnoj kancelariji.<sup>77</sup> Prema IO, 15 dana traje razmatranje žalbe i pružanja konačnog odgovora.<sup>78</sup> Javnost može takođe komunicirati e-mejlom, telefonom ili posetiti pravnog savetnika tokom radnog vremena.<sup>79</sup>

2013. godine, IO je upravljala brojem od 2,047 predmeta,<sup>80</sup> a u 2014, 2,224 predmeta<sup>81</sup> - što je porast od 23 odnosno 30 procenata, u poređenju sa 2012. Međutim, porast u broju žalbi sam po sebi, nije nužno istinski odraz učinka IO, pošto

se veliki broj slučajeva odbacuje na prvoj instanci.<sup>82</sup> Skoro 70 do 80 procenata žalbi smatra se nevažećim zbog toga što ne potpadaju pod delokrug IO ili su već poslate sudovima.<sup>83</sup>

U suštini, IO ima mali uticaj na odlučivanje. Njegovi nalazi najčešće se ignorišu od strane javnih vlasti.<sup>84</sup> 2013. godine, samo 15 od 55 ovih preporuka su primenjene. Međutim, godišnji izveštaji Institucije ombudsmana ne pružaju potpune informacije o sadržaju njegovih nalaza i preporuka. Umesto toga, predstavljaju se na statistički način. Ovo ograničava sposobnost javnosti da ih preispita i da ih pomnije prati.

## PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri je ombudsman aktivan i delotvoran na podizanju svesti u vladi i javnosti o standardima etičkog ponašanja?*

Institucija ombudsmana je aktivna u određenoj meri na promovisanju dobrih praksi između vlade i javnosti. IO je odgovorio na nekoliko osetljivih pitanja. Dva pitanja uključuju Zakon o dužnostima i beneficijama poslanika i na ozlojeđenost javnosti protiv organizacije Kosovo 2.0 u vezi sa seksualnim pravima. U vezi sa pređašnjim pitanjem, uz podršku 10 organizacija građanskog društva Institucija ombudsmana osporila je dva člana koja su zahtevala mlađe doba odlaska u penziju odnosno 55 godina kao i dodatnu finansijsku nadoknadu za poslanike.<sup>85</sup> Krajem 2011, ova dva člana konačno su proglašena neustavnim od strane Ustavnog suda.

U svom godišnjem izveštaju, ombudsman predstavlja brojne zajedničke aktivnosti realizovane sa javnim institucijama, građanskim društvom i međunarodnim organizacijama. Međutim, ne objašnjava rezultate ovih aktivnosti. Okrugli stolovi koji su organizovani bili su veoma uopšteni i nisu se usredsređivali na tematska pitanja.<sup>86</sup> Ili su bili samo-usluživi, na primer, diskutovanjem kako Institucija ombudsmana može bolje da obavi svoj posao ili kako da se ojača saradnja.<sup>87</sup>

IO nije aktivan u organizaciji javnih kampanja. Postoji mala prisutnost u medijima<sup>88</sup> i saradnja sa građanskim društvom<sup>89</sup>. Marta 2013, po prvi put je uspeo da ostvari partnerstvo sa lokalnom organizacijom građanskog društva, YIHR, kada su potpisali Memorandum o razumevanju sa ciljem da prate i podnesu izveštaj o učinku Institucije ombudsmana.<sup>90</sup> Međutim, ova saradnja nije trajala duže od šest meseci. Od

|||||

završetka ovog projekta, YIHR je retko konsultovan o drugim pitanjima u vezi sa ljudskim pravima.<sup>91</sup>

## PREPORUKE

- > Institucija ombudsmana treba da poveća broj osoblja i stažista, pošto raspolaže značajnim budžetom.
- > Institucija ombudsmana treba da ojača saradnju sa građanskim društvom i medijima o pitanjima u vezi sa korupcijom i ljudskim pravima.

|||||

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Ustav Republike Kosovo. Član 132, str. 51.
- 2 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 4.
- 3 Institucija ombudsmana. Interni Poslovnik ombudsmana. Br. 02/2011. Član 7. 21. mart 2011, str. 1.
- 4 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 22.
- 5 Institucija ombudsmana. Interni Poslovnik ombudsmana. Br. 02/2011. Član 8. 21. mart 2011, str. 3.
- 6 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 21.
- 7 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 175.
- 8 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 176.
- 9 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 173.
- 10 Intervju sa Majlindom Lulaj, Institucija ombudsmana, 30. jul 2015.
- 11 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 31. 26. jun 2015, str. 14.
- 12 Intervju sa Majlindom Lulaj, Institucija ombudsmana, 3. avgust 2015.
- 13 Intervju sa Majlindom Lulaj, Institucija ombudsmana, 3. avgust 2015.
- 14 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 174.
- 15 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 150.
- 16 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 138.
- 17 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 18 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 176.
- 19 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 20 Intervju sa Hilmijem Jasharijem. Program za građanska prava na Kosovu, 20. januar 2015.
- 21 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013.Br. 13. 31. mart 2014, str. 19.
- 22 Ustav Republike Kosovo. Član 134, str. 51.
- 23 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 1. 26. jun 2015, str. 1.
- 24 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 2. 26. jun 2015, str. 1.
- 25 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 2. 26. jun 2015, str. 1.
- 26 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 6. 26. jun 2015, str. 2.
- 27 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 6. 26. jun 2015, str. 2.
- 28 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 9. 26. jun 2015, str. 4.
- 29 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 30 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 31 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 26. 18. april 2011, str. 8.
- 32 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 34. 26. jun 2015, str. 15.
- 33 Intervju sa Edonom Tolaj, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 28. jul 2015.
- 34 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 32. 26. jun 2015, str. 10.
- 35 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 36 Intervju sa Jasharom Kastrijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 37 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 9. 26. jun 2015, str. 4.
- 38 Intervju sa Edonom Tolaj, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 28. jul 2015.
- 39 Intervju sa Edonom Tolaj, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 28. jul 2015.
- 40 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014.Br. 14. 31. mart 2015, str. 175.
- 41 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 10. 26. jun 2015, str. 5.
- 42 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 32. 26. jun 2015, str. 15.
- 43 Institucija ombudsmana. Interni Poslovnik ombudsmana. Br. 02/2011. Član 6. 21. mart 2011, str. 3.
- 44 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 18. 26. jun 2015, str. 10.
- 45 Intervju sa Samijem Kurteshijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.



- 46 Ombudsman. [http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/Raport\\_p%C3%ABr\\_UP-n%C3%AB\\_web\\_795454.pdf](http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/Raport_p%C3%ABr_UP-n%C3%AB_web_795454.pdf) (pristupljeno 29. jula 2015).
- 47 Institucija ombudsmana. Hitan zahtev za izricanje privremenih mera. Br. 518/2014. Novembar 2014, str. 1.
- 48 Intervju sa Samijem Kurteshijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 49 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 50 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 51 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 52 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 29. 26. jun 2015, str. 14.
- 53 Ustav Republike Kosovo. Član 135, str. 52.
- 54 Ustav Republike Kosovo. Član 135, str. 52.
- 55 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014. Br. 14. 31. mart 2015, str. 8.
- 56 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 29. 26. jun 2015, str. 14.
- 57 Ustav Republike Kosovo. Član 135, str. 52.
- 58 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 59 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 60 Intervju sa Tafilom Rrahmanijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 61 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 1. 18. april 2011, str. 1.
- 62 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 4. 18. april 2011, str. 2.
- 63 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 13, 14, 15, i 16. 18. april 2011, str. 4.
- 64 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 13. 18. april 2011, str. 4.
- 65 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 14 i 15. 18. april 2011, str. 4.
- 66 Institucija ombudsmana. Kodeks etike Institucije ombudsmana. Br. 01/2011. Član 16. 18. april 2011, str. 5.
- 67 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 11. 26. jun 2015, str. 4.
- 68 Službeni list Republike Kosovo. Br. 16. Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu. Član 11. 26. jun 2015, str. 4.
- 69 Intervju sa Edonom Tolaj, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 28. jul 2015.
- 70 Intervju sa Samijem Kurteshijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 71 Intervju sa Samijem Kurteshijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 72 Telegrafi <http://www.telegrafi.com/lajme/imer-beka-sami-kurteshi-eshte-nen-hetime-2-65777.html> [pristupljeno 30. jula 2015].
- 73 Koha Net. <http://koha.net/?id=27&l=64774> [pristupljeno 30. jula 2015].
- 74 Intervju sa Hilmi Jasharijem. Program za građanska prava na Kosovu, 20. januar 2015.
- 75 <http://live.kallxo.com/sq/MTL/Vazhdojne-Mosmarreveshjet-Te-Institucioni-i-Avokatit-te-Popullit-2562> [pristupljeno 30. jula 2015].
- 76 Intervju sa Tafilom Rrahmanijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 77 Intervju sa Tafilom Rrahmanijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 78 Intervju sa Tafilom Rrahmanijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 79 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013. Br. 13. 31. mart 2014, str. 22.
- 80 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013. Br. 13. 31. mart 2014, str. 12.
- 81 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2014. Br. 14. 31. mart 2015, str. 178.
- 82 Intervju sa Hilmi Jasharijem. Institucija ombudsmana (novi direktor), 27. jul 2015.
- 83 Intervju sa Tafilom Rrahmanijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 84 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013. Br. 13. 31. mart 2014, str. 159.
- 85 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 105.
- 86 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 87 Institucija ombudsmana. Godišnji izveštaj za 2013. Br. 13. 31. mart 2014, str. 132.
- 88 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.
- 89 Intervju sa Samijem Kurteshijem, Institucija ombudsmana, 19. januar 2015.
- 90 Avdiu, Natyra. Osvrt na rad Institucije ombudsmana. YIHR. Jun 2013, str. 36.
- 91 Intervju sa Rabom Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR), 23. januar 2015.



# KANCELARIJA GLAVNOG REVIZORA

> |> > >< <><> ><> > ><>

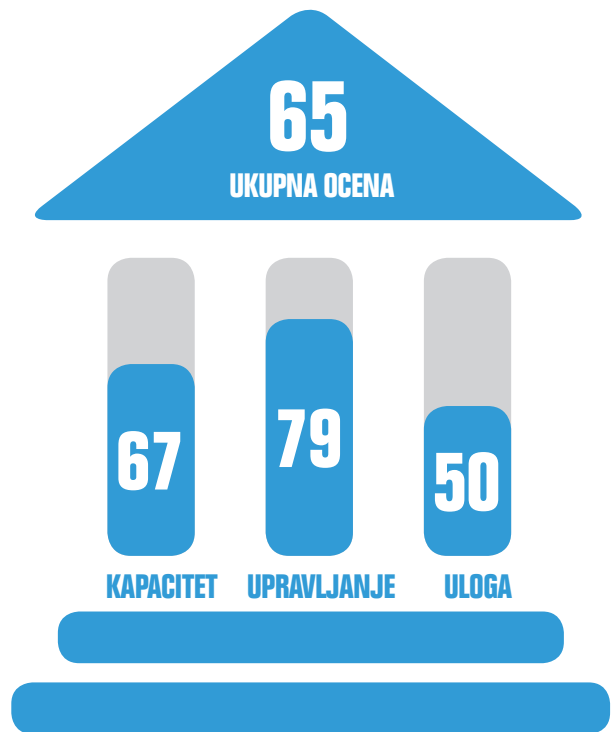
# SAŽETAK

**K**ancelarija glavnog revizora (KGR) relativno je dobro pozicionirana institucija koji vrši reviziju finansijskih izveštaja i učinka javnih institucija. Njen budžet se od procene Sistema nacionalnog integriteta (SNI) koja je sprovedena 2011. godine, skoro udvostručio a još više se povećao kvalitet i broj revizija.

Međutim, izveštaji KGR-a ne dobijaju dovoljnu pažnju organa vlasti koji su zaduženi da planiraju budžet za narednu godinu, niti Skupštine Republike Kosovo (Skupština), koja je zadužena da poziva javne zvaničnike na odgovornost. Što je još važnije, istražni i organi gonjenja ne koriste izveštaje koje priređuje KGR kao izvor informacija za pokretanje istraga.

Od završetka nadgledane nezavisnosti septembra 2012, odredba o ukidanju propisana zakonodavstvom prokrčila je put za izbor lokalnog glavnog revizora. Mandat međunarodnog glavnog revizora istekao je avgusta 2014. Shodno tome, kosovske institucije sada su u prilici da imenuju pojedinca koji će omogućiti jačanje ove institucije. Međutim, zabrinutosti koje se mogu čuti jesu da bi lokalni glavni revizor mogao izložiti instituciju još većem političkom uplitanju.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu poslovnog sektora, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## KANCELARIJA GLAVNOG REVIZORA

Ukupna ocena



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	75
	Nezavisnost	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	75
	Odgovornost	100	75
	Mehanizmi integriteta	75	75
<b>Uloga</b>	Efikasna finansijska revizija		75
	Otkrivanje i sankcionisanje prekršaja		25
	Unapređenje upravljanja finansijama		50

## RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri u praksi Kancelarija glavnog revizora ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih ciljeva?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenio je da KGR nema neophodne resurse da postigne svoje ciljeve. Njega su u velikoj meri podržavale međunarodne organizacije, pošto je rukovodilac ove institucije – glavni revizor – bio međunarodni predstavnik imenovan od strane Međunarodne civilne kancelarije. Ovi dodatni resursi upotpunjavali su budžet koji je vlada dodeljivala da bi se povećao broj osoblja i njihovi kapaciteti.

Budžet KGR-a postepeno se povećavao. Konačan budžet za 2013. godinu bio je za 9.5 procenata viši u poređenju sa 2012, dok je budžet za 2012. bio 3.8 procenata viši u poređenju sa 2011.<sup>1</sup> Generalno gledajući, od poslednje procene koja je sprovedena 2011, budžet dodeljen KGR-u skoro se udvostručio na 2,247,515 evra<sup>2</sup> do 2015. Shodno tome, broj zaposlenih povećao se za 30 novih radnih mesta, na ukupno 146.<sup>3</sup> Međutim, KGR “i dalje iznajmljuje svoje prostorije i nema stalnu adresu”.<sup>4</sup>

Prema Godišnjem izveštaju KGR-a, 127 od 140 zaposlenih radi već više od dve godine u KGR-u a nivo prometa osoblja u 2013. godini iznosio je 3.75 procenata<sup>5</sup>. Ostvaren je značajan napredak u izgradnji kapaciteta institucije: više od 3,000 sati uloženo je u internu obuku osoblja i 1,500 dodatnih sati u spoljnu obuku osoblja, uključujući šeme za potvrđivanje revizora.<sup>6</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri je institucija glavnog revizora nezavisna u svom radu?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu predstavio je KGR kao telo koje je uspostavljeno Ustavom, kao najviša institucija ekon-

omske i finansijske kontrole. Njegova organizacija, rad i nadležnosti propisani su Ustavom i zakonom. Kodeks etike KGR-a i Kodeks ponašanja zasnivaju se na međunarodno priznatim revizorskim standardima INTOSAI<sup>7</sup>. Oni propisuju koliko osoblja će sprovoditi dužnosti na nepristrasan i profesionalan način. Ove zakonske odredbe nisu se promenile od 2011. godine.

Jedina izmena koja je načinjena na Zakon o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora Kosova i Kosovske kancelarije za reviziju<sup>8</sup> bilo je ukidanje pravnog zahteva u praksi da glavni revizor bude međunarodno lice koga imenuje međunarodni civilni predstavnik. Ovaj zakon stupio je na snagu 2012.<sup>9</sup> Očekuje se da Skupština imenuje novog glavnog revizora.

Generalno gledajući, zakonske odredbe obezbeđuju relativno visok nivo nezavisnosti KGR-a. Glavnog revizora bira Skupština i može se smeniti dvotrećinskom većinom glasova poslanika, na predlog predsednika zemlje ili na predlog jedne trećine poslanika. Glavni revizor za sve operative aspekte snosi odgovornost Skupštini i takođe – kao rukovodilac nezavisne organizacije – za način realizacije njenog budžeta.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri je institucija u praksi nezavisna od spoljnog uplitanja u njen rad?***

Studija o SNI-u za 2011. godinu procenjuje da u praksi KGR ima delimičnu nezavisnost, uz osvrt na par slučajeva uplitanja ili pokušaja uplitanja u njegov rad. Ona takođe ukazuje da je nezavisnost ove institucije zagantovana, činjenicom da je šef ove organizacije međunarodni predstavnik koga imenuje Međunarodna civilna kancelarija. Od poslednje procene, nije zabeleženo nikakvo uplitanje u rad KGR-a.

Mandat međunarodnog rukovodioca KGR-a istekao je septembra 2014. a u skladu sa Ustavom, Skupština treba da imenuje novog glavnog revizora. Međutim, politički zastoj u trajanju od šest meseci doveo je do proceduralnih zakašnjenja u imenovanju novog glavnog revizora. Činjenica da će se imenovati lokalni glavni revizor može izložiti instituciju političkom uticaju. Skupština nije uspela da imenuje kandidata predsednice Kosova, pošto poslanici nisu mogli da se slože oko predloženog kandidata.<sup>10</sup> Zamenik glavnog revizora takođe potvrđuje da se ‘plaši da će možda novi lokalni

glavni revizor biti izložen pritisku i da će se posledično novi KGR usredsrediti samo na poštovanje zakona za sprovođenje redovnih revizija'.<sup>11</sup>

Ozbiljna pretnja po nezavisnost KGR-a mogli bi biti politički subjekti koji možda rade na smanjenju nezavisnosti lokalnog glavnog revizora, bilo procesom selekcije ili nepropisnim uticajem, nakon stupanja na ovu funkciju. Iskustvo iz procesa imenovanja u drugim nezavisnim institucijama pokazuje da je ova pretnja stvarna. Sindikat zaposlenih KGR-a javno se žalio u vezi sa preporukom koju su pružili vladinoj radnoj grupi a koja je bila ignorisana, da "lica sa političkom pozadinom ne mogu da se prijave za radno mesto glavnog revizora"<sup>12</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da javnost ima pravo da dobije relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama KGR-a?*

Zakonske odredbe u vezi sa transparentnošću nisu se promenile od izveštaja o SNI za 2011. One i dalje garantuju javnosti pravo na informacije o aktivnostima KGR-a. Prema zakonodavstvu, izveštaji o reviziji treba da se objave. Slično, izveštaji o reviziji regularnosti, uključujući mišljenja o godišnjim finansijskim izveštajima, izveštajima o reviziji učinka, sveobuhvatan godišnji izveštaj o reviziji kao i godišnji izveštaj o učinku KGR-a su javni.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

75

*U kojoj meri su u praksi transparentne aktivnosti i odluke revizora?*

Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu procenjuje da KGR na svojoj veb stranici objavljuje opšte informacije, koje obuhvataju pravnu osnovu, politike, standarde, priručnike i smernice.

Dalje, KGR objavljuje i šalje Skupštini svoje godišnje izveštaje o reviziji. Ove prakse nisu se promenile.

Veb stranica KGR-a<sup>13</sup> često se ažurira novim dokumentima koji treba da budu objavljeni u skladu sa zakonom. KGR objavljuje redovno izveštaje o reviziji<sup>14</sup> (ministarstava, opština, javnih preduzeća i nezavisnih institucija), izveštaje o reviziji uprave,<sup>15</sup> izveštaje o reviziji učinka<sup>16</sup> i izveštaje o samom KGR-u.

KGR blagovremeno šalje izveštaje o reviziji Skupštini na razmatranje pre 31. avgusta, za prethodnu godinu. Skupština razmatra godišnji izveštaj o reviziji na plenarnoj sednici. Poslednji ovakav izveštaj razmotren je i usvojen 14. novembra 2013. i po prvi put je omogućeno glavnom revizoru da lično predstavi izveštaj<sup>17</sup>.

Godišnji izveštaj o reviziji<sup>18</sup> sadrži detaljne informacije o sledećem: spoljna revizija i odgovornost; Godišnji finansijski izveštaj o potrošnji kosovskog budžeta i odgovornostima Vlade; Finansijsko upravljanje i kontrola; i izvršenje budžeta u javnom sektoru. Ovaj izveštaj upućen je poslanicima Skupštine.

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

100

*U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da KGR izveštava i odgovara za svoje postupke?*

Zakonske odredbe koje uređuju odgovornost KGR-a nisu pretrpele nikakve promene od poslednjeg izveštaja o SNI-u za 2011. Ovaj izveštaj je procenio da postoje opsežne zakonske odredbe koje obezbeđuju da KGR odgovara za svoje delovanje. Ove odredbe obuhvataju zahtev da KGR izrađuje godišnje finansijske izveštaje i godišnje izveštaje o učinku, koji obuhvataju mišljenja spoljnog revizora. Skupština sama bira spoljnog revizora.



## ODGOVORNOST (PRAKSA)



**U kojoj meri KGR u praksi mora da izveštava i snosi odgovornost za svoje postupke?**

Izveštaj o SNI-u za 2011. godinu pokazuje da KGR priprema godišnji izveštaj o učinku koji se šalje Skupštini. Procena je takođe ukazala da je interni revizor imenovan tek 2010. 2010. godine Skupština je angažovala privatnog spoljnog revizora za reviziju finansijskih izveštaja KGR-a.

KGR nastavlja da izrađuje godišnje izveštaje o učinku<sup>19</sup> koji su interni i usredsređuju se na indikatore rezultata, resurse (kako finansijske tako i ljudske), saradnju i budući fokus same institucije KGR-a. Skupština je ta koja razmatra ove izveštaje.

Rad KGR-a neprekidno procenjuje interni revizor koji procenjuje efektivnost internih sistema. Prema KGR-u, odgovornost se takođe obezbeđuje i preko međunarodnih partnera sa kojima saraduju<sup>20</sup>.

Skupština Kosova imenuje spoljnog revizora koji revidira godišnje finansijske izveštaje KGR-a. Poslednja revizija koja je sprovedena 2013. godine takođe se može naći u Izveštaju o učinku koji priprema KGR.<sup>21</sup>

Do sredine 2014, glavni revizor bio je međunarodni predstavnik koga je imenovala Međunarodna civilna kancelarija. Iako je glavni revizor dužan da svoj izveštaj podnosi Skupštini Kosova, u praksi bi bilo bukvalno nemoguće da ga Skupština razreši sa funkcije. Ovo je po planu trebalo da garantuje veću nezavisnost glavnog revizora i KGR-a, ali takođe ukazuje na neodgovornost prema lokalnim institucijama.

Uopšteno govoreći, KGR je odgovoran Skupštini i konkretno njenom Odboru za javne finansije<sup>22</sup>. Takođe, KGR priprema i objavljuje na svojoj veb stranici izveštaje o svom učinku i izveštaje u vezi sa revizijama koje sprovodi. Oni su osmišljeni sa ciljem da obezbede da KGR i dalje bude odgovoran. Međutim, kao što je prethodno istaknuto, postoji nedostatak direktne odgovornosti šefa ove institucije, prema Skupštini.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)



**U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede institucionalni integritet revizora?**

Zakonske odredbe koje uređuju integritet KGR-a i njegovog osoblja iste su kao i 2011. KGR je usvojio INTOSAI Kodeks etike, na osnovu koga je osmišljen Kodeks profesionalnog ponašanja, sa ciljem da ga primenjuje svo osoblje. Zakon o KGR-u<sup>23</sup> i Kodeks etike i standardi revizije<sup>24</sup> važe i danas.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)



**U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet institucije revizora?**

Izveštaj o SNI za 2011. sadržao je procenu da je integritet KGR-a obezbeđen donekle. Osoblje KGR-a poznato je i potpisuje Kodeks ponašanja. Povrh toga, svaki revizor na godišnjoj osnovi i pre započinjanja individualne revizije, potpisuje dokument kojim tvrdi da nema nikakav poseban interes u projektu koji mu/joj je dodeljen. Isti takođe ističe da članovi osoblja KGR-a pohađaju obuku i različite faze usavršavanja svojih veština.

Do danas, nijedan član osoblja nije kažnjen za povredu kodeksa ponašanja. 2014. godine desio se jedan slučaj rešenja kao rezultat slabog radnog učinka.<sup>25</sup> Kao što je to slučaj sa pravnim aspektom mehanizama integriteta, praktičan aspekt takođe nije pretrpeo nikakve promene. Međutim, nepružanje potkrepljenih kritika na izveštaje o reviziji koje priprema KGR pokazatelj je da uspostavljeni mehanizmi integriteta funkcionišu prilično dobro.







## EFEKTIVNA FINANSIJSKA REVIZIJA

OCENA

2011

50

2015

75

**U kojoj meri KGR obezbeđuje efektivnu reviziju javnih troškova?**

Izveštaj o SNI za 2011. napominje da KGR sprovodi mandatne/revizije regularnosti finansijskih izveštaja i ispoštovanosti regulative dok se revizije učinka sprovode u manjoj meri. 2011. godine, revizije regularnosti obuhvatale su organizacije koje ostvaruju 80 procenata ukupnih troškova i 95 procenata ukupnih prihoda iz Kosovskog budžeta. Izveštaji o učinku bili su sporadični i 2010. godine priređen je samo jedan izveštaj o učinku.

2013. godine su se ovi pokazatelji povećali. Revizija godišnjih finansijskih izveštaja za 2013. godinu obuhvata sve budžetske organizacije, sa izuzetkom Kosovske obaveštajne agencije, koje ostvaruje 100 procenata ukupnih prihoda i 99 procenata ukupnih troškova iz Kosovskog budžeta.<sup>26</sup> Što se tiče revizija učinka, takođe se povećao broj ovih revizija i 2013. godine izrađeno je 17 ovakvih izveštaja o reviziji.<sup>27</sup>

Mandatni izveštaji o regularnosti finansijskih izveštaja i poštovanju regulative su redovni i obuhvataju sve budžetske organizacije. KGR takođe priprema izveštaj o reviziji Kosovskog budžeta, kao celine.

Mandatne/revizije regularnosti objavljuju se blagovremeno i podnose se Skupštini kao najvišem telu koje nadgleda potrošnju iz Kosovskog budžeta. Skupštinski Odbor za javne finansije koristio je ove izveštaje o reviziji da "pozove predstavnike Vlade na odgovornost, za način raspolaganja javnim resursima".<sup>28</sup>

Pored toga, osoblje KGR-a učestvuje na sastancima skupštinskog Odbora za javne finansije na kojima se razmatraju izveštaji o reviziji različitih budžetskih subjekata. Prema KGR-u "razmotreno je 17 individualnih izveštaja o reviziji i Godišnji izveštaj o reviziji, a od odgovornih lica je nakon toga traženo, da sprovedu konkretne radnje i poboljšanja."<sup>29</sup>

Usled nedostatka resursa (osoblja), KGR ne sprovodi reviziju finansija političkih stranaka<sup>30</sup>. Njihove finansijske izveštaje – godišnje i izveštaje o kampanji – revidiraju nezavisne kompanije za reviziju u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka<sup>31</sup>. Politički zastoj koji je poremetio funkcionisanje

Skupštine, sprečio je Skupštinu da izabere nezavisne revizore te posledično, troškovi kampanja političkih subjekata nisu objavljeni više od godinu dana nakon zvaničnog roka koji je istekao jula 2014.

## OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE PREKRŠAJA

OCENA

2011

0

2015

25

**Da li revizor istražuje i otkriva neregularnosti nosilaca javnih funkcija?**

Izveštaj o SNI za 2011. podvlači da glavni revizor ne raspolaze nikakvim posebnim mehanizmom koji mu omogućuje da identifikuje neregularnosti, pored međunarodno priznatih standarda revizije. Zakon daje autoritet glavnom revizoru da u bilo kom trenutku sprovede reviziju rada institucije ili subjekta nad kojim je KGR nadležan.

Nesankcionisanje prekršaja otkrivenih revizijama značajno doprinosi nekažnjivosti javnih zvaničnika koji se bave korumpiranim aktivnostima. U tom smislu, ne postoji nikakav konkretan formalni mehanizam saradnje između KGR-a i tužilaštva za prijavljivanje zloupotrebe javnih finansijskih sredstava od strane javnih službenika. Poboljšana saradnja sa tužilaštvom zahtev je i sindikata radnika KGR-a<sup>32</sup>.

Šef KGR-a i EULEX vode razgovore da se obeleže svi oni izveštaji o reviziji koji upućuju na sumnju da je izvršen krivični prekršaj. U ovom trenutku, finansijski istražitelji Policije kontaktiraju KGR kako bi dobili zahtevane informacije.<sup>33</sup> Saradnja se, shodno tome, ostvaruje, ali nije sistematska. Shodno tome, procenjuje se da glavni revizor ne uspeva da doprinese krivičnom gonjenju korupcije usled nenailaska na saradnju drugih aktera. Međutim, KGR ipak uspeva da otkrije teške slučajeve zloupotrebe javnih finansija u različitim institucijama.





## UNAPREĐIVANJE UPRAVLJANJA FINANSIJAMA

OCENA      2011 **50**      2015 **50**

*U kojoj meri je KGR efikasan u unapređenju načina na koji Vlada upravlja finansijama?*

Izveštaj o SNI za 2011. podvlači da KGR pruža preporuke u svojim izveštajima, nakon što sprovede revizije različitih javnih institucija. Međutim, preporuke da se poveća vrednost za dati novac i da se izbegnu opasnosti, ne uzimaju se u obzir na sistematskoj osnovi. Ovo se nije promenilo od 2011.

Ilustracije radi, individualni izveštaji o reviziji 38 opština u 2013. ukazali su da je ukupno 425 preporuka upućeno opštinama 2012. Od ovog broja, u vezi sa 203 nije urađeno apsolutno ništa, 109 je rešeno delimično a 113 u potpunosti<sup>34</sup>. Slični obrazac primećen je i kada se radi o centralnoj vladi. Od 317 preporuka, za oko četvrtinu nije urađeno ništa<sup>35</sup>. Trend koji se provlači a koji podrazumeva izbegavanje preporuka KGR-a dovodi do ponavljanja istih prekršaja, gubitka novca iz javne kase i nedostatka mera kontrole.

Prema KGR-u “niko ne traži preporuke proizašle iz izveštaja o učinku”<sup>36</sup>. Skupština, kao nadzorna institucija, ne preispituje i ne preduzima radnje o izveštajima koje je KGR već podneo. Izveštaji KGR-a ne uzimaju se u obzir kada govorimo o planiranju budžeta za narednu godinu ili pozivanju javnih zvaničnika ili upravnika na odgovornost. Očigledno je da postoji prekid u lancu kontrole, čime se treba pozabaviti kako bi se poboljšalo upravljanje finansijama vlade.

## PREPORUKE

- > Kancelarija glavnog revizora trebalo bi da poveća svoju saradnju sa tužiocima i policijskom jedinicom za privredni kriminal i korupciju, uspostavljanjem mehanizma za redovnu razmenu informacija.
- > Skupštinski odbori trebalo bi da uzmu u razmatranje izveštaje glavnog revizora, prilikom preispitivanja godišnjih izveštaja o učinku nezavisnih organizacija. Vlada i Skupština trebalo bi takođe da uzmu u obzir nalaze i preporuke iz izveštaja o reviziji, prilikom planiranja državnog budžeta.
- > KGR bi trebalo da poveća broj izveštaja o učinku koje priprema.
- > Treba izmeniti i dopuniti Zakon o Kancelariji glavnog revizora kako bi se uskladio proces imenovanja glavnog revizora.



# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 16. Priredio KGR aprila 2014.
- 2 Ministarstvo finansija, Kosovski budžet za 2015, str. 58. <https://mf.rks-gov.net/sq-al/Buxheti/Buxheti-i-Republikes-se-Kosoves/Buxheti-qendrore> (pristupljeno 21. januara 2015).
- 3 Ministarstvo finansija, Kosovski budžet za 2015, str. 58. <https://mf.rks-gov.net/sq-al/Buxheti/Buxheti-i-Republikes-se-Kosoves/Buxheti-qendrore> (pristupljeno 21. januara 2015).
- 4 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015. Pismeni intervju sa Enverom Boqollijem, predsedavajućim Udruženja radnika Kancelarije glavnog revizora, 27. mart 2015
- 5 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 19. Priredio KGR aprila 2014.
- 6 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 19. Priredio KGR aprila 2014.
- 7 Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija. [www.intosai.org](http://www.intosai.org)
- 8 Službeni list, Zakon br. 03/L-075 o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora Kosova i Kosovske revizorske kancelarije
- 9 Službeni list, Zakon br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona u vezi sa okončanjem međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova. Čl. 3. Septembar 2012.
- 10 Skupština Kosova, Transkript sa plenarne sednice Skupštine održane 16. jula 2015
- 11 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015.
- 12 Koha Ditore, Qeveria kërkon fuqizimin e pozitës së Auditorit të Përgjithshëm [Vlada traži osnaživanje glavnog revizora], Priština 3. avgust 2015.
- 13 Kancelarija glavnog revizora. <http://oag-rks.org/>
- 14 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaji o reviziji regularnosti <http://oag-rks.org/en-us/Regularity-Audit-Reportsdate=2014>
- 15 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaji o reviziji uprave. <http://oag-rks.org/en-us/Management-Audit-Reports?date=2013>
- 16 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaji o reviziji učinka. <http://oag-rks.org/en-us/Performance-Audit-Reports?date=2013>
- 17 Skupština Kosova, Transkript sa plenarne sednice Skupštine održane 14. i 15. novembra 2013. str. 76-90.
- 18 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o reviziji za 2013. Dostupan na: [http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorAuditimit2013\\_Eng\\_938421.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorAuditimit2013_Eng_938421.pdf)
- 19 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 20 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 13. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 21 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 37. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 22 Službeni list, Zakon br. 03/L-075 o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora Kosova i Kosovske revizorske kancelarije, član 3
- 23 Službeni list, Zakon br. 03/L-075 o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora Kosova i Kosovske revizorske kancelarije
- 24 [http://oag-rks.org/repository/docs/Code\\_of\\_Ethics\\_and\\_Auditing\\_Standards\\_-ONTOSAI\\_970836.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/Code_of_Ethics_and_Auditing_Standards_-ONTOSAI_970836.pdf)
- 25 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015.
- 26 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 8. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 27 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 9. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 28 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 11. Dostupan na: [oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013\\_Eng\\_570036.pdf](http://oag-rks.org/repository/docs/RaportiVjetorPerformances2013_Eng_570036.pdf)
- 29 Kancelarija glavnog revizora, Godišnji izveštaj o učinku za 2013, str. 11.
- 30 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015.
- 31 Zakon br. 04/L-212 o finansiranju političkih stranaka
- 32 Pismeni intervju sa Enverom Boqollijem, predsedavajućim Udruženja radnika Kancelarije glavnog revizora, 27. mart 2015
- 33 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015.
- 34 Kosovski demokratski institut, Izveštaj o nalazima KGR-a za opštine, sa fokusom na nabavkama. Priština, jul 2014.
- 35 Kosovski demokratski institut, Izveštaj o nalazima KGR-a za opštine, sa fokusom na nabavkama. Priština, avgust 2014.
- 36 Intervju sa Artanom Venharijem, zamenikom glavnog revizora. Kancelarija glavnog revizora. 16. mart 2015.



# KOSOVSKA AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE



# SAŽETAK

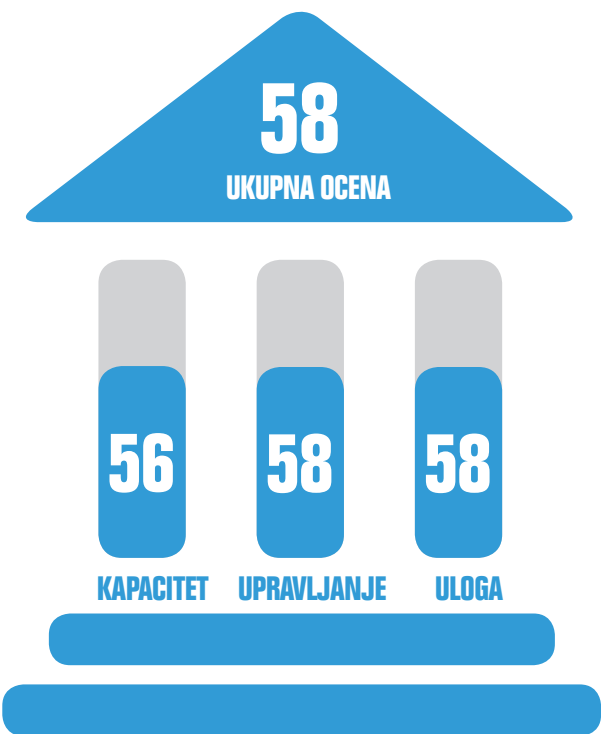
**K**osovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija) uspostavljena je jula 2006. godine a počela je sa svojim radom februara 2007. Skupština Republike Kosovo (Skupština) bira njenog direktora, u sklopu otvorenog konkursa a normativni aspekti njegovog izbora nisu se promenili od Izveštaja o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu. Izveštaj podvlači da su resursi koje je Skupština dodelila Agenciji nedovoljni, nedosledni i da nisu srazmerni celokupnom trendu porasta državnog budžeta.

U smislu organizacione postavke institucija na Kosovu, Agencija igra važnu ulogu pošto je glavni organ za suzbijanje i sprečavanje korupcije na Kosovu. Međutim, postoji institucionalno preklapanje u borbi i sprečavanju korupcije, koje stvara zabunu među građanima.

Glavne aktivnosti Agencije obuhvataju istragu korupcije (koja je podvedena pod izraz sprovođenje zakona u Zakonu o Agenciji), sprečavanje korupcije i edukacija/učešće građana. Iako je Agencija nadležna da istražuje korupciju, njoj nisu pružena pravna sredstva da to i učini. Imajući u vidu da je Agenciji uskraćena mogućnost da ovo ovlašćenje obavlja na delotvoran način, trebalo bi preispitati njenu ulogu u domenu sprovođenja zakona. Tužilaštvo bi po mogućstvu moglo da upije stečeno znanje i osoblje i da se bavi istragom predmeta korupcije.

Kada govorimo o edukaciji javnosti, Agencija se u velikoj meri oslanja na međunarodnu podršku, a pošto je ovakav vid podrške sve manji i manji, bilo je vrlo malo javnih kampanja. Agencija bi trebalo da dodeli svoje resurse kako bi podstakla svoj mandat edukacije javnosti i trebalo bi manje da se oslanja na ad-hoc podršku međunarodnih organizacija.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu Agencije, iz ugla njenih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





## KOSOVSKA AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	50	50
	Nezavisnos	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	100	25
	Odgovornost	50	50
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Prevenција	75	
	Edukacija	50	
	Istraga	50	



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Agencija je nezavisno i specijalizovano telo odgovorno za primenu državnih politika za suzbijanje i sprečavanje korupcije na Kosovu<sup>1</sup>. Ona zapošljava 40 članova osoblja, uključujući direktora, i sastavljena je od tri odeljenja: Odeljenja za istrage, Odeljenja za sprečavanje korupcije i Odeljenja administracije.<sup>2</sup> U skladu sa Zakonom o Agenciji, ona takođe ima pravo da pokreće istrage u slučajevima u kojima sumnja na korupciju, i to samo u onim slučajevima koje ne istražuju drugi istražni organi.

U smislu organizacione postavke u sklopu institucija na Kosovu, Agencija igra važnu ulogu pošto je glavni organ za borbu i predupređivanje korupcije. Međutim, postoji institucionalno preklapanje u borbi i sprečavanju korupcije, koje stvara zabunu među građanima. U ovom trenutku, postoje brojne institucije/tela koja se bave pitanjima korupcije, među kojima se nalaze predsedničin Savet za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Operativna grupa za borbu protiv korupcije pri Specijalnom tužilaštvu Kosova, Mreže tužilaca koji koordinišu predmete korupcije u šest osnovnih tužilaštava i u kancelariji u Prištini, Misija EU za vladavinu prava na Kosovu (EULEX).

## PROCENA

### RESURSI (PROPISI)



***U kojoj meri propisi pružaju dovoljna sredstva Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije da efektivno obavlja poslove iz njene nadležnosti?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenjuje da Agencija nezavisno predlaže svoj budžet ali da njena fiskalna održivost još uvek nije zagarantovana. On takođe sadrži konstataciju da je uglavnom uspostavljen zakonski okvir koji omogućuje

Agenciji da obavlja svoje dužnosti. Ovaj zakonski okvir nije pretrpeo nikakve promene. Agencija još uvek nije u stanju da proizvodi svoj prihod od oduzete imovine. Međutim, može se obezbediti spoljno finansiranje, kroz donacije međunarodnih organizacija. Jedan od primera je Svetska banka koja je izdvojila u tu svrhu 27,600<sup>3</sup> na kraju 2013. godine.

### RESURSI (PRAKSA)



***U kojoj meri Agencija ima adekvatne resurse da postigne svoje ciljeve u praksi?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenjuje da je budžet Agencije bio dovoljan za postizanje njenih ciljeva. U smislu osoblja, Izveštaj ocenjuje da osoblje Agencije nema neophodne veštine, kako akademske tako i radno iskustvo, za borbu protiv korupcije.

U poređenju sa 2011. godinom, aktuelni budžet ne pokazuje neka značajna povećanja. Nasuprot tome, ukoliko napravimo uporedbu sa ukupnim porastom državnog budžeta, u relativnom smislu možemo da zaključimo da je budžet opao. 2014. godine ukupan dozvoljeni trošak iznosio je 485,000 evra<sup>4</sup>. Pošto je budžet Agencije za 2010. godinu iznosio oko 500,000 evra, ovo predstavlja značajan pad, posebno ukoliko se uzme u obzir da se ukupan državni budžet povećao za skoro jednu trećinu tokom ovih godina. Budžetske projekcije za 2015. i 2016. godinu ne pokazuju nikakav planirani porast.<sup>5</sup> Uprkos tome, realizacija budžeta Agencije u protekle tri godine varirala je od 93 procenata u 2012, 88 procenata u 2013. i 94 procenata u 2014. Ova ljuljanja u realizaciji budžeta ukazuju da su budžetski resursi Agencije dovoljni. Prosečna plata u Agenciji decembra 2013. godine iznosila je 597 evra a 2014. 708 evra<sup>6</sup>.

Od 2011. godine, osoblje Agencije povećalo se za skoro 14 procenata i u ovom trenutku broji 40 ljudi<sup>7</sup>. Zaposleni koriste prednosti mogućnosti za usavršavanje njihovih sposobnosti koje im uglavnom omogućuju međunarodni donatori, sa ciljem da poboljšaju njihove veštine borbe protiv korupcije. Ovo u kombinaciji sa iskustvom koje su stekli duž godina, vodi ka ukupnom poboljšanju u učinku Agencije<sup>8</sup>. Direktor Agencije, Hasan Preteni, septembra 2011. godine ponovo je izabran na još jedan petogodišnji mandat.



## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri je Agencija nezavisna po propisima?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenjuje da je u skladu sa zakonodavstvom, Agencija 'nezavisno i specijalizovano telo' koje 'deluje kao nezavisan subjekat i nije deo nijednog ministarstva ili druge institucije'.

Od tada, ovaj zakonski okvir nije menjan, položaj Agencije u okviru organizacione postavke Kosova nije se promenio a u pravnom smislu nije bilo pretnji po njenu nezavisnost. U teoriji, Vlada može uticati na Agenciju prvenstveno kroz budžet, pošto njegovo usvajanje prolazi kroz Vladu, pre donošenja u Skupštini. Slično budžetskom procesu za Ustavni sud,<sup>9</sup> Vlada ne bi trebalo da razmatra budžet Agencije već samo Skupština, kako bi se obezbedila njena nezavisnost.

Izveštaj o SNI za 2011. takođe podvlači da se direktor Agencije bira na mandat od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora na samo jedan dodatni mandat. Njegova bezrazložna smena dobro je zaštićena zakonom. Direktora može smeniti Skupština u slučaju da ne ispuni svoj zakonski mandat, ukoliko je osuđen za krivični prekršaj ili postoji sukob interesa između funkcije direktora i neke druge dužnosti.<sup>10</sup> Ova odredba nije izmenjena. Međutim, prema zvaničnicima Agencije "niko od članova osoblja, uključujući direktora, nema imunitet od krivičnog gonjenja" tokom svakodnevnog obavljanja svojih dužnosti.<sup>11</sup> Ovo podrazumeva da se protiv zvaničnika Agencije mogu podići optužbe i za druga pitanja, ali se ovo do danas nije desilo.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri je Agencija nezavisna u praksi?***

Izveštaj o SNI za 2011. je došao do zaključka da je 'Agencija nastojala da ostane nezavisna i nepristrasna uprkos tendencijama da se na nju izvrši uticaj sa vana'. Prema

zvaničnicima Agencije, i dalje su se nastavile tendencije da se izvrši uticaj na rad ove institucije. Agencija nije dokučila odakle je ovaj pritisak došao ali je javno zatražila da se ova praksa prekine.<sup>12</sup> Slično, godišnji izveštaj Agencije navodi da "iako izložena određenom pritisku ili tendenciji da se izvrši uticaj na njen rad, Agencija ostaje posvećena svojoj misiji definisanoj pravnim okvirom"<sup>13</sup>. Prema zvaničnicima Agencije "ne postoji nikakav direktan pritisak, međutim bilo je pokušaja koji su zaustavljeni čim su izneti u javnosti"<sup>14</sup>.

Ove tvrdnje ne mogu se samostalno verifikovati pošto Agencija ne može da sazna odakle potiče ovaj pritisak ili tendencija da se izvrši uticaj na njen rad. Vredi napomenuti da direktor ili članovi višeg osoblja nisu menjani niti smenjivani od 2011. godine.

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

100

***U kojoj meri propisi obezbeđuju da javnost dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?***

Izveštaj o SNI za 2011. predstavio je zakonodavni okvir koji obezbeđuje pristup informacijama o aktivnostima Agencije. Vrsta dokumenata i rokovi za njihovo objavljivanje propisani su Zakonom o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije i Zakonom o uvidu u službena dokumenta. Od poslednjeg SNI-a iz 2011. godine, zakonodavstvo nije menjano.

U pokušaju da se zaobiđe transparentnost, što je kažnjivo Zakonom br. 04/L-050 o prijavljivanju imovine, Nacionalna agencija za zaštitu ličnih podataka, zatražila je da se prijavljivanje imovine ukloni sa online domena<sup>15</sup>. Međutim, nakon reakcije građanskog društva i medija, ovaj predlog zakona nije usvojen. Aktuelni zakon dozvoljava objavljivanje prijavljene imovine.

Generalno gledajući, zakonodavni okvir garantuje pristup izveštajima, odlukama i mišljenjima Agencije. Agencija i dalje stavlja na raspolaganje javnosti registre imovine visokih javnih zvaničnika kao i odluke o sukobu interesa. Međutim, Agencija bi mogla da poboljša izveštavanje o zbirnim podacima, kada govorimo o neprijavlivanju imovine i broju istraga prosleđenih tužiocu.



## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)



**To what extent is there transparency in practice in the KACA activities and decision-making processes?**

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenjuje da Agencija blagovremeno podnosi svoje izveštaje zahtevane zakonom. Učestalost izveštavanja i sadržaj godišnjih izveštaja koji se šalju Skupštini nisu se promenili i, ističemo ponovo, u skladu su sa zakonodavstvom. Godišnji izveštaj objavljuje se online na veb stranici Agencije<sup>16</sup> i objavljuje se u javnosti na konferencijama za štampu. Povrh toga, Agencija takođe objavljuje svoje odluke i mišljenja o sukobu interesa<sup>17</sup>. Ove odluke služe da se primeni Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija.<sup>18</sup>

Veb stranica Agencije i dalje je ispisana na tri jezika: albanskom, srpskom i engleskom. Međutim, delovi veb stranice nisu ažurirani godinama. Na primer, izveštaji Agencije o njenim aktivnostima senzibilizacije stari su šest godina.<sup>19</sup>

Prema NVO-u Pokret FOL, transparentnost Agencije povećala se sa 48 bodova u 2011. godini na 53 boda u 2012, na skali gde 0 označava „zatvorenu“ instituciju a 100 predstavlja “potpuno otvorenu instituciju”<sup>20</sup>. Isti izveštaj ukazuje da plan rada Agencije navodi cilj jačanja transparentnosti i tesnije saradnju između Agencije i javnosti. Aktivnosti na ispunjavanju ovog cilja povezane su sa objavljivanjem dokumenata i informacija o Agenciji, u slučajevima u kojima je dozvoljen pristup javnosti. Međutim, ova analiza nije potkrepljena testovima na terenu sprovedenim 2015. godine u svrhu ove procene, a koji su u završnici doveli do nepružanja nikakvih informacija našim partnerskim organizacijama i novinarima u vezi sa četiri zahteva poslatim Agenciji za dobijanje informacija.

Postoji prostor za poboljšanjima kada govorimo o nivou saradnje između Agencije i građanskog društva. Zajednički sastanak između građanskog društva i Agencije održan je 12. septembra 2014. godine uz pomoć UNDP-a<sup>21</sup>. Jedna od preporuka koja je proizašla sa ovog sastanka bila je da bi “agencija trebalo da objavljuje statističke podatke na periodičnoj osnovi sa brojem krivičnih prijava koje upućuje nadležnim tužilaštvima”. Iako Agencija blagovremeno podnosi izveštaje zahtevane zakonom, zakon ne sprečava Agenciju da ove izveštaje objavljuje na tromesečnoj osnovi, pošto bi isto koristilo javnosti.



## ODGOVORNOST (PROPISI)



**U kojoj meri odredbe propisa obezbeđuju da Agencija podnosi izveštaje i da je odgovorna za svoje postupanje?**

Izveštaj o SNI za 2011. godinu ističe da je Agencija odgovorna Skupštini kojoj podnosi izveštaj o svom radu jednom godišnje, dok skupštinskom Odboru za zakonodavstvo podnosi svoj izveštaj na svakih šest meseci. Zahtevi o izveštavanju nisu pretrpeli nikakve promene.

Reviziju Agencije na godišnjoj osnovi sprovodi Kancelarija glavnog revizora<sup>22</sup>. Poslednji izveštaj o reviziji<sup>23</sup> ističe da je “Agencija za borbu protiv korupcije primenila delotvorne mere interne kontrole kako bi obezbedila da finansijski sistemi funkcionišu na propisan način”. Izveštaj o reviziji za prethodnu godinu<sup>24</sup> ukazuje da “bez obzira na napredak, neke oblasti trebaju značajna poboljšanja” i navodi postupke nabavke, upravljanja troškovima koji ne podlažu postupcima nabavke i upravljanja imovinom.

Zakon o Agenciji ističe da “Skupština Kosova, na osnovu ovog Zakona i svog Poslovnika o radu, uspostavlja Odbor za nadzor Agencije”. Međutim, skupštinski Odbor za zakonodavna pitanja preuzeo je nadležnosti ovog odbora.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)



**U kojoj meri Agencija u praksi izveštava i odgovara za svoje aktivnosti?**

Izveštaj o SNI za 2011. godinu navodi svoju procenu da Skupština poziva Agenciju na odgovornost. Direktor Agencije podnosi izveštaj Skupštini jednom godišnje a skupštinskom Odboru za zakonodavstvo dva puta godišnje. Ova praksa nije se promenila od poslednje procene.

Agencija podnosi svoj godišnji izveštaj Skupštini, koji se razmatra u pojedinosti na sastanku skupštinskog Odbora za zakonodavstvo a zatim i na plenarnoj sednici Skupštine<sup>25</sup>. Međutim, organizacije građanskog društva smatraju da godišnji izveštaj Agencije nije dovoljan, i da je potrebno da "Agencija objavljuje statističke podatke na periodičnoj osnovi, o broju krivičnih prijava koje je uputila nadležnim tužilaštvima.<sup>26</sup> Opozicioni poslanici takođe kritikuju izveštaj Agencije, pošto ne zadire u korupciju kao opštu pojavu, već samo navodi aktivnosti koje je Agencija realizovala u periodu obuhvaćenom izveštajem.<sup>27</sup>

Ne objavljuju se pojedinosti o slučajevima korupcije koje je Agencija istražila a koji su doveli do 128 informativnih i krivičnih prijava tokom 2013<sup>28</sup>. Ova situacija nije se promenila od 2011. Objavljivanje slučajeva zagarantovalo bi veću transparentnost i ukazalo bi na način na koji su ovi slučajevi rešeni, koji slučajevi su bili koje prirode, koje institucije su bile uključene, zašto su zatvorene itd. i sve ovo je predstavljeno u neraščlanjenom obliku.

Prema pokretu 'Çohu' "Agencija nikada nije snosila odgovornost skupštinskom Odboru za zakonodavstvo do 2015. godine kada je ovaj Odbor definisao svoj mandat i u svoj naslov uključio i frazu 'nadzor Agencije za borbu protiv korupcije'<sup>29</sup> Dakle, više od tri godine, nikakvo spoljno telo nije preispitalo deklarisanu imovinu direktora Agencije i više uprave<sup>30</sup>.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA 2011 **75** 2015 **75**

***U kojoj meri postoje mehanizmi koji bi obezbedili integritet zvaničnika Agencije?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu procenio je da pravila koja važe za sve javne službenike na Kosovu važe i za zvaničnike i zaposlene Agencije, odnosno Kodeks ponašanja javne službe' (01/2006). Kodeks "je po svemu sudeći zastareo" imajući u vidu aktuelne važeće promene u zakonodavstvu pošto je usvojen na osnovu pređašnjeg zakonskog okvira<sup>31</sup>.

Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih službenih lica<sup>32</sup> izmenjen je 2014. godine. Ažuriran zakon povećao je broj zvaničnika koji moraju da deklariraju svoju

imovinu i usklađen je sa izmenjenim Krivičnim zakonikom koji je propisao prilično oštrije sankcije (kao što su novčane kazne ili kazne zatvora do tri godine) u slučaju da javni zvaničnik nije deklarirao svoju imovinu, prihod, poklone, druge materijalne koristi ili finansijske obaveze. Kaznene mere koje su propisane pređašnjim zakonodavstvom podrazumevale su relativno niske administrativne novčane kazne<sup>33</sup>.

Zakon o javnoj službi<sup>34</sup> uređuje određena pitanja u vezi sa integritetom, kao što je obavljanje dužnosti i obaveza sprovođenja propisa; dužnost uzdržavanja od zloupotrebe vlasti; dužnost odbijanja neprikladnih nagrada; dužnost uzdržavanja od nepropisnog nagrađivanja drugih javnih službenika; dužnost informisanja i opravdavanja administrativnih radnji; dužnost poštovanja tajnosti i privatnosti; dužnost poštovanja visokih standarda stručnosti; dužnost prisustva; korišćenja javne imovine; dužnost poštovanja naredbi i primene obaveznih administrativnih radnji; odbijanje izvršenja nezakonitih dela ili krivični prekršaji. Agencija ima svoj Kodeks etike koji definiše sukob interesa i uređuje različita pitanja<sup>35</sup>. Usled svoje striktno hijerarhijske strukture, u skladu sa kojom nikakve interne informacije ne uspevaju da prodru u javnost, nije poznato kako i da li se ovi propisi primenjuju.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA 2011 **50** 2015 **50**

***U kojem obimu je integritet zvaničnika Agencije obezbeđen u praksi?***

Izveštaj o SNI za 2011. godinu zaključuje da nije bilo nikakvih slučajeva kažnjavanja, kao posledica povrede Kodeksa javne službe od strane zvaničnika Agencije. Od 2011. godine do danas, nisu načinjeni nikakvi prekršaji Kodeksa ponašanja koji bi imali za posledicu otpuštanje osoblja Agencije.<sup>36</sup> To znači ili da nisu na snazi nikakvi postupci koji izvršavaju postojeće mehanizme integriteta ili da zaposleni Agencije striktno poštuju zakonodavstvo i postupke koji obezbeđuju integritet.

U skladu sa Zakonom o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih službenika<sup>37</sup> viši zvaničnici Agencije dužni su da deklariraju svoju imovinu. Postupak provere koji je uključen u izmenu i dopunu ovog zakona izvršen 2014. godine, propisan članom 15 ovog zakona, zahteva da "najmanje dva-

deset procenata (20%) obrazaca podlaže potpunoj kontroli svake godine. Nasumično se izvlače deklaracije koje podlažu potpunoj kontroli”. Nasumično izvlačenje sprovedeno 2014. godine imalo je za posledicu uključivanje direktora Agencije, što se može smatrati neprikladnim, pošto će sama Agencija biti ta koja će sprovesti proveru. Ovo pitanje trebalo bi ispraviti izmenama zakonodavstva.

Pošto je Agencija zadužena da preduzme mere u vezi sa sukobom interesa u drugim kosovskim institucijama, trebalo bi da vodi primerom, objavljivanjem svih materijala u vezi sa postupcima primene kodeksa etike, mehanizma integriteta, sukoba interesa itd. Neki zaposleni Agencije po svemu sudeći su obučeni o pitanjima integriteta, što se to može zaključiti iz godišnjeg izveštaja Agencije<sup>38</sup>. Prema zvaničnicima Agencije “kodeks etike za zaposlene Agencije postoji i o njemu su obavešteni svi zaposleni Agencije”<sup>39</sup>.

## PREVENCIJA (PROPIISI I PRAKSA)

OCENA 2011 **75** 2015 **75**

### Koliko se Agencija angažuje u preventivnim antikorupcijskim aktivnostima?

Mandat Agencije u 2011. godini i u ovom trenutku, zasniva se na Zakonu o sprečavanju sukoba interesa i Zakonu o prijavljivanju imovine<sup>40</sup> i na Zakonu o Agenciji.<sup>41</sup> Kao rezultat izmene Krivičnog zakonika 2013. godine<sup>42</sup> izmenjen je i Zakon o prijavljivanju imovine<sup>43</sup> time što je nedeklarisanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza učinio kažnjivim novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine, u poređenju sa ranijom relativno niskom administrativno-novčanom kaznom. Ova promena imala je za posledicu poboljšano deklarisanje imovine 2014. godine kada samo dvoje zvaničnika nije deklariralo svoju imovinu<sup>44</sup> u poređenju sa 29 iz prethodne godine<sup>45</sup>. Još jedno poboljšanje koje je donela izmena Zakona o prijavljivanju imovine bila je odredba da najmanje 20 procenata obrazaca podlaže potpunoj kontroli svake godine.<sup>46</sup>

Međutim, ove promene nisu proizvele nikakve pozitivne efekte. Kažnjavanja nema uglavnom usled činjenice da sudovi pogrešno tumače zakon i izriču novčane kazne umesto kazni zatvora. Drugi problem proizilazi iz činjenice da Agencija nikada nije tražila dodatne informacije od zvaničnika za koje se smatralo da su lažno prijavili svoju imovinu<sup>47</sup>. Zahtevi za dobijanjem dodatnih informacija proizilaze iz Uredbe Agencije

br. 01/2014 član 26.16. Posledično, Agencija je prosledila tužilaštvu slučajeve koji nikada nije trebalo da im se upute.

Kao što je to bio slučaj 2011. godine, Agencija i dalje ima u svom sastavu Odeljenje za sprečavanje korupcije koje zasniva svoj rad na tri stuba: nadzor i kontrola imovine, poklona i sprečavanje sukoba interesa. Agencija u sve većoj meri povećava svoje kapacitete za nadzor i kontrolu imovine, usled promena u zakonodavstvu i razvijanjem svojih internih kapaciteta. Agencija je “nadležna da verifikuje poreklo i istinitost prijavljene imovine”<sup>48</sup> i ovo je glavni pomak. Agencija i dalje poboljšava praćenje i kontrolu poklona. 2013. godine Agencija je počela da sprovodi terenske posete pri drugim institucijama kako bi proverila usklađenost sa zakonodavstvom<sup>49</sup> kada govorimo o vođenju i izveštavanju u vezi sa katalogom poklona. Što se tiče pitanja sprečavanja sukoba interesa, Agencija je neprekidno povećavala broj slučajeva koje je preispitala i mišljenja koja je pružala.

### Broj prijavljenih slučajeva i mišljenja datih o sukobu interesa

	2011	2012	2013
<b>Slučajevi</b>	54	131	238
<b>Mišljenja</b>	7	4	20

IZVOR: GODIŠNJI IZVEŠTAJI AGENCIJE

U smislu poboljšanja zakonodavstva, Agencija je i dalje uključena i deo je radnih grupa koje pružaju svoj doprinos Skupštini u vezi sa zakonodavstvom. Agencija je takođe bila zadužena za izradu Strategije za suzbijanje korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije za period od 2013-2017. godine<sup>50</sup>. Ona je zadužena za praćenje primene Strategije za suzbijanje korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i izrađuje polugodišnje izveštaje<sup>51</sup>.

Generalno govoreći, kapaciteti Agencije za prevenciju i obim ovih zalaganja povećali su se od 2011. godine. Efekti ovih poboljšanja, međutim, ne mogu se primetiti u praksi. Kao što je predstavljeno u zaglavlju Resursi (praksa), interni nagonilani kapaciteti i praktično znanje dovode Agenciju u dobru poziciju da da svoj doprinos različitim politikama za sprečavanje korupcije u drugim telima za odlučivanje.

## EDUKACIJA (PROPISI I PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

50

**U kojoj meri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima na polju borbe protiv korupcije?**

Procena SNI za 2011. godinu je naglasila da je Agencija održala nekoliko kampanja, debata i seminara kako bi podigla svest u vezi sa sprečavanjem korupcije. Ovi događaji, koji su uglavnom održani pod pokroviteljstvom međunarodnih organizacija aktivnih na Kosovu, organizovani su na centralnom i lokalnom nivou. Ovaj trend po svemu sudeći doživeo je značajan pad od 2011. Poslednja aktivnost na veb stranici Agencije pod zaglavljem Edukacija/Javno učešće realizovana je u vidu kampanje organizovane po kosovskim opštinama 2009. godine.<sup>52</sup> Prema Agenciji "od 2007. godine je održan veliki broj kampanja".<sup>53</sup> Kampanja javnog informisanja organizovana je zajedno sa EULEX-om 2014. Godišnji izveštaji Agencije ne pokazuju nikakvo značajnije angažovanje na podizanju javne svesti širom zemlje. Ovo pokazuje da se Agencija u preteranoj meri oslanja na spoljnu podršku kada govorimo o onom delu njenog mandata koji se odnosi na edukaciju, a uz manju podršku, samim tim se smanjilo i njeno angažovanje na edukaciji javnosti.

Kao što se zaključuje 2011, Agencija i dalje ima poprilični publicitet prilikom objavljivanja svog registra deklarisanje imovine i prilikom objavljivanja svog godišnjeg izveštaja koji zauzima istaknuto mesto na dnevnom redu Skupštine. Direktor Agencije i njeni ostali zvaničnici puno učestvuju u debatama i emisijama koji takođe služe kao način da se promovise Agencija i da se javnost obrazuje u vezi sa borbom protiv korupcije.

Nivo saradnje Agencije i građanskog društva vrlo je nizak. Održan je samo jedan zajednički sastanak građanskog društva i Agencije 12. septembra 2014. uz podršku UNDP-a<sup>54</sup>, što nije dovoljno u svrhu ostvarivanja bolje saradnje.

## ISTRAGE (PROPISI I PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

50

**U kojoj meri se Agencija angažuje u istragama sumnjivih slučajeva korupcije?**

Procena SNI za 2011. godinu naglasila je da je Agencija nadležna da istražuje korupciju u skladu sa Zakonom o Agenciji.<sup>55</sup> Ona takođe procenjuje da postoji nejasnoća u zakonima i odredbama koje uređuju ovlašćenja, povrh pregršt institucija koje se bore protiv korupcije. Ove nadležnosti nisu se promenile i situacija se nije poboljšala.

Postoji nekoliko institucija koje se bave istragom korupcije, među kojima Agencija, Operativna grupa za borbu protiv korupcije pri Specijalnom tužilaštvu Kosova, Mreža tužilaca za koordinaciju predmeta korupcije u šest osnovnih tužilaštava i u kancelariji u Prištini i EULEX. Projekat koji finansira EU za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK) koji primenjuje Savet Evrope zaključio je da "ograničena saradnja i koordinacija različitih organa koji su odgovorni za otkrivanje, istragu i krivično gonjenje prekršaja korupcije i nedostatak proaktivnog pristupa u istrazi krivičnih dela korupcije, po svemu sudeći predstavljaju neke od glavnih prepreka za efektivnost i glavne razloge za vrlo mali broj osuđujućih presuda za delo korupcije".<sup>56</sup>

Prema zvaničnicima Agencije, saradnja sa drugim agencijama za sprovođenje zakona u ovom trenutku "je na odgovarajućem nivou i veoma je funkcionalna."<sup>57</sup> Aprila 2014, nekoliko ministarstava i agencija potpisalo je Memorandum o razumevanju za uspostavljanje nacionalnog koordinatora za borbu protiv privrednog kriminala<sup>58</sup> sa ciljem da se odgovori na ozbiljne nedostatke u koordinaciji između različitih agencija. Ocena ove saradnje tek treba da se pokažu. U prapratnom izveštaju PECK-a, njihov tim za procenu "primetio je poboljšanje u komunikaciji i koordinaciji između Agencije i tužilaštva", međutim, oni takođe ističu da "broj slučajeva koji su rezultirali krivičnim gonjenjem ostaje i dalje ispod 10% i da vrlo mali broj slučajeva rezultira podignutom optužnicom"<sup>59</sup>.

2011. godine Agencija je prosledila 39 slučajeva tužilaštvu i policiji na dalju obradu. 2012. godine 52 slučaja prosleđeno je tužilaštvu i policiji, 2013. ovaj indikator skočio je na 128 a 2014. 131<sup>60</sup>. Međutim, usled nedostatka dostupnih podataka, nije moguće proceniti koliko istih je praćeno od strane tužilaštva i dovelo do podizanja optužnice.



Iako je Agencija nadležna da istražuje korupciju u skladu sa Zakonom o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije, njoj nisu pruženi i zakonski mehanizmi da to učini. Na primer, tužioci mogu da zahtevaju primenu tajnih i tehničkih mera nadzora i istrage<sup>61</sup>, dok Agencija to pravo ne polaže. Agencija se u velikoj meri oslanja na druge institucije da joj pruže podatke u prilog njenim istragama.

Zaključak do koga je došla fokus grupa bio je da bi policija trebalo da bude glavni kontakt za građane kada govorimo o prijavljivanju korupcije, pošto su bolje opremljeni i efikasniji u odnosu na Agenciju.<sup>62</sup>

## PREPORUKE

- > Skupština Kosova trebalo bi da preispita nadležnost Agencije za primenu zakona/istragu, nakon opšteg preispitivanja načina na koji su mehanizmi za suzbijanje korupcije pozicionirani u različitim institucijama. Osoblje Odeljenja za sprovođenje zakona u sklopu Agencije, sa svim svojim stečenim znanjem, treba da se repositionira u neku drugu agenciju za sprovođenje zakona i/ili u okviru drugih odeljenja Agencije.
- > Druge javne ustanove trebalo bi da iskoriste u potpunosti kapacitete i znanje Agencije u domenu sprečavanja korupcije, kako bi sprovele procene rizika i kako bi poboljšale svoje politike prevencije korupcije, uključivanjem osoblja Agencije u pripremu ovih politika.
- > Treba organizovati kampanje javnog informisanja i finansirati ih na inicijativu Agencije kako bi se izbeglo isključivo oslanjanje na međunarodne donatore.
- > Agencija bi trebalo da bude u prilici da sama predloži svoj budžet a proces razmatranja trebalo bi ostaviti isključivo diskreciji Skupštine Kosova. Ni Vlada niti bilo koja druga budžetska organizacija ne bi trebalo da bude u mogućnosti da izmeni ili dopuni predlog budžeta koji je pripremila sama Agencija.
- > Agencija podnosi svoje izveštaje zahtevane zakonom na blagovremen način, ali se može poboljšati učestalost prijavljivanja zbirnih podataka. Umesto da objavljuje svoje podatke godišnje, Agencija bi trebalo da objavljuje tromesečne izveštaje, kako bi se povećalo vreme odgovora drugih institucija da pokrenu neophodne reforme.
- > Vlada Kosova trebalo bi da usvoji anti-mafija zakon kako bi se teret dokaza prebacio na okrivljenog, kada govorimo o slučajevima neobjašnjivog bogaćenja.



# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Zakon o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (03/L-159), čl. 3
  - 2 Vidi veb stranicu Agencije za detaljnije informacije o njenoj organizacionoj strukturi: <http://akk-ks.org/>
  - 3 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za godinu završenu 31. decembra 2013, str. 11
  - 4 Vidi veb stranicu Ministarstva finansija za odobreni budžet za 2014: <https://mf.rks-gov.net/en-us/ministriaefinancave/buxhetiirepublikeskosoves/buxhetiendrore.aspx>
  - 5 Vidi veb stranicu Ministarstva finansija za odobreni budžet za 2014: <https://mf.rks-gov.net/en-us/ministriaefinancave/buxhetiirepublikeskosoves/buxhetiendrore.aspx>
  - 6 Prema Kancelariji glavnog revizora, 286,822 evra potrošeno je 2013. godine na dnevnice i plate za 40 zaposlenih. Izveštaj KGR-a za 2014. godinu navodi da je 2014. godine potrošeno 340,202 evra na 40 zaposlenih.
  - 7 Vidi veb stranicu Ministarstva finansija za odobreni budžet za 2014: <https://mf.rks-gov.net/en-us/ministriaefinancave/buxhetiirepublikeskosoves/buxhetiendrore.aspx>
- Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, str. 3. Priština, 2015.
- 8 Na primer, u 2011. godini, tužilaštvu i policiji na dalju obradu je prosledeno samo 39 slučajeva, u 2012. 52 slučaja prosledeno je tužilaštvu i policiji a 2013. ovaj pokazatelj skočio je na 128. Podaci uzeti iz Godišnjih izveštaja Kosovske agencije za borbu protiv korupcije.
  - 9 Zakon 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, član 14.2. Dostupan na: <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2614>
  - 10 Član 10 Zakona o Agenciji.
  - 11 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
  - 12 Saopštenje za štampu Agencije od 23. januara 2014. Dostupno na: <http://www.akk-ks.org/?cid=1.4.672>
  - 13 Godišnji izveštaj Agencije za razdoblje januar – decembar 2013, str. 38
  - 14 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
  - 15 Ministarstvo pravde, nacrt dokumenata [http://www.md-ks.org/repository/docs/Projekligji\\_per\\_Plotesimin\\_dhe\\_Ndryshimin\\_e\\_Ligjit\\_Nr\\_04-L\\_050.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Projekligji_per_Plotesimin_dhe_Ndryshimin_e_Ligjit_Nr_04-L_050.pdf) (pristupljeno 21. septembra 2014).
  - 16 Izveštaji Agencije mogu se naći na veb stranici Agencije, <http://www.akk-ks.org/?cid=2,16>
  - 17 Odluke o sukobu interesa mogu se naći na veb stranici Agencije, <http://www.akk-ks.org/?cid=1,1170>
  - 18 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2768>
  - 19 <http://akk-ks.org/>
  - 20 Pokret FOL, Indeks transparentnosti IV, str. 31. Priština, Jul 2013. Dostupan na: [http://levizjafol.org/documents/20140309070714\\_1215\\_en.pdf](http://levizjafol.org/documents/20140309070714_1215_en.pdf)
  - 21 *Agencija za borbu protiv korupcije održava otvoreni sastanak sa građanskim društvom*, preporuke sa ovog sastanka mogu se preuzeti preko veb stranice UNDP-a (pristupljeno 15. oktobra 2014): <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/presscenter/articles/2014/09/12/anti-corruption-agency-holds-an-open-meeting-with-civil-society/>
  - 22 Veb stranica Kancelarije glavnog revizora <http://oag-rks.org/en-us/Home?>
  - 23 Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za godinu završenu 31. decembra 2014, Kancelarija glavnog revizora. Priština, 2015.
  - 24 Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za godinu završenu 31. decembra 2013, Kancelarija glavnog revizora, Dokumentat br: 24.35.1-2013-08, Priština, jun 2014.
  - 25 Skupština Kosova, Transkript sa plenarne sednice održane 15. maja 2015. Dostupan na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans\\_s\\_2015\\_05\\_15\\_10\\_5937\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/trans_s_2015_05_15_10_5937_al.pdf)
  - 26 *Agencija za borbu protiv korupcije održava otvoreni sastanak sa građanskim društvom*, preporuke sa ovog sastanka mogu se preuzeti preko veb stranice UNDP-a (pristupljeno 15. oktobra 2014): <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/presscenter/articles/2014/09/12/anti-corruption-agency-holds-an-open-meeting-with-civil-society/>
  - 27 Skupština Kosova, Transkript sa plenarne sednice održane 15. maja 2015 str. 79.
  - 28 Godišnji izveštaj Agencije za period januar – decembar 2013, str. 6
  - 29 Skupštinski Odbor za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Poslovnik o radu Skupštine i nadzor Agencije za borbu protiv korupcije
  - 30 Lorik Bajrami, Cohu. Doprinosi diskusiji u fokus grupi koja je održana 24. aprila 2015.
  - 31 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), ; [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press\\_corner/2590\\_peck\\_ac\\_final\\_dar\\_17\\_06\\_2013.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press_corner/2590_peck_ac_final_dar_17_06_2013.pdf); str. 94 (pristupljeno 8. avgusta 2014)
  - 32 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju poreklu i kontroli poklona svih službenih lica, može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
  - 33 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2852>

- 34 Zakon br. 03/L-149 o javnoj službi u Republici Kosovo, član 51-62
- 35 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Kodeks br. 03/2013 etike za zaposlene Agencije. [http://www.akk-ks.org/repository/docs/Kodi\\_nr\\_03-2013.pdf](http://www.akk-ks.org/repository/docs/Kodi_nr_03-2013.pdf)
- 36 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
- 37 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih službenih lica, može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 38 Godišnji izveštaj Agencije za razdoblje januar - decembar 2013. navodi da je njeno osoblje pohađalo sledeće obuke: Obuka o etici javnih zvaničnika; Etika i borba protiv korupcije u javnoj administraciji; Predupređivanje korupcije: primena plana integriteta i upravljanje integritetom i planiranje integriteta – Obuka trenera.
- 39 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
- 40 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2768>. Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih službenih lica, može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 41 Zakon 03/L-159 o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije. Dostupan na: <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662>
- 42 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2852>
- 43 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih službenih lica, može se naći na stranici <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- 44 *Samo dva zvaničnika nisu deklarisala svoju imovinu.* Kosovska agencija za borbu protiv korupcije <http://akk-ks.org/?cid=1,4,697> (pristupljeno 16. oktobra 2014)
- 45 Godišnji izveštaj Kosovske agencije za borbu protiv korupcije za razdoblje januar – decembar 2013, str. 20
- 46 Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona, član 15
- 47 Slučaj Naita Hasanije i Dude Balje, koji su optuženi za krivično delo u vezi sa članom 437 Krivičnog zakonika za nedeklarisanje i lažno deklarisanje imovine. Za detaljnije informacije, vidi: Cohu, Kriza prodiranja str. 38. Dostupan na: [http://www.cohu.org/repository/docs/Analysis\\_Asset\\_Declaration\\_Eng\\_267906.pdf](http://www.cohu.org/repository/docs/Analysis_Asset_Declaration_Eng_267906.pdf)
- 48 Evropska komisija, Izveštaj o napretku za Kosovo za 2014, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-koso-vo-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-koso-vo-progress-report_en.pdf) (pristupljeno 16. oktobra 2014).
- 49 Godišnji izveštaj Kosovske agencije za borbu protiv korupcije za razdoblje januar – decembar 2013, str. 25
- 50 Skupština Kosova, Zapisnik sa sastanka Odbora za zakonodavstvo održanog 8. februara 2013. Može se preuzeti na adresi: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc\\_2012\\_12\\_24\\_11\\_4661\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc_2012_12_24_11_4661_al.pdf)
- Zapisnik sa plenarne sednice održane 11. februara 2013. Može se preuzeti na adresi: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc\\_s\\_2013\\_02\\_11\\_14\\_4737\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/proc/proc_s_2013_02_11_14_4737_al.pdf)
- 51 Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o primeni Akcionog plana za borbu protiv korupcije za period od 2013-2017. u periodu januar - jun 2014; <http://www.akk-ks.org/repository/docs/Raporti%20anglisht.pdf> (pristupljeno 17. oktobra 2014).
- 52 Poslednja aktivnost na veb stranici Agencije pod zaglavljem Edukacija/Javno učešće realizovana je u vidu kampanje organizovane po kosovskim opštinama 2009. godine. <http://www.akk-ks.org/?cid=1,14> (pristupljeno 17. oktobra 2014).
- 53 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
- 54 *Agencija za borbu protiv korupcije održava otvoreni sastanak sa građanskim društvom*, preporuke sa ovog sastanka mogu se preuzeti preko veb stranice UNDP-a (pristupljeno 15. oktobra 2014):<http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/presscenter/articles/2014/09/12/anti-corruption-agency-holds-an-open-meeting-with-civil-society/>
- 55 Zakon 03/L-159 o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije. Član 5. Agencija ima sledeće nadležnosti: 1.1 pokreće i sprovodi postupak prethodnog istraživanja korupcije i prosleđuje krivične prijave o sumnjivim slučajevima u nadležnom javnom tužilaštvu, ako se za isti slučaj ne vodi krivični postupak. Dostupan na: <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662>
- 56 Savet Evrope, Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), str. 12. Priština, jun 2013. Dostupan na: [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press\\_corner/2590\\_peck\\_ac\\_final\\_dar\\_17\\_06\\_2013.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/press_corner/2590_peck_ac_final_dar_17_06_2013.pdf) (pristupljeno 8. avgusta 2014)
- 57 Pismeni intervju sa Blerimom Kelmendijem, direktorom Odeljenja za borbu protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, 1. oktobar 2014.
- 58 MoR je potpisan između Tužilačkog saveta Kosova, Sudskog saveta Kosova, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Centralne banke Kosova, Agencije za borbu protiv korupcije i Kosovske obaveštajne agencije sa ciljem da se poveća efikasnost u krivičnom gonjenju krivičnog dela, zapleni i oduzimanju imovine itd.
- 59 *Propratni izveštaj o ispoštovanosti međunarodnih standarda na polju borbe protiv korupcije* (AC), Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu. Savet Evrope, Priština, april 2014. Dostupan na: [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PECK-Kos/FOLLOW%20UP/AC/2590-PECK-AC\\_Follow-up\\_Report\\_F.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PECK-Kos/FOLLOW%20UP/AC/2590-PECK-AC_Follow-up_Report_F.pdf)
- 60 Godišnji izveštaji Agencije za 2011, 2012, 2013. i 2014. dostupni na veb stranici Agencije, <http://www.akk-ks.org/?cid=2,16>
- 61 Zakonik o krivičnom postupku br. 04/L – 123, član 88, 2012. Dostupan na: <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2861>
- 62 Zaključci iz fokus grupe u kojoj su učestvovali BIRN, Çohu, D4D, GLPS, Handikos, IKD, Internews Kosova, GAP Instute, PEN i YIHR 24. aprila 2015.



|||||

|||||



# POLITIČKE STRANKE

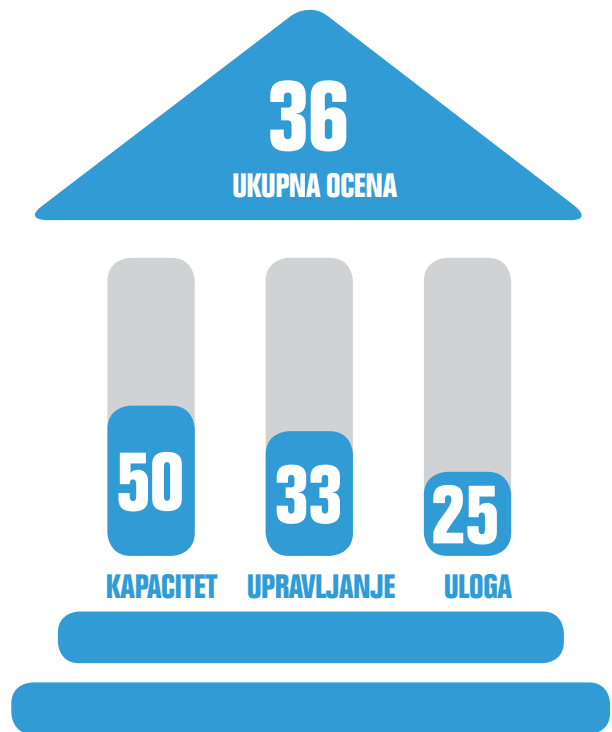
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**C**entralna izborna komisija (CIK) pretežno uređuje aktivnosti političkih stranaka. CIK je politički imenovana institucija koja propisuje sva pravila, od registracije i finansijskih zahteva do sankcionisanja političkih stranaka. Finansiranje političkih stranaka i dalje je najproblematičnije pitanje kao što to ističe i Izveštaj o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu. Glavne političke stranke u velikoj meri sponzoriraju privatni subjekti dok njihovi izveštaji o troškovima nisu transparentni. Načinjene su manje izmene u Zakonu o finansiranju političkih stranaka i usvojena je nekolicina propisa koji zahtevaju od političkih stranaka da budu odgovornije. Međutim, još uvek postoje mnogobrojne praznine u zakonu a u praksi se promenilo malo toga od 2011. godine.

U poslednje dve godine, svi pokušaji da se sprovede reforma unutrašnjeg uređenja političkih stranaka vršeni su na ad-hoc osnovi (npr. angažovanjem aktivista iz građanskog društva i medija samo par meseci pre izbora). Danas, političke stranke i dalje vode njihovi lideri i nedemokratske su u svom odlučivanju. U takvom mentalitetu, kada se radi o ličnim i političkim interesima, i dalje vrše uticaj nad javnim institucijama i podrivaju njihovu nezavisnost. U tom cilju, političke stranke se sagledavaju kao institucija u zemlji koja uživa najmanji nivo poverenja.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu političkih stranaka, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





## POLITIČKE STRANKE

Ukupna ocena



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	75	25
	Nezavisnost	50	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	50	0
	Odgovornost	50	25
	Mehanizmi integriteta	50	25
<b>Uloga</b>	Predstavljanje interesa		25
	Posvećenost borbi protiv korupcije		25



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Funkcionisanje političkih stranaka uređeno je Pravilom br. 01/2013 o registraciji i radu političkih stranaka. Povrh toga, postoji jedan broj zakona koji uređuju finansiranje političkih stranaka koji obuhvataju Zakon o finansiranju političkih subjekata, Zakon o opštim izborima, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o kosovskom budžetu za finansiranje iz javnih izvora.

Kancelarija za registraciju i potvrđivanje političkih stranaka odgovorna je da uspostavi i vodi registar političkih stranaka. Nju je uspostavio CIK, koji je zadužen za sprovođenje izbornog procesa. Registrovano je ukupno 66 političkih stranaka i tri građanske inicijative. Na nacionalnim izborima održanim 2014, bilo je 30 subjekata koji su obuhvatali 18 političkih stranaka, sedam građanskih inicijativa, četiri koalicije i jednog nezavisnog kandidata. Rukovodstvo stranke na čelu sa predsednikom političke stranke treba da bude izabrano od strane članstva političke stranke (skupština) na demokratski i transparentan način.

Uopšteno, političke stranke prilično su slične u smislu njihove unutrašnje strukture. U tri glavne političke stranke, PDK, LDK i AAK, strankom upravlja centralni odbor. Odbor stranke Vetëvendosje (VV) još jedan je vodeći predstavnik stranke i podeljen je na lokalni i centralni/nacionalni nivo.

## PROCENA

### RESURSI (PROPISI)



**U kojoj meri je postojeći pravni okvir pogodan za osnivanje i delovanje političkih stranaka?**

Zakonodavstvo koje uređuje postojanje i rad političkih stranaka nije se promenilo od 2011. Iako ne postoji nikakva ustavna odredba i poseban zakon koji uređuje način funkcionisanja političkih stranaka, postoje Zakon o opštim izborima i pravila

koja donosi CIK. Pravo obrazovanja političkih stranaka zasnovano je na načelu slobode udruživanja koje je zaštićeno Ustavom. "politička stranka" definisana kao "organizacija pojedinaca koji se okupljaju dobrovoljno po osnovu zajedničkih ideja, interesa i gledišta." CIK je dužan da vrši registraciju političkih stranaka. Kancelarija za registraciju političkih stranaka i potvrđivanje odgovorna je da potvrđuje političke stranke, vodi registar, utvrđuje ograničenja u troškovima kampanje i da sprovodi odredbe u vezi sa objavljivanjem finansijskih izveštaja. Na čelu kancelarije nalazi se izvršni direktor koji je dužan da podnosi svoje izveštaje direktno CIK-u. Njihove nadležnosti detaljnije su definisane Uredbom CIK-a 1/2013. Za svrhe registracije, političke stranke treba da podnesu svoju prijavu zajedno sa listom dokumenata koja sadrži stranački program, listu viših stranačkih zvaničnika, poslednje finansijske izveštaje, datum poslednje skupštine stranke i imena i potpise najmanje 500 članova stranke koji žive na Kosovu. Zakon o finansiranju političkih stranaka uređuje izvore finansiranja političkih stranaka. Član 4 omogućuje strankama da obezbede svoja finansijska sredstva putem članarina, donacija, finansiranja iz javnog budžeta i prihoda od aktivnosti političkih stranaka. Doprinosi su ograničeni na do 2,000 evra po kalendarskoj godini za individualne priloge i 10,000 evra za pravna lica. Za sve doprinose, mora se prijaviti poreklo finansijskih sredstava, a ukoliko ovo ne može da se dokaže, političke stranke koje ih primaju dužne su da prijave sve sumnjive donacije vlastima i ova sredstva treba da budu uplaćena u kosovski budžet. Štaviše, u skladu sa novim Zakonom, privatne kompanije mogu davati svoje priloge tek tri godine nakon njihovog ugovornog sporazuma sa javnim institucijama za pružanje robe i usluga. Posebna svota novca izdvaja se u kosovskom budžetu za podržavanje političkih subjekata na nacionalnim izborima. Ovaj fond namenjen je političkim strankama u parlamentu u jednoj datoj godini, i dodeljuje se na osnovu broja poslanika u aktuelnom sazivu. Ukupno, ova svota ne može premašiti 0.34 procenata budžeta, što je duplo veći postotak (0.17 procenata) koji je naveden u studiji SNI-a za 2011. Ova finansijska sredstva dodeljuju se funkcionalnim poslaničkim grupama, za finansiranje izbornih i predizbornih aktivnosti političkih stranaka, finansiranje ogranaka političkih stranaka i godišnje materijalne troškove poslanika.

## RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

00

2015

25

***U kojoj meri finansijska sredstva namenjena političkim strankama omogućuju delotvornu političku konkurenciju?***

Politička konkurencija u stranačkom sistemu nije se promenila od objavljivanja studije o SNI-a za 2011. godinu. Do danas, ona u pozamašnoj meri nije bila efikasna usled nedostatka adekvatnog finansiranja i veoma pristrasnog finansiranja novih i malih političkih stranaka. Ukoliko to sagledamo iz perspektive većih javnih i privatnih finansijskih sredstava na raspolaganju u poslednje četiri godine, najveću korist izvukli su veći politički subjekti za koje se smatra da su u stabilnijoj finansijskoj situaciji.

Kad god se kandiduju na izborima, politički subjekti moraju prethodno da budu potvrđeni. Zahtev prikupljanja najmanje 1,000 potpisa na nacionalnim izborima otežava manjim političkim strankama da se registruju za učešće na izborima za narodnu skupštinu. Povrh toga, nailaze na poteškoće u prikupljanju finansijskih priloga i organizaciji ozbiljne predizborne kampanje. Shodno tome, na diskreciju CIK-a, manje političke stranke ne mogu da konkurišu i na kraju da zastupaju interese njihovih birača. Ne postoje pouzdane finansijske analize javnog ili privatnog finansiranja političkih stranaka. Međutim, nije teško proceniti dubinu privatnog finansiranja kojim se podržavaju političke stranke. Ukupan iznos dodeljuje se na osnovu broja poslaničkih mesta osvojenih na poslednjim opštim izborima. Prilikom odmeravanja troškova načinjenih tokom predizborne kampanje na poslednjim nacionalnim izborima 2014, oni daleko prevazilaze iznos finansijskih sredstava koji izdvaja vlada. Kada govorimo o troškovima kampanje, vlada daje političkim strankama 0.05 procenata budžeta za svake izbore. Ovaj iznos dostiže oko 5 miliona evra, što je u smislu vrednosti manje od svote koju političke stranke dobijaju iz privatnih donacija. Finansijski izveštaji političkih stranaka podneti CIK-u ne odgovaraju stvarnosti na terenu. Ovo je češće među većim političkim strankama, koje često prijavljuju nepotpune, netačne finansijske troškove zbog toga što svoje privatne donacije ne prijavljuju na propisan način. Ova informacija nije ažurirana na veb stranici CIK-a ili na veb stranici političkih stranaka. Samim tim je teško znati koliko sredstva iz privatnih izvora je otišlo stranci PDK ili LDK, dvema vodećim strankama. Nažalost, CIK nema dovoljan broj osoblja da obavi svoj posao. Kao što to navodi izveštaj Saveta Evrope o proceni borbe protiv korupcije,

“tamo [Kancelarija za registraciju i potvrđivanje političkih subjekata] radi samo troje ljudi a plata članova Kancelarije prilično je loša u poređenju sa drugim uporedivim radnim mestima.”

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

50

***U kojoj meri postoje zakonske odredbe koje sprečavaju mešanje u rad političkih partija?***

Zakon o sprečavanju neželjenog spoljnog uplitanja nije toliko povoljan po političke stranke. Na diskreciji je CIK-a da spreči bilo kakvo uplitanje države u aktivnosti političkih stranaka. Ovo je u velikoj meri u suprotnosti sa načelom nezavisnosti pošto je CIK politički izabrana institucija, kojom uglavnom upravljaju veće političke stranke na vlasti.

Kancelarija za registraciju političkih stranaka u okviru CIK-a, sprovodi dve vrste aktivnosti praćenja: ona (a) zahteva održavanje periodičnih skupština, i (b) prati troškove. U obe ove oblasti, postoje zakonske praznine koje omogućuju strankama da izbegnu određene obaveze. U pravnom smislu, nadzor vlasti prvenstveno je osmišljen tako da zaštiti interes javnosti, međutim odvija se samo veoma bazičan nadzor.

Postoje dva izuzetka kada govorimo o učešću vlasti na sastancima političkih stranaka. Prvi podrazumeva prisustvo policije na izbornim kampanjskim skupovima. Drugi izuzetak odnosi se na zahtev da Kancelarija ili Opštinska izborna komisija prisustvuje kongresima političkih stranaka. Istrage i prisluškivanje telefona mogu se sprovesti samo na način propisan Krivičnim zakonikom.

Kada govorimo o slučajevima brisanja političke stranke iz registra, Kancelarija za registraciju političkih stranaka mora delovati u sporazumu sa CIK-om. Članovi 6 i 8 Pravila CIK-a o registraciji propisuju osnove za obustavu registracije političkih stranaka, ukoliko je stranka: krivično odgovorna, nije podnela ili je kasno podnela obrasce za registraciju, nije potvrđena od strane CIK-a za učešće na troje uzastopnih izbora, dobrovoljno je raspuštena, njen rad je obustavljen u 48 uzastopnih meseci i kada je nadležni sud prekinuo njen rad. Za bilo kakve pritužbe, politički subjekat može uložiti žalbu Izbornom panelu za žalbe i predstavke (IPŽP) u roku od 24 časa. CIK služi kao prva instanca dok je IPŽP poslednja instanca za bilo koju žalbu uloženu tokom predizbornog perioda.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA 2011 **50** 2015 **50**

***U kojoj meri su političke stranke u praksi zaštićene od neopravdanih spoljnih uticaja?***

Političke stranke generalno nisu izložene spoljnom mešanju u njihove aktivnosti. Od 2011. godine, državni organi nisu uložili nikakve ozbiljne pokušaje da zabrane političkim strankama da zastupaju svoje birače. Sa pozitivnije tačke gledišta, generalno postoji podjednak pristup javnim mestima tokom izbornog perioda za sve političke stranke, što nije bio slučaj u prošlosti.

Sa druge strane, bilo je mnogo slučajeva zastrašivanja i napada na stranačke aktiviste na individualnom nivou. Hapšenje članova političkog subjekta *Lëvizja Vetëvendosja* tokom javnih demonstracija januara 2015. godine kritikovano je kao politički nadahnuo od strane vlade. Konkretno, hapšenje gradonačelnika Prištine i njegovo neposredno puštanje iz zatvora izgledali su zastrašujuće. Isto se desilo i sa hapšenjem drugih vodećih ličnosti, uključujući generalnog sekretara istog subjekta, koji je pušten odmah po hapšenju. Vlada ne postupa prema političkim strankama podjednako kada govorimo o javnom finansiranju. Postoji jaz u finansiranju i jasna diskriminacija na opštinskom nivou, u korist vladajućih političkih stranaka. Slična tvrdnja izneta je pre četiri godine u studiji o SNI-u za 2011. godinu u vezi sa privilegijama Demokratske partije Kosova ili PDK koja je bila na vlasti više od osam (8) godina. PDK danas ostvaruje mnoge privilegije ne samo u vezi sa budžetom već i u vezi sa zastupanjem različitih javnih institucija. Oni nastavljaju da rukovode najvažnijim odborima i ostvaruju uticaj u imenovanju stranačkih aktivista u vladu. Sa druge strane, u svakom izbornom ciklusu zabeleženi su slučajevi zastrašivanja od strane vladajućih stranaka. Oni vrše pritisak na javne službenike, drže ih pod kontrolom i ubeđuju ih da glasaju u njihovu korist. Ovaj pritisak se najčešće vrši u javnoj upravi i državnim preduzećima. U ovoj drugoj grupi, izvršni direktori državnih preduzeća izloženi su "ogromnom pritisku da potpišu ugovore, donesu odluke i primene politike odbora." Povrh toga, oni nemaju skoro nikakav autoritet da se odupru političkom pritisku pri zapošljavanju. Prema studiji GAP-a, 42 procenta izvršnih direktora koji su intervjuisani istaklo je da su bili izloženi pritisku da zaposle osoblje u zavisnosti od stranačkih preferencija.

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA 2011 **25** 2015 **50**

***U kojoj meri postoje propisi koji zahtevaju od političkih stranaka da informacije o svojim finansijama učine dostupnim javnosti?***

Zakonodavstvo koje uređuje transparentnost političkih stranaka sadrži ograničene odredbe koje od njih zahtevaju da svoje finansijske podatke stave na raspolaganje javnosti. Jednim delom ovo je posledica nedostatka Zakona o političkim strankama koji bi, ukoliko se usvoji, učinio da transparentnost bude obavezujuća. Za sada, rad stranaka uređuje se podzakonskim aktima CIK-a. Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuje sve zakonske odredbe, zahtevajući da se godišnje revizije finansijskih izveštaja, sprovode na redovnoj osnovi. Politički subjekti moraju koristiti jedan bankovni račun za svoje transakcije u jednoj od komercijalnih banaka u zemlji. Njihovi godišnji izveštaji zajedno sa finansijskim izveštajima o troškovima kampanje moraju se izraditi i biti javni najmanje godinu dana na zvaničnoj veb stranici političkog subjekta. Preporučljivo je i da se izrade i usvoje posebni zakoni u vezi sa registracijom i radom političkih stranaka.

Sve finansijske informacije moraju se arhivirati i čuvati u periodu od sedam godina, što mora podrazumevati fakture, bankovne izveštaje, ugovore, knjige knjigovodstva i listu priloga. Što se tiče finansijskih sredstava, političke stranke moraju podneti svoj godišnji finansijski izveštaj svake godine Kancelariji za registraciju političkih stranaka. Izveštaj mora sadržati saldo, dobit i gubitak i izveštaj o poslovanju. Kancelarija za registraciju političkih subjekata u okviru CIK-a vodi dosije za informaciju javnosti koji sadrži: a) registar donatora, b) kopije svih finansijskih izveštaja o kampanji, podnetih Kancelariji; c) kopije svih obrazaca o objavljivanju finansija kandidata za potvrđene kandidate, podnete Kancelariji, i d) primerke konačnih izveštaja potvrđenih kandidata u vezi sa revizijom koju je Kancelarija sprovela. Povrh toga, druge informacije koje moraju da se stave na raspolaganje javnosti obuhvataju puno ime i prezime, lične podatke svakog darodavca koji je da priloge od više od 100 evra, vrednosti priloga i datum do koga su dati.



## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

0

2015

0

### U kojoj meri političke partije izveštavaju javnost o svojim finansijama?

Generalno gledajući, političke stranke ne stavljaju svoje finansijske podatke na raspolaganje javnosti. U tom kontekstu, one se nisu poboljšale od objavljivanja izveštaja o SNI-u za 2011. Zajednička je praksa da političke stranke podnose svoje finansijske izveštaje CIK-u u poslednjem trenutku, pre isteka roka.

Do 31. marta svake godine godišnji finansijski izveštaji kao i izveštaji o kampanji moraju se postaviti na veb stranici političke stranke. Moraju se pružiti informacije o ažuriranju ovih verzija. Međutim, ovo skoro nikada nije slučaj. Prema dvojici predavača sa Univerziteta u Prištini, "još uvek nije transparentno ko zaista finansira političke subjekte." Ne objavljuju se nikakve informacije o identitetu i vrednosti priloga datih političkim strankama.

Štaviše, finansijski izveštaji političkih stranaka ne ažuriraju se na veb stranici CIK-u uprkos činjenici da to zahteva Zakon. Veb stranica CIK-a nije u funkciji. U izveštaju Evropske komisije za procenu borbe protiv korupcije, preporučuje se da se veb stranica poboljša "komentarima ili vodičima u vezi sa njihovom primenom, konkretno jasnim i pristupačnim objavljivanjem obračuna političkih stranaka."

svog finansijskog izveštaja o kampanji nakon roka, sa time da se administrativne kazne izriču u skladu sa pravilima. Prethodno navedena klauzula dobra je ilustracija većine propisa koji daju nadležnost CIK-u da kazni stranke za počinjene prekršaje, ali ih ne obavezuje da to učine. Shodno tome, na diskreciji je CIK-a da li da izrekne novčane kazne za počinjene prekršaje.

Jedini zakon koji je podlagao izmenama u 2013. godini bio je Zakon o finansiranju političkih stranaka, tri meseca pre lokalnih izbora. Najrelevantnije izmene načinjene u ovom zakonu obuhvataju zabranu donacija od privatnih kompanija do tri godine nakon isteka sadašnjeg sporazuma o radu sa javnim institucijama. Takođe, ove promene sadržale su i obavezu da političke stranke imaju samo jedan bankovni račun i da preko ovog računa obavljaju sve svoje transakcije.

Sada, zakon propisuje novčane kazne kao i oštrije kazne prema strankama koje ne ispoštuju zakonodavstvo. Ukoliko parlamentarne stranke ne podnesu svoj godišnji finansijski izveštaj i izveštaj o predizbornoj kampanji, kažnjavaju se novčanom kaznom koja je jednaka 10 procenata finansijskih sredstava koja im se dodeljuju iz Fonda prethodne godine, kao i dnevnom novčanom kaznom od 0.01 procenata osnovice sve do podnošenja izveštaja. Za netačne i nepotpune informacije na saldu u vrednosti od preko 5,000 evra, kažnjavaju se novčanom kaznom od 5,000 evra. Za nepodnošenje kopija finansijske dokumentacije, novčano se kažnjavaju iznosom od 2,000 evra.

Za primanje nezakonitih donacija, novčana kazna izriče se na iznos koji je dvostruko veći od primljenog iznosa, a ukoliko ne mogu da dokažu poreklo finansijskih sredstava dobijenih za donacije u vrednosti od preko 20,000 evra, novčana kazna trostruko je veća od iznosa date donacije. Zakon takođe podstiče stvaranje mehanizama za internu finansijsku kontrolu, kako bi se suzbile korumpirane prakse, primoravanjem političkih stranaka da ovo definišu u svojim statutima, i podsticanjem istih da uspostave i ojačaju način na koji upravljaju svojim finansijama i svojom transparentnošću.

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

25

2015

50

### U kojoj meri postoje odredbe o nadzoru finansiranja političkih partija od strane određenog državnog tela?

Postoji ograničen broj zakonskih odredbi koje obavezuju političke stranke da vode finansijsku evidenciju i da o njoj podnose svoje izveštaje. Zakon o opštim izborima zahteva da bilo koji registrovani politički subjekat mora da podnese finansijske izveštaje koji obuhvataju period kampanje. Ovi izveštaji treba da sadrže izjavu o prihodu, izvorima doprinosa, izveštaj o troškovima i saldu. CIK može novčano kazniti političkog subjekta za podnošenje

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

0

2015

25

### U kojoj meri je u praksi efikasan nadzor koji se vrši nad finansiranjem političkih stranaka?

U praksi, političke stranke nisu odgovorne u smislu izveštavanja. Njihovi finansijski izveštaji delimično su nepotpuni i

podnose se sa zakašnjenjem CIK-u. Kao što je istaknuto u prethodnoj studiji za SNI koja je sprovedena 2011. godine, političke stranke prijavljuju netačne prihode i troškove. Ovo je u velikoj meri slučaj i danas kada se finansijski izvori u velikoj meri ne razotkrivaju.

Na poslednjim izborima koji su održani juna 2014. godine, političke stranke prekoračile su svoje plafone potrošnje, zahvaljujući podršci darodavaca koji nisu bili registrovani. Takođe, političke stranke generalno tragaju za načinima da zaobiđu zahteve koji se odnose na izveštavanje. Istovremeno, novčane kazne izrečene za bilo kakav prekršaj (član 11 Pravila br. 16/2011) ne odvrćaju u dovoljnoj meri i nisu srazmerne ozbiljnosti prekršaja. Izveštaji o reviziji ukazuju da finansijske aktivnosti političkih stranaka nisu u skladu sa međunarodnim računovodstvenim načelima. Političke stranke i dalje prikrivaju svoje troškove, uključujući komunalije, plate i zakupninu. U vezi sa mnogim transakcijama, ne postoje nikakve fakture koje bi opravdale troškove niti registri poreskih i penzijskih doprinosa uplaćenih na dohodak zvaničnika političkih stranaka. Prema izveštaju procene koji je priredio Savet Evrope, revizorske kontrole prosto su suviše formalne, služe samo u pravne svrhe ozakonjivanja ovih transakcija.

Reviziju političkih stranaka vrše licencirane firme za reviziju koje bira Odbor za javne račune Skupštine Republike Kosovo (Skupština). Svake godine, Odbor sastavlja listu koja sadrži uži krug od najmanje 10 licenciranih revizora. Isti revizor ne može se birati na uzastopne mandate. Nažalost, političke stranke ne podlažu reviziji Kancelarije glavnog revizora (KGR). Član 30 Zakona o glavnom revizoru propisuje da svaki subjekat koji prima finansijska sredstva iz državnog budžeta mora podlagati reviziji glavnog revizora.

KGR se dugi niz godina odupirao ovoj odgovornosti tvrdnjama da bi interni revizori CIK-a trebalo da budu ti koji će sprovesti internu reviziju političkih stranaka. Shodno tome, postoji sukob interesa da revizor sprovede dvostruku reviziju, prvo CIK-a a zatim političkih stranaka koje podnose direktne izveštaje CIK-u. Takođe, nije prikladno da revizor revidira političke stranke pošto veliki deo njihovih finansijskih sredstava dolazi od privatnih subjekata. Nije jasno da li su finansijske informacije poslate CIK-u potpune ili ne, imajući u vidu da ih CIK ne objavljuje. Kontrola koju CIK vrši nad političkim strankama ocenjena je vrlo formalnom. Ona i dalje služi kao prost način da se proverí da li su izveštaji političkih stranaka potpuni i podneti na vreme. Nažalost, godišnji finansijski izveštaji političkih stranaka za poslednje dve godine nisu objavljavani na veb stranici CIK-a. Razlog što ovi izveštaji nisu online je taj što nisu revidirani. Iz nepoznatih razloga, Odbor za javne račune Skupštine Kosova nije uspeo da izvrši izbor revizora.

Glavni elemenat u izveštaju Izbornog panela za žalbe i predstavljanje (IPŽP) odnosi se na novčane kazne koje su srazmerno niske u poređenju sa prekršajima i povredama zakona. Na nacionalnim izborima 2014. ukupno su izrečene novčane kazne u vrednosti od 75,000 evra, što je manje nego 2010. godine kada su premašile iznos od 350,000 evra. Ukoliko stranke ne izmire novčane kazne u roku od 15 dana, one ne mogu biti potvrđene za učešće na narednim izborima. Međutim, novčane kazne se ne izmiruju na vreme ili se izmiruju neposredno pre procesa akreditacije i na kraju je svim ovim strankama dozvoljeno da se kandiduju na izborima.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)



***U kojoj meri postoje organizacioni propisi u vezi sa unutrašnjim demokratskim uređenjem glavnih političkih stranaka?***

Generalno gledajući, političke stranke nemaju organizacione propise koji uređuju njihovo unutrašnje demokratsko uređenje. Ovo je podvučeno u izveštaju o SNI-u za 2011. godinu i do danas se ništa nije poboljšalo. Prema rečima jednog anonimnog stručnjaka, političke stranke utvrđuju etička pravila kako bi izgledale legitimno na papiru pred odnosnim institucijama, kao što je CIK, i samim time bile u stanju da funkcionišu. Zakoni i propisi zahtevaju od političkih subjekata da postupaju u skladu sa demokratskim načelima i da održavaju stranačke skupštine na redovnoj osnovi. Obavezno je da se skupštine političkih stranaka organizuju na svake četiri godine i da se obnove unutrašnje stranačke strukture. U međuvremenu, postoji opasnost od suspendovanja do koga može doći ukoliko stranka ne preduzme jednu od sledećih radnji: (a) obavesti Kancelariju u vezi sa održavanjem svoje skupštine, (b) podnese potpun i ažuriran godišnji izveštaj, (c) usvoji program i statut stranke u skladu sa zakonskim zahtevima, i (d) plati novčane kazne koje su izrekli CIK ili Izborna komisija za žalbe i predstavljanje. Svaki član jedne registrovane političke stranke, direktno ili preko svojih delegata imenovanih u skladu sa odgovarajućim postupcima, ima podjednako pravo glasa u vezi sa svim odlukama koje Kongres stranke donese, uključujući izbor predsednika stranke i najvišeg izvršnog tela stranke. Predsednik stranke dužan je da podnese izveštaj o finansijskoj situaciji stranke i da podnese godišnji finansijski izveštaj između dva kongresa. Glavne političke stranke, kao

što su PDK, AAK, i AKR sprovele su svoje unutrašnje izbore pre lokalnih izbora 2013. Takođe, stranke LDK, AAK i VV održale su svoje izbore nakon poslednjih nacionalnih izbora održanih juna 2014.

Politička stranka dužna je da pozove "Kancelariju za registraciju političkih stranaka" (u okviru CIK-a) na skupštinu stranke. Opštinska izborna komisija prati skupštine stranke a sama stranka je dužna da ih obavesti u tom smislu. Takođe, tokom izbora izbornih kandidata, politička stranka je dužna da obezbedi demokratsko učešće članova stranke u izboru stranačkih izbornih kandidata. Kandidati jedne registrovane političke stranke se za opštinske izbore biraju iz reda ogranka ili ogranka stranke u datoj opštini.

Pravilo 1/2013 takođe zahteva da stranke vode i čuvaju registre članova, koji sadrže ime i prezime, adresu i broj civilne registracije, broj pasoša ili vozačke dozvole svih svojih članova kao i datume kada su stupili u njihovo članstvo. Jedna registrovana politička stranka može da odredi iznos članarine koju članovi treba da plate, koja ne sme da premaši iznos od 12 evra po članu u kalendarskoj godini. Sa pozitivnije strane, Pravilo oslobađa članove stranke, uključujući njene zvaničnike, od obaveze za dugovanje stranke.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

*U kojoj meri u praksi političke stranke imaju delotvorno unutrašnje demokratsko uređenje?*

U praksi, samo nekoliko političkih stranaka bira svoje lidere i kandidate za javnu funkciju i određuju svoje politike demokratskim sredstvima. Uopšteno, oni se oslanjaju na jakog lidera i na njegov zatvoreni krug uticaja sa kojima birači saosećaju. U većini slučajeva, lider stranke je obično neko ko je izabran i ponovo izabran apsolutnim glasovima i ko nije osporen ni na koji način. On na kraju ima poslednju reč u skoro svim stranačkim pitanjima i odlukama.

Aktuelno zakonodavstvo zahteva od političkih stranaka da organizuju unutrašnje izbore barem jednom na svakih 48 meseci; u suprotnom ne mogu da budu potvrđeni da učestvuju na izborima. Organizovanje internih izbora i nominacija kandidata za nedavne lokalne izbore u većini političkih stranaka bili su samo formalni način da se zadovolje pravni zahtevi. Čelnici političkih stranaka ponovo su izabrani a da nije bilo potrebe da se nadmeću sa nekim drugim kandida-

tom. Slična situacija desila se i u ograncima stranke, gde su čelnici stranke i kandidati za gradonačelnika izabrani na osnovu preferencija lidera.

Nakon što lider jedne političke stranke bude izabran ili ponovo izabran, skoro je nemoguće da on ili ona napusti ili da ostavku iz političke stranke. Izuzetak koji postoji je stranka *Vetëvendosja* ili VV koja je tokom 2015. godine organizovala svoje interne izbore. Po prvi put, novi lider izabran je procesom glasanja po principu jedan član – jedan glas. Prethodni lider je sada više usredsređen na rad za stranku na nivou opšte populacije.

LDK je još jedan pozitivan primer kako se njegovo rukovodstvo preobrazilo od smrti njegovog legendarnog vođe, Ibrahim Rugove, 2006. godine. Već skoro deset godina, na čelu stranke nalazila su se dva različita predsednika. Ovo je nešto što se nikada nije desilo drugim dvema vodećim političkim strankama. Međutim, na poslednjim stranačkim izborima koje je LDK održao maja 2015, sadašnji lider koji je na čelu stranke već četiri godine, ponovo je izabran sistemom otvorenog glasanja apsolutnim brojem glasova.

## FORMULISANJE INTERESA I PREDSTAVLJANJE

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri političke partije objedinjuju i zastupaju određene društvene interese u političkoj sferi?*

Gledajući uopšteno, političke stranke zastupaju uske interese a ne javni interes i interese njihovih birača. Motivacija pridruživanja jednoj političkoj stranci sagledana je kao mogućnost da se dođe na vlast i lične povlastice. Ovo je razlog što je konkurencija unutar političkih stranaka pod tesnom kontrolom i u rukama je stranačkih lidera koji žele da nagrade samo one koji ih slušaju i poštuju pravila. Postoji mali prostor za pojedince uključujući i aktiviste iz građanskog društva koji su zainteresovani da se pridruže političkim strankama. Oni se mnogo više vrbuju upravo sa stanovišta vidljivosti i medijske pažnje.

Nedostatak konkurencije podstiče neformalno odlučivanje i stvaranje nepoštenih grupa i frakcija u okviru stranaka. Nažalost, uspostavljeni su klijentistički odnosi između

određenih pojedinaca ili grupa i političkih stranaka. Interesne grupe oko moćnih pojedinaca dominiraju političkim strankama. One su mnogo podložnije da lobiraju preko privatnih kanala u vladi nego što to čine putem Skupštine. Političke stranke nemaju ideološke platforme na osnovu kojih upravljaju. Često su populističke i okrenute su ka opštem javnom interesu. Može se zabeležiti mali broj zalaganja političkih stranaka da svoje poruke prilagode posebnim grupama birača. Jedna prepreka na koju je ukazano u tom smislu jeste patriotizam u vezi sa javnim prostorom uopšteno. Na primer, autoput koji je izgrađen da bi se priključio i nadovezao na albanski, nije diskutovan kao infrastrukturni projekat koji bi skratilo vreme putovanja, broj saobraćajnih nezgoda itd.

## POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri političke partije obraćaju pažnju na društvenu odgovornost i borbu protiv korupcije?*

Političke stranke nisu dovoljno aktivne u promovisanju javne odgovornosti i u borbi protiv korupcije. Generalno gledajući, kosovska politička elita ne uspeva da izađe na kraj sa infiltriranjem kriminala, koji potiče iz organizovanog kriminala i korupcije u politički, pravni i ekonomski sistem. Borba protiv korupcije retorika je koja se može čuti već neko vreme i ovaj trend je još uvek u toku. Nijedna od vlada do sada nije preduzela nikakve ozbiljne korake, po dolasku na vlast. Stranačke platforme nisu dobro prilagođene i pripremljene da odgovore na potrebe birača. Obično se izrađuju nekoliko nedelja pre izbora i slične su duž svih stranaka. Ne postoje nikakve programske ili ideološke razlike između stranaka. Stav o korupciji je uopšteno isti, obično su glasnije stranke u opoziciji. Po završetku izbora, teško je dokopati se stranačkih programa. Osim VV, ostale stranke ne vode i ne ažuriraju svoje platforme na svojim veb stranicama.

## PREPORUKE

- > Skupština treba da usvoji Zakon o političkim strankama u koji treba uvrstiti i postojeće zakonske odredbe iz podzakonskih akata, koje uređuju način funkcionisanja unutrašnje demokratije u političkim strankama.
- > Političke stranke treba da budu transparentnije u razotkrivanju svojih izvora prihoda (javnih i onih koji nisu javni) i troškova koji su i koji nisu povezani sa izborima.
- > CIK treba da usvoji standardni obrazac kojim bi političke stranke podnosile svoj izveštaj o troškovima i treba da bude strožiji u kažnjavanju onih koji izveštaje ne podnesu blagovremeno i tačno.

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 CIK.[http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Registri%20i%20PP-ve%2015%2005%202015\\_zcfhzsgjig.pdf](http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Registri%20i%20PP-ve%2015%2005%202015_zcfhzsgjig.pdf) [pristupljeno 23. maja 2015].
- 2 Ustav Republike Kosovo. član 44, str. 12.
- 3 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 3. 15. jun 2008, str. 5.
- 4 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 11. 15. jun 2008, str. 9.
- 5 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 11. 15. jun 2008, str. 9.
- 6 Uredba CIK-a br. 01/2013 o registraciji i radu političkih stranaka, član 3.
- 7 Službeni list Republike Kosovo. br. 82. Zakon br. 03/L-174. Zakon o finansiranju političkih stranaka. Član 5. 12. oktobar 2010, str. 2.
- 8 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 6. 23. avgust 2013, str. 2.
- 9 Ibid. Član 4.
- 10 Službeni list Republike Kosovo. br. 82. Zakon br. 03/L-174. Zakon o finansiranju političkih stranaka. Član 7. 21. oktobar 2010, str. 3.
- 11 Intervju sa Albertom Krasniqijem, KIPRD, Priština, februar 2015.
- 12 Uredba CIK-a br. 14/2015 o finansiranju političkih stranaka i sankcijama, član 8.
- 13 Intervju sa Albertom Krasniqijem, KIPRD, Priština, februar 2015.
- 14 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 20.
- 15 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 55. 15. jun 2008, str. 28.
- 16 Uredba CIK-a br. 01/2013 o registraciji i radu političkih stranaka, član 8.
- 17 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 115. 15. jun 2008, str. 54.
- 18 Službeni list Republike Kosovo. br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 115. 15. jun 2008, str. 54.
- 19 Lëvizja Vetëvendosja. [http://www.vetevendosje.org/news\\_post/arrestohet-dardan-molliqaj/](http://www.vetevendosje.org/news_post/arrestohet-dardan-molliqaj/) [pristupljeno 13. aprila 2015].
- 20 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 14. april 2015.
- 21 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 14. april 2015.
- 22 Institut GAP. Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu. Januar 2015, str. 10.
- 23 Institut GAP. Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu. Januar 2015, str. 19.
- 24 Institut GAP. Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu. Januar 2015, str. 18.
- 25 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 8. 23. avgust 2013, str. 3.
- 26 Službeni list Republike Kosovo. br. 82. Zakon br. 03/L-174. Zakon o finansiranju političkih stranaka. Član 13. 21. oktobar 2010, str. 4.
- 27 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 8. 23. avgust 2013, str. 3.
- 28 Službeni list Republike Kosovo br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 40. 15. jun 2008, str. 21.
- 29 Službeni list Republike Kosovo br. 82. Zakon br. 03/L-174. Zakon o finansiranju političkih stranaka. Član 15. 21. oktobar 2010, str. 5.
- 30 Službeni list Republike Kosovo br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 43. 15. jun 2008, str. 23.
- 31 Službeni list Republike Kosovo br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 43. 15. jun 2008, str. 23.
- 32 Beha, Adem & Bekim Baliqi. "Izbori 2014. na Kosovu: Retrospektiva," Univerzitet u Prištini. Septembar 2014, str. 10. [http://www.academia.edu/8335856/2014\\_Elections\\_in\\_Kosovo\\_A\\_Retrospective](http://www.academia.edu/8335856/2014_Elections_in_Kosovo_A_Retrospective) [pristupljeno 23. juna 2015].
- 33 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 19.
- 34 Službeni list Republike Kosovo br. 31. Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima. Član 40. 15. jun 2008, str. 21.
- 35 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 6. 23. avgust 2013, str. 2.
- 36 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 21. 23. avgust 2013, str. 5.
- 37 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 21. 23. avgust 2013, str. 6.
- 38 Činjenica da ovi izveštaji ne mogu da se nađu na veb stranici CIK-a takođe svedoči o njihovom odsustvu.
- 39 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 14. april 2015.
- 40 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 20.
- 41 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 24. jun 2015.

|||||

- 42 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 20.
- 43 Službeni list Republike Kosovo br. 30. Zakon br. 04/L-212. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka. Član 19. 23. avgust 2013, str. 4.
- 44 Beha, Adem & Bekim Baliqi. "Izbori 2014. na Kosovu: Retrospektiva," Univerzitet u Prištini. Septembar 2014, str. 10. [http://www.academia.edu/8335856/2014\\_Elections\\_in\\_Kosovo\\_A\\_Retrospective](http://www.academia.edu/8335856/2014_Elections_in_Kosovo_A_Retrospective) [pristupljeno 23. juna 2015].
- 45 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 14. april 2015.
- 46 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 20.
- 47 Beha, Adem & Bekim Baliqi. "Izbori 2014. na Kosovu: Retrospektiva," Univerzitet u Prištini. Septembar 2014, str. 30. [http://www.academia.edu/8335856/2014\\_Elections\\_in\\_Kosovo\\_A\\_Retrospective](http://www.academia.edu/8335856/2014_Elections_in_Kosovo_A_Retrospective) [pristupljeno 23. juna 2015].
- 48 <https://www.facebook.com/d4d.ks/photos/a.279547678804658.64262.100230846736343/819793908113363/?type=1&theater> [pristupljeno 24. juna 2015].
- 49 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 30. jul 2015.
- 50 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 31. jul 2015.
- 51 Član 6. Pravilo br. 01/2013 o registraciji i radu političkih stranaka.
- 52 Malazogu, Leon & Brenna Gautam. "Politički kompas Kosova," Demokratija za razvoj (D4D).2014, str. 11.
- 53 CIK. Uredba br. 01/2013 o registraciji i radu političkih stranaka, član 15.
- 54 Radio Evropa e Lirë. <http://www.evropaelire.org/content/news/26875811.html>[pristupljeno 14. aprila 2015]
- 55 Zëri. <http://www.zeri.info/aktuale/35135/live-zgjedhjet-ne-ldk-foto/> [pristupljeno 18. juna 2015].
- 56 Malazogu, Leon & Brenna Gautam. "Politički kompas Kosova," Demokratija za razvoj (D4D).2014, str. 4.
- 57 Intervju sa Albertom Krasniqijem, KIPRD, Priština, februar 2015.
- 58 Sutaj, Visar & Leon Malazogu. "Neka pravo građansko društvo digne svoj glas" Demokratija za razvoj (D4D). 2013, p. 44.
- 59 Ispunjavanje zahteva EU u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. KIPRED. Novembar 2014, str. 6.
- 60 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 21. maj 2015.
- 61 Malazogu, Leon & Brenna Gautam. "Politički kompas Kosova," Demokratija za razvoj (D4D). 2014, str. 4.

|||||

|||||

|||||





# MEDIJI

> |> > >< <><> ><> > ><>

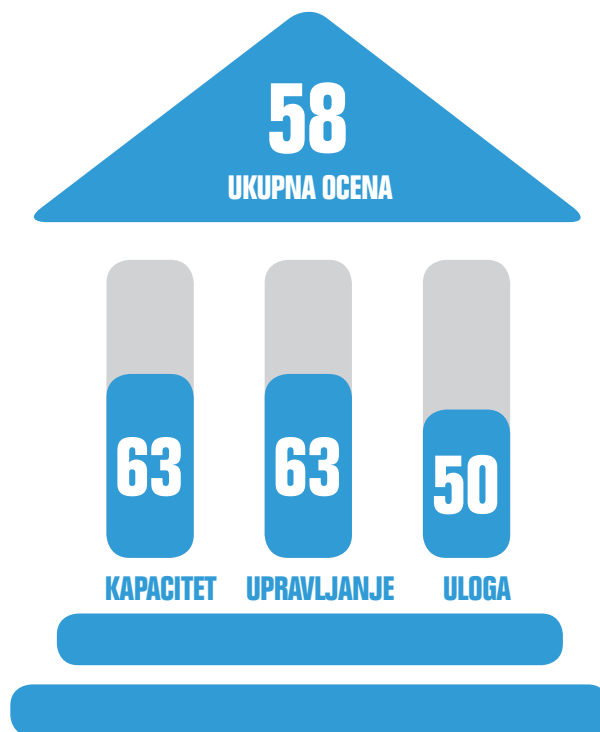
# SAŽETAK

**P**rava i slobode novinara zagaranтовani su Ustavom. Međutim, u praksi, podlažu svakodnevnom uplitanju bilo državnih ili medijskih vlasnika. Državna radiodifuzna stanica ima najveći broj gledalaca i daleko najveći budžet u odnosu na sve medijske kuće, što podriva načelo obezbeđivanja istinske nezavisnosti. Država ima zakonski mandat nad regulatornim telom za radiodifuzne medije ili Nezavisnom komisijom za medije (NKM) dok su štampani mediji, uključujući novine, prevashodno samostalno regulisani i politički nezavisniji.

Autocenzura i dalje je izazov još od vremena objavljivanja izveštaja o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. Često urednici i reporteri ne izveštavaju o priložima koji mogu da usplahire njihovo poslovanje. Dok su mediji aktivni u istrazi i razotkrivanju pojedinačnih slučajeva korupcije, oni i nisu toliko uspešni da utiču na njihove stvarne ishode.

Zakonski okvir koji uređuje medije veoma je rasparčan i ponekada kontradiktoran. Da bi se poboljšala situacija, trebalo bi usvojiti jedinstveni, pravičan i uravnotežen Zakon o medijima, kako bi se rešila mnoga pitanja u vezi sa upravljanjem, kao što su vlasništvo nad medijima i funkcionisanje online informativnih portala, što su dva najkontroverznija pitanja u medijskom sektoru.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu medija, iz ugla njihovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## MEDIJI

Ukupna ocena

58

100

	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	75	50
	Nezavisnost	75	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	100	25
	Mehanizmi integriteta	75	50
<b>Uloga</b>	Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije		50
	Informisanje javnosti o korupciji		50
	Informisanje javnosti o funkcionisanju vlasti		50

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Na Kosovu, nezavisne institucije drže pod svojom kontrolom štampane i elektronske medije. Rad štampanih medija uređuje Savet za štampu Kosova (SŠK). SŠK ima ulogu da zaštiti i promoviše integritet novinara u skladu sa Kodeksom etike i međunarodnim standardima.<sup>1</sup> Ovu samo-regulatornu instituciju čine glavni i odgovorni urednici ili predstavnici svih medijskih kuća i tri nezavisna člana.<sup>2</sup> U njegovom sastavu nalaze se tri glavna dnevna lista: Koha Ditore, Zëri i Kosova Sot.

Online mediji su prevashodno neuređeni. Postoji sedam vodećih online informativnih portala: Gazeta Express, Telegrafi, Gazeta Blic, Jetë në Kosovë, Zëri, Koha.net, i Indeks Online.

Radiodifuziju uređuje NKM koga direktno imenuje Skupština Republike Kosovo (Skupština). Njegova uloga se sastoji od izdavanja licenci, upravljanja i nadgledanja radiodifuzne delatnosti.<sup>3</sup> NKM prijavljuje bilo kakve prekršaje i prihvata i procenjuje žalbe trećih strana.<sup>4</sup> NKM je sastavljen od pet članova koje direktno bira Skupština. Ukupno, postoji 167 licenciranih radiodifuznih stanica, od kojih su 21 TV stanica, 83 radio stanice, 32 kablovska operatera i 53 pružalaca programskih usluga.<sup>5</sup> Tri najpopularnije TV stanice su javna Radio-televizija Kosova (RTK), privatna stanica Kohavision (KTV) i kablovska televizija TV Klan.

U medijskoj industriji važnu ulogu igraju i određene grupe sa članstvom. Tri vodeće grupe su Udruženje novinara Kosova (UNK), Savez novinara Kosova (SNK) i Asocijacija nezavisnih elektronskih medija Kosova (ANEMK).

# PROCENA

## RESURSI (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri postojeći pravni okvir pruža okruženje pogodno za raznolike nezavisne medije?***

Kao što to navodi studija SNI za 2011. godinu zakonodavstvo koje uređuje postojanje i rad nezavisnih medija pogoduje raznolikim i nezavisnim medijima. Shodno tome, NKM izdaje licence za obavljanje radiodifuzne delatnosti, dok štampane medije samostalno uređuje SŠK. SŠK je kao NVO mnogo manje uređen i ne dobija nikakva finansijska sredstva iz javne kase kao što je to slučaj sa NKM-om. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije propisuje skup kriterijuma za licenciranje, sa ciljem da unapredi konkurenciju. Oni obuhvataju finansijsku održivost, tehničke kapacitete i nepristrasnost medija. Novi Zakon o Radio-televiziji Kosova usvojen je 2012. godine.

Zakonodavstvo koje uređuje radiodifuznu delatnost u celosti je konsolidovano u novi Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije (Zakon br. 04/L-044) koji je usvojen aprila 2012. Njegov cilj je da stvori održivije tržište za usluge audio-vizuelnih medija.<sup>6</sup> Shodno svojoj politici o radiodifuznoj delatnosti (član 9), NKM je dužan da štiti i unapređuje lokalnu produkciju, raznolikost distribuciju, tehnički kvalitet i korišćenje nove tehnologije u radio-difuznoj industriji.<sup>7</sup>

Međutim, novi zakon sadrži mnogobrojne kontradiktorne zakonske odredbe i neprecizne definicije. Najveća kontradikcija sadržana je u članovima 12 i 13 koji propisuju kriterijume podobnosti i ko može biti član NKM-a. Član 12 isključuje bilo koje lice koje je bilo na javnoj funkciji u poslednje dve godine.<sup>8</sup> On u suštini sprečava člana NKM-a da bude ponovo izabran u dva uzastopna mandata – što je pravo koje je zaštićeno članom 13.<sup>9</sup> Povrh toga, tehnologija u domenu audio-vizuelnih medijskih usluga daleko je uznapredovala da aktuelni zakoni ne idu u korak sa ovim tehnološkim pomacima.<sup>10</sup>

Evropska unija je kritikovala vladu što ima 14 zasebnih zakona koji uređuju rad medija.<sup>11</sup> Često su ovi zakoni u suprotnosti jedan sa drugim. Na primer, novi predlog Zakona o digitalnom prenosu se poziva mnogo više na Zakon o

elektronskoj komunikaciji (Zakon br. 04/L-109) umesto da se poziva na Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije.<sup>12</sup> Po svemu sudeći, ideja koja leži u samoj osnovi ovih pravnih oprečnosti jeste da se NKM-u omogući da se pozabavi samo sadržajem ali ne i frekvencijama.<sup>13</sup>

NKM primenjuje određene zabrane kada govorimo o uspostavljanju radiodifuznih medijskih kuća. Isti izdaje licence za obavljanje radiodifuzne delatnosti ili ih obnavlja na rok od sedam godina za radio usluge i 10 godina za audio-vizuelne usluge i operatere mreže.<sup>14</sup> NKM prvo treba da objavi javno obaveštenje u vezi sa predloženom licencom za obavljanje audio-vizuelnih medijskih usluga. Javno obaveštenje mora detaljno sadržati sve potrebne informacije, uključujući metodologiju i kriterijume za procenu i važeće nadoknade za prijavljivanje.<sup>15</sup> Nakon toga, NKM treba da dodeli dovoljne frekvencije kako za televizijski tako i za radio prenos.<sup>16</sup>

## RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

### U kojoj meri postoje različiti nezavisni mediji koji pružaju različite poglede?

Generalno gledajući, medijski izvori ne pokrivaju celokupan politički i društveni spektar. U studiji o SNI za 2011. godinu, učestvovalo je ukupno 110 licenciranih radiodifuznih subjekata i 10 štampanih medija. Danas, postoji samo 98 radiodifuznih subjekata<sup>17</sup> i pet novina. Tribuna, Lajmi i Gazeta Express su samo neki od listova koji su zatvoreni u poslednje dve godine, uglavnom iz finansijskih razloga, sa time da su se neki od njih opredelili da nastave sa svojim radom samo kao online publikacije. NKM i javni mediji u boljem su finansijskom položaju u odnosu na SŠK, iako se suočavaju sa smanjenjem budžeta svake godine.<sup>18</sup> SŠK i privatni mediji rade kao privatni subjekti i većina njih se oslanja na podršku donatora.

U razdoblju od 2007. do 2013. godine podrška koju su donatori pružili medijima iznosila je oko 15 miliona evra.<sup>19</sup> Teško je napraviti paralelnu procenu koliki profit jedna medijska kuća ostvaruje od *reklamiranja*, međutim, pravično je ukazati da daleko veći deo njihovih finansijskih sredstava potiče od privrednih subjekata. Lokalni mediji se posebno oslanjaju prvenstveno na prihod od reklama dok su pretplate česte samo za kablovske operatere i za nekolicinu časopisa.<sup>20</sup>

Na uzburkanom medijskom tržištu, novinari su ti koji izvlače deblji kraj. Oni su manje plaćeni i nesigurni na svom poslu.<sup>21</sup> Oni koji su talentovaniji skloni su ka istraživanju drugih karijernih puteva, van njihovog zanimanja.<sup>22</sup> Ili mogu potražiti zaposlenje na javnom RTK gde su plate bolje i gde je veća sigurnost na poslu u poređenju sa privatnim medijima.<sup>23</sup> Prema Kosovskom demokratskom institutu (KDI), ovo negativno utiče na medijsku konkurenciju i motiviše dobre novinare da pređu u neku visoko politizovanu ustanovu, kao što je RTK.<sup>24</sup> Prema nekim kritičarima, ovo čak može motivisati novinare u privatnom medijskom sektoru da prihvate da budu potplaćeni, kako bi nadomestili svoje slabe plate.

Međutim, ne može se reći da su privatni mediji u potpunosti nezavisni i imuni na spoljne uplitanje. Daleko od toga, oni u velikoj meri zavise od prihoda od poslovnih reklama i/ili gotovine koju dobijaju od donatora, i ne uspevaju da zadrže i stvore nadarene novinare.<sup>25</sup> Problem ovde jeste da su mnoga privatna medijska preduzeća voljna da rizikuju svoju nezavisnost kako bi privukli veći broj čitalaca, više reklama i zdravu marginu profita. U međuvremenu, mnogi od njih nagomilavaju velike dugove ili su na rubu stečaja.<sup>26</sup> Prema izveštaju IREX-a o Indeksu održivosti medija (2015), neke medijske kuće jedva da uspevaju da isplate plate svom osoblju.<sup>27</sup> Decembra 2014. godine, od urednika novina Tribuna traženo je da da ostavku i da ne primi platu za posao koji je obavljao u prethodna dva meseca.<sup>28</sup>

Iz svega ovoga se može zaključiti da većina novinara radi u veoma neprijateljskom okruženju. Njihovi poslodavci ih ne cene puno iako rade dugo radno vreme, nemaju odgovarajuće ugovore i veoma su malo plaćeni.<sup>29</sup> U nedavnoj studiji koja nosi naziv "Medijski pokazatelji za 2015," 45 procenata ispitanika istaklo je da nemaju ugovore o radnom odnosu.<sup>30</sup> Naručilac ove studije bile su organizacije Kosovo 2.0, Çohu i SŠK i u njenoj žiži interesovanja bila je procena sadašnjih percepcija 175 novinara o ključnim problemima u vezi sa medijima na Kosovu.

Štaviše, štampani mediji su u padu dok su online informativni portali procvetali u poslednje dve godine. Dnevni tiraž štampanih medija u rasponu je od 25,000 do 35,000 primeraka<sup>31</sup> dok ne postoje nikakve zvanične procene kada govorimo o informativnim portalima. Tokom 2013, više od 76 procenata stanovnika na Kosovu imalo je pristup internetu što predstavlja poboljšan pristup vestima i informacijama.<sup>32</sup> Ovaj uspon online informativnih portala ima svoju pozitivnu i negativnu stranu. Oni pružaju brze i reaktivne vesti i informacije besplatno. Takođe, nude raznolika mišljenja i informacije. Međutim, mogu biti veoma pristrasni i netransparentni.<sup>33</sup> Velika pomama za online informativnim portalima objašnjava zašto se mnogi dnevni listovi zatvaraju u samo nekoliko godina.

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri postoje zakonska rešenja koja treba da spreče neželjeni spoljni uticaj na rad medija?***

Pravni okvir poprilično pogoduje medijima. Sloboda izražavanja, uvid u javna dokumenta i nepostojanje cenzure medija zagarantovani su Ustavom (članovi 40, 41 i 42). Iako ne postoji poseban Zakon o medijima, postoji jedan broj pravnih zaštitnih mera koje sprečavaju uplitanje u aktivnosti medija a koje su propisane Zakonom o Nezavisnoj komisiji za medije, Zakonom o zaštiti novinarskih izvora, Krivičnim zakonikom i Zakonom o uvidu u javna dokumenta. Kada govorimo o ustanovama koje uređuju rad medija, NKM je mnogo više izložen političkom uticaju nego SŠK, pošto ima širi mandat i veću zakonsku odgovornost i što svoju odgovornost polaže Skupštini.

Zakonodavstvo u vezi sa nezavisnošću medija nije pretrpelo ozbiljnije promene od 2011. Nezavisnost medija ima svoje snažno uporište u članu 40 Ustava. Ovaj član štiti "pravo na izražavanje, saopštavanje i primanje informacija, mišljenja i ostalih poruka, bez ikakvog ometanja."<sup>34</sup> Dodatna ustavna prava propisana su članom 41 o "pravu na pristup javnim dokumentima" i članom 42 o "slobodi medija" i cenzuri. Član 42 glasi "Niko ne može zabraniti širenje informacija ili ideja preko medija."<sup>35</sup>

Novi Krivični zakonik koji je izmenjen novembra 2012. i Zakon o zaštiti novinarskih izvora usvojen avgusta 2013. godine međusobno su povezani. Oni su pohvaljeni zbog toga što su pružili određena prava novinarima u vezi sa obelodanjivanjem izvora informacija. Na samom početku, Krivični zakonik (Zakon br. 04/L-082) je u članovima 37, 38 i 39 propisao krivičnu odgovornost glavnih urednika i izdavača koji objavljivanjem informacija mogu da izvrše krivično delo. Ove odredbe naišle su na oštru kritiku građanskog društva i medijskih aktivista i na kraju su ukinute novembra 2012.

Povrh toga, debata o obelodanjivanju informacija nastavljena je sve dok nije pokrenut predlog zakona o zaštiti novinarskih izvora (Zakon br. 04/L-137) i konačno usvojen avgusta 2013. Iste uređuje način na koji bi trebalo zaštititi izvore informacija<sup>36</sup> i važi na novinare i medije "kojima se ne može uskratiti zaštita njihovih prava i privilegija."<sup>37</sup> Jedno od njihovih osnovnih prava je "pravo da prečute svoje izvore informacija."<sup>38</sup> Iste se odnose na identitet, poreklo, autora i sadržaj informacija.<sup>39</sup>

Postoji samo jedan izuzetak od ove odredbe, kada nadležan sud zahteva da se informacija obelodani sa ciljem da se spreči ozbiljna pretnja."<sup>40</sup>

Zakon o pristupu javnim dokumentima usvojen je novembra 2010. On je osmišljen sa namerom da zagarantuje pravo svakog lica na pristup javnim dokumentima.<sup>41</sup> Ovim dokumentima se pristupa "na osnovu direktnog zahteva, podnetog pismeno ili u elektronskom formatu, sa izuzetkom informacija čije je objavljivanje zabranjeno zakonom."<sup>42</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

75

2015

75

***U kojoj meri su mediji u praksi slobodni od neželjenog spoljnog mešanja u njihov rad?***

Država i/ili drugi spoljni akteri povremeno se upliću u aktivnosti medija. Ovi slučajevi uplitanja obično nisu ozbiljni, kao što su pretnje, verbalni napadi i nemaju neke značajnije posledice kada govorimo o ponašanju medija. Novinari štampaju svoje članke a da nisu izloženi riziku plaćanja novčane kazne ili odlaska u zatvor zbog nerazotkrivanja svog izvora informacija. Međutim, poverenje javnosti u slobodu izražavanja medija nalazi se u padu prema anketi Puls javnosti UNDP-a. Aprila 2015. godine, nivo poverenja opao je na 35.5 procenata u poređenju sa 40 procenata koliko je iznosio novembra 2014.<sup>43</sup> U studiji pod nazivom "Medijski pokazatelji za 2015", mnogi novinari su bili opšteg mišljenja da se zaštitne zakonske mere u vezi sa slobodom izražavanja ne primenjuju na željenom nivou.<sup>44</sup>

KDI je bio kritički nastrojen kada govorimo o uticaju države na medije u izveštaju o SNI-u za 2011. godinu. U istom je ukazao na to kako državno finansiranje zapravo šteti uredničkoj nezavisnosti RTK. Ovo je posebno izraženo u predizborno vreme, kao što to pokazuje IREX svojim Indeksom održivosti medija. U skladu sa njihovim zaključcima, RTK je dao veću minutažu u večernjim vestima vladajućoj stranici, Demokratskoj partiji Kosova (PDK).<sup>45</sup> Nedavno je RTK uzdrimalo puno problema u vezi sa njegovim unutrašnjim upravljanjem i cenzurom. Kao odgovor na to, sindikat zaposlenih RTK organizovao je demonstracije na kojima su pozvali svoj odbor i upravu da prestanu da vrše politički uticaj.<sup>46</sup>

NKM se kritikuje da je politizovana regulatorna institucija. Istu postavlja Skupština i kao takva u velikoj meri zavisi od poli-

tike. Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2014. godinu navodi da je NKM imenovan "po političkoj liniji a ne po liniji njegove nezavisnosti."<sup>47</sup> Decembra 2013, NKM je smenio dva člana svog Odbora usled sukoba interesa. Oni su bili zvaničan deo političke stranke i kandidovali su se na lokalnim izborima.<sup>48</sup> Od tada, se NKM bori da konsoliduje Odbor imajući u vidu nedostatak političke volje, što je dovelo do ogromnih zakašnjenja u jednom broju važnih pitanja (npr. digitalizacija analognog prenosa).<sup>49</sup> SŠK je manje politički nastrojen, pošto je nezavisan NVO i pošto ga finansira međunarodna zajednica.<sup>50</sup>

Državna kontrola nad privatnim medijima takođe je problem. Ona se vrši uskraćivanjem pristupa javnim službenim izvorima.<sup>51</sup> Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN) iznela je da od 300 zahteva za dobijanje javno raspoloživih informacija, samo na 30 procenata pružen potpun odgovor.<sup>52</sup> Što se tiče osetljivijih javnih dokumenata, skoro i da ne postoji nikakav pristup. Posledično, kada se radi o prilogu ili članku koji se može kositi sa državnim i/li stranačkim interesima, novinari nemaju nikakvu drugu alternativu do da se oslanjaju na anonimne izvore.<sup>53</sup> Uplitanje privatnih kompanija može biti štetno, posebno u zemlji sa vrlo malom stopom prihoda od reklamiranja i donatorskih priloga kojima se podržavaju mediji. Kako bi preživeli, oni vrše autocenzuru na uredničkom nivou, kako bi predupredili privredne gubitke preduzeća.<sup>54</sup>

Zastrašivanje u vidu fizičkih i verbalnih pretnji i dalje je prisutno u medijskoj zajednici. Prema izveštaju o stanju medija koji je priredio Institut za razvojne politike (INDEP), Zakon o kleveti i uvredi koristi se kao sredstvo za "zastrašivanje, sprečavanje ili odmazdu nad reporterima."<sup>55</sup> Izveštaj organizacije Human Rights Watch za 2014. godinu identifikovao je dva važna incidenta zastrašivanja kao što su bacanje gasnih bomba na kuću glavnog i odgovornog urednika RTK i pretnje koje je predsednik opštine Srbica uputio direktoru BIRN-a.<sup>56</sup> U 2015, zastrašivanje je prisutno i dalje dok pitanje nekažnjivosti među izvršiocima krivičnih dela retko i da je predmet rada relevantnih organa.

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

75

2015

75

### U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u radu medija?

Generalno gledajući, zakonske odredbe i pojedinačna pravila i kodeksi medijskih kuća osmišljeni su sa ciljem da uspostave potpunu transparentnost kada govorimo o aktivnostima medija. Zakon pruža konkretna prava NKM-u u smislu izveštavanja, licenciranja i objavljivanja vlasništva nad privatnim radio-difuznim stanicama. Međutim, nije u nadležnosti NKM-a da sprovodi bilo kakve istrage van finansijskih izveštaja, kako bi saznao ko stoji iza konkretnog medijskog preduzeća. Isto važi i kada govorimo o štampanim medijima, međutim u ovom slučaju SŠK ima slabiju ulogu kada govorimo o uređivanju vlasništva. U međuvremenu, delatnost online informativnih portala u potpunosti se ne uređuje i oni nikome ne snose odgovornost.

Transparentnost je načelo koje se promovise u zakonima o informisanju i propisima o medijima. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije, konkretno član 7, zahteva potpun pristup licencama, podzakonskim aktima, spisima, sastancima i odlukama koje je izdao NKM.<sup>57</sup> Isti princip važi i za Pravilnik NKM-a (br. 12/1), Pravilom br. 10 koje zahteva da NKM bude transparentan u svom radu i sistemu glasanja.<sup>58</sup> Dodatni naglasak stavljen je na odgovornost NKM-a da komunicira sa medijima što je propisano članom 16 Uredbe NKM-a (br. 2014/01) koja je stupila na snagu maja 2014.<sup>59</sup>

Radiodifuzne stanice i dnevni listovi upisani su kao privredni subjekti pri Agenciji za privredne registre Kosova (APRK) pri Ministarstvu trgovine.<sup>60</sup> Shodno tome, moraju biti transparentni u određenoj meri, u smislu pružanja osnovnih informacija o osnivačima preduzeća. Što se tiče štampanih medija, Kodeks etike iziskuje da medijska preduzeća "pokažu svoju transparentnost po pitanjima vlasništva i upravljanja medijima, omogućujući građanima da jasno utvrde identitet vlasnika i obim njihovog ekonomskog interesa u medijima."<sup>61</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

### U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u medijima?

Generalno gledajući, medijske kuće ne obelodanjuju relevantne informacije o svojim aktivnostima. KDI je u izveštaju o SNI za 2011. godinu kritikovao kako elektronske tako i štampane medije usled njihove netransparentnosti u obelodanjanju vlasništva i uredničkim/politikama izveštavanja. Nažalost, ništa se nije poboljšalo u poslednje četiri godine. Pošto su medijska preduzeća registrovana u svojstvu privrednih subjekata, ona podlažu obavezi da podnose svoje izveštaje APRK-u. Ovaj zahtev potrebniji je u svrhu upisa ili prijavljivanja.

Nezavisno od toga, mediji ne bi trebalo da se tretiraju samo kao privatna preduzeća, pošto pitanja kao što je "vlasništvo nad medijima" zadiru u interes javnosti. Potrošači zaslužuju da raspolažu datim informacijama kako bi bili u mogućnosti da prosude o objektivnosti jednih novina.<sup>62</sup> Uopšteno govoreći, među radiodifuznim medijima postoji veća transparentnost pošto su odgovorni ne samo Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija) već i NKM-u.

Sa druge strane, novine i lokalni mediji relativno su manje transparentni dok online informativni portali nisu transparentni uopšte.<sup>63</sup> Manje transparentni mediji predstavljaju direktnu pretnju po demokratiju pošto na Kosovu veće političke stranke mogu da se opredele da plate vlasnike medija da manipulišu javnim mnjenjem u njihovo ime.

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

100

### U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da mediji odgovaraju za svoje aktivnosti?

Zakonski okvir zahteva da medijske kuće odgovaraju za svoj rad. NKM je zadužen da uredi rad elektronskih medija i da promoviše etičke, tehničke i profesionalne standarde u medi-

jskoj industriji. Za bilo kakav prekršaj, NKM izdaje opomenu u pismenoj formi i/ili izriče finansijske kazne.

NKM je zadužen da uređuje i upravlja radio-difuznim frekvencijama. Uloga NKM-a definisana je članom 141 Ustava i Zakonom o Nezavisnoj komisiji za medije. NKM je nezavisno telo koje je odgovorno da "uredi, upravlja i nadgleda spektar radio-difuznih frekvencija."<sup>64</sup> Takođe uređuje "prava, dužnosti i odgovornosti pojedinaca i subjekata koji pružaju tonske i audio-vizuelne medijske usluge."<sup>65</sup> NKM sačinjava samo pet članova odbora. NKM je odgovoran da na godišnjoj osnovi podnese svoj izveštaj Skupštini.<sup>66</sup>

SŠK je samo-regulatorno telo koje je odgovorno za uređivanje štampanih medija. Njegova uloga je da se zalaže za slobodu izražavanja i da obezbedi ispoštovanost načela Kodeksa ponašanja. SŠK je samo-regulatorno telo koje čine glavni i odgovorni urednici medijskih kuća. Isti preispituje žalbe podnosilaca koji veruju da mu/joj je konkretan dnevni list uskratilo određeno pravo ili uputio pretnju. SŠK je stručan Savet i kao takav odgovoran je da donese etičke odluke i da štiti interese svojih članova.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

### U kojoj meri se u praksi medijske kuće mogu pozivati na odgovornost?

U praksi, medijske kuće u većini slučajeva ne odgovaraju za svoje odluke i radnje. U izveštaju o SNI za 2011. godinu, NKM je kritikovan što nije bio dosledan u izricanju kazni u svojim konačnim odlukama, uglavnom pod dejstvom spoljnog političkog pritiska. Shodno tome, televizijski mediji nisu ispoštovali međunarodne standarde, dok su SŠK i novine obraćali veću pažnju da isprave pogrešne informacije. U poslednje četiri godine ništa se nije promenilo sem što je došlo do uspona u otvaranju online informativnih portala i gašenja mnogih štampanih medija i medijskih foruma.

NKM i SŠK su kritikovani da nemaju dovoljne kapacitete da "primene svoje propise koji se odnose na medije."<sup>67</sup> NKM je ocenjen neefikasnim na poslednjih dvoje izbora od strane Izborne posmatračke misije EU, da nadgleda rad medija i da reši žalbe upućene na račun medija.<sup>68</sup> NKM je takođe kritikovan što nije bio u stanju da imenuje Savet u punom sastavu u poslednje četiri godine<sup>69</sup> što je možda glavni razlog koji je



doveo do neuspeha NKM-a da usvoji strategiju digitalizacije već skoro pet godina.<sup>70</sup>

Što se tiče odgovornosti prema javnosti, NKM je kritikovan da nije pokrio sve regione frekvencijama, npr. opštinu Dragaš i region Severne Mitrovice.<sup>71</sup> Postoje tehnički i politički razlozi koji objašnjavaju zašto NKM nije u stanju da na podjednak i potpun način pokrije celu zemlju. Ovo je više političko pitanje na severu, gde manjinski Srbi nemaju pristup javnom kanalu na srpskom jeziku koji emituje RTK.<sup>72</sup> Za rešavanje ovog pitanja, po svemu sudeći rešenje je digitalni prenos. Isti može da pruži bolji i kvalitetniji signal<sup>73</sup> korišćenjem digitalnih podataka umesto analognih talasa.

SŠK ne stoji dobro u praksi kada govorimo o odgovornosti. On funkcioniše kao NVO i kao takav ne snosi odgovornost pred javnim institucijama.<sup>74</sup> SŠK je dužan da podnese izveštaj samo svojim donatorima i da održava svoj pravni status NVO-a pri Odeljenju registra Ministarstva javne uprave. Isti nema nikakvu nadležnost da istraži, kazni ili isključi članove koji se ponašaju nedolično.<sup>75</sup> Isti funkcioniše mnogo više kao kultura za imenovanje i sramoćenje loših novinara. Međutim, SŠK ima legitimnu ulogu u rešavanju žalbi, pretnji i uvreda na sudovima.<sup>76</sup>

## INTEGRITET (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

75

**U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet zaposlenih u medijima?**

Kodeksi ponašanja utvrđuju etičke standarde garantovanja integriteta medija. Oni pokrivaju medijski prenos i aktivnosti štampe i u celosti se smatraju sveobuhvatnim.

NKM određuje najviše standarde vlasništva, koji obuhvataju integritet, nepristrasnost i objektivnost u svom Kodeksu etike koji je usvojen avgusta 2006. Integritet je nešto što se naglašava u tenderskim postupcima u članu 17, koji zahteva podnošenje potpune dokumentacije u pismenoj formi "o bilo kakvim kontaktima sa kompanijama koje su pozvane da učestvuju u tenderu za rad sa NKM-om ili licence NKM-a."<sup>77</sup> Septembra 2012, NKM je takođe usvojio Pravilnik, koji je sastavljen od 24 pravila koja uređuju organizaciju, postupke i funkcionisanje NKM-a.

Privremena komisija za medije 2000. godine usvojila je Kodeks ponašanja radiodifuznih medija. Ovaj Kodeks zahteva

da sve radiodifuzne stanice priznaju međunarodne standarde ponašanja i poštuju etničku, kulturnu i versku raznolikost. Isti takođe obuhvata druge oblasti od interesa, uključujući medijsku konkurenciju, provokativne izjave i nepristrasnost medija, kao i razlike između vesti i mišljenja i lažne materijale.

Kodeks štampe Kosova usvojen je 2005. godine i poziva se na visoka načela integriteta, koja obuhvataju niz različitih pitanja (npr. korupcija, mito, sukob interesa, moralni kredibilitet itd.). 2010. godine, Kodeks je izmenjen kao rezultat javnih debata i diskusija. Neke od promena obuhvataju sledeće: pažljivo praćenje online foruma, pravljenje razlike između štampanih medija i online foruma i veće provere i odgovornost za objavljivanje medijskih članaka.<sup>78</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je integritet zaposlenih u medijima obezbeđen u praksi?**

U praksi, integritet medija nije napredovao od 2011. Ne postoji nikakvo nezavisno telo koje treba da obezbedi da medijske kuće i novinari poštuju etička pravila. Shodno tome, Kodeksi ponašanja postoje samo na papiru iako se ne primenjuju delotvorno u praksi.<sup>79</sup> Dva regulatora delatnosti medija – NKM i SŠK – bore se da izvrše svoje mandatne dužnosti.<sup>80</sup> NKM je kritikovan da nema dovoljne kapacitete i političku samostalnost<sup>81</sup> dok je SŠK kritikovan što nije vidljiv u javnosti.<sup>82</sup>

U izveštaju o SNI za 2011. godinu, KDI je podvukao da novinari nemaju informacije o pravilima, etici i standardima. Ovo je tačno i prema Institutu GAP, koji ističe da neretko novinari dobijaju nezavisne instrukcije o etici.<sup>83</sup> Upravo iz tog razloga, u mnogim slučajevima, novinari ne poštuju pravila etike. Oni koji pohađaju obuku i kojima se drži predmet etike primenjuju vrlo malo to znanje u praksi. U poslednje dve godine, održan je veliki broj modula obuke o etici i "curenju pravnih informacija" od strane organizacija kao što su UNESCO, Access Info Europe<sup>84</sup> i Kosovski institut za medije.<sup>85</sup>

Ovakve obuke održavaju i neprofitne organizacije sa članstvom.<sup>86</sup> Ovi subjekti igraju ključnu ulogu u promovisanju i zaštiti integriteta medija. Njih uglavnom čine Udruženje novinara Kosova (UNK) i Savez novinara Kosova.<sup>87</sup> UNK ima više od 100 registrovanih članova i generalno se smatra da

zastupa interese i prava novinara i drugih medijskih aktera.<sup>88</sup> Poslednje godine, ova asocijacija bila je pobornik i ta koja je isticala zabrinutosti novinara u pogledu konkretnih pretnji<sup>89</sup>, kao što je npr. ubod nožem jednog novinara oktobra 2014. Međutim, UNK mora postati aktivnija grupa u smislu jačanja svog članstva.

Često, novinari ne koriste informacije iz nekoliko izvora sa ciljem da izveštavaju o obema stranama jednog problema, mada postoje izuzeci pošto su se mnogi iskusniji novinari navikli na medijsku etiku izveštavanja o jednoj priči iz različitih perspektiva.<sup>90</sup> Nenavodjenje brojnijih izvora prisutnije je u online informativnim portalima čiji rad nije uređen i koji su izrazito pristrasni.<sup>91</sup> Oni su poznati po uredničkim prilozima slabog kvaliteta i povredama autorskog prava.<sup>92</sup> Prema mnogim kritičarima, oni nisu profesionalni<sup>93</sup>

Kada govorimo o nedostatku integriteta online medija, ovo je najproblematičnije pitanje iako je manje kritikovano u studiji o SNI za 2011. U ovu grupu spadaju interaktivni mediji u kojima korisnici mogu da razgovaraju o pitanjima koja ih zanimaju. Međutim, to nije slučaj više, kao što je ranije objašnjeno. Glavni izazov ovde jeste kako urediti internet sadržaj i poboljšati odgovornost online portala.<sup>94</sup> SŠK nije nadležan da zahteva od online informativnih portala da poštuju svoj Kodeks pošto su oni samo dobrovoljni članovi.<sup>95</sup>

## ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?*

Generalno gledajući, mediji su aktivni i uspešni u istraživanju i razotkrivanju individualnih slučajeva korupcije. Istraživačko novinarstvo evoluiralo je u poslednje četiri godine. Izveštaj o suzbijanju korupcije Saveta Evrope podvlači da je uloga medija bila "periodična i veoma aktivna."<sup>96</sup> Međutim, ostvarivanje većeg uticaja u borbi protiv korupcije u velikoj meri zavisi od rada i nezavisnosti pravosuđa.

Za sada, postoje mnoge uspešne priče o medijima koji su izveštavali o višim zvaničnicima što je npr. dovelo do ostavke rektora Univerziteta u Prištini zbog plagijata 2014. godine.<sup>97</sup>

Danas su novinari koji izveštavaju o korupciji sposobniji da sprovedu verodostojno istraživanje bez ikakvog uplitanja.<sup>98</sup> Oni se ne plaše da izveštavaju o nekoj priči koja im može ugroziti život.<sup>99</sup> Ne može se reći da ih štite organi reda. Nasuprot tome, oni moraju da se obrate svojim kolegama za podršku.<sup>100</sup> Nažalost, posvećeni novinari koji se bave pitanjem borbe protiv korupcije veoma su malobrojni. Medijske kuće koje su specijalizovane i iskusnije kada govorimo o borbi protiv korupcije jesu Koha Ditore, Zëri i BIRN.<sup>101</sup>

Najflagrantnija priča sumnji na korupciju uključuje više zvaničnike Misije Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (EULEX). Oktobra 2014, Koha Ditore objavila je feljton o korupciji, uprkos mnogim pretnjama koje je dobila direktno od viših zvaničnika EULEX-a.<sup>102</sup> Pretnje međunarodne zajednice upućene medijima veoma su neuobičajene, ako ih uopšte ima, posebno ukoliko dolaze od institucije čiji je cilj da ponovo uspostavi vladavinu prava i poštovanje evropskih demokratskih vrednosti. Šef Misije, Gabriele Meucci, rekao je štampi da će se ove tvrdnje energično istražiti.<sup>103</sup>

Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo specijalizovan je medij koji se bavi istraživačkim novinarstvom, usredsređen na oblast borbe protiv korupcije u pravosuđu.<sup>104</sup> Međutim, ona funkcioniše kao NVO čime u velikoj meri zavisi od finansijske podrške donatora nasuprot tipičnim medijskim kućama koje zavise od svojih komercijalnih prihoda. Ova mreža ima dve poznate emisije *Jeta në Kosovë* (Život na Kosovu) i *Drejtësia në Kosovë* (Pravda na Kosovu). BIRN je poznat po tesno isprepletenoj grupi urednika i trenera koji pomažu novinarima da odrade detaljne priloge i da se bave istraživačkim novinarstvom.<sup>105</sup> Ista predstavlja nezavisnu i regionalnu mrežu sačinjenu od novinara kojima je odat priznanje za svoj rad različitim nagradama (na lokalnom i međunarodnom nivou) koji dolaze iz skoro svih država zapadnog Balkana.<sup>106</sup>

## INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama po zemlju?*

Mediji su aktivni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama po zemlju. Međutim, prema nekim kritičarima in-

formacije su ograničene, pristrasne i/ili lošeg kvaliteta.<sup>107</sup> Čini se da preuveličavaju pitanja o kojima se radi i pričaju priču iz negativnijeg ugla. Ovo, prema rečima jednog nezavisnog medijskog konsultanta, može da ošteti ili da oslabi ulogu medija u borbi protiv korupcije.<sup>108</sup> U ovom slučaju, SŠK treba da deluje više kao moralna snaga, da se obezbede odgovorni novinari koji neće dezinformisati javnost.

U poslednje četiri godine međunarodni donatori bili su naklonjeni da svoju finansijsku podršku daju za programe borbe protiv korupcije. Tek 2014. godine, EU je uspostavio fond u iznosu od 600,000 evra za potpomaganje istraživačkog novinarstva.<sup>109</sup> Cilj je bio da se promoviše sloboda izražavanja i nezavisni mediji.<sup>110</sup> Sada će ovo iziskivati puno posla medijskih kuća koje su bile korisnici ovog fonda, uzimajući u obzir jedan broj izazova. Prvo, da pruži pravnu pomoć i zagarantuje diskreciju žrtvama korupcije koje se obrate medijima. Drugo, zapošljavanje i obuka većeg broja novinara na temu borbe protiv korupcije.

BIRN je i dalje glasan informativni centar za sve inicijative suzbijanja korupcije. Isti upravlja online platformom KALLXO.COM zajedno sa Internews Kosova i u partnerstvu sa Kosovskom agencijom za borbu protiv korupcije već više od tri godine. Ideja koja leži u samom temelju ove platforme jeste da pruži građanima priliku da prijave korupciju, prevaru, sukob interesa i bilo kakvu zloupotrebu službenog položaja, nemar, ugrožavanje ljudskih prava i opšteg interesa.<sup>111</sup> Samo u periodu od januara do juna 2015, prijavljeno je 572 slučaja od kojih je 128 verifikovano i o njima je izveštavano u informativnim člancima ili na televiziji, dok je preostalih 444 slučaja u fazi verifikacije.<sup>112</sup>

## INFORMISANJE JAVNOSTI O FUNKCIONISANJU VLASTI

OCENA

2011

50

2015

50

*U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i drugih struktura upravljanja?*

Mediji su uopšteno aktivni i uspešni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade. Ovo je naglašenije kada govorimo o privatnim medijima pošto su nezavisniji od državnog uplitanja. Izveštavanje je generalno pravično i većina reportera poštuje osnovne principe žurnalizma kao što je provera činjenica i

ponekada konsultovanje nekoliko izvora.<sup>113</sup>

Istraživačko novinarstvo razvilo se u poslednje četiri godine i poziva vladu na odgovornost. Zasiurno je saradnja sa građanskim društvom doprinela tom efektu, iako još puno toga treba da se uradi u budućnosti. Sa pozitivnije strane, danas postoji puno informativnih medija koji su mnogo više specijalizovani i samouvereniji da pođu za višim zvaničnicima. BIRN je uložio tužbu 2015. godine protiv Kabineta premijera, zbog činjenice da nisu hteli da im obelodane informacije o njegovim ličnim troškovima.<sup>114</sup>

Veoma je verovatno da će mediji biti aktivniji u budućnosti. Mediji bi trebalo da budu sagledani kao ključni akter zajedno sa građanskim društvom i institucijama, u domenu borbe protiv korupcije (npr. Agencija, sudski savet, tužilaštva itd.) u pokretanju mnogih aktivnosti zagovaranja. Međutim, prema jednom reporteru BIRN-a pred njima su izazovi i pretnje.<sup>115</sup> Po njemu, javne institucije su sklonije da koriste kaznene zakone o kleveti kako bi zastrašile reportere.

## PREPORUKE

- > **Usvojiti poseban zakon o medijima kako bi se uredio jedan broj pitanja, uključujući vlasništvo nad medijima i online portalima.**
- > **Medijska preduzeća treba da uspostave raznolik finansijski portfelj i da se manje oslanjaju na podršku države ili poslovnog sektora.**
- > **Vlasnici medija treba da obezbede da se novinarima isplaćuju konkurentne plate koje podstiču nezavisnost a ne zavisnost i autocenzuru.**
- > **SŠK treba da postane moćna moralna sila koja bi trebalo da traži veću transparentnost u vezi sa vlasništvom nad medijima i da učini obavezanim obelodanjivanje informacija o vlasniku online informativnih portala.**
- > **Mediji treba da ostvaruju veće partnerstvo sa građanskim društvom u važnim inicijativama za borbu protiv korupcije i da organizuju zajedničke aktivnosti zagovaranja.**

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Savet za štampu Kosova (SŠK). Kodeks štampe za Kosovo.br datum, str. 1. [pristupljeno 24. novembra 2014] [http://www.presscouncil-ks.org/repository/docs/Press\\_Code\\_for\\_Kosovo-eng.pdf](http://www.presscouncil-ks.org/repository/docs/Press_Code_for_Kosovo-eng.pdf)
- 2 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 8.
- 3 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 8.
- 4 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 8.
- 5 Nezavisna komisija za medije (NKM).Godišnji izveštaj za 2013. Mart 2014, str. 15.
- 6 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 1. 05. april 2012, str. 1.
- 7 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 9. 05. april 2012, str. 5.
- 8 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 12. 05. april 2012, str. 7.
- 9 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 13. 05. april 2012, str. 7.
- 10 Intervju sa Naile Krasniqi, Nezavisna komisija za medije (NKM), 4. februar 2015.
- 11 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 325.
- 12 Intervju sa Naile Krasniqi, Nezavisna komisija za medije (NKM), 4. februar 2015.
- 13 Intervju sa Naile Krasniqi, Nezavisna komisija za medije (NKM), 4. februar 2015.
- 14 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 21. 05. april 2012, str. 11.
- 15 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 23. 05. april 2012, str. 12.
- 16 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 23. 05. april 2012, str. 12.
- 17 Intervju sa Naile Krasniqi, Nezavisna komisija za medije (NKM), 4. februar 2015.
- 18 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 67.
- 19 Miftari, Naser. Radni izveštaj: Od nule – Uloga pomoći medija u uspostavljanju nezavisnih medijskih institucija na Kosovu. Analitika & D4D. April 2013, str. 20.
- 20 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 67.
- 21 Intervju sa Xhevatom Sopijem, Radio Kosova, 26. jul 2015.
- 22 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 23 Selmanaj, Driton. Kosovski demokratski institut (KDI).Fokus grupa. 8. jul 2015.
- 24 Selmanaj, Driton. Kosovski demokratski institut (KDI).Fokus grupa. 8. jul 2015.
- 25 Intervju sa Artanom Mustafom, nezavisnim istraživačem, 4. februar 2015.
- 26 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 67.
- 27 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 67.
- 28 Shabani, Nora. *Direktor AJK-a tuži vlasnika Tribune za fizički napad* [Kryetari i AGK-së padit për sulm fizik pronarin "Tribuna"]. Koha Ditore. 9. decembar 2014, . 6.
- 29 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 30 Kosovo 2.0, Çohu i Savet za štampu Kosova (SŠK).Medijski pokazatelji za 2015. April 2015, 12.
- 31 Miftari, Naser. Radni izveštaj: Od nule – Uloga pomoći medija u uspostavljanju nezavisnih medijskih institucija na Kosovu. Analitika & D4D. April 2013, str. 15.
- 32 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 325.
- 33 Intervju sa Artanom Mustafom, nezavisnim istraživačem, 4. februar 2015.
- 34 Ustav Republike Kosovo. Član 40, str. 12.
- 35 Ustav Republike Kosovo. Član 42, str. 12.
- 36 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora. Član 1. 23. avgust 2013, str. 1.
- 37 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora. Član 2. 23. avgust 2013, str. 1.
- 38 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora. Član 4. 23. avgust 2013, str. 2.
- 39 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora. Član 4. 23. avgust 2013, str. 2.
- 40 Službeni list Republike Kosovo. br. 30. Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora. Član 5. 23. avgust 2013, str. 2.
- 41 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-215. Zakon o pristupu javnim dokumentima. Član 1. 25. novembar 2010, str. 1.
- 42 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-215. Zakon o pristupu javnim dokumentima. Član 4. 25. novembar 2010, str. 2.
- 43 UNDP Kosovo. Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015, str. 5.
- 44 Kosovo 2.0, Çohu i Savet za štampu Kosova (SŠK). Medijski pokazatelji za 2015. April 2015, 9.
- 45 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 66.
- 46 Evropska komisija (EK).Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 17.
- 47 Evropska komisija (EC).Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 17.

|||||

- 48 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 61.
- 49 Intervju sa Naile Krasniqi, Nezavisna komisija za medije (NKM), 4. februar 2015.
- 50 Taylor, Bill. Kosovo: Setting Media Standards. Thompson Foundation. Januar 2015, str. 8.
- 51 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.
- 52 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 63.
- 53 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.
- 54 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 63.
- 55 Qavderbasha, Shkamb. Stanje medija na Kosovu. INDEP. Januar 2013, str. 19.
- 56 Human Rights Watch. Kosovo: Pregled situacije u zemlji. Januar 2014, str. 2.
- 57 Službeni list Republike Kosovo. br. 5. Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 7. 05. april 2012, str. 5.
- 58 NKM. Uredba 12/1 o Pravilniku Nezavisne komisije za medije. Pravilo br. 10. 18. septembar 2012, str. 3.
- 59 NKM. Uredba 2014/01 o Nezavisnoj komisiji za medije. Član 16. 23. maj 2014, str. 6.
- 60 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 5.
- 61 Savet za štampu Kosova (SŠK). Kodeks štampe za Kosovo.br datum, str. 1. [pristupljeno 24. novembra 2014] [http://www.presscouncil-ks.org/repository/docs/Press\\_Code\\_for\\_Kosovo-eng.pdf](http://www.presscouncil-ks.org/repository/docs/Press_Code_for_Kosovo-eng.pdf)
- 62 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 65.
- 63 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.
- 64 NKM. Uredba 12/1 o Pravilniku Nezavisne komisije za medije. 18. septembar 2012, str. 2.
- 65 NKM. Uredba 12/1 o Pravilniku Nezavisne komisije za medije. 18. septembar 2012, str. 2.
- 66 NKM. Uredba 12/1 o Pravilniku Nezavisne komisije za medije. Pravilo br. 7. 18. septembar 2012, str. 3.
- 67 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 8.
- 68 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 61.
- 69 Qavderbasha, Shkamb. Stanje medija na Kosovu. INDEP. Januar 2013, str. 3.
- 70 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 71 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 72 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 73 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 74 Intervju sa Artanom Mustafom, nezavisnim istraživačem, 4. februar 2015.
- 75 Taylor, Bill. Kosovo: Setting Media Standards. Thompson Foundation. Januar 2015, str. 6.
- 76 Intervju sa Jetonom Llapashtica, Gazeta Zëri, 4. februar 2015.
- 77 NKM. Kodeks etike NKM. CIMC 2006/1. Član 17. 28. avgust 2006, str. 5.
- 78 UNESCO. Kosovo: Kodeks etike. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/kosovo-under-unscre-124499/code-of-ethics/> [pristupljeno 13. novembra 2014]
- 79 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 63.
- 80 Qavderbasha, Shkamb. Stanje medija na Kosovu. INDEP. Januar 2013, str. 3.
- 81 Qavderbasha, Shkamb. Stanje medija na Kosovu. INDEP. Januar 2013, str. 3.
- 82 OEBS. Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu. Jun 2014, str. 14.
- 83 Intervju sa Jetonom Mehmetijem, Institut GAP, 4. februar 2015.
- 84 Legal Leaks. <http://www.access-info.org/index.php/en/legal-leaks?start=4> [pristupljeno 30. novembra 2014].
- 85 Kosovski institut za medije. Članovi. <http://imk-ks.org/members/> [pristupljeno 4. oktobra 2014].
- 86 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 68.
- 87 APNK. Akcioni plan Asocijacije profesionalnih novinara Kosova. 29. mart 2012, str. 9.
- 88 APNK. Akcioni plan Asocijacije profesionalnih novinara Kosova. 29. mart 2012, str. 9.
- 89 Intervju sa Jetonom Llapashticom, Gazeta Zëri, 4. februar 2015.
- 90 Intervju sa Xhevatom Sopijem, Radio Kosova, 26. jul 2015.
- 91 Intervju sa Jetonom Llapashticom, Gazeta Zëri, 4. februar 2015.
- 92 Qavderbasha, Shkamb. Stanje medija na Kosovu. INDEP. Januar 2013, str. 19.
- 93 Intervju sa Jetonom Llapashticom, Gazeta Zëri, 4. februar 2015.
- 94 Taylor, Bill. Kosovo: Setting Media Standards. Thompson Foundation. Januar 2015, str. 8.
- 95 Taylor, Bill. Kosovo: Setting Media Standards. Thompson Foundation. Januar 2015, str. 8.
- 96 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 24.
- 97 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 98 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 99 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 100 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 101 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.

|||||



- 102 Reporteri bez granica. <http://en.rsf.org/kosovo-investigative-journalist-receives-31-10-2014,47187.html>. 3. novembar 2014. [pristupljeno 14. novembra 2014].
- 103 Reporteri bez granica. <http://en.rsf.org/kosovo-investigative-journalist-receives-31-10-2014,47187.html>. 3. novembar 2014. [pristupljeno 14. novembra 2014].
- 104 Savet Evrope. Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (AC).I ciklus. PECK. April 2015, str. 25.
- 105 Balkan Insight. O BIRN-u. <http://www.balkaninsight.com/en/static-page/about-birn> [pristupljeno 2. oktobra 2014].
- 106 Balkan Insight. O BIRN-u. <http://www.balkaninsight.com/en/static-page/about-birn> [pristupljeno 2. oktobra 2014].
- 107 Intervju sa Artanom Mustafom, nezavisnim istraživačem, 4. februar 2015.
- 108 Intervju sa Artanom Mustafom, nezavisnim istraživačem, 4. februar 2015.
- 109 Registar fondova EU. <http://eufundsregister.com/en/aid/701-media-for-all-investigative-journalism-kosovo> [pristupljeno 7. oktobra 2014].
- 110 Registar fondova EU. <http://eufundsregister.com/en/aid/701-media-for-all-investigative-journalism-kosovo> [pristupljeno 7. oktobra 2014].
- 111 Kallxo.com. [https://kallxo.com/page/index/2?l=en\\_US](https://kallxo.com/page/index/2?l=en_US) [pristupljeno 27. oktobar 2014].
- 112 Intervju sa Muhametom Hajrullahu (zajednička prezentacija putem e-mejla), BIRN, 31. jul 2015.
- 113 IREX. Indeks održivosti medija u Evropi i Evroaziji (MIS) 2014. Bez datuma, str. 64.
- 114 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.
- 115 Intervju sa Muhametom Hajrullahu, BIRN, 24. jul 2015.



|||||

|||||





# GRAĐANSKO DRUŠTVO

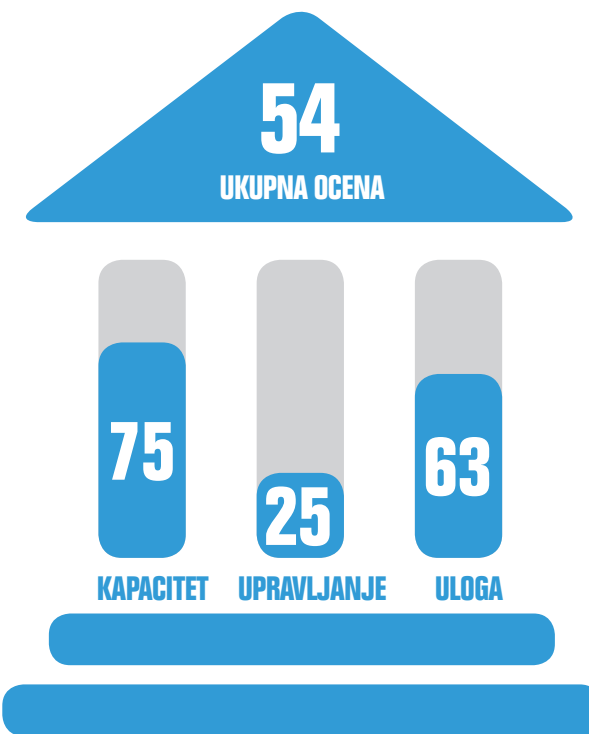
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**G**rađansko društvo na Kosovu ima centralnu ulogu u pozivanju vlade na odgovornost i informisanju javnosti o svakom neuspehu politike, posebno na polju korupcije. Gledajući uopšteno, građansko društvo deluje u povoljnom pravnom okruženju, u kome Ustav garantuje pravo i slobodu izražavanja i udruživanja. U tom smislu, može se reći da je građansko društvo poprimilo ulogu čuvara demokratije nad izvršnom, zakonodavnom i sudskom vlašću. Danas, su upravo kao rezultat toga, ove institucije neznatno otvorenije prema javnosti.

Odnosi sa državnim institucijama su formalizovani u vidu strategija i bilateralnih sporazuma. Međutim, njihov uticaj i dalje će biti ograničen sve dok organizacije građanskog društva (OGD) ne prevaziđu svoje unutrašnje probleme upravljanja. U suprotnom, javne institucije i uopšteno javno mnjenje, i dalje će gajiti skepticizam u vezi sa ciljevima za koje se ove organizacije zalažu. Kao što je to bio slučaj 2011. godine, građansko društvo nema transparentnost i odgovornost. A OGD-i su prevashodno sagledani kao organizacije vođene priložima donatora koje nemaju svoj integritet, iako u tome postoje mnogi izuzeci.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu građanskog društva, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.





## GRAĐANSKO DRUŠTVO

Ukupna ocena



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	100	50
	Nezavisnost	100	50
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	-	25
	Odgovornost	-	25
	Mehanizmi integriteta	-	25
<b>Uloga</b>	Pozivanje vlade na odgovornost		75
	Reforma politike		50



# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Građansko društvo na Kosovu sastavljeno je od neprofitnih subjekata koji postoje van formalnog državnog aparata. Ono obuhvata ne samo nevladine organizacije (NVO-e), već i organizacije koje su tradicionalno poznate kao *interesne grupe* kao što su sindikati, strukovna udruženja, privredne komore, sportski klubovi, kulturna društva i neformalne grupe u zajednici. Za realizaciju ove studije, građansko društvo se odnosi na NVO-e i organizacije građana, dok su *interesne grupe* obrađene u drugim delovima izveštaja, kao što je stub o poslovnom sektoru.

Glavni pravni izvori koji važe na OGD-e su Ustav (član 44) i novi Zakon o NVO. Nakon raspada Jugoslavije i nakon rata od 1998-1999, građansko društvo na Kosovu poniklo je zajedno sa novoformiranom demokratijom i neuređenom privredom. Zabeležen je drastičan porast u broju NVO-a zahvaljujući finansijskoj i tehničkoj podršci međunarodne donatorske zajednice.<sup>1</sup> Danas, postoji više od 7,000 NVO-a<sup>2</sup> koji su registrovani bilo kao fondacije ili kao udruženja, iako je manje od 10 procenata istih aktivno ili delimično aktivno.<sup>3</sup> Oni su registrovani u Odeljenju za registraciju i vezu sa NVO-ima pri Ministarstvu javne uprave.

## PROCENA

### RESURSI (PROPISI)



**U kojoj meri pravni okvir pruža podsticajno okruženje za građansko društvo?**

Zakonski okvir koji uređuje postojanje i rad OGD-a prilično je povoljan<sup>4</sup> kao što to navodi Izveštaj o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. Zakonodavstvo je uopšteno prosto i u skladu je sa međunarodnim standardima.<sup>5</sup> Pravo udruživanja propisano je članom 44 Ustava i članom 3 Zakona o slobodi udruživanja u NVO-e. Međutim, problemi

nastaju kada govorimo o primeni aktuelnih zakona i propisa. U ovom slučaju, vlada i poreske vlasti nemaju jasno shvatanje zakona i praksi koji uređuju rad građanskog društva.<sup>6</sup>

Nekoliko izmena načinjeno je u Zakonu iz 2011. Ove izmene se odnose na kriterijume registracije/podobnosti i na status javnih korisnika (SJK). U novom zakonu, odredba od registraciji obuhvata širu grupu organizacija koje su podobne da dobiju ovaj status u skladu sa Zakonom protiv diskriminacije. Pored kriterijuma nacionalne pripadnosti, rase, boje kože i pola, on takođe navodi i druge grupe. Oni obuhvataju "udruživanje po principu pripadnosti zajednici, imovine, ekonomske i socijalne situacije, seksualne orijentacije, rođenja, invalidnosti ili bilo kog drugog ličnog statusa."<sup>7</sup>

Zakoni garantuju slobodu udruživanja koja se ostvaruje bez registracije NVO-a. Shodno tome, postoje mnoge dobrovoljne ili druge inicijative i mreže u zajednici koje su uspešne u zastupanju javnog interesa.<sup>8</sup> Međutim, većina svih njih na kraju odluče da steknu pravni status.<sup>9</sup> Postupci registracije su prosti, iako mogu biti vremenski zahtevni i skupi, posebno kada se radi o kandidatima koji žive van prestonice. Za registraciju ili za promenu registracije postojećeg NVO-a potrebno je 60 dana.<sup>10</sup>

### RESURSI (PRAKSA)



**U kojoj meri OGD-i raspolažu adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima za delotvorno delovanje?**

Generalno gledajući, većina OGD-a po svemu sudeći ima neke resurse. Međutim, postoje značajne praznine koje stvaraju određenu dozu neefektivnosti da obavljaju svoje dužnosti. Najozbiljnija pretnja koja ugrožava njihovu održivost je finansijska zavisnost od međunarodnog finansiranja. Više od 80 procenata finansijskih sredstava dolazi od međunarodnih agencija i organizacija.<sup>11</sup> Međutim, podrška donatora opala je u poslednjih nekoliko godina u skladu sa Izveštajem Freedom House iz 2014.<sup>12</sup>

Možda je upravo konkurencija u pridobijanju finansijskih sredstava podstakla OGD-e da ulažu u ljudski kapital i postaju sve više specijalizovani za konkretne sektore (npr. donošenje politika, borba protiv korupcije i društveno-ekonomska pitanja). Međutim, u praksi, želja OGD-a za gotovinom daleko

premašuje njihove kapacitete. Većina njih primorana je da izmeni svoju misiju i ciljeve u zavisnosti od dostupnosti finansijskih sredstava.<sup>13</sup>

OGD-i imaju ograničen pristup lokalnom finansiranju javnih ili privatnih ustanova. Niti ostvaruju bilo kakav prihod od usluga i proizvoda koje nude. Međutim, zabeležen je porast u finansijskim sredstvima od javnih institucija sa 8 procenata u 2010. godini na 20 procenata u 2013. godini kada govorimo o ukupnom iznosu finansijskih sredstava.<sup>14</sup> Sa druge strane, ne postoje nikakvi javni postupci, konsultacije i standardni kriterijumi za raspodelu ovih finansijskih sredstava građanskom društvu.<sup>15</sup> Ovo može biti zabrinjavajuće pošto ovaj iznos zapravo može biti mnogo veći od navedenih 20 procenata.<sup>16</sup> Do sada, vlada nije objavila u javnosti stvaran iznos finansijskih sredstava iz javne kase (u evrima) koja se daju građanskom društvu.

KDI-TIK ističe svoju zabrinutost kada govorimo o nedostatku transparentnosti u ovom smislu i kritikuje vladu što daje novac mnogim fantomskim OGD-ima koji su politički povezani i čiji je cilj da zarade novac a ne da služe interesu javnosti.<sup>17</sup> Konkretno govoreći, ovo može biti štetnije na lokalnom nivou, do te tačke da lokalni OGD-i ne mogu realizovati svoje aktivnosti bez finansijske podrške opštinskih vlasti.<sup>18</sup>

OGD-i koji su finansijski stabilniji u stanju su da privuku i zadrže kvalifikovano osoblje. Oni su relativno sposobniji u umrežavanju i skupljanju finansijskih priloga<sup>19</sup> i sposobni su da ponude niz različitih usluga u javnom sektoru. Ovaj trend doživio je ekspanziju i na opštinskom nivou. Na ad-hoc osnovi, mnogi OGD-i organizuju festivale ili se bave praćenjem rada bilo izvršnih ili zakonodavnih institucija.<sup>20</sup> 2012. godine, Ministarstvo rada i socijalne zaštite izdalo je Administrativno uputstvo 02/2012 koje dozvoljava OGD-ima da postanu licencirani pružaoci usluga kroz otvoren postupak prijavljivanja.<sup>21</sup>

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

100

2015

100

**U kojoj meri postoji zakonska zaštita kako bi se sprečilo neželjeno spoljno mešanje u aktivnosti OGD-a?**

Zaštitne zakonske mere koje sprečavaju da OGD-i budu izloženi neželjenom spoljnom uplitanju u njihove aktivnosti su adekvatne i nisu se pogoršale u poslednje četiri godine.

Prava OGD-a razmotrena su u prethodnom izveštaju o SNI za 2011. godinu, pozivanjem na Ustav (član 44) i na Zakon o NVO-ima. Oni garantuju slobodu udruživanja i izražavanja. U međuvremenu, vladi je zabranjeno da se upliće u aktivnosti građanskog društva.<sup>22</sup>

Uopšteno govoreći, ne postoje nikakva ograničenja kada govorimo o održavanju javnih sastanaka, kao prepreka za animiranje OGD-a. Niti postoje zahtevi za odobravanje datih sastanaka (npr. od strane lokalne policije) kao što je to bio slučaj u mnogim drugim zemljama. U skladu sa tim, OGD-i su u potpunosti slobodni da deluju u ime građana i partnera koje zastupaju.

Određene zakonske odredbe propisuju u mogućnost *de-registracije* OGD-a koji organizuju aktivnosti koje su nezakonite i/ili "krše ustavni poredak."<sup>23</sup> Ustav u svom članu 44 navodi listu povreda. One obuhvataju kršenje ljudskih prava i sloboda i podsticanje rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.<sup>24</sup> 2014. godine, Ministarstvo javne uprave je suspendovalo rad 14 OGD-a.<sup>25</sup>

Mere za de-registraciju ili brisanje iz registra i obustavu rada OGD-a mogu se smatrati legitimnom ulogom vlade, da obezbedi da nijedna organizacija ne pretili javnom interesu. U međuvremenu, *odbijanje registracije* još jedan je legitimni vid kontrole vlade. Član 10, uskraćuje registraciju ukoliko nije u skladu sa zakonskim propisima.<sup>26</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri građansko društvo može da postoji i funkcioniše bez neželjenog spoljnog mešanja?**

Država i/ili drugi spoljni akteri povremeno se upliću u aktivnosti OGD-a. Ovo obično podrazumeva verbalne napade, bez značajnijih posledica. OGD-i koji su izloženi političkim tenzijama su kritički nastrojeni prema vladi.<sup>27</sup> Međutim, njima mnogo više prete pojedinci nego što je to slučaj sa institucijama, posebno kada se radi o pitanju korupcije ili kriminala.<sup>28</sup> Tipičan verbalni napad nastaje kada bilo centralni ili lokalni političari daju lažne izjave o OGD-ima. Oni tvrde lažno da je konkretan aktivista građanskog društva špijun, agent ili da radi za novac i interese nekog donatora.<sup>29</sup>

Na opštinskom nivou, svi oni koji kritikuju vladu podložni su konstantnom pritisku lokalnih vlasti. Oni uzvraćaju na aktivnosti istraživanja i zagovaranja OGD-a arogantnošću i nepoštovanjem.<sup>30</sup> Nije da opštinske vlasti imaju *aparatus* kontrole kojim vrše prinudu nad građanskim društvom.<sup>31</sup> Umesto toga, oni koriste negativnu propagandu da obezvrede rad OGD-a i da zaprete njihovom integritetu.<sup>32</sup> Tendencija koja je kod njih zabeležena jeste da stvaraju i održavaju okruženje koje je neprijateljski nastrojeno prema OGD-ima.

OGD-i nailaze na poteškoće da obezbede adekvatna finansijska sredstva i pristup informacijama s tim da istovremeno zadrže svoju nezavisnost.<sup>33</sup> Kritika koja se upućuje mnogim OGD-ima jeste da postoje samo kako bi pridobili novac od donatora u svoju ličnu korist. Međutim, ovo je bilo češće nakon rata od 1998-1999. godine kada je međunarodna zajednica usmeravala dosta novca u ruke pojedinaca, koji su obrazovali OGD-e za svoje interese. Danas, postoji mnogo veća konkurencija i ograničenja su finansijska sredstva na tržištu.

Najozbiljniji primer uplitanja treće strane desio se 2012. godine kada je lokalni OGD, *Kosovo 2.0*, održao skup za svečano objavljivanje časopisa o seksualnim pravima. Akcenat ovog časopisa bio je na pravima lezbijki, gej, biseksualnih i transrodnih osoba. Ozlojeđenost javnosti navela je grupu fudbalskih huligana da demolira mesto, nekoliko sati pre samog skupa.<sup>34</sup> Jedan član ovog OGD-a pretučen je kada je grupa demonstranata ušla u zgradu i oštetila inventar.<sup>35</sup> Vlasti nisu odgovorile blagovremeno na ovaj incident.<sup>36</sup> Međutim, uz podršku EULEX, sva tri okrivljena proglašena su krivim u skladu sa optužnicom.<sup>37</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

### U kojoj meri postoji transparentnost u OGD?

Generalno govoreći, OGD-i ne čine dostupnim javnosti sve svoje informacije. Kao što je istaknuto u Izveštaju o SNI za 2011. godinu pozivanjem na ispitivanje javnog mnjenja koje je realizovao UNDP, manje od jedne trećine ispitanika istaklo je da OGD-i nisu otvoreni prema javnosti. To je skoro u potpunosti tačno i dan danas, kao što to zaključuje Kosovska fondacija za građansko društvo (KCSF) u jednom broju studija. Po njima, samo mali broj stabilnijih OGD-a stavlja na raspolaganje javnosti relevantne informacije.<sup>38</sup>

U poslednjoj studiji Indeksa građanskog društva (2013), istraživanje dolazi do nalaza da je 12 procenata OGD-a učinilo dostupnim javnosti svoje narativne izveštaje.<sup>39</sup> Ova studija sastavljena je od pregleda 70 aktivnijih OGD-a na Kosovu. Povrh toga, najviše 20 procenata OGD-a objavljuje svoje finansijske izveštaje online.<sup>40</sup> Ove cifre ukazuju da građansko društvo u celosti nije transparentno.

OGD-i biraju druga sredstva za informisanje javnosti, pored objavljivanja svojih narativa i finansijskih izveštaja. Oni organizuju "javne događaje, konferencije za štampe i direktne odnose sa medijima."<sup>41</sup> U smislu dopiranja ka javnosti, najdelotvornije sredstvo su štampariji ili drugi nastupi na medijima emitovani na televiziji i društvenim medijima (npr. Facebook i Twitter). Novinari ih redovno pozivaju da izraze svoje mišljenje i ideje o konkretnim idejama koja se tiču šire javnosti.<sup>42</sup>

Lokalni OGD-i po svemu sudeći se mnogo više bore sa pitanjem transparentnosti, uglavnom usled nedostatka finansijskih sredstava. Kako bi im pomogla da postanu otvoreniji i odgovorniji, CivikOS – mreža od više od 150 organizacija – namerava da im pomogne da stave na raspolaganje svoje finansijske izveštaje i narative na veb stranici.<sup>43</sup> Do sada nije pokrenuto ništa iako je veoma preporučljivo da veb stranica ubrzo postane dostupna lokalnim članovima, kako bi na njoj objavljivali izveštaje za javnost.

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

### U kojoj meri su OGD-i odgovorni svojim građanima?

OGD-i nisu dovoljno odgovorni za svoje odluke i radnje. Izveštaj o SNI za 2011. godinu stavlja veći akcenat na pitanja koja se odnose na nedostatak volonterstva i solidarnost sa građanima. Ukoliko se pozovemo na Izveštaj o ljudskom razvoju UNDP-a, samo pet procenata ispitanika iznelo je da veruje da su OGD-i odgovorni prema građanima. Situacija je skoro ista danas. OGD-i su i dalje u velikoj meri vođeni angažovanjem donatora, kako bi uopšte preživeli.

OGD-i su još uvek u velikoj meri izolovani od javnosti prema izveštaju Indeksa USAID-a za 2012. godinu.<sup>44</sup> Uopšteno govoreći, OGD-i nisu poznati o društvenim zabrinutostima i mnogo su skloniji da brinu samo o vlastitim interesima.<sup>45</sup> Međutim, postoje izuzeci, kao što je to slučaj u poslednje

četiri godine, gde je jedan broj lokalnih OGD-a koji rade sa građanima procvetao (npr. Ec ma Ndryshe u Prizrenu, INPO u Uroševcu itd.).<sup>46</sup> Lokalne fondacije koje dobijaju međunarodnu pomoć dodeljuju puno subvencija ovim organizacijama, uključujući FIQ, ATRC, KCSF i KFOS.<sup>47</sup>

OGD-e sa godišnjim prometom od 100,000 evra revidira spoljni licencirani revizor na godišnjoj osnovi, kao što to propisuje zakon.<sup>48</sup> Glavna uloga spoljnog revizora je da da svoje mišljenje u pismenoj formi o tome da li finansijski izveštaji subjekta sadrže bilo kakve materijalne netačne podatke ili ne. Svrha u tom slučaju jeste da se članovi Odbora obaveste da se organizacijom pogrešno ne upravlja. Finansijske revizije nemaju toliko veliku težinu u građanskom društvu pošto ne postoje nikakvi mehanizmi nadzora.<sup>49</sup> Ona se obično pišu na engleskom jeziku kako bi se raspodelila zainteresovanim donatorima.<sup>50</sup>

Mali broj OGD-a se razvio i ispunjava zakonske obaveze uspostavljanja "jasne organizacione strukture i definisanja odgovornosti odbora i uprave."<sup>51</sup> Zakonske obaveze obuhvataju uspostavljanje Odbora i Skupštine koji su zaduženi za aktivnosti praćenja. Većina OGD-a nema funkcionalne odbore i njihovi članovi se retko sastaju.<sup>52</sup> U praksi, oni nisu delotvorni u pružanju nadzora nad organizovanim aktivnostima, sem ukoliko ih donator na to ne primora/ili to od njih zahteva.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA 2011 **25** 2015 **25**

*U kojoj meri je integritet OGD obezbeđen u praksi?*

Uopšteno govoreći, OGD-i nisu aktivni kada treba da obezbede integritet njihovog osoblja i odbora, tako da njihovo nedolično ponašanje uglavnom prolazi nekažnjeno. Glavni problem sa integritetom jeste da se OGD-i ne mogu samostalno regulisati. Nekoliko inicijativa za samostalno uređivanje već je preduzeto kao što je izrada kodeksa ponašanja ali je ostvaren veoma mali napredak u praksi.

Povrh toga, u poslednje četiri godine, postignut je konsenzus u vezi sa samostalnim uređivanjem rada OGD-a.<sup>53</sup> CiviKos se zalagao za ideju da bi članovi OGD-a trebalo da utvrde

načela i aktivnosti da poboljšaju integritet građanskog društva u celini.<sup>54</sup> Ova mreža sastavljena od više od 150 registrovanih OGD-a organizovala je mnoge događaje na kojima su razmenjene prakse dobrog upravljanja. Poslednji godišnji sastanak članstva organizovan aprila 2014. godine dobar je primer svega navedenog.

CiviKos služi kao uzor integriteta, zahtevajući od svojih članova da usvoje kodeks ponašanja, objave svoje finansijske izveštaje i učestvuju u aktivnostima njihovog članstva. Mreža žena Kosova (KWN) takođe je uporna u zahtevima koje upućuje svojim članovima (više od 70 organizacija) da usvoje svoj kodeks etike.<sup>55</sup> Ali uopšteno, samo mali broj organizacija ima mehanizme integriteta.

CiviKos je u zajedničkim nastojanjima sa vladom uključen u izradu okvira koji uređuje uzajamnu saradnju. Ideja je da se omogući kvalifikovanim OGD-ima da pruže svoje usluge opštoj javnosti, onako kako vlada zahteva i odobrava.<sup>56</sup> Predstoje izazovi u zalaganju za ovu inicijativu, imajući u vidu da OGD-i još uvek nemaju interne kapacitete i da postoji ograničen skup usluga i postupaka finansiranja.<sup>57</sup>

## POZIVANJE VLADE NA ODGOVORNOST

OCENA 2011 **75** 2015 **75**

*U kojoj meri je građansko društvo aktivno i uspešno u pozivanju vlade na odgovornost za svoje postupke?*

Generalno gledajući, OGD-i su aktivni i uspešni u pozivanju vlade na odgovornost za njene postupke, kao što je to bio slučaj pre četiri godine, prema izveštaju o SNI-u za 2011. godinu. OGD-i su konkurentniji i specijalizovani za mnoge sektore politike (npr. borba protiv korupcije, rodna pitanja itd.). Oni su u toj potrazi za zajedničkim terenom, stvarali ili se pridruživali mrežama (npr. Demokratija na delu).

Gledano u celosti, OGD-i su aktivni u isticanju zabrinutosti javnosti.<sup>58</sup> U dva slučaja, građansko društvo ostvarilo je svoj uticaj na odlučivanje. Krajem 2011, koalicija sastavljena od 10 OGD-a je uz pomoć ombudsmana podnela prigovor na *Zakon o dužnostima i povlasticama poslanika* na Ustavnom sudu. Građansko društvo posebno se odupiralo sadržini posebnih članova koji uređuju privilegije poslanika. Ove priv-

ilegije podrazumevaju mlađu starosnu dob penzionisanja od 55 godina i dodatnu finansijsku nadoknadu za penzionisane poslanike. Decembra 2011. godine, Sud je doneo presudu da su “članovi u pitanju neustavni.”<sup>59</sup>

Aprila sledeće godine, građansko društvo založilo se za još jednu uspešnu inicijativu. U zajedničkim nastojanjima sa medijskim udruženjem, građansko društvo izvršilo je pritisak na zakonodavce da se uklone konkretni članovi iz Krivičnog zakonika, koji su osmišljeni sa ciljem da pozovu novinare na odgovornost za klevetu i druge prekršaje, ukoliko odbiju da razotkriju izvore svojih informacija.<sup>60</sup> Ministar pravde, Hajredin Kuçi, podržao je građansko društvo, obećavajući da će dati ostavku ukoliko se ne uklone dva sporna člana.<sup>61</sup> Oni su na kraju uklonjeni iz Krivičnog zakonika oktobra 2012.<sup>62</sup>

Iste godine, grupa OGD-a snažno se suprotstavila predloženim izmenama na Zakon o Centralnoj banci Kosova i mikrofinansijskim institucijama, u skladu sa kojim, mikrofinansijske institucije svoj neprofitni kapital mogu preobratiti u kapital u privatnom vlasništvu u svojstvu poslovnog preduzeća.<sup>63</sup> Ovaj kapital, kao što to navodi izveštaj organizacije Freedom House, iznosio je oko 100 miliona evra.<sup>64</sup> Nakon žustre debate, uz podršku ombudsmana, Zakon je otišao na Ustavni sud, koji je na kraju doneo presudu da su članovi u pitanju neustavni.<sup>65</sup>

Uloga građanskog društva u nadgledanju rada javnih institucija ojačala se od 2011. godine. Ono je poprimilo “ulogu nadzornika domaćih javnih institucija.”<sup>66</sup> Zakonodavne i izvršne institucije generalno su bile otvorene da prihvate doprinos i ekspertizu OGD-a.<sup>67</sup> Uobičajene aktivnosti u kojima učestvuju OGD-i obuhvataju javne diskusije, doprinose u vezi sa konkretnim zakonima i propisima i praćenje rada skupštine.<sup>68</sup> Kako bi pohvalila rad koji je građansko društvo obavilo do sada, Skupština Republike Kosovo (Skupština) objavila je svečano online registar / bazu podataka organizacija građanskog društva u svrhu razmene informacija.<sup>69</sup>

njegov uticaj nije podjednako zadovoljavajući u odlučivanju. Razlog za to je činjenica da se njegova uloga priznaje na *ad hoc* osnovi (npr. reforma borbe protiv korupcije), odnosno samo onda kada vlada treba stručnu podršku.<sup>70</sup> Isključenost građanskog društva iz procesa donošenja politika problem je kako na nacionalnom tako i na opštinskom nivou. Nalaz koji je proizašao iz studije koju je sproveo KCSF ukazuje da je oko 30 procenata OGD-a konsultovano tokom izrade i primene konkretnih zakona koji se odnose na njihovo polje studije/interesa.<sup>71</sup> Način razmišljanja koji leži u samoj osnovi ovog problema je dvostruk.

Prvo, sektor javne službe ne priznaje da je uključivanje građanskog društva u donošenje politika korisno.<sup>72</sup> Drugo, zakoni i politike nisu blagovremeno i lako pristupačni,<sup>73</sup> što je još jedan od izazova za OGD-e koji treba da uhvate korak sa najnovijim događanjima u vezi sa bilo kakvim promenama politike. Kada govorimo o borbi protiv korupcije, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije nije bila uzvratna na zahteve građanskog društva. Septembra 2014. godine, Agencija je obećala na jednom sastanku koji je organizovan sa građanskim društvom, da će objavljivati statističke podatke na periodičnoj osnovi u vezi sa borbom protiv korupcije<sup>74</sup>, međutim do danas, nisu objavljeni nikakvi statistički izveštaji.

Uprkos ovom izazovnom kontekstu, OGD-i su bili aktivni u suzbijanju korupcije od 2011. OGD-i su doprineli u izradi i izmeni mnogih zakona, uključujući zakon o finansiranju političkih stranaka, prijavljivanju imovine, oduzimanju imovine, krivičnom zakoniku, agenciji za borbu protiv korupcije, sudskom i tužilačkom savetu itd. Konkretno, oni su bili uticajni u smislu edukacije javnih institucija o tome kako da postanu transparentnije i odgovornije.<sup>75</sup> Danas, postoje mnogi predstavnici građanskog društva koji se nalaze u članstvu važnih veća i agencija gde su direktno uključeni u odlučivanje, pošto imaju pravo glasa.

Postoje najmanje tri uticajne organizacije građanskog društva koje se bave suzbijanjem korupcije. Među njima se nalaze Kosovski demokratski institut (KDI), Çohu i Fol. Ove organizacije imaju pet do deset godina radnog iskustva na polju borbe protiv korupcije. Međutim, njihov uticaj zavisi od podrške jednog broja medijskih organizacija i istraživačkih instituta u rasponu od Balkanske mreže za istraživačko novinarstvo i Kosovskog pravnog instituta pa sve do Kosovskog instituta za istraživanje i razvoj politike, Instituta GAP i Grupe za pravne i političke studije. Postoje takođe mnoge lokalne organizacije koje su aktivne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost, npr. Ec ma Ndryshe u Prizrenu, Syri i Vizionit u Peći, INPO u Uroševcu itd.

Štaviše, OGD-i su preduzeli ozbiljne korake da formalizuju odnose između građanskog društva i javnih institucija. Najrelevantnija uspešna priča je usvajanje “Deklaracije” od strane

## REFORMA POLITIKE

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je građansko društvo aktivno uključeno u anti-korupcijske reformske inicijative?**

Uopšteno govoreći, građansko društvo aktivno radi sa vladom na politikama borbe protiv korupcije. Međutim,



Skupštine Kosova aprila 2014, koja unapređuje aktivniju ulogu građanskog društva u donošenju politika.<sup>76</sup> Skupština se deklaracijom zavetuje da bude otvorenija, kooperativnija i da pruža veću podršku građanskom društvu.<sup>77</sup>

Usvajanje Nacionalnog akcionog plana za period od 2014 – 2016. godine za Partnerstvo za otvorenu upravu (POU)<sup>78</sup> aprila 2014. godine pozitivan je korak napred koji ukazuje da vlada ima volju da postane transparentnija. Građansko društvo je aktivno u vršenju pritiska na strukture odlučivanja za usvajanje akcionog plana.<sup>79</sup> Sada će biti na vladi da obezbedi da se izdvoji budžet za njegovu primenu.<sup>80</sup> Do sada, Nacionalni akcioni plan nije sadržao nikakve konkretne radnje i rezultate u praksi.

Kancelarija za dobro upravljanje (KDU) preduzela je prve korake da obavi ulogu Sekretarijata Zajedničkog savetodavnog veća za primenu vladine strategije saradnje sa građanskim društvom.<sup>81</sup> Štaviše, Skupština Kosova usvojila je sveobuhvatnu strategiju informisanja i odnosa sa javnošću 2012. godine.<sup>82</sup> Ideja u osnovi ove strategije jeste da uključi građansko društvo u 'sveobuhvatan dijalog' i da poveća njihovu ulogu u donošenju politika.<sup>83</sup> Uprkos pozitivnom uticaju inicijativa na moguća poboljšanja, još uvek je rano rasuđivati o njihovom efektu u praksi. Pored toga, imenovala je službenika veze sa građanskim društvom. Ova osoba obavljaće ulogu osobe za kontakt za OGD-e koji su zainteresovani za rad Skupštine.<sup>84</sup>

Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom usvojena je 2013. Njena svrha je da obezbedi uključenost građanskog društva u proces donošenja politika i stvaranja sistema ugovaranja javnih usluga i finansijskog podržavanja OGD-a.<sup>85</sup> Primena ove strategije već je počela. Veće je uspostavljeno sa 29 članova, koji zastupaju kako vladu tako i građansko društvo. CiviKos i Kancelarija za dobro upravljanje ko-predsedavaće Većem a njegova uloga sačinjavaće se od praćenja i procene primene strategije.<sup>86</sup> Veće je održalo svoj prvi sastanak oktobra 2014. godine na kome su usvojeni propisi za sprovođenje strategije.<sup>87</sup>

## PREPORUKE

- > **Vlada treba da objavi informacije o iznosu javnih sredstava poklonjenih građanskom društvu i gde ova sredstva odlaze.**
- > **CiviKos treba da zahteva od svojih 150 OGD-a da budu transparentnije i da na godišnjoj osnovi stavljaju na raspolaganje javnosti svoje finansijske izveštaje i narative.**
- > **OGD-i treba da se ujedine više u borbi protiv korupcije, da se pozovu na izvučene pouke i priče uspeha i da pokrenu potencijalne projekte koji se bave borbom protiv korupcije iz nekoliko uglova.**

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 16.
- 2 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 16.
- 3 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 16.
- 4 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 5 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 14.
- 6 Intervju sa Taulantom Hoxhom, Kosovska fondacija za građansko društvo (KCSF), 26. januar 2015.
- 7 Službeni list. Zakon br. 04/L-057 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije. 09. septembar 2011. (Kliknite [ovde](#) za pristup linku). Član 9, str. 4.
- 8 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 9 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 12.
- 10 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 103.
- 11 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 14.
- 12 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 324.
- 13 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 27.
- 14 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 18.
- 15 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 19.
- 16 Intervju sa Burimom Ejupijem, Institut za razvoju politiku (INDEP), 24. jul 2015.
- 17 Selmanaj, Dirton. Kosovski demokratski institut (KDI). Fokus grupa. 8. jul 2015.
- 18 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 19 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 105.
- 20 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 21 Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ). Administrativno uputstvo br. 02/2012. Pružanje i sigurnost finansijske podrške za lokalne NVO-e tokom 2012. godine. 02. februar 2012.
- 22 Službeni list. Zakon br. 04/L-057 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije. 09. septembar 2011. (Kliknite [ovde](#) za pristup linku). Član 22, str. 12.
- 23 Ustav Republike Kosovo. Član 44, str. 12.
- 24 Ustav Republike Kosovo. Član 44, str. 12.
- 25 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2015, str. 14.
- 26 Službeni list. Zakon br. 04/L-057 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije. 09. septembar 2011. (Kliknite [ovde](#) za pristup linku). Član 10, str. 5.
- 27 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 17.
- 28 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 15.
- 29 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 30 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 31 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 32 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 33 Intervju sa anonimnim stručnjakom, 22. februar 2015.
- 34 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 16.
- 35 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija & Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 16.
- 36 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 103.
- 37 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 17.
- 38 Intervju sa Hajrullahom Çeku, Ec Ma Ndryshe, 29. oktobar 2014.
- 39 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 28.

|||||

- 40 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 28.
- 41 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 107.
- 42 USAID USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 107.
- 43 Intervju sa Valdete Idrizi, CiviKos, 15. oktobar 2014.
- 44 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 104.
- 45 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 10.
- 46 Intervju sa Valdete Idrizi, CiviKos, 15. oktobar 2014.
- 47 Intervju sa Burimom Ejupijem, Institut za razvojnu politiku (INDEP), 24. jul 2015.
- 48 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 34.
- 49 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 19.
- 50 Intervju sa Valdete Idrizi, CiviKos, 15. oktobar 2014.
- 51 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 104.
- 52 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 104.
- 53 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 42.
- 54 Intervju sa Valdete Idrizi, CiviKos, 15. oktobar 2014.
- 55 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 43.
- 56 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 42.
- 57 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 8.
- 58 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 105.
- 59 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 105.
- 60 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 15.
- 61 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 15.
- 62 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 15.
- 63 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 323.
- 64 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 323.
- 65 Krenar Gashi. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji. 2014, str. 324.
- 66 Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. Ko čuva čuvare? Forum 2015. Projekat KCSF. 2013, str. 9-10.
- 67 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 106.
- 68 USAID. Indeks održivosti OGD-a centralne i istočne Evrope i Evroazije za 2012. godinu. 16. izdanje. 23. jun 2013, str. 106.
- 69 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Saradnja Skupštine Kosova sa građanskim društvom. Mart 2013, str. 1.
- 70 Intervju sa Visarom Prebrezom, Koha Ditore, 2. februar 2015.
- 71 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 23.
- 72 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 23.
- 73 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 24.
- 74 <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/presscenter/articles/2014/09/12/anti-corruption-agency-holds-an-open-meeting-with-civil-society/> [pristupljeno 21. oktobra 2014].
- 75 Intervju sa Fidanom Kalajom, Fol, 30. oktobar 2014.
- 76 Skupština Kosova. Deklaracija. 3. april 2014, str. 1.
- 77 Skupština Kosova. Deklaracija. 3. april 2014, str. 1.
- 78 Republika Kosovo. Odluka Vlade o OGP. 29. april 2014, str. 7.
- 79 Intervju sa Fidanom Kalajom, Fol, 30. oktobar 2014.
- 80 Republika Kosovo. Odluka Vlade o OGP. 29. april 2014, str. 7.
- 81 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 22.
- 82 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Saradnja Skupštine Kosova sa građanskim društvom. Mart 2013, str. 1.
- 83 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Saradnja Skupštine Kosova sa građanskim društvom. Mart 2013, str. 1.
- 84 Hoxha, Taulant. Matrica za praćenje okruženja koje pogoduje razvoju građanskog društva: Izveštaj za Kosovo za 2013. Evropska unija& Balkan Trust Fund (BTD). 2014, str. 22.
- 85 Vlada: Kancelarija za dobro upravljanje. *Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom (2013 – 2017)*. Priština, 2013, str. 3.
- 86 Vlada: Kancelarija za dobro upravljanje. *Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom (2013 – 2017)*. Priština, 2013, str. 26.
- 87 Kabinet premijera. <http://www.kryeministri-ks.net/?page=1,9,4481> [pristupljeno 19. oktobra 2014].

|||||



# POSLOVNI SEKTOR

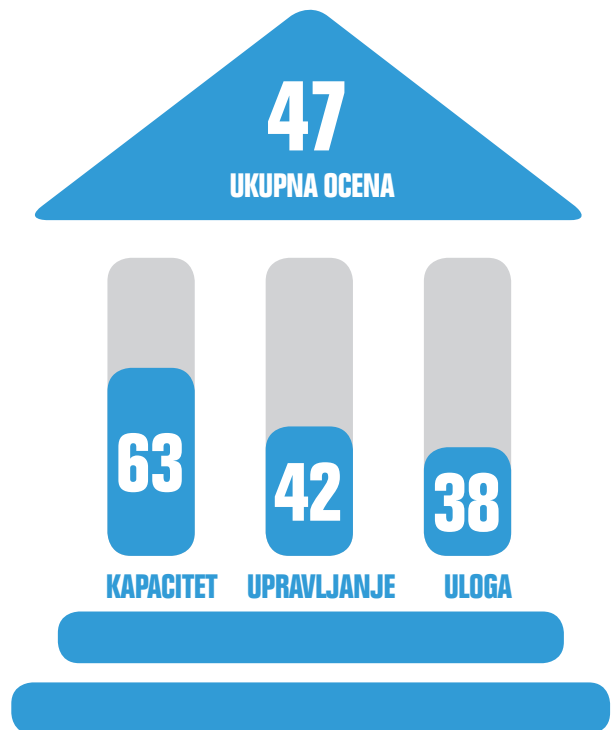
> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

**P**oslovni sektor na Kosovu skromno se poboljšao u poslednje četiri godine. Od izveštaja o Sistemu nacionalnog integriteta (SNI) za 2011. godinu, sa kritikama na račun nepotpunosti zakonskog okvira, sprovedene su mnogobrojne pravne reforme. Usvojene su određene zakonske odredbe koje zahtevaju od privrednih subjekata da budu transparentniji u ispunjavanju međunarodnih standarda finansijskoj izveštavanja. Danas su postupci za otpočinjanje poslovanja dosta jednostavniji a da otvorite preduzeće potrebno vam je manje od tri dana. Posledično, Kosovo je 2014. godine rangirano među privredama koje su se najviše poboljšale u smislu “lakoće poslovanja” prema oceni Svetske banke.

Međutim, u praksi, postoji još puno prostora za poboljšanje. Pitanje neformalne privrede i nedostatka vladavine prava i dalje zabrinjava. Čak i kada se registruje, privredni subjekat nije dobro zaštićen od strane države. Malo je verovatno da bilo kakva pretnja ili mito upućeni privrednom subjektu budu prijavljeni na sudu, pošto se smatra da nisu delotvorni i da su izloženi političkom uticaju.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu poslovnog sektora, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## POSLOVNI SEKTORI



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	100	50
	Nezavisnost	75	25
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	25
	Odgovornost	50	50
	Mehanizmi integriteta	25	25
<b>Uloga</b>	Uključenost u antikorupcijske politike	50	
	Podrška građanskom društvu	25	

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Poslovni sektor podlaže pravilima i postupcima koja utvrđuje Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) a koji su posebno propisani Zakonom o privrednim društvima koji je izmenjen i dopunjen jula 2011. Propisi zahtevaju od kompanija da se registruju pri MTI-u kao jedno od sledećih: inokosno preduzeće, ortakluk, ograničeni ortakluk, društvo sa ograničenom odgovornošću ili akcionarsko društvo.<sup>1</sup>

Zabeležen je uspon u upisu novih privrednih subjekata pri Agenciji za privredni registar Kosova (APRK). U Privrednom registru se vodi evidencija o svim registrovanim kompanijama.<sup>2</sup> U poslednje četiri godine, zabeležen je uzlazni trend novoregistrovanih preduzeća: 2012. godine u registar je upisano skoro 9,500 novih preduzeća dok je 2013. godine upisano skoro 12,000 preduzeća (od kojih su 2,500 registrovana kao društva sa ograničenom odgovornošću).<sup>3</sup>

Više od 40 procenata preduzeća skoncentrisano je u prestonici, Prištini.<sup>4</sup> Privredni subjekti podležu porezu na dohodak, porezu na dodatu vrednost i porezu na dobit korporacija. Takođe su dužni da plate poreske i penzijske doprinose svojih zaposlenih kao i bilo koju zakupninu koju plaćaju.<sup>5</sup> Paušalni porez na dobit korporacije od 10 procenata primenjuje se za sve registrovane privredne subjekte na Kosovu.<sup>6</sup>

Grupe sa članstvom koje zastupaju poslovne interese i dalje su aktivne u donošenju politika. Iste se mogu svesti pod tri kategorije: lokalne privredne komore (npr. Privredna komora Kosova, Privredna komora žena uspostavljena 2012<sup>7</sup>), i komore koje zastupaju lokalne i međunarodne privredne subjekte (npr. Američka privredna komora).<sup>8</sup> Neke od uglednih kompanija prisutnih na tržištu uključuje sledeće: Coca-Cola, FedEx, UPS, DHL, Deloitte, BoozAllen, Hertz, Century 21 i Microsoft.<sup>9</sup> Ne postoji nijedna međunarodna kompanija za hranu i ugostiteljstvo.<sup>10</sup>

U smislu članstva u međunarodnim organizacijama, Kosovo je članica Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svetske banke (SB), Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), i Razvojne banke Saveta Evrope.<sup>11</sup> Sve ove institucije i dalje podržavaju poslovnu zajednicu na Kosovu, sa ciljem da unaprede ekonomski razvoj.

# PROCENA

## RESURSI (PROPISI)



**U kojoj meri zakonski okvir pruža podsticajno okruženje za uspostavljanje i pokretanje biznisa?**

Izveštaj o SNI za 2011. godinu predstavio je zaključak da je zakonski okvir uopšteno povoljan za inokosna preduzeća. Glavni Zakon o privrednim društvima usvojen je septembra 2007. Zakon je uredio upis privrednih subjekata u registar kao i njihov rad i obaveze izveštavanja. MTI je glavna institucija koja treba da obezbedi da privredni subjekti poštuju zakon i poslovnik o radu (npr. registar i vremenski okvir itd.). Dva pitanja na koja je ukazano u izveštaju bili su (1) nedostatak sistema za elektronski upis u registar pri MTI, i (2) nedostatak propisa o izvršenju ugovora.

Zakonski okvir koji pruža podsticajno okruženje za poslovanje pretrpeo je reformu od 2011. Zakon o privrednim društvima izmenjen je 2011. godine pored novousvojenih zakona koji indirektno važe na poslovnu zajednicu. Ovi zakoni mogu se klasifikovati u dve grupe. Prva grupa sastavljena je od zakona o finansijskom izveštavanju, javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu (2011).<sup>12</sup> Drugu grupu sačinjavaju krivični zakonik, zakoni o sudovima i izvršenju (2013). Svetska banka<sup>13</sup> prepoznala je ova nastojanja da se uvedu poboljšanja i u skladu su sa EU iz perspektive EBRD-a.<sup>14</sup>

Zakon o privrednim društvima izmenjen je i dopunjen jula 2011. Većina izmena načinjenih u novom zakonu odnosi se na definicije, rokove, prekršaje i žalbene postupke i propisuju zahtev koji je sadržan u članu 9 da Agencija za privredne registre uspostavi Opštinsku kancelariju za registraciju.<sup>15</sup> Agencija za privredne registre MTI sprovodi aktivan proces upisa u registar, uvek u dobroj saradnji sa opštinskim kancelarijama. Ukidanje taksi i opštinskih radnih dozvola neke su od dodatnih reformi koje su omogućile Kosovu da dobije visoke ocene Svetske banke kada govorimo o lakoći poslovanja.<sup>16</sup> Kosovo se poboljšalo u Izveštaju Svetske banke o uslovima poslovanja za 2014. godinu za 12 mesta, bivajući 86. od 189 zemalja i postajući time jedna od 10 privreda koje su se najviše poboljšale.<sup>17</sup>



Zakon o Javno-privatnom partnerstvu (JPP) usklađen je uz podršku Evropskog saveta, u skladu sa *Acquis Communautaire* EU.<sup>18</sup> Zakon pruža zasebne definicije koncesije i JPP-a, i daje veću fleksibilnost u poslovanju stranim direktnim investicijama.<sup>19</sup> Što se tiče ostalih poboljšanja "uklonjena su prethodna ograničenja kada govorimo o dužini trajanja investicionih projekata i odredba koja omogućuje podnošenje predloga, koji prvobitno nisu traženi."<sup>20</sup> Poslednja promena više ne bi dozvoljavala da se bilo kakve duže aktivnosti nabavke realizuju van konkurentnog tržišnog procesa.

Novi krivični zakonik stupio je na snagu januara 2013. godine. On propisuje kazne u slučaju utaje poreza, povrede prava na intelektualnu svojinu, odredbe suzbijanja povereničkih i obvezničkih prevara, pranja novca i korumpiranih poslova.<sup>21</sup> Imajući u vidu novi krivični zakonik, načinjene su važne izmene u smislu jurisdikcije privrednih delatnosti. U osnovnim sudovima i apelacionom sudu uspostavljena su odeljenja za privredne poslove, shodno novom Zakonu o sudovima (u 2013).<sup>22</sup> Oni se bave rešavanjem privrednih sporova, u rasponu od stečaja do zaštite konkurencije i imovinskih prava.<sup>23</sup> Zakon o izvršnom postupku sada zahteva licenciranje privatnih izvršitelja za rešavanje privrednih sporova.<sup>24</sup>

jeni su opštinski centri za inkorporaciju, koji funkcionišu po principu sve-na-jednom-mestu.<sup>30</sup>

Postupci upisa privrednog subjekta u registar jednostavni su i jasni. Postoji ukupno pet koraka: otvaranje bankovnog računa u poreske svrhe (jedan dan)<sup>31</sup>, dobijanje potvrde o upisu u registar, odnosno potvrda o fiskalnom broju, porezu na dodatu vrednost i sertifikat privrednog subjekta (sedam dana)<sup>32</sup>, dobijanje pečata koji nije zakonski zahtevan (jedan dan)<sup>33</sup>, inspekcija poslovnih prostorija od strane poreskih organa, po potrebi (jedan dan)<sup>34</sup>, i upis zaposlenih za penzijske i poreske doprinose (jedan dan)<sup>35</sup>.

Na lokalnom nivou, kraće vreme potrebno za upis privrednog subjekta u registar dokumentovano je u Izveštaju o Indeksu konkurentnosti opština (IKO) za 2014. godinu. IKO zastupa gledišta 3,052 preduzeća i pruža opsežnu analizu ekonomskog upravljanja na opštinskom nivou, koliko delotvorno funkcionišu privredni subjekti i regulatorno okruženje na Kosovu.<sup>36</sup> Uspostavljanje Opštinskih centara za privredni registar (OCPR) pomoglo je da se olakša proces registracije. Oni nude mogućnost online upisa u registar u 28 opština, iako tek treba da se razrade u budućnosti.<sup>37</sup> Oni su umanjili vreme neophodno za registraciju jedne kompanije, na jedan dan za inokosna preduzeća i na tri dana za društva sa ograničenom odgovornošću i za akcionarska društva.<sup>38</sup>

## RESURSI (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

50

***U kojoj meri je u praksi moguće uspostaviti privredni subjekat i delotvorno poslovati?***

Od 2011. godine, poslovno okruženje se u praksi neznatno poboljšalo. Vlada je pokrenula reforme za pojednostavljivanje postupaka upisa u registar, smanjujući finansijski trošak i vreme potrebno za upis i ukidajući radne dozvole.<sup>25</sup> Prema APRK-u,<sup>26</sup> potrebno je manje od tri dana za dobijanje poslovnog sertifikata, pošto je zahtevan novim Zakonom.<sup>27</sup> Prema zvaničniku APRK-a, ovo je dosta manje vremena u odnosu na 54 dana koliko je ovaj postupak trajao pre četiri godine, za upis jednog privrednog subjekta.<sup>28</sup>

Proces upisa privrednog subjekta u registar poboljšao se u poslednje četiri godine. Kosovo je zauzimalo 42. mesto po osnovu *lakoće otvaranja preduzeća* u izveštaju Svetske banke za 2015. godinu.<sup>29</sup> U 2011, bilo je poteškoća u zamenjivanju fiskalnog broja poreskim što je iziskivalo inspekcije poreskih organa. Do 2014. godine fiskalni broj već je stupio na snagu, ukinuta je nadoknada za upis u registar i uspostav-

## NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri postoje zakonske garancije koje treba da spreče neželjeno spoljno uplitanje u aktivnost privatnog poslovnog sektora?***

Zakonske garancije za sprečavanje spoljnog uplitanja u aktivnosti privrednih subjekata neznatno su se poboljšale u poslednje četiri godine. Dva najznačajnija zakona koja su u tom smislu doneta 2011. godine bili su zakon o privrednim društvima i o trgovačkim markama. Organi MTI zaduženi za uređivanje poslovnog sektora jesu APRK i Kancelarija za industrijsku svojinu (KIS). APRK je odgovoran za registraciju novih kompanija, trgovačkih marki i inostranih kompanija.<sup>39</sup> Ona takođe prima godišnje finansijske izveštaje akcionarskih društava i društava sa ograničenom odgovornošću.<sup>40</sup> KIS je nezavisna upravna državna institucija koja je odgovorna za pravnu zaštitu izuma, trgovačkih marki, industrijskog dizajna i zaštićenih znakova.<sup>41</sup>

Žalbe u vezi sa bilo kakvim prekršajem, mogu se uputiti šefu Agencije za privredne registre u slučaju da agencija ne obavlja svoju zakonsku obavezu. Obrada žalbe traje do 15 dana od dana prijema.<sup>42</sup> Ukoliko se žalba ne razmotri u ovom roku, ona se podnosi Komisiji MTI-a koja je odgovorna da rešava primljene podneske.<sup>43</sup> Nakon što odobri žalbu, Komisija zahteva od šefa APRK-a da sprovede neophodne mere da ispravi njihov prvobitni propust.<sup>44</sup>

Kada govorimo o otvaranju preduzeća i njihovom radu, zakoni i propisi su jasni. Zakon o privrednim društvima propisuje sve zahteve za registraciju kao i zakonske odredbe koje uređuju pravno svojstvo i strukturu privrednih subjekata. Trgovačka imena moraju se upisati u registar i samim tim postaju zvaničan naziv pod kojim kompanija posluje. Trgovačke marke takođe su važne pošto su tesno povezane sa trgovačkim imenima. One su opcionalne ali ih je bitno upisati takođe, pošto garantuju isključivu upotrebu i zaštitu od bilo kakve odgovornosti.

Zakon o trgovačkim markama usvojen je avgusta 2011. Ovaj zakon u skladu je sa međunarodnim konvencijama i zakonima i praksama EU.<sup>45</sup> Trgovačke marke upisuju se i štite na vremenski period od 10 godina a zatim se mogu obnoviti na dodatnih 10 godina.<sup>46</sup> Zahtevi za nadoknadu štete pričinjene trgovačkoj marki propisani su članom 98 Zakona, koji glasi da "vlasnik trgovačke marke može pokrenuti tužbu protiv lica koje mu je izazvalo štetu."<sup>47</sup> Šteta može da se odnosi i na bilo kakvo korišćenje identične oznake, bez prethodne dozvole.<sup>48</sup>

Avgusta 2012. godine doneto je novo administrativno uputstvo o trgovačkim markama, koje je propisalo postupke za upis trgovačke marke u registar pri KIS-u.<sup>49</sup> Ovi postupci obuhvataju podnošenje zahteva, upis, prigovor i objavljivanje, promene u registru trgovačkih marki, obnavljanje, brisanje ... i sva druga pitanja u vezi sa zaštitom trgovačke marke od strane ove Kancelarije.<sup>50</sup>

upućivanja apela privrednim društvima i privatnim mrežama da postanu aktivnije u zastupanju interesa svojih poslovnih članova. Poreski i carinski organi izlagali su privredne subjekte pritisku prekomernim inspekcijama i izricanjem dodatnih naknada. Na primer, određena preduzeća doživljavala su temeljne fiskalne inspekcije samo zbog toga što nisu ulagala žalbu poreskim organima. Ili je od njih traženo da plate dodatne carinske dažbine za uvoz robe u zemlju.

Država je još uvek sklona da se upliće u poslovni sektor. Carinski i poreski organi i dalje vrše nepropisne inspekcije zbog činjenice da je ostvaren veoma mali napredak u jačanju njihovog odnosa sa poslovnom zajednicom.<sup>51</sup> Poslovna klima i dalje je izazovna iz jednog broja razloga koji se odnose na nepoverenje javnosti u (1) kvalitet sudskih presuda,<sup>52</sup> (2) poslove privatnog sektora,<sup>53</sup> i (3) ulogu vlade u privatizaciji DP-a.<sup>54</sup> Druga pitanja u vezi sa visokim kamatnim stopama, velikim dugovanjima i komplikovanim postupcima dobijanja poslovnog kredita,<sup>55</sup> samo su još više naglasila nesposobnost Skupštine da obrazuje vladu više od polovine godine u 2014.<sup>56</sup>

Neformalna privreda i dalje je prisutna, i u praksi zapravo samo podstiče korupciju. Nacionalna anketa predstavljena u Izveštaju o IKO za 2014. godinu pokazuje da je od 3,052 privredna subjekta 34 procenata iznelo da veruje da su nezvanični pregovori sa poreskim organima normalna pojava.<sup>57</sup> Takođe, procenat onih koji su izjavili da je davanje neformalnih isplata opštinskim službenicima za završavanje neke opštinske usluge od suštinske važnosti i dalje je veći u odnosu na ranije godine.<sup>58</sup>

Pojava zloupotrebe vlasti u transakcijama sa preduzećima daleko prevazilazi srazmere javnog sektora. U izveštajima se navodi da je zabeležen porast u broju onih koji su ponudili poklone i dodatne isplate kreditnim službenicima kako bi dobili kredit: 34 procenata ispitanika u 2012. godini slagalo se/izričito se slagalo sa ovom konstatacijom u poređenju sa 38 procenata iz 2013. <sup>59</sup> U jednom primeru koji se desio jula 2013, predstavnik poreske uprave uhapšen je zbog toga što je primio nezvaničnu isplatu od privrednih subjekata. Prema policijskom izveštaju, dati službenik tražio je od jednog broja preduzeća da koriste usluge knjigovodstva jedne konkretne firme, ili im je pretio da će u suprotnom biti predmet inspekcije/revizije.<sup>60</sup>

## NEZAVISNOST (PRAKSA)



### U kojoj meri je u praksi privatni poslovni sektor slobodan od neželjenog spoljnog uplitanja?

Izveštaj o SNI za 2011. godinu objasnio je na koji način sudovi nisu podržavali poslovnu zajednicu. Oni su bili spori i neuzvratni na potrebe kompanija, što je na kraju dovelo do

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće transparentnost u radu poslovnog sektora?***

Od 2011. godine ostvarene su manje zakonske reforme koje su doprinele da se stvori veća doza transparentnosti u poslovnom sektoru. Standardi finansijskog izveštavanja i sveobuhvatna pravila objavljivanja koja važe za privredne subjekte propisana su novim Zakonom o finansijskom izveštavanju iz 2013. godine. Ovi standardi izveštavanja važe na velike i/ili srednje poslovne subjekte. Zakon zahteva da se svi izveštaju pripremaju u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (MSFI). Ova konkretna zakonska odredba dodata je novom Zakonu o privrednim društvima.

U skladu sa Zakonom o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji, velika, srednja i mala preduzeća moraju da usvoje MSFI. Takođe, ista moraju da pripremaju konsolidovane finansijske izveštaje u skladu sa pravom EU. Obračunske knjige moraju da se vode na službenim jezicima Kosova i mora se koristiti evro kao valuta. Finansijske izveštaje velikih kompanija moraju revidirati firme za reviziju, dok izveštaje srednjih kompanija mogu revidirati firme za reviziju ili pojedinačni revizori.<sup>61</sup>

Srednja i velika preduzeća sa godišnjim neto prometom većim od 2 miliona evra moraju konsolidovati i podneti svoje finansijske izveštaje Kosovskom savetu za finansijsko izveštavanje (KSFI) u skladu sa Direktivom 78/660/EEC EU i MSFI.<sup>62</sup> Finansijske izveštaje mora revidirati licencirana revizorska firma<sup>63</sup> i moraju biti u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>64</sup> Po podnošenju ovih izveštaja KSFI-u, oni postaju sastavni deo registra koji se vodi na nivou zemlje.<sup>65</sup>

Registar "služi kao centralni izvor informacija o delatnosti velikih kompanija na Kosovu i njihovom finansijskom položaju."<sup>66</sup> Osmišljen je sa ciljem da unapredi "finansijsku transparentnost velikih komercijalnih kompanija koje ostvaruju značajan uticaj na privredu."<sup>67</sup> KSFI mora podneti vladi i objaviti svoj godišnji izveštaj o svom učinku i dostignućima ostvarenim u datoj godini.<sup>68</sup>

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

50

2015

75

***U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u radu poslovnog sektora?***

Generalno gledajući, privredni subjekti ne objavljuju javno svoje finansijske obračune ili izveštaje o svojoj delatnosti kao što je već naglašeno u izveštaju o SNI za 2011. Ovo je više nego potvrđeno u Izveštaju Svetske banke o "uslovima poslovanja" gde je Kosovo dobilo samo 5 od 9 bodova za "obim transparentnosti privrednih subjekata."<sup>69</sup> Uporedbe radi, Svetska banka rangira Bugarsku visoko kada govorimo o transparentnosti korporacija sa 8.5 poena i Republiku Češku na najnižem mestu sa 3.5 poena.<sup>70</sup>

Ovaj obim transparentnosti ne podrazumeva ništa više do šture informacije pružene na veb stranici Agencije za privredni registar MTI-a<sup>71</sup>. Informacije koje se objavljuju obuhvataju vrstu privrednog subjekta, ime vlasnika, broj zaposlenih, adresu i kontakt. Ove informacije ne ažuriraju se u većoj meri, pošto se to ne traži od preduzeća.<sup>72</sup> Veliki privredni subjekti, kao što su banke, osiguravajuća društva i tako dalje, i dalje podlažu reviziji i dužni su da podnesu svoje finansijske izveštaje poreskim organima. Međutim, prema Institutu Riinvest, sve što se prijavi ostaje zatvoreno i ne raspodeljuje se javnosti.<sup>73</sup>

Ne postoji nikakav pristup finansijskim podacima privrednih preduzeća. Ukoliko je neki ulagač zainteresovan da kupi deonice neke kompanije, on ili ona neće biti u mogućnosti da dobije pouzdane informacije o broju zaposlenih, godišnjem prometu, finansijskim gubicima itd.<sup>74</sup> Štaviše, Kosovo je u Izveštaju Svetske banke "Uslovi poslovanja" rangirano kao poslednja zemlja u regionu u smislu svoje strukture upravljanja korporacijama u poslovnoj zajednici.<sup>75</sup> Kosovo je takođe najgore rangirano kada govorimo o lakoći pristupa internoj poslovnoj dokumentaciji, sa 4 od mogućih 10 bodova.<sup>76</sup>

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2011

25

2015

50

*U kojoj meri postoje propisi i pravila o nadzoru poslovnog sektora i korporativnom upravljanju u individualnim kompanijama?*

Zakon o privrednim društvima definiše različite vrste poslovnih kompanija npr. akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću itd. i određuje zahteve za registraciju svakog subjekta. Što je još važnije, detaljno uređuje prava i obaveze vlasnika, upravnika, direktora i akcionara.<sup>77</sup>

Važna odredba koja je uvršćena u novi zakon odnosi se na odgovornost upravnika da podnosi Odboru izveštaje o svom radu. Član 184 promenjen je i glasi: "Svaki službenik ili direktor treba da izbegava stvarne i potencijalne sukobe između ličnih interesa i interese društva, dužan je da prijavi pred Upravnim odborom ili odlučujućom komisijom ... bilo koji lični ili finansijski interes."<sup>78</sup>

Iako ne postoji nikakva berza, rad banaka uređuje se Zakonom o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. Ovaj zakon uređuje sve finansijske delatnosti, uključujući zahteve u domenu kapitala i vlasništva i revizije i izveštavanja. Zakon je stupio na snagu maja 2012. godine ali su ga veoma ubrzo osporile organizacije građanskog društva i ombudsman, konkretno članove 90, 95, 110, 111 i 116.

Glavni član koji je osporilo građansko društvo bio je član 110. On je propisivao da "u slučaju likvidacije, svaki preostali darovan kapital treba da se vrati početnim donatorima ili da se podeli u dobrotvorne svrhe."<sup>79</sup> Godinama su se mikrofinansijske institucije vodile kao neprofitni subjekti, dok su u praksi delovali u svojstvu privatnih privrednih subjekata. Povrh toga, kao neprofitni subjekti, polagali su pravo da budu oslobođeni od mnogih poreza. Upravo iz tog razloga, pomenuti članovi proglašeni su neustavnim i preostali kapital ne može da se tretira kao neprofitni fond i treba da se vrati prvobitnom darodavcu.

Regulatorni finansijski organ koji nadgleda poslovni sektor je Odsek KSFI. Uloga KSFI-a je da odobrava i verifikuje da li su finansijski izveštaji poslovnih organizacija u skladu sa međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja.<sup>80</sup> Ostale odgovornosti KSFI-a podrazumevaju praćenje primene obračunskih i revizorskih postupaka i licenciranje računovođa i revizora.<sup>81</sup> Administrativno uputstvo o strukturi

i sadržaju finansijskih izveštaja (br. 2/2013) doneto je marta 2013. Njegov cilj je da predstavi strukturu i sadržaj godišnjih finansijskih izveštaja u skladu sa članovima 3 i 9 Zakona o računovodstvu, finansijskim izveštavanju i reviziji.<sup>82</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri u praksi postoji efikasno korporativno upravljanje u kompanijama?*

Korporativno upravljanje dobilo je veoma nisku ocenu u studiji o SNI za 2011. Razlog za to je da se izveštaj u velikoj meri bazirao na korporativnoj kulturi primećenoj u javnim preduzećima koja je okarakterisana kao vrlo politizovana. Na primer, političke stranke uglavnom imenuju članove odbora bez nekog verodostojnog radnog iskustva. Privatne kompanije su se takođe suočavale sa svojim problemima. Prema proceni sadržanoj u izveštaju o SNI-u za 2011, one su daleko od ispunjavanja međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja.

U poslednje četiri godine nije se poboljšalo korporativno upravljanje u privatnom sektoru. Ovo se odnosi na strukturu i procese upravljanja kompanijom, koji prema Institutu Riinvest nisu stabilni na Kosovu. Jedan od problema jeste da su odnosi između upravnika, direktora i akcionara suviše neformalni i dalje.<sup>83</sup> Samim tim, skoro i da ne postoji podela između upravljanja i vlasništva kada govorimo o odgovornosti.

Uprkos skromnim reformama ostvarenim u pravnom sistemu koji uređuje korporativno upravljanje, praksa još uvek dosta zaostaje. Standardi korporativnog upravljanja su niži od onoga što se smatra normalnim u Evropi.<sup>84</sup> Ovo je nešto što je lepo istaknuto na konferenciji koju je organizovala Mreža za društveno odgovorno poslovanje (CSR) juna 2014. Nedavnih godina, Međunarodna finansijska korporacija (IFC) uložila je trud u poboljšanja. Na primer, IFC je priredio priručnik o korporativnom upravljanju namenjen porodičnim preduzećima. Međutim, još uvek je prerano ocenjivati kakav su uticaj sve ove inicijative i usluge IFC-a ostvarile u praksi.

Podnošenje izveštaja Kosovskom savetu za finansijsko izveštavanje (KSFI) nije se značajno povećalo. Broj velikih komercijalnih kompanija koje su podnele svoje finansijske izveštaje KSFI-u povećao se samo za osam. Tokom 2012, samo 209 kompanija podnelo je svoje finansijske izveštaje

dok je 2013, samo 218 kompanija učinilo isto.<sup>85</sup> Ove brojke isključuju banke i osiguravajuća društva koja ne podležu Zakonu o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji.<sup>86</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2011

25

2015

25

*U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da omoguće integritet svih aktera u poslovnom sektoru?*

Mehanizmi koji važe na poslovni integritet nisu se ozbiljno poboljšali u poslednje četiri godine. Svaki nezakonit akt kažnjava se krivičnim i građanskim zakonom, kao što je na to ukazala studija SNI-a za 2011. godinu. Interni mehanizmi za prijavljivanje mita traženog od javnih organa sve su rasprostranjeniji. Mnoga preduzeća spoznala su da mito i prevare "mogu ozbiljno štetiti njihovom ugledu i poslovnim interesima."<sup>87</sup>

Kako bi povećala svoj integritet, mnoga preduzeća primenjuju sveobuhvatne interne politike koje propisuju određene neprihvatljive prakse.<sup>88</sup> Izveštaj iz ankete o IKO, ukazuje da je oko 41 procenata ispitanika istaklo da su doneli svoje interne kodekse etike, dok je 31 procenat usvojio politike u vezi sa mitom i korupcijom.<sup>89</sup> Međutim, veći broj kodeksa etike na papiru zabeležen je u privrednim društvima koja su više izložene odnosima sa međunarodnom zajednicom. One obuhvataju velike korporacije ili banke i osiguravajuća društva.

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2011

0

2015

25

*U kojoj meri je integritet svih aktera u poslovnom sektoru obezbeđen u praksi?*

Korupcija u poslovnoj zajednici i dalje sačinjava ozbiljan problem koji je istaknut u izveštaju o SNI-u za 2011. Mito je sagledan kao sredstvo za opstanak i način da preduzeća prodru u stvarni svet. Tenderi i javna nabavka takođe su istaknuti kao oblast koja zabrinjava i koja je posebno osetljiva na korupciju. Prema Kancelariji UN-a za borbu protiv droge i kriminala (u 2013), "preduzeća u proseku na svakih sedam nedelja plaćaju mito."<sup>90</sup> U skoro polovini slučajeva mita, mito su tražili javni službenici.<sup>91</sup>

Stopa preovlađivanja mita prekoračuje 3.2 procenata onih preduzeća koja su izjavila da ostvaruju kontakte sa javnim službenicima.<sup>92</sup> Ovo je procena koja je proračunata u uzorku od 3,052 preduzeća uzetom za anketu o IKO u kome je više od 90 procenata ispitanika istaklo da imaju kontakt (barem jedanput godišnje) sa javnim zvaničnicima ili službenicima.<sup>93</sup> Od onih koji su platili mito, u proseku 7.7 mita isplaćeno je javnim zvaničnicima u 12 meseci koji su prethodili anketi.<sup>94</sup> Prema izveštaju o anketi za IKO iz 2013. godine, glavna svrha zbog koje je dat mito bila je ili da se ubrza postupak (28.4 procenata) ili kao doprinos finalizaciji postupka (13.1 procenata).<sup>95</sup> Samo 23.9 procenata mita koje je isplaćeno nije poslužilo ni u kakvu konkretnu svrhu.<sup>96</sup>

Korupcija je glavna prepreka za privlačenje stranih investicija, kao što su ukazale Grupa Svetska banka i Međunarodna finansijska korporacija. Studija koja je objavljena 2014. godine, sačinjena je od ankete koja je izmerila percepcije 103 strane kompanije, od kojih su 72 već uložile na Kosovu dok su preostalih 31 bili potencijalni ulagači.<sup>97</sup> U ovom anketnom izveštaju, korupcija je ocenjena kao glavno negativno pitanje kada govorimo o percepcijama potencijalnih ulagača.<sup>98</sup> Oko 54 procenata ispitanika imalo je negativnu percepciju u vezi sa korupcijom.<sup>99</sup>

Pošto očigledno postoje negativne percepcije o korupciji u stranoj poslovnoj zajednici na Kosovu, ne predviđa se da će doći do nekih promena u bliskoj budućnosti. Nema nijednog slučaja u kome je vlada izrekla sankcije za mito. Izveštaj UN-a navodi da se "samo 3.7 procenata svih mita koja plaćaju preduzeća na Kosovu zapravo prijavljuje službenim vlastima."<sup>100</sup>

Iza neprijavlivanja mita stoji jedan broj razloga: bilo zato što bi bilo besmisleno to učiniti ili usled straha od odmazde.<sup>101</sup> Neprijavlivanje korupcije sugerise da postoji nedovoljna doza poverenja u javne organe.<sup>102</sup>

Postoji crna lista kompanija uključenih u korumpirane prakse. Međutim, ova lista je veoma kratka, sa samo tri kompanije koje se na njoj vode, a koje su prekršile pravila i postupke za javne nabavke a čija imena su objavljena na veb stranici TRN-a.<sup>103</sup>

Činjenica da su veća preduzeća uključena u korupciju čini skoro nemogućim bilo kakav trajni i delotvoran efekat delovanja protiv korupcije. Decembra 2014. godine, nekoliko vlasnika benzinskih pumpi uhapšeno je što nisu prijavljivali svoj porez i što su radili bez fiskalne kase.<sup>104</sup> Utaja poreza povezana je sa neformalnom privredom i *krijumčarenjem* stranih uvezenih proizvoda, u ovom slučaju nafte, utajom carinskih dažbina.<sup>105</sup>

## UKLJUČENOST U ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE

OCENA

2011

50

2015

50

**U kojoj meri je poslovni sektor aktivan u antikorupcijskim inicijativama domaće vlade?**

Upošteno govoreći, preduzeća i nisu toliko uključena u antikorupcijske politike. Prema Institutu Rinvest, za njih ne postoje nikakvi podsticaji da to i učine pošto je vladavina prava neuzvratna.<sup>106</sup> Poslovna udruženja relativno su uključeni na *ad-hoc* osnovi, npr. Američka privredna komora. Međutim, njihovi doprinosi svode se samo na par izjava i pokušaja zagovaranja kako bi se vlada pozvala na odgovornost. Do sada, vlada je retko odgovarala na njihove zahteve.

Antikorupcijske inicijative ponekada se razmatraju na sastancima i drugim aktivnostima između poslovne zajednice i vlade. Poslovne agencije i privredne komore neprestano ističu svoj glas kako bi predstavili zabrinutosti svojih članova u vezi sa korupcijom. Na primer, Američka privredna komora (AmCham) je krajem novembra 2014. objavila saopštenje kojim je osudila korupciju i pozvala vladu da ojača vladavinu prava i da stvori povoljnije poslovno okruženje za privlačenje stranih investicija.

Nijedno preduzeće nije pristupilo UN Global Compact. Ovo je inicijativa koja ima za cilj da podstakne preduzeća širom sveta da usvoje održive i društveno odgovorne politike i da podnose izveštaje o njihovoj primeni. Postoje samo tri neprofitna učesnika u ovoj mreži. Septembra 2014, registrovano je nacionalno poglavlje CCLP Worldwide.<sup>107</sup> U drugim susednim zemljama, broj učesnika je veći (Albanija sedam, Makedonija 20 i Srbija 77).<sup>108</sup>

## PODRŠKA GRAĐANSKOM DRUŠTVU

OCENA

2011

0

2015

25

**U kojoj meri poslovni sektor saraduje ili pruža podršku građanskom društvu u borbi protiv korupcije?**

Na Kosovu je uloga privatnog sektora nešto više usklađena sa građanskim društvom, nego što je to bio slučaj u 2011. godini. U poslednje četiri godine, privredni sektor postao je veći podržavalac inicijativa građanskog društva u borbi protiv korupcije. Oni se ustručavaju da podrže aktivnosti suzbijanja korupcije OGD-a, u finansijskom smislu. U međuvremenu, u mnogim slučajevima, preduzeća su uspostavila svoja udruženja i privredne komore. Kao takva, prisustvuju mnogim sastancima građanskog društva na kojima se razgovara o prioritetnim pitanjima i strategijama saradnje.

Bilo je nekih manjih inicijativa da se poboljša sektor društveno odgovornog poslovanja. Na primer, Kosovska mreža za društveno odgovorno poslovanje (CSR) uspostavljena je aprila 2011. Njena svrha je da poveća svest javnosti o društveno odgovornom poslovanju i da uključi prakse CSR u lokalne kompanije.<sup>109</sup> Ova mreža proširila se na skoro 25 članica, i obuhvata mnoge inostrane komercijalne banke, osiguravajuća društva, revizorske firme, kompanije za marketing i lance prehrambenih prodavnica.

Juna 2013. godine, dve kompanije, Meridian i SharrCem, dobile su evropske nagrade za CSR u Briselu. Nagrade je dodelila Evropska komisija za industriju i preduzetništvo za izvanredan rad u zajednici.<sup>110</sup> Mreža za CSR ima za cilj da promovise Načela globalnog uticaja UN-a (Global Compact Principles) u poslovnoj zajednici. Neka od ovih načela odnose se na rad, zapošljavanje i borbu protiv korupcije uključujući mito.<sup>111</sup>

Udruženja iz reda građanskog društva koja su nešto aktivnija obuhvataju Kosovsko udruženje bankara, Kosovsko udruženje za informaciono-komunikacionu tehnologiju, Udruženje osiguravajućih društava Kosova i Udruženje kosovskih izvoznika.<sup>112</sup> Mnoga od ovih udruženja već su se učlanila u Ekonomsko savetodavno veće koje je uspostavljeno decembra 2013. Njega sačinjavaju predstavnici Ministarstva finansija, Carine i Poreske uprave i njegova svrha je da radi na fiskalnoj reformi.<sup>113</sup>

Moraju se načiniti dalje procene ili analize u vezi sa načinom napredovanja korporativnog upravljanja, sa ciljem da se prevaziđe korupcija u poslovnoj zajednici. Ovaj pristup trebalo bi da pođe iznutra, što znači da bi preduzeća trebalo da počnu da razmišljaju van okvira svojih korporacija o tome kako da ispune potražnju svojih potrošača. Koncept društveno odgovornog poslovanja trebalo bi da odigra pozitivnu ulogu imajući u vidu par uspešnih priča koje su se već desile u poslednje četiri godine (npr. korporacija Rugova koja je pomogla udruženju Down Syndrome).

## PREPORUKE

- > Vlada treba da uspostavi integrisani online portal, između Poreske uprave Kosova i APRK-a, putem kojeg će se vršiti upis informacija o privrednim subjektima.
- > Ojačati saradnju između privrednih subjekata, carine i poreskih organa, različitim privrednim komorama koje zastupaju iste.



# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 KPMG. Ulaganje na Kosovo. 2014, str. 13.
- 2 KPMG. Ulaganje na Kosovo. 2014, str. 16.
- 3 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 13.
- 4 Američka privredna komora. Stanje preduzeća na Kosovu: Izazovi i mogućnosti za poslovanje na Kosovu. Jun 2014, str. 7.
- 5 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 27.
- 6 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.
- 7 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.
- 8 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.
- 9 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.
- 10 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.
- 11 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 3.
- 12 Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj. Strategija za Kosovo. 1. maj 2013, str. 4.
- 13 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 1.
- 14 Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj. Strategija za Kosovo. 1. maj 2013, str. 4.
- 15 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 9. 22. jul 2011, str. 4.
- 16 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 4.
- 17 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 4.
- 18 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 3.
- 19 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 3.
- 20 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 3.
- 21 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 7.
- 22 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 7.
- 23 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 7.
- 24 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 6.
- 25 Grupa Svetska banka. Pregled zemlje. Oktobar 2014, str. 8.
- 26 Intervju sa Gazmendom Mejinijem, Kosovska agencija za privredne registre, 5. februar 2015.
- 27 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 2. 22. jul 2011, str. 2.
- 28 Ibid.
- 29 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 18.
- 30 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 17.
- 31 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 20.
- 32 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 20.
- 33 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 21.
- 34 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 22.
- 35 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 22.
- 36 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 6.
- 37 Evropska komisija (EC). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 39.
- 38 Evropska komisija (EC). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 28.
- 39 KPMG. Ulaganje na Kosovo. 2014, str. 16.
- 40 KPMG. Ulaganje na Kosovo. 2014, str. 16.
- 41 Službeni list Republike Kosovo. Br. 12. Zakon br. 04/L-029. Zakon o patentima. Član 4. 29. avgust 2011, str. 3.
- 42 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 10.5. 22. jul 2011, str. 3.
- 43 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 10.6. 22. jul 2011, str. 3.
- 44 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 10.8. 22. jul 2011, str. 3.
- 45 KPMG. Ulaganje na Kosovo. 2014, str. 20.





- 46 Službeni list Republike Kosovo. Br. 10. Zakon br. 04/L-026. Zakon o trgovačkim markama. Član 45. 24. avgust 2011, str. 16.
- 47 Službeni list Republike Kosovo. Br. 10. Zakon br. 04/L-026. Zakon o trgovačkim markama. Član 98. 24. avgust 2011, str. 32.
- 48 Službeni list Republike Kosovo. Br. 10. Zakon br. 04/L-026. Zakon o trgovačkim markama. Član 8. 24. avgust 2011, str. 5.
- 49 Ministarstvo trgovine i industrije (MTI). Administrativno uputstvo br. 13/2012. 14. avgust 2014, str. 2.
- 50 Ministarstvo trgovine i industrije (MTI). Administrativno uputstvo br. 13/2012. 14. avgust 2014, str. 2.
- 51 Evropska komisija (EC). Izveštaj o napretku za Kosovo. Oktobar 2014, str. 33.
- 52 Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj. Strategija za Kosovo. 1. maj 2013, str. 4.
- 53 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 1.
- 54 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 1.
- 55 Prebreza, Visar. Bizneset, tëzhyturanëborxhe [Preduzeća u dugovima do grla]. Koha Ditore. 29. jul 2014, str. 1.
- 56 Koha Ditore. Ngërcipolitik ka shuar 1.600 biznese [Politički grč doveo do gašenja 1,600 preduzeća]. 4. decembar 2014, str. 4.
- 57 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 27.
- 58 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 31.
- 59 UBO Consulting& USAID. Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu. 2014, str. 12.
- 60 BotaSot. [http://time.ikub.al/Oad6d86202/cd4c1018dd3ff5eb6884a2a6b53bb840/Lajm\\_Arrestohen-dy-veta-per-keqperdorim-te-pozites-zyrtare-dhe-ryshfet.aspx](http://time.ikub.al/Oad6d86202/cd4c1018dd3ff5eb6884a2a6b53bb840/Lajm_Arrestohen-dy-veta-per-keqperdorim-te-pozites-zyrtare-dhe-ryshfet.aspx) [pristupljeno 10. januara 2015].
- 61 EBRD. Privredni zakoni na Kosovu. Jul 2013, str. 9.
- 62 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-014. Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji. Član 5. 26. avgust 2011, str. 4.
- 63 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-014. Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji. Član 5. 26. avgust 2011, str. 4.
- 64 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-014. Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji. Član 11. 26. avgust 2011, str. 6.
- 65 Ministarstvo finansija. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. Godišnji izveštaj za finansijske izveštaje za 2014. 24. novembar 2014, str. 2.
- 66 Ministarstvo finansija. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. Godišnji izveštaj za finansijske izveštaje za 2014. 24. novembar 2014, str. 2.
- 67 Ministarstvo finansija. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. Godišnji izveštaj za finansijske izveštaje za 2014. 24. novembar 2014, str. 2.
- 68 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-014. Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji. Član 17. 26. avgust 2011, str. 9.
- 69 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 55.
- 70 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 55.
- 71 <http://www.arbk.org/>
- 72 Intervju sa Gazmendom Mezinijem, Kosovska agencija za privredne registre, 5. februar 2015.
- 73 Intervju sa AlbanomHashanijem, Institut Riinvest, 5. februar 2015.
- 74 Intervju sa Gazmendom Mezinijem, Kosovska agencija za privredne registre, 5. februar 2015.
- 75 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 54.
- 76 Grupa Svetska banka. Uslovi poslovanja u 2015 – Ekonomski profil Kosova za 2015. 12. izdanje. 2015, str. 53.
- 77 EBRD. Privredni zakoni na Kosovu. Jul 2013, str. 9.
- 78 Službeni list Republike Kosovo. Br. 06. Zakon br. 04/L-006. Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima. Član 27. 22. jul 2011, str. 6.
- 79 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-093. Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. Član 110. 11. maj 2012, str. 64.
- 80 Službeni list Republike Kosovo. Br. 11. Zakon br. 04/L-014. Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji. Član 11. 26. avgust 2011, str. 6.
- 81 Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. <https://mf.rks-gov.net/en-us/DIVISIONS/Administrative-Division-of-Kosovo-Financial-Reporting-Council-KFRC> [pristupljeno 5. januara 2015].
- 82 Ministarstvo finansija. Administrativno uputstvo br. 2/2013 o strukturi i sadržaju finansijskih izveštaja. 20. mart 2013, str. 1.
- 83 Intervju sa AlbanomHashanijem, Institut Riinvest, 5. februar 2015.
- 84 Rashiti, Arsim. KosovaLive. <http://www.kosovalive360.com/standardet-e-qeverisjes-se-korporatave-ne-kosove-jane-te-uleta.html> [pristupljeno 7. januara 2015].
- 85 Ministarstvo finansija. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. Godišnji izveštaj za finansijske izveštaje za 2014. 24. novembar 2014, str. 2.
- 86 Ministarstvo finansija. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje. Godišnji izveštaj za finansijske izveštaje za 2014. 24. novembar 2014, str. 2.
- 87 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 33.
- 88 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova

|||||

kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 33.

89 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 33.

90 Biznis portal za borbu protiv korupcije. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/kosovo/general-information.aspx> [pristupljeno 22. decembra 2014].

91 Biznis portal za borbu protiv korupcije. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/kosovo/general-information.aspx> [pristupljeno 22. decembra 2014].

92 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 9.

93 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 9.

94 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 9.

95 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 9.

96 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 9.

97 Shaiqi, Kushtrim, Besnik Krasniqi, Baton Mati & Enver Gashi. Percepcije ulagača o poslovnom okruženju na Kosovu. IFC, Grupa Svetska banka & IQ Consulting. 31. januar 2014, str. 5.

98 Shaiqi, Kushtrim, Besnik Krasniqi, Baton Mati & Enver Gashi. Percepcije ulagača o poslovnom okruženju na Kosovu. IFC, Grupa Svetska banka & IQ Consulting. 31. januar 2014, str. 31.

99 Shaiqi, Kushtrim, Besnik Krasniqi, Baton Mati & Enver Gashi. Percepcije ulagača o poslovnom okruženju na Kosovu. IFC, Grupa Svetska banka & IQ Consulting. 31. januar 2014, str. 31.

100 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 10.

101 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 10.

102 Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. Privredna korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća. Beč. 2013, str. 63.

103 Telo za razmatranje nabavki. <http://oshp.rks-gov.net/?cid=1%2C120> [pristupljeno 11. decembra 2015].

104 Llapashtica, Liridon. Mungesa e arkavefiskalerritkontrabandën [Nestašica fiskalnih kasa povećava šverc]. Zëri. 11. decembar 2014, str. 8.

105 Llapashtica, Liridon. Mungesa e arkavefiskalerritkontrabandën [Nestašica fiskalnih kasa povećava šverc]. Zëri. 11. decembar 2014, str. 8.

106 Intervju sa Albanom Hashanijem, Institut Riinvest, 5. februar 2015.

107 UN GlobalImpact. <https://www.unglobalcompact.org/participant/38921-National-Chapter-of-CCLP-Worldwide-Republic-of-Kosovo> [pristupljeno 22. decembra 2014].

108 UN GlobalImpact. <https://www.unglobalcompact.org/participant/38921-National-Chapter-of-CCLP-Worldwide-Republic-of-Kosovo> [pristupljeno 22. decembra 2014].

109 Kosovska mreža za društveno odgovorno poslovanje. <http://csrkosovo.org/en-us/about-us> [pristupljeno 8. decembra 2015].

110 Kosovska mreža za društveno odgovorno poslovanje. <http://csrkosovo.org/en-us/about-us> [pristupljeno 8. decembra 2015].

111 UN. GlobalImpact. – 10 načela [file:///C:/Users/PC/Downloads/un\\_global\\_compact\\_principles.pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/un_global_compact_principles.pdf) [pristupljeno 12. januara 2015].

112 Savez kosovskih privrednih društava. <http://www.itg-rks.com/en-us/Helpful-Trade-Associations> [pristupljeno 23. decembra 2014].

113 Stejt department SAD-a. 2014 Izjava o investicionoj klimi – Kosovo. Jun 2014, str. 2.

|||||

|||||

|||||



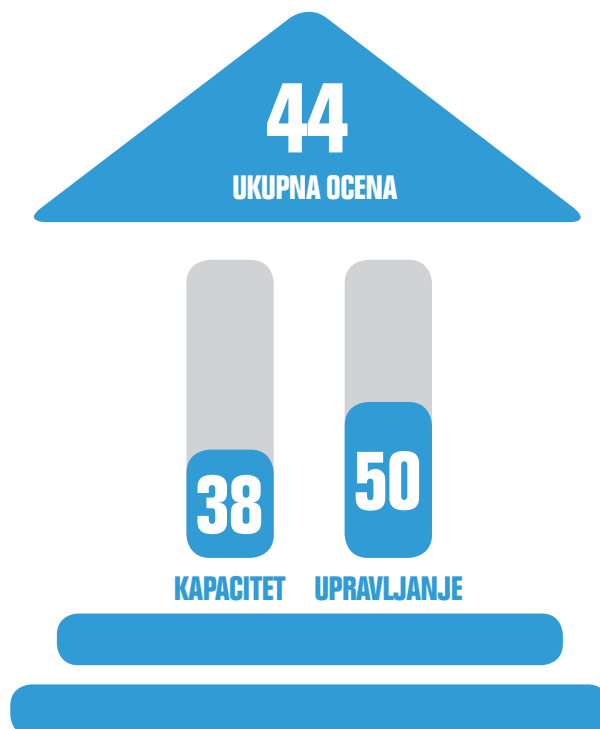
# PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

> |> > >< <><> ><> > ><>

# SAŽETAK

U načelu, zakonodavstvo koje uređuje preduzeća u državnom vlasništvu (DP) je zadovoljavajuće. U velikoj meri je u skladu sa načelima korporativnog upravljanja koje je odredila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Međutim, zakonodavstvo je daleko od toga da bude efikasno u praksi. Izvor problema uglavnom proističe od političkih stranaka na vlasti. One i dalje vrše uticaj na odlučivanje i korišćenje preduzeća u državnom vlasništvu za političke ambicije (npr. vršenje pritiska u javnim tenderima ili vršenje uticaja na imenovanje članova odbora/odbora direktora). Ovo negativno šteti institucionalnom učinku DP u pružanju komunalnih usluga građanima, uključujući vodosnabdevanje, telekomunikacije, električnu energiju i upravljanje otpadom. Takođe postoje poteškoće u naplati komunalnih potraživanja. Pošto skoro sva DP rade sa finansijskim gubicima obraćaju se Vladi za pomoć koja u većini slučajeva nije dovoljna da zadovolji njihove potrebe.

Grafikon predstavlja rezultate ostvarene u okviru svakog indikatora i pruža generalnu procenu DP-a, iz ugla njegovih kapaciteta, internog upravljanja i uloge. U nastavku ovog dela, sledi kvalitativna procena svakog indikatora.



## PREDUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU



	Indikatori	Propisi	Praksa
<b>Kapacitet</b>	Resursi	-	-
	Nezavisnost	75	0
<b>Upravljanje</b>	Transparentnost	75	25
	Odgovornost	75	25
	Mehanizmi integriteta	75	25

# STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Na Kosovu, na preduzeća u državnom vlasništvu (DP) se upućuje kao na preduzeća u javnom vlasništvu (JP). Za potrebe ovog istraživanja, društvena preduzeća neće se smatrati DP jer se ciklus njihove privatizacije privodi kraju.

Vlada kontroliše DP kroz potpunu, većinski ili značajno manjinsko vlasništvo. Oni predstavljaju značajan deo BDP-a, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije. DP su predmet Zakona o privrednim društvima, osim ako to nije uređeno drugačije zakonima o JP.<sup>1</sup> Reorganizacija, stečaj i likvidacija DP su takođe uređeni posebnim zakonskim aktima.<sup>2</sup> JP takođe podleže regulatornim zahtevima i odredbama važećih zakona na Kosovu.

DP su podeljena na centralnom i lokalnom nivou. Postoje 17 preduzeća u državnom vlasništvu na centralnom i 43 DP na lokalnom nivou.<sup>3</sup> Glavna DP na centralnom nivou uključuju Kosovsku energetska korporaciju (KEK), Kompaniju za snabdevanje i distribuciju električne energije (KEDS), Operatera prenosnog sistema i tržišta (KOSTT), Poštu i telekomunikacije Kosova (PTK), Železnice Kosova, Međunarodni aerodrom u Prištini, Vodoprivredno preduzeće Ibar-Lepenac i Radio-televiziju Kosova (RTK). Osim toga, postoje dve regionalne kompanije za navodnjavanje (Beli Drim i Radonjić) i šest regionalnih vodovoda u Prištini, Prizrenu, Đakovici, Peći, Gnjilanu i Mitrovici. Lokalna JP uključuju grejanje, vodu, otpad, autobuske stanice, hortikulturu i javna-stambena preduzeća.<sup>4</sup>

## PROCENA

### NEZAVISNOST (PROPISI)

OCENA

2015

75

***U kojoj meri pravni i regulatorni okvir za DP štiti nezavisni rad DP i garantuju jednaku konkurentnost između kompanija u državnom vlasništvu i kompanija u privatnom sektoru?***

Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu pruža zakonski okvir o *vlasništvu* i korporativnom upravljanju DP u skladu s

međunarodnim standardima.<sup>5</sup> DP mogu biti ili u vlasništvu centralne ili lokalne samouprave.<sup>6</sup> Preduzeća u vlasništvu na centralnom nivou su dužna da pružaju usluge u više od tri opštine jer u suprotnom bi trebalo da budu u lokalnom vlasništvu.

DP su organizovana kao deoničarska/akcionarska društva u skladu sa Zakonom o privrednim društvima.<sup>7</sup> Svi vlasnički interesi u bilo kojem DP moraju biti zastupljeni i evidentirani u deonicama.<sup>8</sup> Jedinica za politiku i nadzor JP (Jedinica za JP) pri Ministarstvu ekonomskog razvoja (MER) je zadužena za nadgledanje "svih fizičkih hartija od vrednosti koje predstavljaju akcije JP".<sup>9</sup> MER-u ili bilo kom vladinom subjektu nije dozvoljeno da se meša u svakodnevne aktivnosti DP.

Obaveze i odgovornosti DP u pogledu javnih usluga su jasno predviđene zakonima i propisima. U ostvarivanju prava deoničara, postoje dve razlike između preduzeća u državnom vlasništvu na centralnom i lokalnom nivou. U pogledu prethodnih, vlada uspostavlja Odbor ministara, a u pogledu poslednjih uspostavlja se Opštinski odbor deoničara u čijem sastavu je jedan od članova koga imenuje predsednik opštine, a dva člana imenuje Skupština opštine.<sup>10</sup>

Odbor direktora centralnog JP sastoji se ili od pet ili sedam članova.<sup>11</sup> Sa izuzetkom jednog člana, članove imenuje vlada nakon preporuke Odbora. Stalni sekretar određuje kriterijume za izbor. Uslovi su da bi članovi trebalo da budu visokokvalifikovani viši funkcioneri i da bi trebalo da budu iz sektora politike u kojoj dotični JP funkcionise odnosno posluje.<sup>12</sup> Jedan član kojeg ne imenuje vlada je izvršni direktor kojeg biraju članovi odbora.<sup>13</sup> Odbori lokalnih DP sastoje se od samo pet članova.<sup>14</sup> Četiri člana imenuju se na sastanku deoničara kao što je propisano Zakonom o privrednim društvima, dok petog člana bira Upravni odbor.<sup>15</sup>

Članovi odbora direktora moraju biti nezavisni. Niko ne može uticati na preporuke Odbora u utvrđivanju i preporučivanju potencijalnih kandidata Upravnog odbora.<sup>16</sup> Ovo je vrlo važno jer ima vrhovna ovlašćenja u donošenju odluka, posebno u izboru i razrešenju visokih zvaničnika DP, uključujući i izvršne/generalne direktore.

Oni koji ne ispunjavaju uslove da budu članovi odbora potpadaju pod sledeće kategorije: lice (1) trenutno ili je u poslednje tri godine bilo zaposleno u DP, (2) ima ili je imalo u poslednje tri godine finansijske odnose sa DP, (3) ima važne veze s drugim direktorima dotičnog JP, (4) predstavlja akcionara koji ima više od 10 odsto akcija sa pravom glasa, (5) služilo u Upravnom odboru više od devet godina i (6) podleže bilo kojem drugom pitanju o sukobu interesa.<sup>17</sup>

Najproblematičnija odredba odnosi se na to da li članovi odbora/direktori mogu da budu deo političke stranke. Zakon



propisuje da članovi Odbora ne mogu biti izabrani zvaničnici, politički naimenovani i donosioci odluka u bilo kojoj političkoj stranci u proteklih 36 meseci pre datumu njegove primene.<sup>18</sup> Ova odredba, međutim, ne isključuje pojedince koji su članovi političke stranke. Prema tome, postoji opravdani potencijal za stranačke aktiviste da se kandiduju i postanu direktori Upravnog odbora, što može ozbiljno ugroziti nezavisnost DP.

## NEZAVISNOST (PRAKSA)

OCENA

2015

0

**U kojoj meri je svakodnevni rad DP u praksi nezavisan od uplitanja države?**

DP su pod političkom kontrolom i operativno su neefikasna u praksi. Njima upravljaju političke stranke koje imaju direktan uticaj na aktivnosti i odluke koje se odnose na strateško i svakodnevno upravljanje. Na primer, političke stranke imaju konačnu reč u imenovanju, kontroli i smeni članova odbora/odbora direktora.<sup>19</sup> Stoga, u praksi odbori direktora nisu nezavisni pošto lični i politički interesi i/ili ambicije daleko prevazilaze javne ili institucionalne interese. Ipak, imaju diskreciono pravo da imenuju direktora preduzeća, koji takođe može biti politički povezan, član partije ili službenik koji će s pravom izvršiti naredbe sa vrha.<sup>20</sup>

Imenovanje glavnog izvršnog direktora PTK je nedavna studija slučaja političkog uplitanja u DP koju je prepoznala javnost i u većoj meri ispitalo građansko društvo i mediji. Njegov sadašnji glavni izvršni direktor<sup>21</sup> je šef ogranaka Demokratske partije Kosova u Prištini (PDK).<sup>22</sup> U prethodnom mandatu, bio je generalni direktor i izvršni direktor Aerodroma Priština od 2008. godine.<sup>23</sup> Njegovo imenovanje nije se samo smatralo političkim, nego i neprofesionalnim zbog njegove nestručnosti i nedostatka iskustva u delatnosti telekomunikacija.<sup>24</sup> Ovaj scenario koji uključuje PTK je uobičajeni među ostalim DP. U studiji koju je sproveo Institut GAP, šest od 17 ispitanih izvršnih direktora otvoreno je reklo dasu pripadali političkoj stranci.<sup>25</sup>

DP su izloženi *klijentelizmu* u razmeni dobara i usluga za političku podršku. Izvršni direktori su pod "neverovatnim pritiskom da potpišu ugovore, donesu odluke i sprovedu politiku odbora"<sup>26</sup> u ime kompanija ili interesnih grupa koje finansijski podržavaju političke stranke. Kao što je izvestio Čohu u pogledu finansijskih revizorskih izveštaja Centralne

izborne komisije (CIK), PTK služi kao veliki izvor prihoda za donatore političkih stranaka.<sup>27</sup> U skladu s tim, više od 23 miliona evra javnih tendera velike vrednosti otišlo je kompanijama koje daju svoj doprinos broju od pet političkih stranaka.<sup>28</sup> Izgleda da su DP odličan izvor zarade u javnim nabavkama, više nego što vlada ili sve druge institucije zajedno mogu da ponude. U 2014. godini, PTK i KEK su potrošili gotovo 100 miliona evra na ugovore o javnim nabavkama.<sup>29</sup>

Pored toga, izvršni direktori nemaju autoritet da se odupru političkim pritiscima na odluke zapošljavanja.<sup>30</sup> Prema studiji GAP-a, 42 odsto ispitanih izvršnih direktora je izjavilo da su bili pod pritiskom da zaposle osoblje na osnovu stranačke pripadnosti.<sup>31</sup> Na primer, PTK je prepoznat kao glavno mesto za zapošljavanje stotina pojedinaca koji su ili članovi ili službenici političkih stranaka.<sup>32</sup> Sve više zaposlenih na osnovu političkih veza, a ne zasluga utiče negativno na produktivnost preduzeća. Kao rezultat toga, većina, ako ne i sva DP rade sa velikim gubicima kako u smislu prihoda, tako i u smislu vrednosti.<sup>33</sup>

## TRANSPARENTNOST (PROPISI)

OCENA

2015

75

**U kojoj meri postoje odredbe za garantovanje transparentnosti u radu DP?**

Od DP se traži da budu otvorena u pogledu upravljanja i vlasništva. Odbor direktora se imenuje na osnovu transparentnog i otvorenog procesa upošljavanja.<sup>34</sup> Od DP se traži da pripreme plan poslovanja do 31. oktobra za narednu kalendarsku godinu.<sup>35</sup> Ovaj plan mora prvo da odobri Upravni odbor, a zatim se podnosi ministru/ vladi (Jedinici za JP) ili dotičnom Opštinskom deoničarskom odboru. Poslovni plan mora da obuhvati: poslovne i finansijske ciljeve, sredstva i postupke za realizaciju tih ciljeva i obaveze prema potrošačima i javnosti.<sup>36</sup>

DP su deoničarska društava i kao takva moraju da ispunjavaju zahteve finansijskog izveštavanja i načela revizije koji su propisani u Zakonu o privrednim društvima. Za potrebe izrade finansijskih izveštaja oni moraju to takođe da učine u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.<sup>37</sup> Finansijski izveštaji su predmet preispitivanja spoljnje revizije i konačno moraju da budu javno obavljani na internet stranici DP.<sup>38</sup>

Reviziju DP sprovodi nezavisan i kvalifikovani revizor.<sup>39</sup> Potrebno je da revizor da konačno mišljenje o istinitosti finansijskih izveštaja. On konačno podnosi dopis o upravljanju Jedinici za JP do maja naredne godine. I vlada i parlament mogu da angažuju revizora pored glavnog revizora.<sup>40</sup>

Jedinica za JP mora objaviti javno informacije za sva DP na svojoj veb stranici. To uključuje finansijske izveštaje, procene učinka, poslovne planove, odluke i podzakonska akta, plate direktora i službenika, broj i strukturu zaposlenih, materijalne informacije o svakoj povezanoj transakciji strane, ugovore o nabavci, obaveze javne službe, izjave o finansijskom interesu koje su dostavili direktori i službenici i spisak 10 najvažnijih dobavljača.<sup>41</sup>

Članovi odbora bilo kojeg DP-a su dužni u skladu sa zakonom da prijave svoju imovinu, poklone i prihode Agenciji za borbu protiv korupcije (Agencija).<sup>42</sup> U obrascu prijave moraju da evidentiraju iznos i izvore svojih prihoda, materijalne beneficije i finansijske obaveze.<sup>43</sup> Prijavlivanje imovine se vrši: prilikom preuzimanja javne funkcije, na zahtev Agencije i po završetku ili otpuštanja sa javne funkcije.<sup>44</sup>

regulatorna tela i dalje ne pružaju informacije o odlukama i projektima DP-a.<sup>49</sup> U ovom slučaju, Jedinica za JP nije efikasna u praćenju rada članova odbora (npr. osigurati da su bonusi članovi odbora stečeni na odgovarajući način i da se javni novac troši racionalno).<sup>50</sup>

U praksi, međutim, osim obavljanja opšte revizije i pružanja mišljenja, revizori ne preispituju ili procenjuju učinak DP.<sup>51</sup> Stoga, Jedinica za JP ne nudi nikakve informacije u javnosti u vezi sa radnim učinkom DP. DP podležu godišnjoj spoljnoj reviziji koju sprovodi nezavisan, nadležan i kvalifikovani revizor u skladu sa Zakonom o preduzećima u javnom vlasništvu. Revizor je dužan da dostavi Odboru i deoničarima (1) detaljan izveštaj finansijske procene, (2) finansijski položaj i učinak DP i (3) mišljenje o načinu na koji su pripremljeni i predstavljeni finansijski izveštaji DP.<sup>52</sup>

Visoki funkcioneri DP prijavljuju svoju imovinu Agenciji koja ih čini dostupnim javnosti. Do sada, Agencija nije prijavila nikakve probleme u pogledu obelodanivanja imovine DP. U 2014. godini, 100 odsto javnih funkcionera prijavilo je svoju imovinu i ukupno 296 visokih funkcionera.<sup>53</sup> Osim toga, izjave o sukobu interesa su objavljene javno na veb stranici Jedinice za JP. Međutim, biografije članova odbora nisu objavljene tako da javnost nije upoznata s time ko upravlja državnim preduzećima zemlje.

## TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **50**

*U kojoj meri postoji transparentnost DP u praksi?*

DP generalno nisu veoma transparentni u praksi. Ona koja su najproblematičnija u tom pogledu su preduzeća u lokalnim vlasništvu kao što je istakao Institut GAP u svojoj istraživačkoj studiji 2015. Konkretno, izveštaj se upućuje na mnoge poteškoće u pristupu finansijskim i godišnjim izveštajima lokalnih DP kako bi se procenilo njihovo postojanje i učinak.<sup>45</sup> Veoma veliki broj lokalnih DP nemaju veb stranice, i onda kad i imaju veb stranicu, finansijski i godišnji izveštaji se ne objavljuju.<sup>46</sup>

Centralna DP su nešto više transparentnija od lokalnih DP. To je zato što odgovaraju Jedinici za JP i podnose joj godišnje izveštaje, finansijske izveštaje i poslovne planove.<sup>47</sup> Prema izveštaju Kancelarije glavnog revizora, Jedinica za JP "je ostvarila napredak u pogledu transparentnosti podataka."<sup>48</sup>

Ipak, centralna DP su još uvek daleko od savršenog. Kao što je izvestio Çohu, u odnosu na PTK, tela za praćenje i

## ODGOVORNOST (PROPISI)

OCENA

2015 **75**

*U kojoj meri postoje pravila i zakoni koji uređuju nadzor DP?*

DP se bave time kako da u najvećoj mogućoj meri uvećaju vrednost preduzeća i vrednost deoničara.<sup>54</sup> Moraju da funkcionišu u skladu sa poslovnim strategijama i tretiraju jednako svoje deoničare.<sup>55</sup> DP su generalno dobro uređeni u pogledu toga kako treba njima upravljati i kome treba da budu odgovorni. Podnose izveštaj Ministarstvu ekonomskog razvoja i Jedinici za JP, a vlada podnosi izveštaj Skupštini na godišnjoj osnovi u pogledu načina na koji ove dve institucije vrše svoje nadležnosti i odgovornosti.<sup>56</sup> Skoro je gotovo isti slučaj sa DP u lokalnom vlasništvu. Opštinski odbor deoničara izveštava Skupštinu opštine svake godine o učinku DP.

Jedinicu za JP je osnovalo MER u svrhu podrške DP.<sup>57</sup> Ona priprema i podnosi analitičke izveštaje ministru i predložene procedure nadzora centralnih DP.<sup>58</sup> Takođe prikuplja infor-

macije o DP i nudi pomoć Odeljenju za budžet za bilo koje pitanje koje se odnosi na DP.<sup>59</sup> Ona podnosi izveštaj svim deoničarima o specifičnim problemima u vezi radnog učinka i upravljanja DP-a. Pored toga, mora da proceni učinak odbora na godišnjem nivou. To zahteva da svi službenici i članovi saraduju sa Jedinicom za JP tokom procene.<sup>60</sup> Jedinica za JP može angažovati stručne konsultantske firme za obavljanje procene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.<sup>61</sup>

Deoničari JP imaju pravo da vrše stalan i strog nadzor postupanja upravnog odbora i revizorskih odbora.<sup>62</sup> U svakom slučaju, ako DP ne ispuni svoje zacrtane ciljeve učinka u dve uzastopne godine, deoničari su dužni da „razmotre uklanjanje i zamenu Upravnog odbora ili većine njegovih članova.”<sup>63</sup> Osim toga, deoničari zahtevaju da Odbor pripremi i podnese detaljan izveštaj. Njih uglavnom interesuju tri mere: trendovi učinka u skladu sa poslovnim planom, oscilacije vrednosti imovine i nivo zadovoljstva potrošača kvalitetom usluga.<sup>64</sup> To su izveštaji koji se dostavljaju i objavljuju na internet stranici Jedinice za JP.<sup>65</sup>

Odbor direktora mora sprovesti sistematsku procenu svog rada. Ocena procene moraju se prijaviti ministru, u slučaju centralnog DP i Opštinskom odboru deoničara u slučaju lokalnih DP.<sup>66</sup> Svaki Odbor za reviziju se sastoji od tri direktora koje je izabrala vlada.<sup>67</sup> Njegova svrha je da proveri da li se poslovanje JP vrši zakonito i odgovorno u ime njegovih akcionara. Potrebno je da najmanje dva člana budu stručni u računovodstvu.

Deonice bilo kojeg JP se mogu prodati nakon što vlada donese odluku i većina parlamenta to odobri. Diskreciono pravo je Kosovskog odbora za privatizaciju da nastavi sa tenderskim postupcima u rasprodaji deonica.<sup>68</sup> Odbor se sastoji od pet ministara i njime upravlja profesionalni sekretarijat osnovan u okviru MER-a.<sup>69</sup> Tenderski proces treba da bude transparentan i konkurentan u skladu sa Zakonom o postupku za dodelu koncesija.<sup>70</sup>

zasluga. Kao posledica toga, odbori ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa ciljevima koje je odredila vlada i Jedinica za JP. Umesto toga, oni deluju više u ime stranačkih interesa ili interesnih grupa koji imaju političku i finansijsku moć.<sup>71</sup> Da bi DP funkcionisala, centralne i lokalne vlasti ih finansiraju radije na ad hoc osnovi nego da se fokusiraju na dugoročna poboljšanja infrastrukture i korporativnog učinka.<sup>72</sup>

KDI-TI kritikovao je učinak članova odbora. U svojoj proceni oni su izuzetno neprofesionalni i ne postoji mehanizam za unutrašnju kontrolu.<sup>73</sup> U skladu s tim, to je glavni razlog zašto DP nisu dobro poslovala ili čak posluju sa finansijskim gubicima. Ove nalaze potvrđuju mnoge lokalne organizacije građanskog društva (npr. Čohu, GAP) i Evropska komisija. Uzmite na primer delatnost telekomunikacija. PTK je u proteklih osam godina doživeo ozbiljan pad u pogledu prihoda i broja krajnjih korisnika.<sup>74</sup>

Jedinica za JP ocenjuje učinak odbora direktora. U svojoj proceni, odbori ne obavljaju svoj posao dobro.<sup>75</sup> Nažalost, vlada i dalje ne preduzima mere za imenovanje profesionalnih članova u odborima DP.<sup>76</sup> To je razlog zašto DP na ispunjavaju mnoge inicijative koje su propisane Zakonom. Na primer, izveštaje o zadovoljstvu potrošača odnosno korisnika ne završavaju mnoga DP. Od 22 zvaničnika DP sa kojima je razgovarao GAP Institut, sedam od njih je izjavilo da oni nisu pripremili takve izveštaje.<sup>77</sup> Ovi izveštaji moraju da se dostave Jedinici za JP do 31. marta za prethodnu godinu i trebao bi da se objave na internet stranici DP.<sup>78</sup>

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku, DP su neefikasni, a u poslednje dve godine, subvencije vlade su pale za 0,25 odsto BDP-a.<sup>79</sup> Ovo šteti finansijskom i operativnom učinku DP.<sup>80</sup> U 2014. godini, subvencije se iznosile 0,5 odsto dok su u 2012. iznosile 0,75 odsto BDP-a, koji pokriva energetiku, grejanje, vodosnabdevanje i transport.<sup>81</sup> Ipak, subvencije čine veliki procenat javnih sredstava koje raspoređuje vlada u skladu sa Zakonom o budžetu. U 2009-2013, DP su dobila 260 miliona evra od MER-a<sup>82</sup> 78 odsto od kojih je izdvojeno u obliku subvencija, a preostalih 22 odsto u kapitalnim investicijama.<sup>83</sup>

Većina DP posluje sa finansijskim gubicima (tehničkim i komercijalnim).<sup>84</sup> Prema GAP Institutu, “samo za preduzeća na centralnom nivou gubici su prevazilazili 500 miliona evra.”<sup>85</sup> GAP Institut takođe pokazuje da nema poboljšanja u pogledu širenja, kvaliteta i pokrivenosti usluga.<sup>86</sup> Dva najviše zabrinjavajuća pitanja sa DP su (1) ‘poteškoće/nemogućnosti naplate potraživanja i (2) privredni gubici DP. To su problemi koji su češći u vodovodnim i regionalnim komunalnim kompanijama.<sup>87</sup> Nenaplata dugovanja ima tri posledice: (1) uvećanje izlaganja problemima sa likvidnošću, (2) uticaj na kapitalne investicije i (3) povećanje cena usluga.<sup>88</sup>

## ODGOVORNOST (PRAKSA)

OCENA

2015 **25**

### U kojoj meri postoji efikasan nadzor DP u praksi?

U praksi, DP nisu odgovorna vladinim ili javnim interesima za svoje postupke. Političko uplitanje je izvor problema. U velikoj meri je koncentrisan na proces imenovanja članova odbora na osnovu stranačkih interesa, a ne profesionalnih

U vodovodnom sektoru, procenat nenaplaćenih računa za vodu prevazilazi 57 odsto na nacionalnom nivou što je zaostatak u pogledu proseka u razvijenim zemljama koji iznosi od 10 do 15 odsto.<sup>89</sup>Kada je reč o kompanijama za odvoz smeća, 39 odsto domaćinstava ne dobija nikakve usluge od kompanija koje odvoze smeće. Dobit PTK je u poslednje tri godine opala, glavni razlog je proces privatizacije i primena širokopojasne tehnologije konkurencije.<sup>90</sup> Broj korisnika fiksne telefonije je smanjen za 4 odsto u 2012-2013. <sup>91</sup> Iako je KEK poslovao dobro u smislu ostvarenog profita u poslednje dve godine, kompanija se i dalje suočava sa neizmirenim obavezama. U 2014. godini, deo duga je porastao sa 162 na 264 odsto njegovog kapitala.<sup>92</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PROPISI)

OCENA

2015

75

### *U kojoj meri postoje mehanizmi kako bi se osigurao integritet DP?*

Institucionalni integritet DP je generalno dobro uređen zakonom. Opšta pravila nabavke su propisana u Zakonu o javnim nabavkama i ona se jednako primenjuju na DP i preduzeća u privatnom sektoru. Nabavka je veoma važna za DP pošto su oni najveći potrošači javnih ugovora. Zakon isključuje svakog privrednog operatera koji je počinio teško delo korupcije, uključujući podmićivanje ili ozbiljno profesionalno nedolično ponašanje u poslednjih deset godina.<sup>93</sup>

Svaki pojedinac koji želi da se uključi u upravni odbor DP mora biti osoba od "priznatog integriteta."<sup>94</sup> Pored profesionalnog iskustva pojedinca, on ili ona ne sme da je prethodno osuđivan<sup>95</sup> Taj uslov predviđa da lice nikada nije osuđeno na sudu za bilo koje krivično delo ili građansku odgovornost, uključujući prevaru, korupciju, krađu, pranje novca i podmićivanje.<sup>96</sup> Stoga, u skladu sa zakonom, izuzetno je važno da članovi odbor ili odbori direktora imaju visok integritet jer oni imaju ključnu ulogu u donošenju odluka.

Odbor ima zakonska ovlašćenja da imenuje i razrešava funkcionere JP.<sup>97</sup> Svako JP ima sledeća četiri službenika: (1) izvršnog direktora, (2) blagajnika i glavnog finansijskog direktora, (3) generalnog korporativnog sekretara i (4) službenika za reviziju.<sup>98</sup> U međuvremenu, članovi/direktori JP su obavezni da prisustvuju obuci o korporativnom upravljanju. Ove obuke

organizuje jednom godišnje Jedinica za politiku i nadzor JP.<sup>99</sup> Svaki propust pohađanja se prijavljuje vladi, a dotični član će se smatrati nepodobnim za reizbor.<sup>100</sup>

DP podležu podzakonskim aktima ili politikama koje sadrže odredbe o mnogim pitanjima integriteta. Oni pokrivaju: (1) pravično i transparentno zapošljavanje i procenu učinka, (2) praćenje i kontrolu sukoba interesa i (3) praćenje, izveštavanje i odobravanje postupaka o transakcijama povezane strane.<sup>101</sup> Odgovornost je ministarstva da stvori model podzakonskih akata i osigura da ih uspešno integrišu DP.

Od DP se traži da pripreme i usvoje Etički kodeks i da primene korporativno upravljanje posvećeno ostvarivanju najviših standarda korporativnog ponašanja.<sup>102</sup> Oni moraju biti detaljni u davanju jasnih uputstava o očekivanom ponašanju direktora, službenika, radnika i savetnika.<sup>103</sup> Etički kodeks mora biti u skladu s modelom koje je stvorilo Ministarstvo za ekonomski razvoj, a koji mora biti u skladu sa važećim zakonima i međunarodnim standardima korporativnog upravljanja.<sup>104</sup>

Postoje mnoge zakonske odredbe koje ograničavaju članove/direktore i službenike od aktivnosti lobiranja DP. U Zakonu se isključivo kaže da ne mogu prisustvovati i pokušavati da utiču na bilo koji sastanak, raspravu, pregovaranje ili odluke o pitanjima koja se tiču njihovog ličnog [finansijskog] interesa.<sup>105</sup> Da bi se izbegli sukobi interesa, potrebno je da obelodane svoje lične interese u Upravnom odboru u pogledu svojih konkurenata, kreditora, dobavljača i kupaca.<sup>106</sup>

Pravilnici o sukobu interesa i prijavljivanju imovine čine preventivne mere uređene zakonom. Po definiciji, sukob interesa odnosi se na privatne koristi koje mogu uticati na objektivnost, legitimnost i transparentnost službene dužnosti policijskog službenika.<sup>107</sup> Glavne zakonske odredbe koje se odnose na sukob interesa podrazumevaju razmenu darova i nagrada.<sup>108</sup> Napori da se reguliše sukob interesa kao krivično delo nisu uspeli nekoliko puta, poslednji put maja 2015. zbog neizvesnih razloga. Savet Evrope ukazuje na to da postoji dilema da li se krivični postupak (represalija) i upravni postupak (prevencija) međusobno isključuju ili ne.<sup>109</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

OCENA

2015

25

### U kojoj meri je integritet DP osiguran u praksi?

Integritet DP se uopšte ne sprovodi u praksi. DP rade daleko od onoga što Smernice OECD-a preporučuju, a to je da država treba da igra pozitivnu ulogu u poboljšanju korporativnog upravljanja i učinka DP.<sup>110</sup> Nedostatak transparentnosti i odgovornosti DP predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih načela OECD smernica. Međutim, što se tiče integriteta, javlja se više problema posebno u odnosu na korporativno upravljanje i javne nabavke.

U mnogim DP, osoblje i službenici nisu dobro informisani o postojanju i važnosti Kodeksa korporativnog upravljanja. Njihovu primenu u velikoj meri preporučuje OECD za potrebe uzbuđivača i poučavanja zvaničnika kako da se ponašaju.<sup>111</sup> Čohu je primetio u svom nedavnom istraživanju da DP u sektoru telekomunikacija ne poštuju dobre prakse OECD-a zbog privatnih interesa političkog i poslovnog sektora.<sup>112</sup> Sve u svemu, postoji niz DP-a koja nemaju Etički kodeks ili Kodeks korporativnog upravljanja. U studiji GAP Instituta u 2014. godini, od 22 DP sa kojima je obavljen razgovor, dva nisu imala Etički kodeks, a tri nisu imali Kodeks korporativnog upravljanja.<sup>113</sup>

Direktori/članovi DP su skloni mnogim sukobima interesa. Pošto se od njih traži da budu minimalno uključeni u aktivnosti i poslovanje preduzeća, skoro da se podrazumeva da mogu nađu drugo privremeno, honorarno ili stalno zaposlenje. Kao što je objavljeno u izveštaju Evropske komisije o napretku za 2013., bilo je preko 1.400 slučajeva visokih zvaničnika, uključujući i mnoge direktore odbora DP, koji su imali višestruke funkcije finansirane iz javnog budžeta.<sup>114</sup> To je nepravedno s obzirom na nivo plate koju primaju i upoređujući to sa utrošenom ograničenom količinom posla koji obavljaju na aktivnosti DP. Oni se sastaju najviše dva puta mesečno<sup>115</sup> i primaju platu u iznosu do 750 evra u zavisnosti od kategorije DP.<sup>116</sup> Kao što je i navela Kancelarija glavnog revizora, većina članova Odbora se bave primarnim radom u privatnom ili javnom sektoru.<sup>117</sup>

Što se tiče prijavljivanja prihoda i imovine ABPK-u, odbori direktora i drugi visoki zvaničnici prijavljuju svoju imovinu na redovnoj osnovi. U 2014. godini, 296 visokih zvaničnika

DP (100 posto) su prijavili svoje prihode i imovinu ABPK.<sup>118</sup> Međutim, kao što je ponovljeno u prethodnim izveštajima ovog stuba, ABPK ima svoja ograničenja u pogledu potvrđivanja njihovih izvora, što je gotovo nemoguće istražiti i kazniti.<sup>119</sup> Osim toga, DP nisu potpisali nikakve paktove o integritetu koji su prema Transparency International "alat za sprečavanje korupcije u javnom ugovaranju."<sup>120</sup> Ovaj alat zahteva da se vladin izvođač radova i kompanija saglase da se uzdrže od uzimanja ili davanja mita, dosluha i drugih koruptivnih praksi.

Umesto toga, DP zajedno sa drugim javnim institucijama biraju da sklope pojedinačne ugovore sa kompanijom. Ovo postaje problem s obzirom da su DP relativno skloniji korupciji u javnim nabavkama, jer su jako politizovana i troše najveći deo državnog budžeta na javne ugovore. U 2014. godini, KEK je potrošio 45,2 miliona evra, a PTK 54,3 miliona evra za kupovinu roba i usluga.<sup>121</sup> Telo za razmatranje nabavki navodi da je u 2014. godini bilo 34 žalbena ugovorne aktivnosti KEK<sup>122</sup> i 27 žalbi u vezi ugovornih aktivnosti PTK<sup>123</sup>.

Preduzeća u oblasti energetike i telekomunikacija su bila jako kritikovana zbog favorizovanja određenih privrednih subjekata u tenderskim postupcima. Primer vredan pomena je KEK koji je dao ugovor vredan 6,8 miliona evra vrlo kontroverznoj kompaniji pod nazivom "Sigurnosni kod" za pružanje usluga obezbeđenja. Kompanija u pitanju je u vlasništvu bliskog rođaka i bivšeg telohranitelja sadašnjeg predsednika opštine Srbica koji je priznat kao najuticajniji politički lider i ratni veteran u zemlji. Ti pojedinci su bili optuženi za korupciju od strane državnog tužioca pre dve godine za isti tender.<sup>124</sup> Daleko najgore, Čohu je kritikovao PTK u odnosu na revizorski izveštaj CIK-a za davanje javnih tendera visoke vrednosti kompanijama koje su donatori političkih strana-ka.<sup>125</sup>

## PREPORUKE

- > Skupština bi trebalo da izmeni Zakon o DP kako bi se liderima i članovima političkih partija zabranilo da postanu članovi odbora.
- > Vlada bi trebalo da poveća/ojača finansijske i ljudske resurse u Jedinici za JP uključivanjem najmanje četiri dodatna člana stručnog osoblja kako bi se obavile dužnosti propisane Zakonom.
- > DP bi trebalo da učine javnim biografije članova/direktora odbora i rezultate procene njihovog radnog učinka.
- > Vlada i Skupština treba da vrše aktivniju ulogu u pozivanju na odgovornosti disciplinskog kažnjavanja odbora i uprava DP-a koji ne ostvaruju dobar učinak.
- > DP bi trebalo da angažuju stručne istraživačke firme za ispitivanje i merenje zadovoljstva potrošača u ime svakog DP.

# ZAVRŠNE NAPOMENE

- 1 Službeni list Republike Kosovo br. 10, Zakon br. 05/L-009, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 5, 7. maj 2015. god, str. 2.
- 2 Službeni list Republike Kosovo br. 10, Zakon br. 05/L-009, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 5, 7. maj 2015. god, str. 2.
- 3 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 23, Prilog 1 i 2, 30. maj 2012. god, str. 6-9.
- 4 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 23, Prilog 1 i 2, 30. maj 2012. god., str. 6-9.
- 5 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 1, 15. jun 2008, str. 1.
- 6 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 3, 15. jun 2008, str. 3.
- 7 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 4, 15. jun 2008, str. 4.
- 8 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 4, 15. jun 2008, str. 4.
- 9 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 4, 15. jun 2008, str. 4.
- 10 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 5, 15. jun 2008, str. 4.
- 11 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 15, 15. jun 2008, str. 8.
- 12 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 15, 15. jun 2008, str. 8.
- 13 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 15, 15. jun 2008, str. 8.
- 14 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 16, 15. jun 2008, str. 10.
- 15 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 16, 15. jun 2008, str. 10.
- 16 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 15, 15. jun 2008, str. 9.
- 17 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17, 15. jun 2008, str. 11.
- 18 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17, 15. juna 2008. god, str. 11.
- 19 Intervju sa Beratom Thaqijem, GAP Institut, 25. jun, 2015. godine.
- 20 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015, str. 27.
- 21 G. Agron Mustafa je bio izabran kao izvršni direktor PTK, 19. februara 2015.
- 22 Oluri, Parim i Mimoza Kqiku, PDK Ruan kontrollin në PTK [PDK zadržava kontrolu nad PTK]. Gazeta Jeta në Kosovë. <http://gazetajnk.com/?cid=1.2.9647> [pristupljeno 17. jula 2015].
- 23 Oluri, Parim i Mimoza Kqiku, PDK Ruan kontrollin në PTK [PDK zadržava kontrolu na PTK], Gazeta Jeta në Kosovë. <http://gazetajnk.com/?cid=1.2.9647> [pristupljeno 17. jula 2015].
- 24 Intervju sa Beratom Thaqijem, GAP Institut, 25. jun, 2015. god.
- 25 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015, str. 15.
- 26 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015, str. 10.
- 27 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka. Çohu. 2015, str. 23.
- 28 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka. Çohu. 2015, str. 24.
- 29 Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), Izveštaj o aktivnostima javne nabavke za 2014, februar 2015. str. 40-44.
- 30 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015. god, str. 19.
- 31 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015. god, str. 18.
- 32 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka, Çohu. 2015, str. 11.
- 33 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka, Çohu. 2015, str. 11.
- 34 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 21, 15. jun 2008, str. 14.
- 35 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 30, 15. jun 2008. god, str. 18.
- 36 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 30, 15. jun 2008. god, str. 18.
- 37 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 14, 15. jun 2008. god, str. 8.
- 38 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015. god, str. 18.
- Bajrami Lorik, PTK, Od svitanja do sumraka, Çohu, 2015, str. 11.
- Bajrami Lorik, PTK, Od svitanja do sumraka, Çohu, 2015, str. 11.



- Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 21, 15. jun 2008, str. 14.
- Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 30, 15. jun 2008. god, str. 18.
- Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 30, 15. jun 2008. god, str. 18.
- Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o javnom vlasništvu preduzeća, član 14, 15. jun 2008, str. 8.
- 39 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 19, 30. maj 2012. god, str. 5.
- 40 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 19, 30. maj 2012. god, str. 5.
- 41 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 37, 15. jun 2008, str. 22.
- 42 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br.04/ L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju poreklu i kontroli poklona svih državnih službenika, član 1, 14. septembar 2011.god., str. 1.
- 43 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br.04/ L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju porekla i kontroli poklona svih državnih službenika, član 5, 14. septembar 2011.god., str. 3.
- 44 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br.04/ L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju porekla i kontroli poklona svih državnih službenika, član 6, 14. septembar 2011.god, str. 4.
- 45 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 5.
- 46 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015.god, str. 23.
- 47 Intervju sa Beratom Thaqijem, GAP Institut, 25. jun, 2015. godine.
- 48 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji naknada odbora direktora javnih preduzeća na centralnom nivou za period 2009-2012, avgust 2014. god, str. 16.
- 49 Bajrami Lorik. PTK: Od jutra do mraka, Çohu, 2015, str. 11.
- 50 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji naknada odbora direktora javnih preduzeća na centralnom nivou za period 2009-2012, avgust 2014. god, str. 16.
- 51 Intervju sa Beratom Thaqijem, GAP Institut, 25. jun, 2015. god.
- 52 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 33, 15. jun 2008, str. 19.
- 53 Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, mart 2015.god, str. 20.
- 54 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 12, 15. jun 2008, str. 7.
- 55 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 12, 15. jun 2008, str. 7.
- 56 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 8, 15. jun 2008, str. 6.
- 57 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 37, 15. jun 2008, str. 22.
- 58 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 37, 15. jun 2008, str. 22.
- 59 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 37, 15. jun 2008, str. 22.
- 60 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 28, 15. jun 2008, str. 17.
- 61 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 28, 15. jun 2008, str. 17.
- 62 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 7, 15. jun 2008, str. 5.
- 63 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 7, 15. jun 2008, str. 5.
- 64 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 18, 30. maj 2012. godi.,str. 5.
- 65 Službeni list Republike Kosovo br. 10, Zakon br. 05/L-009, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 7, 7.maj 2015, str. 2.
- 66 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 28, 15. jun 2008, str. 17.
- 67 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 24, 30. maj 2012. godi.,str.15.
- 68 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 9, 15. jun 2008, str. 6.
- 69 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 9, 15. jun 2008, str. 6.
- 70 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 9, 15. jun 2008, str. 6.
- 71 KDI, (Ne) zavisne agencije i preduzeća u javnom vlasništvu na Kosovu, 2014, str. 32.
- 72 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god., str. 10.
- 73 KDI, (Ne) zavisne agencije i preduzeća u javnom vlasništvu na Kosovu., 2014, str. 35.
- 74 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka, Çohu. 2015, str. 11.
- 75 KDI, (Ne) zavisne agencije i preduzeća u javnom vlasništvu na Kosovu. 2014, str. 31.
- 76 KDI, (Ne) zavisne agencije i preduzeća u javnom vlasništvu na Kosovu 2014, str. 31.
- 77 GAP Institut. Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god., str. 27.
- 78 Službeni list Republike Kosovo br. 13, Zakon br. 04/L-111, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima u javnom vlasništvu, član 16, 30. maj 2012. god.,str.5.
- 79 Evropska komisija (EK), Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. god., str.24.
- 80 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god., str. 5.





- 81 Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. god., str.24.
- 82 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 10.
- 83 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 10.
- 84 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 5.
- 85 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 3.
- 86 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 3.
- 87 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 17.
- 88 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 17.
- 89 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 3.
- 90 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 7.
- 91 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 7.
- 92 GAP Institut, Javna preduzeća: Zakonodavstvo i saradnju sa zvaničnim institucijama, januar 2015. god, str. 7.
- 93 Službeni list Republike Kosovo br.18, Zakon br. 04/ L-042, Zakon o javnim nabavkama, član 65, 19. septembar 2011, str. 45.
- 94 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17. 15. jun 2008, str. 12.
- 95 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17. 15. jun 2008, str. 12.
- 96 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17. 15. jun 2008, str. 12.
- 97 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 21, 15. jun 2008, str. 14.
- 98 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 21, 15. jun 2008, str. 14.
- 99 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17, 15. jun 2008, str. 12.
- 100 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 17, 15. jun 2008, str. 12.
- 101 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 34, 15. jun 2008, str. 20.
- 102 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 35, 15. jun 2008, str. 21
- 103 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 35, 15. jun 2008, str. 21
- 104 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 35, 15. jun 2008, str. 21
- 105 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 35, 15. jun 2008, str. 21
- 106 Službeni list Republike Kosovo br. 31, Zakon br. 03/L-087, Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu, član 35, 15. jun 2008, str. 21
- 107 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-051, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, član 6, 14. septembar 2011, str. 3.
- 108 Službeni list Republike Kosovo br. 16, Zakon br. 04/L-051, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, član 9, 14. septembar 2011, str. 4.
- 109 Savet Evrope, Izveštaj procene o poštovanju međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije (BK), Ciklus I, PECK, april 2015. god, str. 16.
- 110 OECD, Smernice za korporativno upravljanje državnim vlasništvom, 2005, str. 10.
- 111 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015. god, str. 24.
- 112 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka, Çohu, 2015, str. 11.
- 113 GAP Institut, Upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu, januar 2015. god, str. 24.
- 114 Evropska komisija (EK), Izveštaj o napretku Kosova, oktobar 2014. god, str. 15.
- 115 Intervju sa Beratom Thaqijem, GAP Institut, 25. jun, 2015. god.
- 116 Vlada Republike Kosovo, Odluka br. 01/119, 13.mart 2013.
- 117 Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji naknada direktora Upravnog odbora u javnim preduzećima na centralnom nivou za period 2009-2012, avgust 2014. god, str. i.
- 118 Agencija za borbu protiv korupcije, Godišnji izveštaj za 2014, mart 2015, str. 20.
- 119 Ademi, Altin, Arton Demhasaj i Lorik Bajrami, Širenje krize: Analiza o prijavljivanju imovine - Kontrola i tačnost podataka, Çohu, 2. februar 2015, str. 8.
- 120 Transparency International, [https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity\\_pacts/3/](https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/3/) [pristupljeno 13. jula 2015].
- 121 Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), Izveštaj o aktivnostima javnih nabavki za 2014, februar 2015, str. 40-44.
- 122 Telo za razmatranje nabavki (TRN), Godišnji izveštaj o radu za 2014, februar 2015, str. 19.
- 123 Telo za razmatranje nabavki (TRN), Godišnji izveštaj o radu za 2014, februar 2015, str. 21.
- 124 Koha Ditore, Kompania e Lushtakut Fiton edhe një tender 7-milionësh nga KEK-u [Lushtakuova kompanija osvaja još jedan tender od 7 miliona evra od KEK-a]. <http://koha.Br..t/?id=27&l=42493> [pristupljeno 13. jula 2015].
- 125 Bajrami Lorik, PTK: Od svitanja do sumraka, Çohu, 2015, str. 11.

# VIII. PREPORUKE

U nastavku sledi neiscrpna lista preporuka uzetih iz pojedinačnih poglavlja grupisanih shodno instituciji kojoj su upućene:

## Glavne preporuke

Ojačati međusobnu institucionalnu saradnju u borbi protiv korupcije

Uskladiti rad institucija koje se bore protiv korupcije

Značajno podići kapacitete pravosudnog sistema u borbi protiv korupcije

## Skupštini:

Skupština bi trebalo da obezbedi prikladan nadzor izvršne vlasti različitim mehanizmima, posebno skupštinskim odborima.

Skupština bi trebalo da preispita pravnu osnovu u skladu sa kojom joj nezavisne agencije podnose svoje izveštaje. Šefovima ili odborima nezavisnih institucija treba izreći sankcije ukoliko Skupština ne usvoji njihove godišnje izveštaje a Skupština treba da definiše rokove do kojih se ovi izveštaji moraju predati.

Skupština treba da ojača svoje interne mehanizme integriteta obezbeđujući da se poslanici izuzmu iz glasanja kada su u jasnom sukobu interesa.

Odbori da preispitaju predložene budžete i da na periodičnoj osnovi prate potrošnju resornih ministarstava koja nadgledaju.

Nacrt zakona za izmenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa da se hitno usvoji u Skupštini, u skladu sa preporukama građanskog društva.

Skupština treba da usvoji Zakon o političkim strankama u koji treba uvrstiti i postojeće zakonske odredbe iz podzakonskih akata, koje uređuju način funkcionisanja unutrašnje demokratije u političkim strankama.

Skupština Kosova trebalo bi da preispita nadležnost Agencije za primenu zakona/istragu, nakon opšteg preispitivanja nači-

na na koji su mehanizmi za suzbijanje korupcije pozicionirani u različitim institucijama. Osoblje Odeljenja za sprovođenje zakona u sklopu Agencije, sa svim svojim stečenim znanjem, treba da se repositionira u neku drugu agenciju za sprovođenje zakona i/ili u okviru drugih odeljenja Agencije.

Zakonodavstvo o TRN i RKJN treba da se izmeni tako da uzme u obzir situaciju kada Skupština ne funkcioniše i ne može da imenuje članove odbora. U slučaju isteka mandata, RKJN i TRN treba da budu u mogućnosti da vrše svoje funkcije do izbora novih odbora.

Političke stranke u Skupštini treba da se slože oko postepene depolitizacije CIK-a u naredne četiri godine, postepenim dodavanjem sudija, sve dok njihov broj ne bude jednak broju političkih predstavnika u ovom forumu.

## Vladi:

Vlada bi trebalo da usvoji Zakon o Vladi, sa ciljem da se urede ovlašćenja odlazeće vlade.

Vlada da osmisli i sprovede opsežan proces javnih konsultacija o zakonodavstvu, politikama, strategijama itd. kako bi se obezbedio uključiv proces izrade politika, koje uzimaju u obzir potrebe i interese relevantnih činilaca.

Ministarstva u sastavu Vlade trebalo bi, na sistematskoj osnovi, da se pozabave preporukama sadržanim u izveštajima o reviziji Kancelarije glavnog revizora.

Vlada bi trebalo da poveća svoju posvećenost suzbijanju korupcije, pružanjem resursa telima za borbu protiv korupcije i usklađivanjem zakonodavstva i institucija za borbu protiv korupcije.

Plate u javnom sektoru treba da se povećaju u skladu sa koherentnom strategijom i treba da budu povezane sa učinkom, kako bi se olakšala više strateški usmerena i kohezivnija raspodela državnog budžeta. Ad hoc povećanja treba izbegavati.

Vlada treba da pokrene a Skupština da usvoji amandmane na Ustav koji bi osigurali da većinu članova SSK-a biraju same sudije.



Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da poveća transparentnost u procesu odabira i imenovanja svoje više uprave, obezbeđujući da se imenovanje vrši na osnovu zasluga i van političkog uticaja.

Treba izmeniti i dopuniti Zakon o Kancelariji glavnog revizora kako bi se uskladio proces imenovanja glavnog revizora.

Usvajati poseban zakon o medijima kako bi se uredio jedan broj pitanja, uključujući vlasništvo nad medijima i online portalima.

Otkrivanje slučajeva korupcije javnih službenika preko uzbunjivača treba da se podstakne kroz različite programe obuke i interne kampanje javne uprave za podizanje informisanosti, a ne da se potiskuju kao što je to sada slučaj.

Centralna i lokalna vlast treba da poboljšaju stopu davanja odgovora na zvanične zahteve za informacijama, koja sada iznosi 30 procenata.

## Sudskom savetu Kosova:

SSK da unapredi funkcionalni sistem upravljanja predmetima, izveštavanje i dostupnost statističkih podataka.

SSK da uspostavi funkcionalni sistem nasumičnog dodeljivanja predmeta na osnovu niza faktora: predmetna stručnost, dužina službe, obim posla i potencijalni sukobi interesa.

SSK da uspostavi bazu podataka za upis i ažuriranje disciplinskih prekršaja, kako bi se propratila odgovornost sudija.

## Tužilačkom savetu Kosova:

Skupština, na predlog TSK-a, da poveća finansijske i ljudske resurse kako bi Državno tužilaštvo bilo efikasnije.

TSK i KIP da organizuju dodatnu specijalističku obuku iz oblasti privrednog kriminala i korupcije.

TSK da poveća transparentnost ažuriranjem svoje internet stranice i zapošljavanjem portparola.

TSK da objavi statističke izveštaje o krivičnom gonjenju i presudama u vezi sa krivičnim delom korupcije.

Kancelarija glavnog revizora trebalo bi da poveća svoju saradnju sa tužiocima i policijskom jedinicom za privredni kriminal i korupciju, uspostavljanjem mehanizma za redovnu razmenu informacija.

## Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije

Treba organizovati kampanje javnog informisanja i finansirati ih na inicijativu Agencije kako bi se izbeglo isključivo oslanjanje na međunarodne donatore.

Agencija bi trebalo da bude u prilici da sama predloži svoj budžet a proces razmatranja trebalo bi ostaviti isključivo diskreciji Skupštine Kosova. Ni Vlada niti bilo koja druga budžetska organizacija ne bi trebalo da bude u mogućnosti da izmeni ili dopuni predlog budžeta koji je pripremila sama Agencija.

## Liderima političkih stranaka

Političke stranke treba da budu transparentnije u razotkrivanju svojih izvora prihoda (javnih i onih koji nisu javni) i troškova koji su i koji nisu povezani sa izborima.

## Građanskom društvu

Vlada treba da objavi informacije o iznosu javnih sredstava poklonjenih građanskom društvu i gde ova sredstva odlaze.

CiviKos treba da zahteva od svojih 150 OGD-a da budu transparentnije i da na godišnjoj osnovi stavljaju na raspolaganje javnosti svoje finansijske izveštaje i narative.

OGD-i treba da se ujedine više u borbi protiv korupcije, da se pozovu na izvučene pouke i priče uspeha i da pokrenu potencijalne projekte koji se bave borbom protiv korupcije iz nekoliko uglova.





## Poslovnom sektoru

Vlada treba da uspostavi integrisani online portal, između Poreske uprave Kosova i APRK-a, putem kojeg će se vršiti upis informacija o privrednim subjektima.

Ojačati saradnju između privrednih subjekata, carine i poreskih organa, različitim privrednim komorama koje zastupaju iste.

## Preduzećima u državnom vlasništvu

Vlada treba da poveća/ojača finansijske i ljudske resurse u Jedinici za JP uključivanjem najmanje četiri dodatna člana stručnog osoblja za obavljanje dužnosti propisanih Zakonom.

Preduzeća u državnom vlasništvu da objave javno biografije članova / direktora u sastavu Odbora i rezultate procene njihovog radnog učinka.

Vlada i Skupština treba da vrše aktivniju ulogu u pozivanju na odgovornost i disciplinskog kažnjavanja odbora i uprava DP-a koji ne ostvaruju dobar učinak.



# BIBLIOGRAFIJA

## IZVEŠTAJI

- Američka privredna komora (AmCham), "Stanje preduzeća na Kosovu: Izazovi i mogućnosti za poslovanje na Kosovu", jun 2014
- Amnesty International, The State of the World's Human Rights Report 2014/2015 (Situacija ljudskih prava u svetu: Izveštaj za 2014/2015)
- Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija), Godišnji izveštaj za 2014, 2015
- Asocijacija profesionalnih novinara Kosova (APNK), Akcioni dokument Asocijacije profesionalnih novinara Kosova, 29. mart 2012.
- Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN), Nimoni, Genc. Godišnji izveštaj o praćenju sudova, jun 2012.
- Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN), "Država je 30% pristupačna građanima", 2013
- Savet Evrope (CoE), Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), 2013
- Demokratija za razvoj (D4D), Sutaj, Visar & Leon Malazogu. "Neka pravo građansko društvo digne svoj glas", 2014
- Demokratija za razvoj (D4D), Malazogu, Leon & Brenna Gautam. "Politički kompas Kosova," 2014
- Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013.
- Demokratija na delu, Izveštaj o lokalnim izborima 2013.
- Izborni panel za žalbe i predstavke (IPŽP), Godišnji izveštaj, 2013.
- Eurofund. Kvalitet života u zemljama uključenim u proces proširenja: Treća anketa o kvalitetu života u Evropi – Kosovo, 2013
- Evropska komisija (EK). Izveštaj o napretku za Kosovo, oktobar 2014.
- Evropski savet (EC), Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), 2012
- European External Action Service (EEAS), Visa Liberalization with Kosovo, Roadmap. Block 3, Task Force for European Integration, maj 2012.
- European Union Rule of Law Mission (EULEX), B. Weber & L. West, Policy Report 05/2014, "Towards an integrated exit strategy: Strengthening the rule of law through EU-integration", Group for Legal and Political Studies, 2014
- Eurostat. Tromesečni izveštaj o azilu, 2015
- Freedom House, Gashi, Krenar, "Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji", 2014
- Freedom House, "Nations in Transit", 2013
- Institut GAP, "Zakonodavstvo i saradnja sa zvaničnim institucijama", januar 2015.
- Institut GAP, "Upravljanje javnim preduzećima", januar 2015.
- Institut GAP, "Restrukturiranje Vlade", 2014
- Gashi, Krenar, "Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji", 2014
- Gashi, Krenar. Kosovo: Rejting i prosečne ocene zemalja u tranziciji, 2014
- Vlada Kosova (VK), Ministarstvo javne uprave, Sveobuhvatan izveštaj o primeni Strategije za reformu javne uprave, 2011
- Vlada Kosova (VK), Kancelarija za dobro upravljanje, Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom (2013 – 2017), 2013
- Vladina Kancelarija za dobro upravljanje, Vladina strategija saradnje sa građanskim društvom, 2013 – 2017
- Heritage Foundation. Kosovo, Ocena ekonomske slobode, 2015
- Human Rights Watch, Kosovo Country Summary, januar 2014.
- Nezavisna komisija za medije (NKM), Godišnji izveštaj za 2013, mart 2014.
- Nezavisni nadzorni odbor Kosova, Godišnji izveštaj za 2011, 2012.
- International Research & Exchange Board (IREX), Europe and Eurasia Media Sustainability Index (MIS) 2014



KLI, Gashi, Adem & Betim Musliu, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu, novembar 2012.

KLI, Gashi, Adem & Betim Musliu, "Nezavisnost pravosuđa na Kosovu". 2012

Kosovski demokratski institut (KDI), "Više od 10 godina parlamentarizma na Kosovu", 2013

Kosovski demokratski institut (KDI), Izveštaji o nalazima KGR-a o vladinom kabinetu, sa fokusom na nabavkama, 2014

Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS). Kosovski barometar bezbednosti. 4. izdanje, decembar 2014.

Kosovska fondacija za građansko društvo (KCSF), "Nepotpun lanac – kratak izveštaj o politici – Minimalni standardi konsultovanja javnosti", 2015.

Projekat Kosovske fondacije za građansko društvo (KCF), Hoxha, Taulant & Hajrulla Çeku. "Ko čuva čuvare? Forum 2015", 2013

Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike (KIPRED), Mustafa Ariana Q & Violeta Haxholli, "Borba protiv korupcije: Komparativna analiza Kosova i Hrvatske", 2014

Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike (KIPRED), Mustafa, Ariana Q, "Ispunjavanje uslova EU u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala", 2014

Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija) & Kosovski pravni institut (KLI), Kelmendi, Blerim, Konferencija: Objavlivanje izveštaja o korupciji na Kosovu, 8. april 2015.

Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija), Godišnji izveštaj, januar – decembar 2013.

Kosovski demokratski institut, "Indeks transparentnosti javnih nabavki", 2015

Sudski savet Kosova (SSK). Godišnji izveštaj za 2013. 14. jul 2014

Tužilački savet Kosova (TSK), Godišnji izveštaj za 2014, 2015.

KPMG, Investment in Kosovo, 2014

Kursani, Shpend. Sveobuhvatna analiza EULEX-a: Šta dalje?, 2013

Pokret FOL, Indeks transparentnosti, jul 2013.

Nacionalni centar za državne sudove (NCSC), Zogaj, Florije M, "Neka se naš glas čuje", jun 2015.

Sistem nacionalnog integriteta (SNI), Savetodavna grupa Agani, Edis, Kancelarija Evropske unije na Kosovu, 29. april 2015.

Kancelarija glavnog revizora (KGR), Godišnji izveštaj o radu za 2013, april 2014.

Kancelarija glavnog revizora, Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Skupštine Republike Kosovo za godinu završenu 31. decembra 2013.

Institucija ombudsmana na Kosovu (IOK), Godišnji izveštaj za 2013, 2014.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Sloboda medija i bezbednost novinara na Kosovu, jun 2014.

Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS), Izveštaj o praćenju rada Skupštine Kosova, 2013

Policijski inspektorat, Godišnji izveštaj za 2014, 2014

Telo za razmatranje nabavki (TRN), Godišnji izveštaj o radu za 2014, februar 2015.

Telo za razmatranje nabavki (TRN), Godišnji izveštaj o radu za 2014

Projekat borbe protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), Savet Evrope (CoE), Izveštaj procene o usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije (BK). Izveštaj II Ciklusa, 2013

Solidar.Procena društvenog napretka na zapadnom Balkanu. jun 2015.

Institut za razvojnu politiku (INDEP), Qavderbasha, Shkamb, "Stanje medija na Kosovu", januar 2013.

Kosovski indeks građanskog društva (KSCI), Hoxha, Taulant, April 2014

Evropska mreža izbornih posmatračkih organizacija (ENEMO), Izveštaj za 2013.

Thompson Foundation, Taylor, Bill, "Kosovo: Setting Media Standards". Januar 2015.

Transparency International (TI), "The Anti-Corruption Plain Language Guide", 2009

Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2013-2014

UBO Consulting i Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID), "Izveštaj o Indeksu konkurentnosti opština na Kosovu", 2014

UNDP. Izveštaj Puls javnosti IX. April 2015.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNDOC) i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Integritet pravosuđa na Kosovu, 2014

Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNDOC), Poslovna korupcija i kriminal na Kosovu, "Uticao mita i drugih vidova kriminala na privatna preduzeća", 2013



|||||

Stejt department SAD-a, "Izjava o investicionoj klimi na Kosovu", jun 2014.

Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID), Indeks održivosti OGD-a za 2012. za centralnu i istočnu Evropu i Euroaziju, 16. izdanje, jun 2013.

Svetska banka. Republika Kosovo, Pregled javnih finansija na Kosovu, jun 2014.

Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR ), Avdiu. Natyra, "Uvid u rad Institucije ombudsmana" , jun 2013.

## ZAKONODAVSTVO

Ustavni sud Republike Kosovo, Presuda u predmetu br. KO-98/11, 20. septembar 2011.

Skupština Kosova, Poslovnik o radu, 2011

Zakon 04/L-212 o izmenama i dopunama Zakona 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka.

Zakon br. 03/L-159. Zakon o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije

Zakon br. 03/L-087. Zakon o javnim preduzećima, jun 2008.

Zakon br. 03/L-199. Zakon o sudovima, 2010.

Zakon br. 03/L-199. Zakon o sudovima, 24. avgust 2010

Zakon br. 03/L-215. Zakon o uvidu u javna dokumenta, 2010.

Zakon br. 03/L-223. Zakon o Sudskom savetu Kosova, 2010.

Zakon br. 03/L-223. Zakon o Sudskom savetu Kosova, 2010.

Zakon br. 03/L-224. Zakon o Državnom tužilaštvu. 2010.

Zakon br. 03/L-231. Zakon o Policijskom inspektoratu. 2010.

Zakon br. 04/L-042. Zakon o javnim nabavkama

Zakon br. 04/L-043. Zakon o zaštiti uzbunjivača

Zakon br. 04/L-044. Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije, 5. april 2012.

Zakon br. 04/L-050 Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona javnih službenika

Zakon br. 04/L-050. Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine viših javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona javnih službenika

Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija, 2011.

Zakon br. 04/L-051. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija, 2011

Zakon br. 04/L-057. Zakon o slobodi udruživanja u nevladine organizacije, 09. septembar 2011.

Zakon br. 04/L-076. Zakon o policiji, 2012.

Zakon br. 04/L-082. Krivični zakonik. 13. jul 2012.

Zakon br. 04/L-115. Zakon o izmenama i dopunama zakona u vezi sa završetkom međunarodnog nadzora nezavisnosti Kosova, 3. septembar 2012.

Zakon br. 04/L-123. Krivični zakonik Kosova. 28. decembar 2012.

Zakon br. 04/L-137. Zakon o zaštiti novinarskih izvora, 23. avgust 2013.

Zakon br. 04/L-140. Zakon o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene krivičnim delom. 8. mart 2013.

Zakon br. 05/L-019. Zakon o ombudsmanu, 2015.

Zakon br. 05/L-033. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Sudskom savetu Kosova, 2015.

Zakon br. 05/L-033. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Sudskom savetu Kosova, 30. jun 2015.

Zakon br. 03/ L-174. Zakon o finansiranju političkih stranaka, 2010.

Zakon br. 03/L –149. Zakon o javnoj službi Republike Kosovo, 2010.

Zakon br. 03/L –189. Zakon o državnoj upravi Republike Kosovo

Zakon br. 03/L –192. Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru javne službe Kosova, 2010.

Zakon br. 03/L-073. Zakon o opštim izborima, 2008.

Zakon br. 03/L-111. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika

|||||



Zakon br. 03/L-177. Zakon o budžetu Republike Kosovo za 2010.

Uredba (VRK) - br. 04/2015 o Kodeksu ponašanja javnih službenika u Republici Kosovo, usvojena na 17. sastanku Vlade Republike Kosovo odlukom br. 05/17, 2015.

Državno tužilaštvo, Akcioni plan za podizanje efikasnosti tužilačkog sistema u borbi protiv korupcije

Državno tužilaštvo, Strateški plan za među-institucionalnu saradnju za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, 2013-2015.

Zakon o pravima i odgovornostima poslanika dalje definiše nespojivost funkcije poslanika i drugih funkcija

## MEDIJSKI ČLANCI

EurActiv "Poverty spurs mass migration from Kosovo", 2010.

Žurnal etnopolitike i manjinskih pitanja u Evropi, Beha, Adem. "Prava manjina: Prilika za sređivanje etničkih odnosa na Kosovu?", 2014.

Koha Ditore, Kajtazi, Vehbi, "Plate specijalnih tužilaca sa dodatkom od 800 evra", 27. mart 2015.

Koha Ditore, "Kajtazi, Vehbi. Plate specijalnih tužilaca sa dodatkom od 800 evra", 2015.

KosovaPress, "Nait Hasani nije kriv za neprijavlivanje imovine", 2015.

Kosovska mreža za CSR, "Evropska nagrada za CSR", 2013.

Newspaper JNK, "Strategija borbe protiv korupcije bez efekta u praksi", 2013.

Telegraph, "Entermedia tuži: Centralna izborna komisija (CIK) objavljuje dobitnika najveće ponude", 2014.

## INSTITUCIJE

Centralna izborna komisija (CIK)

Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj (EBRD)

Kancelarija Evropske unije na Kosovu (EU)

Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (EULEX)

Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI)

Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (Agencija)

Sudski savet Kosova (SSK)

Savet za štampu Kosova (SŠK).

Ministarstvo finansija (MF)

Ministarstvo pravde (MP)

Ministarstvo javne uprave (MJU)

Institucija ombudsmana na Kosovu (IOK)

Public International Law & Policy Group (PILPG)

Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN)

Skupština Kosova

Ustavni sud Republike Kosovo

Ambasada Norveške

Transparency International (TI)





327(4/9:496.51)(047)

Sutaj, Visar

Procena sistema nacionalong integriteta Kosovo / Visar Sutaj,  
Artan Canhasi. – Prishtinë : KDI, 2015. – 234 f. ; 21 cm.

1.Canhasi, Artan

**ISBN 978-9951-8901-9-9**

Evropska unija je sastavljena od 28 država članica koje su odlučile da postepeno povežu svoje praktično znanje, resurse i sudbine. One su zajedno, tokom perioda proširenja od 50 godina, izgradile oblast stabilnosti, demokratije i održivog razvoja zasnovanu na poštovanju kulturne raznolikosti, tolerancije i pojedinačnih sloboda. Evropska unija posvećena je razmeni svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

