

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Projekat za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu* (PECK II)
www.coe.int/peck2

IZVEŠTAJ O OCENI

usklađenosti s međunarodnim standardima u domenu borbe protiv korupcije

Sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim organima vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i u organima za zaštitu pravnog poretka (policija i carina)

* Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Izdanje na srpskom jeziku

(Prevod sa engleskog)

Objavio Savet Evrope

F-67075 Strazbur Cedex

www.coe.int

© Council of Europe, Decembar 2018.

Autori:

Vita Habjan Barboric, Ekspert Saveta Evrope
Lenka Mlynarik Habrnalova, Ekspert Saveta Evrope
James Hamilton, Ekspert Saveta Evrope
Johannes Verburg, Ekspert Saveta Evrope
Edmond Dunga, Ekspert Saveta Evrope

Izgled i dizajn korica: Leo Print, Pristina

Štampao Leo Print, Pristina

Tiraž: 50 primeraka

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati ili prenositi, u bilo kom obliku i na bilo koji način, elektronskim putem (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući i fotokopiranje, snimanje i putem bilo kakvog sistema za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje, bez prethodne pisane dozvole
Direktorata za komunikacije
(F-67075 Strazbur Cedex ili publishing@coe.int)

Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njoj ne mogu se ni na koji način tumačiti tako da održavaju zvaničan stav Evropske unije odnosno Saveta Evrope.

Za više informacija o temi publikacije kontaktirajte:
Jedinicu za ekonomski kriminal i saradnju
Odeljenje za borbu protiv kriminala
Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava
Savet Evrope

Elektronska pošta: contact.econcrime@coe.int

Internet: www.coe.int/econcrime

Skraćenice

AK	Antikorupcijski
TO	Evaluacioni tim
GP	Granična policija
KZ	Krivični zakonik
EK	Evropska komisija
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava
SEU	Serija evropskih ugovora
EU	Evropska unija
EULEX	Misija EU za vladavinu prava na Kosovu
KEUK	Kancelarija Evropske unije na Kosovu
FATF	Radna grupa za finansijsku akciju
FOS	Finansijsko-obaveštajna služba/ Ministarstvo finansija
GRECO	Group of States against Corruption / Council of Europe (Grupa država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije)
ILECU	International Law Enforcement Coordination Unit (Međunarodna jedinica za saradnju u sprovođenju zakona)/Ministarstvo unutrašnjih poslova
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu/Ministarstvo za javnu upravu
NNS	Nezavisni nadzorni savet za državnu službu
KABPK	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije
KC	Kosovska carina
KISIR	Kosovski institut za strateška istraživanja i razvoj
SSK	Sudski savet Kosova
IZG	Institucija zaštitnika građana
KP	Kosovska policija
TSK	Tužilački savet Kosova
PUK	Poreska uprava Kosova
MONEYVAL	Komitet eksperata Saveta Evrope za ocenu mera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma/Savet Evrope
MJU	Ministarstvo za javnu upravu
NKR	Nacionalna kancelarija za reviziju
NVO	Nevladina organizacija
KP	Kancelarija premijera
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PECK II	Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu
PIK	Policijski inspektorat Kosova
PPRC	Regulatorna komisija za javne nabavke
VS	Vrhovni sud
KDT	Kancelarija državnog tužioca
STRK	Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo
UNDP	United Nations Development Programme/Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo/Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
SB	Svetska banka

SADRŽAJ

1. ANALITIČKI REZIME	7
2. UVOD I METODOLOGIJA	9
3. KONTEKST	10
4. SPREČAVANJE KORUPCIJE U CENTRALNIM ORGANIMA VLASTI (NAJVIŠE IZVRŠNE FUNKCIJE)	11
<i>Državno uređenje i najviše izvršne funkcije</i>	11
Državno uređenje	11
Status i naknade nosilaca najviših izvršnih funkcija	14
<i>Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir</i>	17
Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta	17
Pravni okvir, etički principi i pravila ponašanja	20
Institucionalni okvir	21
Svest	25
<i>Transparentnost i nadzor nad izvršnim aktivnostima organa centralne vlasti</i>	27
Pristup informacijama	27
Transparentnost zakonodavnog procesa	28
Treće strane i lobisti	31
Kontrolni mehanizmi	31
<i>Sukobi interesa</i>	33
<i>Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti</i>	36
Nespojivost, spoljne delatnosti i finansijski interesi	36
Ugovori s državnim organima	37
Pokloni	37
Zloupotreba javnih sredstava	40
Zloupotreba poverljivih informacija	40
Ograničenja po prestanku radnog odnosa	40
<i>Prijavljivanje imovine, prihoda, obaveza i interesa</i>	40
Uslovi prijavljivanja	40
Mehanizmi kontrole	41
<i>Odgovornost i mehanizmi prisile</i>	44
Krivični postupak i imunitet	44
Nekrivični mehanizmi izvršenja	44
5. SPREČAVANJE KORUPCIJE U ORGANIMA JAVNOG REDA I MIRA	46
<i>A. Organi javnog reda i mira – organi policije</i>	46
<i>Organizacija i odgovornost izvršenja – organi policije</i>	46
Pregled različitih organa za zaštitu pravnog poretka (organi policije)	46
Pristup informacijama, poverljive informacije i zaštita podataka	49
Poverenje javnosti u organe javnog reda i mira – organi Kosovske policije	50
Sindikati i profesionalne organizacije	50
<i>Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir</i>	51
Politika borbe protiv korupcije, izjave o misiji i etički principi	51
Mere upravljanja rizikom u oblastima podložnim korupciji	54
Sprovođenje tajnih operacija i kontakti s potkazivačima i svedocima	55
Savet, obuka, svest	56

Regrutovanje, karijera i uslovi službe	57
Regrutovanje i imenovanje	57
Ocena učinka i unapređenje u viši čin	58
Rotacija i politika mobilnosti	59
Prestanak radnog odnosa i razrešenje	59
Plate i prinadležnosti	60
Sukob interesa	60
Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti	61
Pokloni i gostoprimstvo	61
Nespojivost, spoljne aktivnosti i finansijski interesi	62
Zloupotreba javnih sredstava	63
Ugovori s trećom stranom, zloupotreba poverljivih informacija	63
Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa	64
Primeri i statistički podaci	64
Prijava imovine, prihoda, obaveza i interesa	64
Uslovi prijavljivanja	64
Mehanizmi kontrole	65
Nadzor i izvršenje	65
Interni nadzor i kontrola	65
Spoljni nadzor i kontrola	66
Nadzor koji vrši Institucija zaštitnika građana	66
Prijavljivanje nedoličnog ponašanja (misconduct) ili krivičnog dela, zaštita uzbunjivača	69
Sredstva pravne zaštite za širu javnost	70
Izvršenje i sankcije	70
Disciplinski postupci	70
Krivični postupci	71
Imunitet i ostale proceduralne privilegije	72
B. Organi za zaštitu pravnog poretka – Carina	73
Organizacija i odgovornost Kosovske carine	73
Kosovska carina, opšti pregled	73
Pristup informacijama, poverljive informacije i zaštita podataka	75
Poverenje javnosti u Kosovsku carinu	75
Sindikati i profesionalne organizacije	75
Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir	75
Politika borbe protiv korupcije i integriteta, izjava misije i etički principi	75
Upravljanje rizicima u domenima korupcije	76
Upravljanje tajnim operacijama i kontakti s potkazivačima i svedocima	77
Savetovanje, obuka i svest	77
Regrutovanje, karijera i uslovi službe	78
Regrutovanje i prijem u radni odnos	78
Procena učinka i unapređenje u viši čin	79
Prestanak dužnosti i razrešenje s dužnosti	80
Politika rotacije i mobilnosti	80
Plate i prinadležnosti	80
Sukob interesa	81
Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti	81
Pokloni i gostoprimstvo	81
Nespojivost, spoljne aktivnosti i finansijski interesi	82
Zloupotreba javnih sredstava	82
Kontakti s trećim licima, zloupotreba poverljivih informacija	82
Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa	83
Primeri i statistički podaci	83

<i>Prijavljivanje imovine, prihoda, obaveza i interesa</i>	83
Uslovi prijavljivanja	83
Mehanizmi kontrole	84
<i>Nadzor i izvršenje</i>	84
Interni nadzor i kontrola	84
Spoljni nadzor	86
Prijavljivanje povrede dužnosti ili krivičnog dela, zaštita uzbunjivača	86
Pravna sredstva zaštite za širu javnost	86
<i>Izvršenje i sankcije</i>	86
Disciplinski postupak	86
Krivično gonjenje carinskih službenika	87
Imunitet i druge proceduralne privilegije	87
6. PREPORUKE	88

1. ANALITIČKI REZIME

1. U ovom izveštaju procenjuje se delotvornost važećeg kosovskog okvira za sprečavanje korupcije među nosiocima najviših izvršnih funkcija (NNIF), uključujući ministre i visoke funkcionere, kao i među pripadnicima organa za zaštitu pravnog poretka (tačnije, Kosovske policije, uključujući Graničnu policiju, i Kosovske carine). U proteklih nekoliko godina, na Kosovu su ojačani napor u borbi protiv korupcije, a nekoliko antikorupcijskih zakona i strateških dokumenata usvojeno je ili izmenjeno (Zakon o sprečavanju sukoba interesa, predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije), u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima borbe protiv korupcije.

2. Problema, međutim, i dalje ima, jer ista pitanja još uvek reguliše više zakona, čime se ne samo stvaraju nedoslednosti, već se i narušava primena zakona u praksi. S druge strane, nedostatak odgovarajuće procene uticaja zakona pre usvajanja, odnosno, izmena i dopuna zakona, proizvodi tela za sprečavanje korupcije bez adekvatnih resursa, što se naročito odnosi na Kosovsku agenciju za borbu protiv korupcije (KABPK), koja igra odlučujuću ulogu u kontroli primene propisa za sprečavanje korupcije među NNIF i u organima za očuvanje pravnog poretka, razvija svest o pitanjima integriteta uopšte, sprečava i bori se protiv korupcije. Dodatna prepreka, koja stvara jaz između zakona i prakse, jeste nedostatak odgovarajućih mera kojima bi se obezbedili delotvoran nadzor i sprovođenje zakona, naročito u domenu sukoba interesa, zaštite uzbunjivača i pristupa informacijama od javnog značaja.

3. Važno je i da Vlada (u daljem tekstu: Vlada) bude preduzimljivija u tome da kod sopstvenih članova razvije svest o specifičnim izazovima koji se tiču njihovog integriteta, kao i da poboljša upravljanje sukobom interesa. Ne samo da je u tom smislu neophodno postaviti jasne standarde, naročito razrađujući kodeks ponašanja za NNIF, već se i pridržavanje istih mora obezbediti putem efikasnih mehanizama nadzora i sankcionisanja. Uz to, za NNIF se moraju izgraditi savetodavni i kanali za jačanje svesti.

4. U ovom trenutku, lobiranje na Kosovu je i dalje neregulisano. Reklo bi se, ipak, da lobiranje igra značajnu ulogu u procesu vršenja vlasti, te mora biti regulisano u skladu sa evropskim standardima.

5. Nedavno su uvedena i ograničenja po prestanku radnog odnosa, ali ih KABPK još uvek ne primenjuje, niti postoje napori da se jača svest o njima.

6. Kada se radi o organima javnog reda i mira, nekoliko propisa, kodeksa ponašanja i smernice uvedeno je u domenu sprečavanja korupcije i jačanja integriteta. Potrebno je učiniti više, međutim, u smislu dostupnosti regulatornih i drugih relevantnih dokumenata koji se tiču sprečavanja korupcije i pitanja integriteta u Kosovskoj policiji (KP). Vidljivost nastojanja KP u ovoj oblasti svakako bi imala pozitivnog odjeka u jačanju poverenja u ovu instituciju.

7. Uz to, KP je jedna od nekolicine institucija koje su se potrudile da sprovedu analizu rizika vezanih za integritet, koja je za rezultat imala usvajanje akcionog plana odobrenog od strane generalnog direktora KP. Iako je usvajanje akcionog plana značajan korak, jer je njegova svrha da služi kao vodič pripadnicima policije kada se radi o pitanjima integriteta, a i da ojača institucionalne kapacitete, prethodno identifikovani nedostaci ipak nisu uzeti u obzir. Neophodno je, takođe, uložiti dodatne napore u razvoj konkretnih operativnih mehanizama za efikasnu i delotvornu primenu ovog akcionog plana.

8. Kako je već navedeno, postoji nekoliko kodeksa ponašanja koji daju smernice policiji i Policijskom inspektoratu Kosova (PIK). S druge strane, dostupni statistički podaci o kršenjima tih kodeksa koji se odnose na zaposlene u KP, otvaraju pitanje da li uprava KP posvećuje dovoljno pažnje nadzoru nad njihovom primenom i sankcionisanju prekršaja.

9. Imajući u vidu ranjivost lica koja se nađu u policijskim procedurama, kao i osetljivo pitanje primanja i davanja poklona u smislu potencijalnih efekata koje taj poklon može imati na zakonitost (ili percepciju zakonitosti) policijskog delovanja, postojeći propisi o poklonima, koji ne prave razliku između toga da li je primalac pripadnik policije ili bilo koji državni službenik, iziskuju izmene kojima bi se uspostavio stroži režim za poklone kada se radi o organima reda.

10. Kada je u pitanju svest zaposlenih u policiji, u ovom izveštaju se naglašava potreba za dodatnim naporima u smislu novih programa obuke i drugih mera za jačanje svesti o sukobu interesa, poklonima, ograničenjima po prestanku dužnosti i zaštiti uzbunjivača.

11. Nedostatak adekvatnog režima zaštite uzbunjivača poziva na dodatne korake koje bi KP, uključujući i Graničnu policiju, trebalo da preduzme, usvajajući adekvatne mere zaštite uzbunjivača i obezbeđujući njihovu primenu, kao i jačanjem svesti o njihovom postojanju.

12. Značajna slabost u nadzoru nad funkcionisanjem državnog aparata uočena je u ovlašćenjima i odgovornostima Institucije zaštitnika građana (ombusmana) Kosova. Odsustvo reakcije državnih organa na preporuke koje je ova institucija dala u konkretnim slučajevima, kao i povremeno njeno uzdržavanje od žalbe zbog ometanja, u slučajevima kada državni organi ne reaguju ili se ne pridržavaju njenih preporuka, onemogućava uspešnu eliminaciju nedostataka koje je ova institucija uočila. Preporuka je da se to ispravi, kao i da se Institucija zaštitnika građana opremi resursima koji su joj potrebni da bi svoje zadatke efikasno ispunjavala.

2. UVOD I METODOLOGIJA

13. Kosovo je prvi put ocenjeno u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), juna 2013 godine. Ocena je sprovedena u skladu sa metodologijom Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), koja podrazumeva prvi, drugi, treći i četvrti krug evaluacije. Nastavak evaluacije sproveden je od juna 2013. do novembra 2014. Izveštaj o oceni, kao i prateći izveštaji, dostupni su na sajtu Saveta Evrope (www.coe.int/).

14. Ovaj izveštaj o oceni dat je u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK II). Temelji se na petom krugu evaluacije po metodologiji GRECO, koji je za države članice započeo 1. januara 2017. godine. Cilj ovog izveštaja je da oceni delotvornost mera koje su vlasti Kosova usvojile u cilju sprečavanja korupcije i unapređenja integriteta u centralnim organima vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i u organima zaštite pravnog poretka (policija i carina).

15. Evaluacioni tim (Evaluacioni tim), koji je pripremio ovaj izveštaj, čine sledeći međunarodni eksperti Saveta Evrope angažovani po kratkoročnom ugovoru: Vita Habjan Barboric (Slovenija), Lenka Mlynarik Habrnalova (Republika Češka), James Hamilton (Irska) i Johannes Verburg (Holandija). Tim za ocenu podržali su Edmond Dunga and Vlora Marmullakaj iz Sekretarijata Saveta Evrope (Projekat PECK II).

16. Evaluacioni tim je boravio na Kosovu od 22. do 26. maja, 2018. godine, kada su obavljani razgovori sa predstavnicima sledećih institucija: Kancelarija predsednika, Kancelarija predsednika vlade, Ministarstvo pravde, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Kancelarija državnog tužioca, Specijalizovano tužilaštvo, Tužilački savet Kosova, Sudski savet Kosova, Vrhovni sud, Institucija zaštitnika građana (ombudsmana) Kosova, Nacionalna kancelarija za reviziju, Kosovska policija, Granična policija, Policijski inspektorat Kosova, Kosovska carina i Kosovska akademija za javnu bezbednost. Evaluacioni tim je, takođe, razgovarao i sa predstavnicima međunarodne zajednice (Kancelarija Evropske unije na Kosovu, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Američka agencija za međunarodni razvoj - USAID), civilnog društva i akademske zajednice.

17. Pismeni upitnik, kao deo petog kruga evaluacije po GRECO metodologiji, pripremljen je, usvojen i prosleđen odgovarajućim organima vlasti na Kosovu u saradnji sa Kosovskom agencijom za borbu protiv korupcije (KABPK) u periodu od 16. januara do 20. februara 2018. Ovaj izveštaj sačinjen je na osnovu odgovora na pitanja iz upitnika, kao i informacija prikupljenih tokom terenske posete Kosovu.

18. Evaluacioni tim je analizirao pravni okvir (odgovarajuće zakone, propise, smernice i ostale norme), strateški okvir, insitucionalni okvir i postojeće sisteme za sprečavanje i borbu protiv korupcije, ispitavši, takođe, kapacitet, primenu i delotvornost postojećih sistema i mehanizama.

19. Izveštaj sadrži opis situacije, nakon čega sledi kritička analiza, koja se oslanja na napore koje čine dati akteri i rezultate tih napora. U izveštaju se navode mogući nedostaci, uz preporuke za poboljšanja.

3. KONTEKST

20. Tako nije članica GRECO, za Kosovo je prva ocena antikorupcionih mera bila vrlo korisna, jer je obuhvatila odgovarajuće standarde predviđene u prva četiri kruga evaluacije po metodologiji ove organizacije u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK).¹

21. Opšte je stanovište da je korupcija krupan izazov kada se radi o Kosovu. Prema Indeksu percepcije korupcije (Corruption Perceptions Index - CPI) koji je Transparensi internešnal (Transparency International) objavio 2017. godine, Kosovo je na 85. mestu od ukupno 180 zemalja, sa indeksom 39 (pri čemu 100 predstavlja najniži nivo korupcije)² dok Balkanski barometar iste godine pokazuje da, za razliku od ostatka Zapadnog Balkana, 57% ispitanika na Kosovu tvrdi da je, posle nezaposlenosti, korupcija najveći problem na Kosovu.³ U izveštaju Evropske komisije za Kosovo za 2018.⁴ naglašava se da je "korupcija široko raspostranjena i ostaje razlog za zabrinutost. Potrebni su usaglašeni naponi da bi se ovaj problem rešavao na sveobuhvatan i strateški način". Lokalna istraživanja pokazuju da je precepcija zastupljenosti krupne korupcije u sudovima 38.6%, 34.7% u centralnim organima uprave, 25.7% u policiji i 38.6% u carinskim službama.⁵

22. Borba protiv korupcije već godinama je u vrhu liste prioriteta različitih vlada, bar kada se o pravnom okviru radi. Ipak, pitanje delotvorne primene zakona i dalje je otvoreno, uz značajan jaz između zakona i prakse. Isto tako, nedovoljan napredak beleži se i kada su u pitanju istaknuti funkcioneri, jer se pažnja preusmerava na sitnije slučajeve korupcije.

23. Pored toga, borba protiv korupcije ostaje ključni uslov za bliže odnose sa Evropskom unijom (EU), a naročito za sticanje vizne liberalizacije. Vlasti na Kosovu su nedavno pokrenule nekoliko pravnih inicijativa, uključujući i pripremu predloga i podnošenje novog Krivičnog zakonika, revidiranje propisa o zaštiti uzbunjivača, šira ovlašćenja u konfiskaciji imovine, finansiranju političkih partija, pristup javnim dokumentima, zaštiti ličnih podataka, agenciji za borbu protiv korupcije i prijavljivanju imovine visokih funkcionera. U toku su i druge pravne inicijative, koje se tiču tužilačkog i sudskog saveta, sudova, disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, kao i slobode udruživanja u nevladine organizacije. Uz to, novi zakon o sprečavanju sukoba interesa nedavno je usvojen i već je stupio na snagu. Što se tiče strateških mera, predlog Strategije za borbu protiv korupcije za period od 2018. do 2022. već je u procesu usvajanja u Skupštini.

¹ Referentni standardi i teme uključuju sledeće:

- Osnovna jemstva i sprečavanje korupcije u sudstvu (sudije i tužioc), policiji, javnoj upravi, među članovima Skupštine, u finansiranju političkih partija, izbornim kampanjama i javnim nabavkama;
- Krivični zakon, sprovođenje zakona i krivični postupak: prekršaji i kazne, istraga i krivični postupak, konfiskacija i drugi načini oduzimanja sredstava i prihoda stečenih kriminalom, imunitet od istrage, krivičnog gonjenja ili suđenja za prekršaje vezane za korupciju; i
- Međunarodna saradnja.

² www.transparency.org/

³ Dostupno na www.rcc.int/, str. 40. Čini se da je Kosovo jedini izuzetak u Jugoistočnoj Evropi, gde se korupcija, kao problem, svrstava odmah iza nezaposlenosti; u ostalom delu regiona to je ekonomska situacija.

⁴ Dostupno na <https://ec.europa.eu/>, str. 4 i 18.

⁵ UNDP Kosovo, Javni puls XIV, dostupno na www.ks.undp.org/

4. SPREČAVANJE KORUPCIJE U CENTRALNIM ORGANIMA VLASTI (NAJVIŠE IZVRŠNE FUNKCIJE)

Državno uređenje i najviše izvršne funkcije

Državno uređenje

Predsednik

24. Kosovo ima demokratski sistem utemeljen na načelu podele vlasti, kontroli i ravnoteži između tri grane vlasti. Uspostavljen je i višepartijski sistem. Predsednik se bira na pet godina, tajnim glasanjem, a izbor se vrši sa dve trećine glasova svih poslanika. Predsednik može biti ponovo izabran samo za još jedan mandat. Predsednik predstavlja jedinstvo građana i legitimni je predstavnik zemlje, unutar i van nje. On/ona garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Kosova, u skladu sa Ustavom.

25. Prema Ustavu i drugim aktima, opšte je pravilo da predsednik raspisuje izbore za (jednodomnu) Skupštinu i saziva njenu prvu sednicu. On/ona raspušta Skupštinu i saziva nove izbore ako premijer nije izabran ni iz drugog pokušaja. Predsednik objavljuje zakone⁶ i donosi dekrete u saglasnosti sa Ustavom. On/ona ima pravo da vrati zakon na ponovno razmatranje, ali samo jednom, uz obrazloženje svoje odluke. Takav zakon smatra se proglašenim bez potpisa predsednika i objavljuje se u Službenom glasniku. Isto važi i kada predsednik ne donese odluku o proglašenju zakona u roku od osam dana od datuma prijema zakona.

26. Predsednik određuje kandidata za predsednika vlade na predlog političke partije ili koalicije koja ima većinu u Skupštini, imenuje i razrešava, u skladu sa zakonom, i druge funkcionere na najvišim pozicijama, uključujući predsednika Vrhovnog suda Kosova, državnog tužioca, komandanta Kosovskih snaga bezbednosti i sudije Ustavnog suda. On/ona takođe imenuje i razrešava sudije i tužioce na predlog Tužilačkog, odnosno, Sudskog saveta Kosova, kao i šefove diplomatskih misija na predlog Vlade. U ovim stvarima, predsednik postupa na predlog ili preporuku Vlade ili odgovarajućeg predlagačkog tela, nakon interne selekcije tokom koje kandidate ocenjuje Kabinet predsednika, a mišljenje o kandidatima daje pravna služba. Transparentnost procesa selekcije garantuje se evidentiranjem ocena kandidata. Predsednik, takođe, imenuje predsednika Centralne izborne komisije, guvernera Centralne banke Kosova i ostale članove Saveta banke.

27. Kada se radi o zakonodavnim pitanjima, predsednik ima pravo na zakonodavnu inicijativu kada se radi o pitanjima u njegovoj/njenoj nadležnosti, kao i da vrati na ponovno razmatranje usvojene zakone, pri čemu ovo pravo može iskoristiti samo jednom. On/ona može predlagati amandmane na Ustav i pokrenuti pitanje ustavnosti pred Ustavnim sudom. Predsednik uručuje medalje, priznanja i nagrade i daje pomilovanja na osnovu mišljenja ad hoc komisije koju imenuje, a koja ispituje zahtev za pomilovanje i daje predlog na osnovu kriterijuma definisanih zakonom.

28. Predsednik je vrhovni komandant Kosovskih snaga bezbednosti. On/ona odlučuje o pitanjima vezanim za vanredno stanje, nakon konsultacija s predsednikom vlade i uz odobrenje Skupštine. Predsednik upravlja snagama bezbednosti samo u vanrednim situacijama, dok u miru njima rukovodi resorni ministar. Komandant Kosovskih snaga bezbednosti bira se u procesu selekcije, koji zajednički sprovode predsednik i premijer.

29. Predsednik određuje i vodi spolju politiku, a primenjuje je odgovorni ministar/Vlada, uz bliske konsultacije s predsednikom. Predsednik prima akreditivne šefova diplomatskih misija na Kosovu i potpisuje/ratifikuje međunarodne sporazume koji ne iziskuju kvalifikovanu skupštinsku većinu.

30. U skladu sa Ustavom Kosova, predsednik ne može obavljati drugu javnu funkciju ili bilo koju funkciju u političkoj partiji. Predsednik može biti razrešen odlukom Skupštine ukoliko je osuđen za ozbiljno krivično delo, ili nije u stanju da obavlja svoje dužnosti zbog teške bolesti, ili je Ustavni sud utvrdio da je počinio tešku povredu ustava.

31. Uz saglasnost GRECO, šef države obuhvaćen je Petim krugom evaluacije u delu „centralni organi vlasti (najviše izvršne funkcije)” ukoliko aktivno i redovno učestvuje u planiranju

⁶ U roku od osam dana od prijema zakona.

i/ili vršenju funkcija vlasti, ili savetuje Vladu u vezi sa tim funkcijama. To uključuje definisanje i primenu strateških dokumenata, sprovođenje zakona, predlaganje i/ili primenu zakona, usvajanje i primenu podzakonskih akata i normativnih dekreta, odlučivanje o troškovima Vlade, odlučivanje o imenovanjima na najviše izvršne funkcije.

32. Naglašava se da su funkcije šefa države mahom formalne, reprezentativne i ceremonijalne prirode i da on/ona ne učestvuje aktivno i redovno u funkcijama vlasti. Predsednik, ipak, donosi određene odluke vezane za imenovanja, ali sve takve odluke donose se nakon procesa odabira u koji predsednik nije uključen. Isto tako, predsednik predlaže kandidata za premijera, ali predlog odražava rezultate izbora i zahteva podršku u Skupštini. Sledi da funkcije predsednika Kosova ne spadaju u kategoriju „nosilaca najviših izvršnih funkcija (NNIF)“, kako je navedeno u prethodnom odeljku.

Vlada

33. Vladu predlaže premijer, a bira Skupština, dok kandidata za premijera imenuje predsednik, nakon izbora i konsultacija sa političkom partijom ili koalicijom koja je u Skupštini osvojila neophodnu većinu za formiranje Vlade. Vladu Kosova čine premijer, zamenici premijera i ministri. Sastav i rad vlade određen je Ustavom i podzakonskim aktima koji se odnose na rad Vlade. Ustav garantuje da će zajednica Srba na Kosovu i kosovska nevećinska zajednica biti predstavljeni u Vladi, svaka sa po jednim ministarskim mestom. Ukoliko Vladu čini više od 12 ministara, treći ministar predstavljaće još jednu nevećinsku zajednicu na Kosovu.

34. Kandidata za premijera imenuje predsednik, a bira Skupština, po predlogu koji se formira nakon konsultacija sa političkom partijom ili koalicijom koja ima većinu u Skupštini. Za izbor članova Vlade neophodni su glasovi većine ukupnog broja poslanika, na predlog premijera. Broj članova Vlade utvrđuje imenovani premijer, o čemu glasa Skupština. Aktuelna Vlada Kosova ima pet zamenika premijera i ukupno 21 ministra, (20 muškaraca i jednu ženu).

35. Premijer predstavlja i vodi Vladu, koordinira i nadzire rad članova Vlade (član 94 Ustava). Premijer nema lično ovlašćenje da usvaja vladine propise, koje usvaja Vlada kao celina. Premijer može tražiti od članova Vlade da ga izveštavaju o svom radu i radu njihovih ministarstava, kao i druge informacije od značaja za funkcionisanje Vlade. Premijer može predlagati imenovanja ili smene ministara i davati im obavezujuća uputstva o primeni vladinih strategija. Premijer može zahtevati od ministra da stavi van snage ministarsku uredbu ukoliko se kosi s drugim pravnim aktom, ili da ga ukine sam/a.

36. Rad Vlade regulisan je podzakonskim aktom⁷ prema kome odgovornost za delovanje Vlade zajednički snose svi članovi Vlade, dok premijer, zamenici premijera i ministri snose individualnu odgovornost za odluke koje donose u domenu svoje odgovornosti (član 97.2 Ustava). Vlada odlučuje većinom glasova prisutnih članova. Vlada donosi odluke u skladu sa Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane na postojeće zakone i druga akta, a može davati mišljenje i na zakone koje nije predložila. Premijer i svi ministri imaju pravo da predlažu nacрте primarnih i sekundarnih zakonskih akata. Ministri imaju pravo da usvajaju sekundarne zakonske propise u domenu odgovornosti svog ministarstva. Propise i mere može doneti Vlada, kolektivno, kao i ministri pojedinačno. Svi propisi za primenu, koje donosi Vlada ili pojedinačna ministarstva, moraju imati materijalno utemeljenje u zakonu i biti doneti ili u skladu sa posebnim ovlašćenjima predviđenih zakonom, ili da bi se sprovela data pravna odredba.

37. Odgovornost za delovanje Vlade zajednički snose svi njeni članovi, dok su nadležni članovi Vlade odgovorni za odluke u domenu svojih odgovornosti. Vlada nadzire rad ministarstava i nalaže im da obezbede primenu zakona i strateških dokumenata.

38. Akta premijera i uredbe Vlade predmet su ocene od strane Ustavnog suda (član 113.2 Ustava), kao i redovnih sudova, putem institucije *exceptio illegalis*. Ostala dokumenta i odluke Vlade takođe su predmet ocene suda.

39. Vlada, kao telo, snosi i političku odgovornost (glasanje o nepoverenju ili poverenju, poslanička pitanja, interpelacija, ad hok komisije koje se formiraju za određena pitanja). Ipak, Skupština može tražiti samo odgovornost premijera. Ministri mogu biti imenovani ili smenjeni odlukom premijera u bilo kom trenutku i bez saglasnosti Skupštine. Skupština vrši nadzor Vlade u skladu sa Ustavom i zakonima. Uz to, poslanici su ovlašćeni da članovima Vlade upućuju pitanja.

⁷ Pravilnik o radu Vlade Republike Kosovo Br. 09/2011.

40. Kancelariju premijera čine premijer, prvi zamenik premijera, zamenici premijera (zakonom se ne ograničava broj zamenika), Kabinet premijera sa devet kancelarija i jedinica kojima upravljaju politički savetnici Kabineta, centralni organi državne administracije odgovorni Kancelariji premijera, Kancelarija generalnog sekretara kojom rukovodi generalni sekretar, koji je državni službenik najvišeg ranga u Vladi, i kancelarije u okviru Kancelarije premijera koje vode direktori kancelarija, koji su državni službenici.⁸

41. Kabinet premijera čine premijer, prvi zamenik premijera, zamenici premijera, politički savetnici premijera, politički savetnici i službenici zamenika premijera (takozvane „prateće službe“ – videti u daljem tekstu) koje zapošljava Kabinet. Prvi zamenik premijera koordinira rad sa zamenicima premijera i izveštava premijera. Zamenici premijera pomažu premijeru u vršenju njegovih/njenih funkcija u skladu sa ovlašćenjima koja daje premijer. Zameniku premijera može se dati mandat za jedno ministarstvo. Premijer svojim zamenicima može poveriti svoja ovlašćenja. U odsustvu premijera, zamenjuju ga njegovi/njeni zamenici.

42. Odlukom premijera, ministra može zameniti jedan od zamenika premijera ili drugi ministar.⁹

43. Premijer imenuje zamenike ministra za pružanje pomoći ministrima u oblastima koje određuje ministar. Zajedno sa političkim savetnicima i ministrom, oni čine kabinet ministarstva. Zamenik ministra pomaže ministru u obavljanju njegovih/njenih funkcija u okviru ovlašćenja koje daje ministar.

44. Broj zamenika ministara u sadašnjoj Vladi Kosova je najviši do sada (početni broj bio je 69, a sada ih je oko 75). U prethodnim vladama broj zamenika ministara kretao se između 40 i 50. Ministar može pismeno ovlastiti svog zamenika da ga zamenjuje, ali ovlašćeni zamenik ministra ne može donositi propise, niti glasati na sednicama Vlade. Ovakav prenos ovlašćenja ne lišava ministra odgovornosti.

45. U skladu sa članom 98 Ustava, članovi Vlade Kosova uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja za postupke i odluke u domenu njihovih odgovornosti. Ustavni sud¹⁰ opseg imuniteta članova Vlade tumači tako što ga ograničava na funkcionalni imunitet, koji se odnosi na dela i odluke u domenu obavljanja njihovih dužnosti. Ustavni sud navodi da članovi Vlade ne uživaju nikakvu zaštitu za dela izvan opsega obavljanja svojih dužnosti. U takvim slučajevima, oni ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi, razrešenja, hapšenja ili pritvora, kao ni drugi građani. Ustav ne predviđa mehanizam impičmenta za članove vlade. Štaviše, čitav niz tela, kao što su Nacionalna kancelarija za reviziju, Institucija zaštitnika građana (IZG), Državna agencija za zaštitu ličnih podataka i Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK), koje vrše nadzor nad radom Vlade i ministarstava, dok je uloga javne kontrole takođe vrlo značajna.

46. Službenici u kabinetima (premijera, zamenika premijera, ministara ili zamenika ministara) pružaju tehničku i administrativnu podršku, čineći takozvane „prateće službe“. To su administrativni rukovodilac, administrativni asistent, vozač i član obezbeđenja. Broj i vrsta radnih mesta u ministarskim kabinetima utvrđen je vladinim uredbama i internim propisima datog ministarstva. Broj stalnih radnih mesta u pojedinačnim kabinetima određuje se odlukama Vlade.¹¹ Izuzetak čini Kancelarija premijera, gde broj radnih mesta nije ograničen. Zaposleni u kabinetu obično se biraju izvan državne uprave i angažuju na osnovama poverenja. Ne smatraju se državnim službenicima, a njihov mandat vezuje se za mandat njihovog pretpostavljenog. Oni se angažuju po ugovoru na određeno vreme, bez javnog konkursa. Zakon ne predviđa proces bezbednosne provere. Oni ne vrše izvršne funkcije.

⁸ Videti član 3 Uredbe br. 16/2013 o organizacionoj strukturi Kancelarije premijera: Kancelariju premijera čine premijer, zamenici premijera, Kabinet premijera, uključujući 9 kancelarija ili jedinica podređenih Kabinetu, šest centralnih organa državne administracije koji funkcionišu pod Kancelarijom premijera i Kancelarija generalnog sekretara.

⁹ Član 21 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹⁰ Presuda Ustavnog suda u slučaju br. KO-98/11

¹¹ Pravilnik br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava. Videti i druge vladine propise o internoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u određenim organima centralne vlasti na <https://gzk.rks-gov.net>

Politički savetnici

47. Političke savetnike premijera imenuje direktno premijer. Jedan od političkih savetnika imenuje se za šefa osoblja i nadalje deluje i kao viši savetnik premijera. Drugi politički savetnik imenuje se za šefa kabineta, a treći može biti postavljen za portparola Vlade.¹² Premijer može imenovati do 12 političkih savetnika.

48. Političke savetnike zamenika premijera imenuju sami zamenici. Svaki zamenik premijera može imenovati do šest političkih savetnika. Jedan od savetnika imenuje se za šefa kabineta, a drugi za višeg političkog savetnika.¹³

49. Političke savetnike ministara imenuju sami ministri, pri čemu svaki ministar može imati do šest političkih savetnika.¹⁴ Jedan od njih može biti imenovan za portparola.¹⁵ U okviru svakog ministarstva postoji i Kancelarija sekretara, kojom rukovodi generalni sekretar, koji uživa najviši administrativni rang u državnoj službi. Svi zaposleni u Kancelariji sekretara su državni službenici.

50. Imenovanje političkog savetnika temelji se na ličnom poverenju, vezano je za ugovor i mandat nosioca funkcije koji ga je imenovao (premijer, zamenik premijera ili ministar). Oni nisu u obavezi da budu nepristrasni, a od njih se očekuje da pokažu lojalnost i političku posvećenost pretpostavljenom. Po zakonu, oni ne vrše vlast niti imaju administrativne nadležnosti u najvišim organima državne uprave. Ipak, oni čine sponu između partijske i političke uloge svog nadređenog, informišu datu političku partiju o njegovim/njenim aktivnostima, a njega/nju o najnovijim političkim dešavanjima, itd.¹⁶ Politički savetnici ne podležu disciplinskim postupcima.

51. Zakon dopušta i imenovanje spoljnih političkih savetnika kao posebne kategorije vladinih funkcionera. Njih imenuje premijer, zamenik premijera ili ministar, a njihov mandat vezan je za mandat pretpostavljenog, ukoliko se radni odnos ne prekine ranije. Oni za svoje postupke odgovaraju pretpostavljenom i od njih se očekuje da pokažu ličnu lojalnost i političku posvećenost prema njemu. Premijer može imenovati do 10 spoljnih političkih savetnika, dok zamenik premijera i ministar imaju pravo na ne više od tri.

52. U okviru svojih ovlašćenja, Stalni revizor, Institucija zaštitnika građana (IZG) i Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) vrše nadzor nad radom Vlade i ministarstava.

Status i naknade nosilaca najviših izvršnih funkcija

53. Vladu čine premijer, zamenici premijera i ministri.

54. Kandidata za premijera predlaže predsednik, nakon konsultacija sa političkom partijom ili koalicijom koja ima većinu u Skupštini. Predloženi kandidat za premijera Skupštini Kosova predstavlja sastav vlade za čiji izbor je potrebna većina glasova svih poslanika. Izabrani članovi Vlade Kosova pred Skupštinom polažu zakletvu i potpisuju tekst zakletve. Tekst zakletve glasi: Mi, članovi Vlade Republike Kosovo, izabrani od strane Skupštine Republike Kosovo, svečano se zaklinjemo da ćemo odgovorno, posvećeno i časno vršiti sve svoje dužnosti u skladu sa mandatom koji nam daje ova Skupština, uvek primenjujući Ustav Republike Kosovo, zakon i usvojene odluke, poštujući međunarodne principe, norme i standarde slobode, jednakosti i demokratije u interesu ekonomskog, obrazovnog, kulturnog i sveopšteg napretka svih građana Republike Kosovo. Zaklinjemo se“.

55. Premijer može dati ostavku ili biti smenjen izglasavanjem nepoverenja u Skupštini. Zamenici premijera i ministri mogu dati ostavku ili biti smenjeni odlukom premijera ili izglasavanjem nepoverenja u Skupštini. Sa ostavkom premijera i Vladi prestaje mandat.

¹² Član 30, stav 1 i 3, Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹³ Videti član 30, stav 2 i 3, Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹⁴ Član 21 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava

¹⁵ Član 30, stav 4, Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹⁶ Član 20 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

56. Imenovanje i razrešenje zamenika ministara vrši Vlada na predlog premijera ili ministra. Njihov mandat prestaje istog dana kao i mandat premijera ili ministra.

57. Politički savetnici su posebna kategorija vladinih funkcionera koje neposredno imenuje premijer, zamenik premijera ili ministar.¹⁷ Njihov mandat prestaje istog dana kad i mandat lica koje ih je imenovalo, ukoliko radni odnos nije prethodno prekinut. Politički savetnici se zapošljavaju na osnovu ugovora.¹⁸

58. Spoljni politički savetnici nisu vladini funkcioneri. Njih biraju entiteti izvan kosovskih vlasti, koji ih i direktno plaćaju. Njih, međutim, imenuje rukovodilac organa državne uprave u kojem rade (premijer, zamenici premijera, ministri).¹⁹

59. Generalni sekretari su državni službenici najvišeg ranga i administrativni rukovodioci Kancelarije premijera ili ministra. Generalne sekretare imenuje Vlada.

60. Zarade službenika u kabinetima (takozvane „prateće službe“) utvrđuju se odlukom Vlade na osnovu člana 93 Ustava. Ne postoji propis o njihovim platama, ali su one obično u istom rangu sa platama državnih službenika sa sličnim dužnostima, uz pojedine izuzetke. Oni imaju pravo na dodatke na osnovnu zaradu (u iznosu od, otprilike, 50 evra), zbog produženog radnog vremena, ili većeg opterećenja vezanog za posao (kod vozača i obezbeđenja). Vlasti na Kosovu kažu da je Vlada nedavno usvojila predlog zakona koji reguliše zarade svih javnih funkcionera plaćenih iz kosovskog državnog budžeta i on je već u skupštinskoj proceduri. Kosovske vlasti bi trebalo da nastave zakonodavni proces za usvajanje ovog zakona kojima bi regulisali zarade svih zaposlenih u javnom sektoru, bez obzira na njihov status, na taj način obezbeđujući transparentnost trošenja novca iz državnog budžeta.

61. Imenovanje lica pri Vladi koji nisu članovi Vlade (politički savetnici i nameštenici) vrše premijer, zamenik premijera i ministri. Njihov radni odnos zasniva se na određeno vreme, bez javnog konkursa i procedura regrutovanja i selekcije kadrova i bez uslova za ta radna mesta. Ako se za ta radna mesta angažuju državni službenici, njihov radni odnos se suspenduje, ali, po isteku ugovora, mogu nastaviti da rade na istom ili sličnom radnom mestu.

62. Sajtovi ministarstava sadrže ime nadležnog ministra, ime/imena zamenika ministra, šefa i članova kabineta.²⁰

63. U skladu sa Administrativnim uputstvom br. 02/2008 o platama politički imenovanih lica, premijer, zamenici premijera, ministri, zamenici ministara i politički savetnici smatraju se politički imenovanim licima u institucijama Vlade. Ovim propisom utvrđuju se njihove plate, uz zabranu istovremenog primanja dve plate iz državnog budžeta, ukoliko se istovremeno obavljaju dve funkcije. Isto važi ukoliko su navedena lica, dok su na tim funkcijama, članovi upravnih odbora u državnim preduzećima. Politički imenovana lica imaju obavezu da prijave istovremeno vršenje dve javne funkcije, a propust da to učine smatra se krivičnim delom zloupotrebe javnih sredstava.

Funkcija	Prosečna mesečna bruto plata (2016)
Premijer	1 443 evra
Zamenik premijera	1 356 evra
Ministar	1 271 evra
Zamenik ministra	1 183 evra

¹⁷ Član 20 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹⁸ Član 20 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava.

¹⁹ Videti izmenjen član 31 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, dostupno na <https://gzk.rks-gov.net/>

²⁰ Ispostavilo se je u 21 ministarstvu zaposleno 67 zamenika ministra, (što je najviši broj do sada, u poređenju sa 40 do 50 u prethodnim vladama), 106 savetnika u kabinetima (ne računajući 13 ministarstava za koja nema informacija, kao ni premijera ni njegove zamenike) – informacija proverena 3. aprila 2018.

64. Odlukom br. 04/20 od 20. decembra 2017, Vlada je odlučila da poveća plate svojim članovima (uključujući i zamenike ministra), kao i nekim višim i drugim funkcionerima u Kancelariji premijera i kabinetima ministara.²¹ Za dalji razvoj događaja videti tačku 185.

Funkcija	Prosečna bruto mesečna plata po Odluci Vlade
Premijer	2 950 evra
Zamenik premijera	2 500 evra
Ministar	2 000 evra
Zamenik ministra	1 150 evra

65. Različita podzakonska akta (Administrativno uputstvo br. 04/2008 o korišćenju telefona (fiksni i mobilni) u Vladi Kosova, Administrativno uputstvo br. 01/2008 o utvrđivanju troškova reprezentacije za institucije Vlade Kosova, Administrativno uputstvo br. 03/2008 o korišćenju službenih vozila Vlade Kosova), regulišu nadoknade troškova koji se odnose na vršenje javnih funkcija, na primer, telefonskih računa (mobilni i fiksni telefona), troškova reprezentacije (ručkovi, večere, pića na sastancima, prigodni pokloni), i korišćenja službenih vozila, tako što definišu gornju granicu dozvoljenih troškova, zavisno od položaja funkcionera. Svaka javna institucija bi trebalo da ima interni sistem za kontrolu troškova.

66. Radni odnos političkih savetnika zasniva se ugovorom. Njihova plata utvrđuje se odlukom lica koje ih je ugovorom angažovalo i ona je slična zaradi državnog službenika koji obavlja slične poslove. Oni, takođe, imaju pravo i na nadoknadu putnih troškova, troškova reprezentacije i plaćene telefonske račune, u skladu sa različitim podzakonskim aktima (Administrativno uputstvo o službenim putovanjima, Administrativno uputstvo o troškovima reprezentacije i Administrativno uputstvo o troškovima korišćenja telefona).

67. Kao što je već pomenuto, spoljni politički savetnici su posebna kategorija vladinih funkcionera, koje postavljaju premijer, zamenici premijera ili ministri. Njihov mandat vezan je za mandat njihovog pretpostavljenog. Angažuju se konsenzusom između donatorske organizacije i nosioca funkcije koji ih regrutuje. Po pravilu, oni nisu plaćeni iz državnog budžeta, niti imaju prava na bilo kakve pogodnosti, osim u posebnim okolnostima.^{22 23} Njihove plate, međutim, utvrđuju se posebnim sporazumom sa donatorima (koje mahom čine međunarodne organizacije), tako da nisu predmet praćenja troškova, niti se zahteva transparentnost kada su u pitanju troškovi spoljnih političkih savetnika. Ipak, javna institucija u kojoj rade obezbediće im kancelarijski prostor i opremu.

68. Postoje, pak, prilične nejasnoće oko spoljnih političkih savetnika, počevši od načina na koji se regrutuju, a nejasno je i da li kriterijumi regrutovanja uopšte postoje, tu je, zatim, pitanje pravila koja se na njih odnose, a naročito načela poverljivosti, koje im zabranjuje da šire informacije do kojih su došli tokom rada sa donatorima koji ih plaćaju, kao i pravila njihove odgovornosti. Transparentnosti nedostaje i u vezi sa brojem spoljnih političkih savetnika koji rade u svakoj od javnih institucija, njihovim radnim obavezavama i donatorima koji ih plaćaju. Stoga, Evaluacioni tim **preporučuje (i) da, zarad transparentnosti, imena „političkih savetnika“ i „spoljnih političkih savetnika“, kao i neplaćenih savetnika u centralnim organima vlasti, budu dostupna na internetu, a kada se radi o poslednje dve kategorije, uz imena i lako dostupne informacije o osnovnim i dopunskim poslovima koje obavljaju, uključujući i „ugovor po učinku“ koji potpisuju sa centralnim organima vlasti i imena/nazive onih koji obezbeđuju njihove plate; i (ii) da se uspostave objektivni kriterijumi i transparentne procedure za imenovanja i dužnosti političkih savetnika i pratećih službi.**

69. Osnovna plata državnih službenika određuje se na osnovu podele radnih mesta u četiri funkcionalne kategorije i klasifikuje u jednu od 14 platnih grupa, u skladu sa opštim zakonima koji regulišu plate državnih službenika.

70. Zakon br. 03/L-001 reguliše prinadležnosti bivših visokih funkcionera, uključujući i bivšeg premijera. Po isteku mandata, premijer ima pravo na mesečnu platu u iznosu od 70 odsto aktuelne plate, ukoliko je funkciju premijera vršio najmanje šest meseci. Ukoliko je bivši premijer

²¹ Videti <http://kryeministri-ks.net/>

Pre dve godine, 2016, prosečna bruto plata u javnom sektoru bila 525 evra, a u privatnom 371 evro.

²² Pravilnik br. 02/21 izmenjen Pravilnikom br. 07/2018 (o naknadi troškova službenog puta u inostranstvo).

²³ U jednom slučaju, pak, donatorska organizacija je od organa javne uprave koja je angažovala spoljnog političkog savetnika tražila da pokrije 10 odsto njegove plate, a ona pokrila ostatak.

proglašen krivim pravosnažnom odlukom suda i osuđen na zatvorsku kaznu dužu od šest meseci, nema pravo na ovu prinadležnost. Isto važi u slučajevima kada bivši premijer vrši drugu funkciju, za koju prima istu ili višu platu iz državnog budžeta. Bivšem premijeru biće obezbeđeni i viši asistent, vozač i telohranitelj u periodu od godinu dana, kao i opremljena kancelarija i plaćeni troškovi komunikacije u iznosu od najviše 1200 evra mesečno. Bivši premijer ima pravo i na sahranu uz državne počasti.

71. Plate za radna mesta i funkcije u javnom sektoru ne objavljuju se na vladinim sajtovima.

Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir

Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta

72. Vlada je 23. marta 2018. usvojila predlog Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija) za period od 2018. do 2022. i Akcioni plan uz nju (Odluka br. 02/37). Oba dokumenta su trenutno u skupštinskoj proceduri i čekaju na usvajanje. Akcioni plan sadrži konkretne mere, definiše nadležna ministarstva i institucije, kao i rokove za primenu datih mera. Organizovan je u četiri polja delovanja: 1) politički sektor; 2) javna uprava 3) izvršenje i sudstvo; 4) javne nabavke i upravljanje javnim finansijama. Akcioni plan sadrži 19 ciljeva i 87 mera prevedenih u 141 aktivnost i organizovanih u četiri navedene oblasti. Neki od prethodnih strateških ciljeva (na primer oni utvrđeni za period od 2013. do 2017.), uključujući horizontalna i multidisciplinarna pitanja, privatni sektor, poslovno okruženje, civilno društvo i medije, nisu obuhvaćeni novom strategijom.

73. Postupak izrade teksta Strategije koordiniše i nadzire Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK), koja i sama ima jednu od vodećih uloga u izradi predloga. Civilno društvo i mediji konsultovani su tokom ovog procesa. Kada stupi na snagu novi zakon o KABPK, koji je trenutno u fazi pripreme, obaveza izrade nacionalne strategije za borbu protiv korupcije biće poverena Vladi.

74. Da bi se obezbedili strateški pozitivni rezultati tokom petogodišnjeg perioda, u Strategiji se izražava potreba da Vlada pokaže političku volju tako što će uspostaviti prioritete, oslanjajući se na Strategiju i Akcioni plan, planirati aktivnosti i obezbediti finansijsku podršku za njihovu primenu. Predlaže se jača parlamentarna kontrola, putem redovnih izveštaja koje će ministarstva, šefovi agencija i drugi javni službenici dostavljati Skupštini, uz odgovore na pitanja.

75. Strategija zahteva poboljšane i efikasnije primenjene politike i dobru upravu kao preduslove za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Opšti principi nove strategije su sledeći: „nulta tolerancija“ prema korupciji, jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu javne uprave, kao i poverenja građana u javne institucije, zakonodavna poboljšanja, jačanje institucionalnih kapaciteta za sprečavanje i borbu protiv korupcije, kao i jačanje svesti i edukovanje javnosti u oblasti borbe protiv korupcije.

76. Različiti međunarodni izveštaji, rezultati međunarodnih istraživanja i analiza²⁴, kao i nacionalne strategije, uzeti su u obzir tokom izrade Strategije i Akcionog plana, koji ukazuju na korupciju kao jedan od najvećih problema na Kosovu, uz manjkavu vladavinu prava i slab kvalitet regulative. Pre usvajanja novog ili izmena i dopuna postojećeg zakona, ne vrši se procena uticaja prethodnog. Građani naročito smatraju da je primena antikorupcijskih zakona, kao i borba protiv korupcije uopšte, slaba i nedovoljna. Naglašava se potreba da država mora biti preduzimljivija u jačanju efikasnosti policije, tužilaštva i pravosuđa uopšte, a naročito u sprečavanju i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

77. Problemi prepoznati u različitim delovima ove Strategije uključuju nedostatak delotvornih internih mehanizama kontrole u borbi protiv korupcije i odgovarajuće jedinice za sektorsku analizu rizika od korupcije, kao i nedostatak planova integriteta koji bi poslužili kao alat za upravljanje rizikom od korupcije u svim javnim institucijama. Nema ni odgovorne institucije za

²⁴ Globalni pokazateji upravljanja, 2016, studija UNDP „Puls javnosti“ iz 2016, Globalni barometar korupcije, Transparency International, Ocena nacionalnog sistema procene integriteta Kosova iz 2015, Tehnička dokumentacija Projekta za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK II) i Godišnji izveštaj Evropske komisije o Kosovu. Videti tačke, npr. 214-217 i 220-221.

praćenje, pristup javnim dokumentima nedovoljan je i nepotpun, nedostaje interna revizija, dok je upravljanje sopstvenim prihodima u javnim institucijama nepravilno, a koordinacija između organa za zaštitu pravnog poretka neredovna. Isto tako, nedostaje i specijalizovano znanje o pitanjima korupcije, kao i revizioni mehanizam u tim organima, a finansijska istraga ne odvija se uporedo s krivičnom. Svi ovi problemi obrađeni su kao konkretni ciljevi, a posebne mere i aktivnosti predviđene su Akcionim planom.

78. Utvrđene su i nepravilnosti vezane za prijavljivanje imovine i prihoda, kao i u oblasti sukoba interesa (prijave su u štampanom obliku, ne postoji razmena podataka i rezultata između nadležnih tela, krivične sankcije se ne primenjuju, a prekršajne ne predstavljaju dovoljno ubedljivu meru odvratanja).²⁵

79. Prethodna Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za period od 2013. do 2017. definisali su konkretne ciljeve u borbi protiv korupcije (57 konkretnih ciljeva u okviru 34 strateška), 176 konkretnih antikorupcijskih mera koje je trebalo da primene centralni i lokalni organi vlasti, kao i nadležne institucije, uz vremenski raspored ostvarenja ovih ciljeva. Ova strategija sadržala je i horizontalne (multidisciplinarne) ciljeve, kao i konkretne, u svakom vertikalnom prioritetnom sektoru, uključujući i Politički sektor i Sektor unutrašnjih poslova, tužilaštva i pravosuđa. Konkretni ciljevi u Političkom sektoru su, na primer, „Izgradnja sistema kontrole za proveru porekla imovine koiu prijavjuju viši javni funkcioneri,“ zatim, „Parlamentarna kontrola nad vladinim strategijama za borbu protiv korupcije,“ i „Promovisanje objektivnih kriterijuma za imenovanje lica na izvršne položaje pod nadležnošću vlade“²⁶. Plan integriteta kao alat za procenu rizika od korupcije prepoznat je kao neophodnost, pri čemu je i sistem za praćenje primene kodeksa etike potrebno uspostaviti u institucijama.²⁷ Metodologija procene rizika primenjena je u različitim sektorima (na primer, sektor javnih nabavki ili zdravstvene zaštite), pri čemu su otkriveni propusti, ali ona je trebalo i da pomogne institucijama da razviju kulturu borbe protiv korupcije i motiviše ih da budu jače orijentisane na ishod.

80. Opozicija i neke organizacije civilnog društva snažno su osporavale ovu strategiju, delom zbog sadržaja, ali i zbog toga što nisu bili uključeni u proces izrade predloga.²⁸ U drugom izveštaju pominje se i nedostatak odgovarajućeg finansiranja, kao i „merljivih“ pokazatelja, što negativno utiče na postizanje planiranih ciljeva u borbi protiv korupcije.²⁹

81. Na strateškom nivou, primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2013. do 2017. i Akcioni plan nastavili su da proizvode trendove slabog učinka, a zbog nedovoljnog angažmana zainteresovanih aktera i nedovoljne političke podrške.³⁰ Ukupno 55.47% mera je sprovedeno 2016, 15.32% je delimično sprovedeno ili nije sprovedeno, dok je 29.19% neprijavljeno.

82. Osnovni ciljevi u Političkom sektoru su sledeći: 1. Jačanje mehanizama za borbu protiv korupcije u zemlji; 2. Usklađivanje zakona u oblasti borbe protiv korupcije sa međunarodnim standardima i 3. Poboljšanje transparentnosti u aktivnostima javnih institucija, kao i pristupa informacijama za građane Kosova.

83. Utvrđene mere za postizanje ciljeva u Političkom sektoru su: 1. Jačati interne mehanizme kontrole; 2. Revidirati nadležnosti i mandat Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (KABPK), uz neophodne zakonske izmene koje agenciji daju pravo i odgovornost da daje mišljenja o antikorupcijskoj oceni zakona i podzakonskih akata, proceni rizika od korupcije i praćenju planova integriteta; 3. Odobriti neophodna podzakonska akta koja se tiču izmena i dopuna Zakona o KABPK; 4. Odobriti zakon o prijavljivanju imovine; 5. Unaprediti zakonski okvir u domenu sprečavanja sukoba interesa; 6. Analizirati zakone i podzakonska akta na rizike od

²⁵ Videti paragrafe, npr. 214-217 i 220-221

²⁶ Videti izveštaj Monitoring of Anti-Corruption Strategy na www.legalpoliticalstudies.org

²⁷ Videti str. 21 Nacionalne strategije o borbi protiv korupcije za period 2013-2017.

²⁸ Organizacije civilnog društva opisale su je kao strategiju „slabe sadržine, koja umesto da se bori protiv korupcije, ona joj daje legitimitet“ – videti str. 23 izveštaja SELDI mreže na <http://seldi.net/>

²⁹ Videti str. 8 Izveštaja o primeni Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog Plana 2013-2017 (Assessment of the Implementation of the Anti-Corruption Strategy and Action Plan 2013-2017) na www.legalpoliticalstudies.org

³⁰ Videti izveštaje o praćenju primene Akcionog plana i godišnje izveštaje KABPK: [Prvi izveštaj o praćenju](#), [Drugi izveštaj o praćenju](#), [Treći izveštaj o praćenju](#), [Godišnji izveštaj KABPK za 2013.](#), [Godišnji izveštaj KABPK za 2014](#), [Godišnji izveštaj KABPK za 2015](#), [Izveštaj o praćenju KABPK za 2016](#) i [Godišnji izveštaj KABPK za 2016](#)

korupcije; 7. Obezbediti mišljenja o proceni rizika od korupcije; 8. Izraditi planove integriteta i pratiti njihovo sprovođenje; 9. Uskladiti antikorupcijske zakone s međunarodnim standardima; 10. Revidirati pravni okvir o zaštiti uzbunjivača.

84. Glavni ciljevi Sektora izvršenja i pravosuđa su: 1. Uspostaviti bolju koordinaciju i saradnju između institucija za zaštitu pravnog poretka, naročito tela specijalizovanih za borbu protiv korupcije; 2. Poboljšati pravni okvir, propagirati prijavljivanje korupcije i ohrabriti građane da se aktivno uključe u borbu protiv korupcije; 3. Obezbediti efikasnu zaštitu žrtava, svedoka i uzbunjivača; 4. Podići nivo efikasnosti institucija za zaštitu pravnog poretka i pravosuđa u sprečavanju korupcije, istrazi i suđenjima u slučajevima korupcije.

85. Da bi se ostvarili ciljevi navedeni u prethodnom odeljku, utvrđene su sledeće mere: 1. Analizirati institucionalne mehanizme i tela u oblasti borbe protiv korupcije u smislu zakonske infrastrukture, saradnje i poboljšanja komunikacije između institucija; 2. Otkrivati slučajeve korupcije putem saradnje između institucija za zaštitu pravnog poretka i uspostavljanjem Zajedničkih istražnih timova.; 3. Olakšati komunikaciju između nadležnih institucija u cilju borbe protiv korupcije; 4. Organizovati zajedničke programe obuke za pripadnike policije, istražitelje KABPK, tužioce i sudije koji se bave slučajevima korupcije; 5. Slučajevima korupcije dati prioritet; 6. Poboljšati transparentnost u delovanju organa za zaštitu pravnog poretka; 7. Trebalo bi uvesti ograničenja po prestanku dužnosti funkcionera ovih organa; 8. Razvijati kapacitet ljudskih resursa u skladu sa kodeksima etike, itd.

86. KABPK, putem svog Odeljenja za istrage i strategiju, i dalje je odgovorna za praćenje i kontrolu primene Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, na osnovu mera predviđenih Akcionim planom. Predviđeno je i da institucije zadužene za sprovođenje strategije, kao i zainteresovane institucije, podnose godišnje izveštaje KABPK, umesto polugodišnjih. KABPK Skupštini podnosi godišnji izveštaj o primeni strategije. Štaviše, KABPK ima mogućnost da revidira Akcioni plan svake godine, umesto svake druge, kako je bilo predviđeno u prethodnom ciklusu (članovi 5 i 17 Zakona o KABPK). Novi predlog zakona o KABPK predviđa jačanje uloge nadzora ove agencije, jer je u prethodnom periodu izveštavanje o sproviđenju aktivnosti bilo vrlo slabo (izveštaji ne postoje o gotovo 20% aktivnosti u 2016, odnosno 26% 2015.).

87. Vlada je 2015. usvojila Strategiju o modernizaciji javne uprave za period od 2015. do 2020.³¹ čiji je cilj da obezbedi sprovođenje principa etike i integriteta, ali samo u okviru državne službe. Jedna od prioritetnih strategija je „Primena i jačanje sistema koji će obezbediti primenu principa etike i integriteta državnoj službi. Jačanje mehanizama za kontrolu primene novog Kodeksa etike u državnoj službi“. Odgovarajućim Akcionim planom utvrđuje se konkretan cilj „Jačanja sistema za praćenje primene principa etike i integriteta u javnoj upravi“, i predviđaju tri aktivnosti: (1) uspostavljanje sistema praćenja (2) obuka i razvoj kapaciteta za lica odgovorna za praćenje principa etike i transparentnosti u javnoj upravi; (3) praćenje primene kodeksa etike u državnoj službi. Ministarstvo za javnu upravu je velikim delom nadležno za sprovođenje ovih aktivnosti

88. Važeći zakoni ne obavezuju javne institucije da sprovedu procenu rizika od korupcije, ili koriste alate koji u tu svrhu postoje (npr. planovi integriteta), a ne postoje ni standardizovani alati za procenu rizika koji se primenjuju u javnom sektoru Kosova. Nekolicina institucija je prihvatila planove integriteta kao rezultat Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2017, koja je u okviru svojih mera predvidela i izradu planova integriteta. Neke međunarodne organizacije doprinele su njihovom sprovođenju svojim specijalizovanim znanjem. Na osnovu Godišnjeg plana rada Vlade Republike Kosovo za 2017, Ministarstvo za javnu upravu usvojilo je plan integriteta. Uz finansijsku podršku međunarodnih organizacija, projekti procene rizika od korupcije sprovedeni su u različitim sektorima, poput sektora za zdravstvenu zaštitu, sektora obrazovanja, energije i rudarstva, kao i u pet opština (Priština, Đakovo, Gračanica, Mamuša i Gnjilane). Glavni rizici od korupcije i slabe tačke nedavno su prepoznati i u pravosuđu, tužilaštvu i javnim nabavkama.

89. Izrada planova integriteta je dobrovoljna. Ne postoji mehanizam za praćenje usvajanja i sprovođenja planova integriteta. Kako se planovi integriteta izrađuju uz podršku međunarodnih partnera i uz učešće stručnjaka iz inostranstva, što je sasvim razuman pristup uvođenju ovog alata, državni službenici ih, možda, ne doživljavaju u potpunosti kao svoje. Procena rizika od korupcije vezano za različite funkcije, procese i položaje nije uobičajena u centralnim organima državne uprave.

³¹ Videti Kosovski sistem integriteta (str. 2) i Strategiju na www.kryeministri-ks.net/

Pravni okvir, etički principi i pravila ponašanja

90. Kosovo ima širok korpus antikorupcijskih zakona, ali je njihova primena problematična, jer sistematskom planiranju mera nedostaje procena uticaja, što ometa razvoj antikorupcijskih aktivnosti. Postoji, takođe, nekoliko institucija čiji je mandat sprečavanje i borba protiv korupcije, ali one u praksi nedovoljno saraduju, a njihove su nadležnosti neprecizno definisane i često se preklapaju.

91. Odgovarajući zakoni na snazi, između ostalog, regulišu organizaciju i funkcionisanje KABPK, prijavljivanje imovine visokih funkcionera i sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.³² Ovi zakoni se bave prijavama imovine i kontrolom istih, sprečavanjem sukoba interesa, ograničenjima učinka drugih aktivnosti i zabranama koje se odnose na poklone.

92. Skupština Republike Kosovo je 30. marta 2018. usvojila Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI), koji je objavljen u Službenom glasniku br. 5/2018. Ovim zakonom se utvrđuju pravila, ograničenja i zabrane koje se odnose ne samo na visoke funkcionere, već na sva službena lica. Zakon se, između ostalog, odnosi na premijera, zamenike premijera i političke savetnike, rečju, sve nosioce najviših izvršnih funkcija (NNIF) i šefove kabineta, kao i na sva lica koja imenuju. Zakon se, takođe, odnosi i na generalne sekretare ministarstava i Kancelarije premijera. Primena ovog zakona na funkcionere organa za zaštitu pravnog poretka razmatra se kasnije.

93. Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZPPK), objavljen je u Službenom glasniku br. 16/2011, a izmenjen Zakonom br. 04/L-228 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere³³ (Službeni glasnik 28/2014). ZPPK reguliše prijavljivanje i kontrolu imovine, kao i zabrane koje se odnose na poklone. Primenjuje se na premijera, zamenike premijera, ministre, njihove zamenike, političke savetnike i šefove kabineta, kao i na sva lica koja oni imenuju. Zakon je trenutno u procesu izmena, kojima će se proširiti nadležnost KABPK (predviđaju se šira ovlašćenja agencije u predistražnom postupku, nova pravila o primanju i prijavljivanju poklona i uvođenje sistema digitalnih prijava).

94. Zakon br. 2004/34 o suzbijanju korupcije (ZSK) predviđa mere za borbu protiv korupcije i reguliše dužnosti službenih lica koje se odnose na sukob interesa, nespojivost javnih funkcija i aktivnosti, ograničenja u pogledu poklona, nadzor nad njihovom imovinom i ograničenja koja se odnose na poslovne aktivnosti organa javnih vlasti. Ovim zakonom se službena lica obavezuju da prijave slučajeve korupcije za koje saznaju. Zakon se odnosi na premijera, ministre, i generalne sekretare Vlade i ministarstava.

95. Zakon br. 03/L-159 o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije Kosova (Službeni glasnik 65/2010) definiše status i nadležnosti centralne nezavisne i specijalizovane institucije za sprečavanje i borbu protiv korupcije na Kosovu – KABPK. Za detaljnije informacije o nadležnostima Agencije videti tačke 101 – 105 ovog izveštaja. Trenutno su u toku izmene i dopune ovog zakona, pa će ovlašćenja Agencije biti dodatno proširena (jedna od novih nadležnosti, na primer, jeste praćenje planova integriteta u institucijama, koji postaju obavezan alat za upravljanje rizicima, kao i procena „otpornosti na korupciju“).

96. Zakon br. 03/L-149 o državnoj službi (Službeni glasnik 72/2010) utvrđuje principe i uslove profesionalnog ponašanja državnih službenika, pri čemu obuhvata oblasti koje se odnose na sprečavanje korupcije, odnosno, obavezu da svoje dužnosti vrše bez ličnog interesa, u skladu sa javnim interesom i pravnim sistemom, zatim zalaganje da zakonitost i zaštitu javnog interesa uvek stave iznad lične dobiti, dužnost da odbiju nepriličnu nagradu, dužnost da se uzdrže od preteranog nagrađivanja drugih državnih službenika, zabrana sticanja lične dobiti na osnovu službene tajne koju znaju, poverljivih informacija i informacija za unutrašnju administrativnu upotrebu, zabrana zloupotrebe javne svojine, zabrana vršenja nezakonitih naredbi, itd. U toku su izmene i dopune zakona.

³² Zakon br. 2004/34 o suzbijanju korupcije (Službeni glasnik 10/2007); Zakon br. 03/L-159 o Agenciji za borbu protiv korupcije (Službeni glasnik 65/2000); Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (Službeni glasnik 16/2011) i Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Službeni glasnik 5/2018).

³³ Dostupno na www.kuvendikosoves.org/

97. Član 6 Zakona br. 03/L-189 o državnoj upravi predviđa da je rad državne uprave javan. Ministarstva i Kancelarija premijera su najviši organi državne uprave (član 2, stav 1). U toku su izmene i dopune zakona³⁴.

98. Zakon br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača reguliše situacije kada službena lica opravdano veruju da je počinjeno protivzakonito delo i, u dobroj veri, to prijavi odgovarajućim organima. Lica koja takvu prijavu podnesu smatraju se uzbunjivačima, a time su odredbama ovog zakona zaštićeni od kaznenih i disciplinskih mera, otpuštanja ili privremenog udaljenja s posla, kao i izlaganja bilo kom obliku diskriminacije. Vlada je nedavno usvojila novi predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača (12. juna 2018.). Ukoliko bude usvojen u Skupštini, Zakon br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača prestaje da važi.

99. Novi Zakon o prekršajima usvojen je 2017. i Ministarstvo pravde trenutno pokušava da s ovim zakonom uskladi i ostale koji regulišu prekršaje (uključujući i Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere).

100. Pravni okvir za borbu protiv korupcije ažuriran je više puta.³⁵ Nekoliko predloga već čeka na usvajanje u Skupštini (predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača), ili se o njima raspravlja na nivou Vlade (predlog zakona o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere). Osim toga, predlozi se izrađuju i za druge zakone od značaja za funkcionisanje Vlade i državne službe (predlog Zakona o Vladi, predlog Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, predlog Zakona o javnim funkcionerima i predlog Zakona o platama u javnom sektoru). Nekoliko sagovornika kritikovalo je činjenicu da nije bilo dovoljno ozbiljne prethodne procene finansijskih i ljudskih resursa koji su neophodni za primenu određenog zakona, zbog čega se taj zakon i ne primenjuje. Iako član 26 Zakona br. 03/L-048 o Upravljanju javnim finansijama i odgovornosti³⁶ predviđa da svakoj zakonskoj inicijativi prethodi analiza njenih budžetskih i ekonomskih efekata, čini se da je takva procena često samo formalna i da ne odražava realnost. U praksi se ta procena ponekad obavi i nakon usvajanja zakona, i tek tada nova ovlašćenja datog organa uprave koriste kao argument za veća budžetska davanja u tu svrhu. Primećeno je, takođe, da ponekad zakon i ne predviđa takve povrede propisa i kazne za njih, a ne postoji ni nadležno telo odgovorno za praćenje i/ili primenu zakona, zbog čega se zakon u krajnjem ishodu i ne primenjuje. Uz to, neka pitanja buhvaćena Zakonom br. 2004/34 o suzbijanju korupcije detaljnije se regulišu zakonima koji su usvojeni kasnije, ali pošto prethodni zakon nije prestao da važi, stvara se zabuna oko njihove primene. Više pažnje mora se posvetiti doslednosti u procesu izmene postojećih zakona, vodeći računa da ne dođe do preklapanja. **Evaluacioni tim, stoga, preporučuje da (i) vlasti na Kosovu razjasne situacije u postojećem pravnom okviru gde se problemi u regulisanju određenog pitanja javljaju jer se njime bavi više zakona, čime se stvaraju nedoslednosti; i (ii) da se više pažnje posveti proceni resursa koji su potrebni za primenu bilo kog predloga zakona pre usvajanja, da bi se olakšala njegova primena.**

Institucionalni okvir

101. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) je kao nezavisan državni organ osnovana 2006, a počela s radom 2007. Iako ima centralnu ulogu u definisanju i primeni strategija za borbu protiv korupcije na Kosovu, KABPK ne poseduje odgovarajuće pravne mehanizme za vršenje aktivnosti vezanih za korupciju.³⁷

102. KABPK ima mandat da priprema, prati i nadzire usvajanje i primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pripadajući Akcioni plan, ovlašćena je i za nadzor i proveru prijavljene imovine visokih zvaničnika, uključujući i Nosiocce najviših izvršnih funkcija (NNIF), kao i za nadzor i prevenciju slučajeva sukoba interesa, primanja poklona i ograničenja koja se odnose na vršenje drugih aktivnosti sadržanih u propisima. Zadatak je ove agencije i da korupciju otkrije i

³⁴ Nacrt zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnim agencijama je u skupštinskoj proceduri i zameniče aktuelni Zakon br. 03/L-189 (dostupan na <http://liqjet.kuvendikosoves.org/>). Uz to, nacrt Zakona o Vladi ulazi u proceduru ove godine, u skladu za Zakonodavnim programom Vlade, koji je dostupan na <http://kryeministri-ks.net/>

³⁵ Videti Izveštaj, str. 4, dostupno na www.kipred.org/

³⁶ Administrativno uputstvo br. 03/2015 reguliše procenu budžetskih efekata novih zakonskih inicijativa Vlade.

³⁷ Videti str. 22 Izveštaja na <http://seldi.net/>

sprovede preliminarnu službenu istragu,³⁸ a ima i savetodavnu ulogu u primeni zakona i pitanjima borbe protiv korupcije. KABPK pomaže institucijama javnog i privatnog sektora u definisanju kodeksa etike, prikupljanju i objavljivanju statističkih i drugih podataka vezanih za stanje korupcije na Kosovu, i saraduje sa drugim institucijama u izradi predloga, primeni i usklađivanju zakona za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Agencija, međutim, nema konkretan mandat da promoviše integritet i sprečava korupciju, čak i u vezi sa NNIF (umesto što samo odgovara na zahteve za savet i usmerenje).

103. Agencijom upravlja direktor, koji se bira na pet godina i može biti ponovo izabran samo jednom. Direktora predlaže Nadzorna komisija KABPK, koja upravlja postupkom za izbor najboljih kandidata, koje predlaže Skupštini. Direktor se bira prostom većinom glasova, tajnim glasanjem. Direktor rukovodi i organizuje rad KABPK i nadzire rad službenika Agencije. Agencija zapošljava 40 službenika s profesionalnim iskustvom u različitim oblastima i prateće osoblje. Direktni nadzor nad KABPK vrši Skupština, preko skupštinske Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor nad KABPK, koju čini jedanaest. KABPK Skupštini dostavlja godišnje izveštaje. Njene odluke i mišljenja objavljuju se na internetu.

104. Odobreni budžet KABPK za 2017. bio je 505.664 evra, a revidirani budžet za istu godinu 480.703,68 evra – većina budžeta utrošena je na plate zaposlenih (358.295,68 evra). Prethodne godine, 2016, agenciji je odobren budžet od 446.321,22 evra, a od tog iznosa 354.708,84 evra je utrošeno na plate.

105. Svega 26 zaposlenih sprovodi nadležnosti ove agencije utvrđene različitim zakonima, a ostali čine administrativno osoblje. KABPK već godinama pokreće pitanje nedovoljnog broja zaposlenih, što je ometa u vršenju dužnosti (na primer, svega šest službenika trenutno radi na nadzoru prijavljivanja imovine i primanja poklona, dok 4.700 visokih funkcionera ima obavezu da to prijavi – nakon izmena i dopuna ZPPK, očekuje se da će ih biti 10.000). Posle usvajanja novog zakona koji reguliše sukob interesa, KABPK očekuje veći budžet, koji će omogućiti agenciji da angažuje više službenika (trenutno samo tri rade na pitanjima sukoba interesa). O zahtevu Agencije za povećanje budžeta, međutim, odlučivaće se u sledećoj budžetskoj godini. Dalje, u pripremi su novi predlozi zakona (o KABPK i o uzbunjivačima), koji bi trebalo da predvide nova ovlašćenja agencije (praćenje režima uzbunjivača, planovi integriteta postaju obavezan alat, a KABPK postaje telo odgovorno za praćenje njihove primene, itd.). Evaluacioni tim smatra da je za njenu efikasnost od najvećeg značaja da ima dovoljno kvalifikovanih službenika i resursa da bi mogla da vrši svoje dužnosti u ključnim oblastima definisanim u prethodnim tačkama. Shodno tome, da bi KABPK bila adekvatno opremljena za zadatke koji se odnose na NNIF i organe za zaštitu pravnog poretka, **Evaluacioni tim preporučuje da nezavisno telo oceni potrebe agencije koje se odnose na finansijske i ljudske resurse u oblastima prevencije, sukoba interesa, prijave imovine i lobiranja i da se, na temelju te ocene, dati resursi uvećaju kao stvar prioriteta.**

106. U skladu sa članom 9 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, svaki ministar bi trebalo da u vršenju svojih dužnosti obezbedi da ministarstvo kojim rukovodi uspostavlja i primenjuje mere protiv korupcije. Prilog 2 Pravilnika predviđa da je Ministarstvo finansija odgovorno za podršku antikorupcijskim aktivnostima u institucijama javne uprave (stav ix), u skladu sa Zakonom br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti. U praksi je, izgleda, nedovoljno razvijena svest o ovoj obavezi, pa ministri ne ulažu naročite napore u mere protiv korupcije.

107. Nacionalni savet za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Savet) osnovan je ukazom predsednika Kosova 2012. Savet je savetodavno, koordinaciono telo za glavne aktere borbe protiv korupcije. Savetom upravlja predsednik Kosova, a članovi su rukovodioci sledećih institucija: KABPK, Kancelarija generalnog revizora, skupštinski Odbor za zakonodavstvo, budžet, finansije i nadzor javnih finansija, skupštinski Odbor za nadzor javnih finansija, Sudski savet Kosova, Tužilački savet Kosova, Vrhovni sud Kosova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo uprave lokalne samouprave, Kosovska policija, Finansijska obaveštajna jedinica Kosova itd. Predsednik može uspostaviti različite ad hok radne grupe za određena pitanja. Savet ima savetodavnu ulogu, a neke od funkcija koje obavlja jesu koordinacija aktivnosti za sprečavanje i borbu protiv korupcije, definisanje i koordinacija aktivnosti za podršku primeni nacionalne strategije u borbi protiv korupcije, definisanje prioriteta i

³⁸ Uopšteno govoreći, službena istraga ima za cilj primenu Zakona o prijavi imovine i Zakona o sukobu interesa, kao i „preliminarna istraga“ korupcije, nakon prijema žalbe (uz potencijalno krivično gonjenje koje sprovedu organi za zaštitu pravnog poretka).

strategija za primenu zakonodavnih programa za jačanje efikasnosti borbe protiv korupcije, koordinacija aktivnosti nadležnih institucija u jačanju postojećih antikorupcijskih mehanizama, jačanje društvene svesti o prevenciji i borbi protiv korupcije. Ovo telo je bilo daleko aktivnije tokom mandata bivše predsednice, koja ga je i osnovala i pripremala izveštaje o aktivnostima saveta, što sada nije slučaj. Sagovornici Evaluacionog tima ukazali su da ne postoji dovoljno jaka svest o radu Saveta, a uvreženo je mišljenje da se bavi samo političkim pitanjima. Imajući u vidu način na koji ovo telo trenutno funkcioniše, predsednik je na poslednjoj sednici najavio funkcionalnu reviziju Saveta, kojom bi se njegov rad učinio dinamičnijim, učvršćujući garancije za ustavno funkcionisanje institucija. Uz to, obezbeđen je direktan prenos sastanaka, a predsednički govori o radu saveta su javni.³⁹

108. Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo u sastavu Kancelarije državnog tužioca Kosova ima isključivu nadležnost da istražuje i goni određena teška krivična dela, uključujući teško delo korupcije (koje podrazumeva delo korupcije koje počinio visoki funkcioner i dela koja uključuju velike novčane vrednosti za koja su propisane kazne do 500.000 evra, u skladu sa članom 46 Krivičnog zakonika). Specijalno tužilaštvo nadležno je za čitavu teritoriju Kosova. U Specijalnom tužilaštvu nema dovoljno tužilaca (svega 14 od ukupno 18, koliko ih ima u punom sastavu – troje uskoro odlazi u penziju, a troje će početi da radi u novembru, ove godine). Ovo je gorući problem, naročito sada, jer je Specijalno tužilaštvo nedavno steklo nadležnost da se bavi raznim zločinima, kao i privrednim kriminalom (prethodno su se ratnim zločinima bavili tužioci EULEX-a).⁴⁰ Tokom terenske posete, nekoliko sagovornika spomenulo je teškoće s kojima se Specijalno tužilaštvo suočava u regrutovanju novih tužilaca, koji nerado konkurišu za ta radna mesta, iako vlasti na Kosovu to poriču.

109. Radna grupa za borbu protiv korupcije osnovana je kao deo napora Vlade u borbi protiv korupcije. Velikom broju sagovornika njene aktivnosti i nadležnosti nisu bile poznate.

110. Kancelarija za dobru upravu uspostavljena je pri Kancelariji premijera 2003. Jedan od zadataka Kancelarije je praćenje procesa javne rasprave o predlogu zakona pre usvajanja u Vladi. Kancelarija, takođe, izveštava KABPK o sprovođenju aktivnosti predviđenih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionom planom uz nju, za šta je ova kancelarija odgovorna. Kancelarija ima osam zaposlenih i svi su državni službenici.

111. U okviru pravosuđa, a s ciljem da se izgradi evidencija istraga, pravosnažnih presuda i konfiskacija tokom većih slučajeva organizovanog kriminala i korupcije, Sudski savet Kosova odlučio je 2015. da ciljanim slučajevima korupcije i organizovanog kriminala u sudovima bude dat apsolutni prioritet. Od predsednika sudova se zahteva da preduzmu odgovarajuće mere da se takvi slučajevi dodele bez odlaganja, kao i da o slučajevima koje su dobili, njihovom statusu i preduzetim aktivnostima izveštavaju svakog meseca. Komisija koju je Sudski savet Kosova osnovao 2015, i koja se sastoji od troje sudija, zadužena je da prati sudske aktivnosti za ubrzavanje postupaka u slučajevima korupcije.⁴¹

112. Osim KABPK, postoje i brojni drugi institucionalni mehanizmi koji imaju mandat za borbu protiv korupcije – Nadzorna parlamentarna komisija KABPK, Kancelarija za dobru upravu pri

³⁹ Sastanak Nacionalnog saveta od 4. aprila 2018: www.botasot.info/

⁴⁰ Nakon izmena Zakona br. 03/L-052 o Specijalnom tužilaštvu Republike Kosova, predviđenih Zakonom br. 04/L-273 iz 2014, nadležnost Specijalnog tužilaštva prešla je sa Euleksa na lokalni nivo, tj. na lokalnog specijalnog tužioca. Posle izmena u skladu sa zakonom br. 05/L-103 dve godine kasnije, tekući slučajevi su mahom ostali u nadležnosti tužilaca Euleksa, a u toku je proces prenosa slučajeva sa Euleksa na lokalne vlasti. Očekuje se da će novo odeljenje koje se bavi slučajevima Specijalnog tužilaštva biti osnovano pri Osnovnom sudu u Prištini.

⁴¹ Ovim su obuhvaćena korupciona krivična dela predviđena u okviru Glave XXXIV Krivičnog zakonika, uz tri privredna krivična dela.

Standardni operativni postupci (SOP) za ciljanje teških krivičnih dela, koje je Tužilački savet Kosova usvojio 18. jula 2014, uspostavljaju grupu kriterijuma, na osnovu kojih se vrši odabir relevantnih slučajeva koji će biti uključeni u evidenciju, a koji, između ostalog, podrazumevaju ozbiljnost prekršaja i visinu štete koju su prouzrokovali, organizacioni nivo grupe uključene u vršenje krivičnog dela, potrebu za saradnjom u istražnim radnjama, kao i potrebu upravljanja resurisma tokom istrage (član 2 SOP). Kompjuterski mehanizam praćenja služi kao podrška svim članovima multidisciplinarnog tima koji koordinira šef Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo (STRK), a koga čine članovi tužilaštva, pravosuđa, policije, carine, poreskih organa, Finansijske obaveštajne jedinice, Agencije za upravljanje zaplenjenom ili konfiskovanom imovinom i kazneno-popravnog sistema. Od 31 ciljanog predmeta maja 2016, broj tih predmeta porastao je na 42 juna 2018. Od 33 slučaja koji su rezultirali optužnicama, 23 su bili korupcioni, a optužnice su podignute protiv 145 lica.

Kancelariji premijera⁴², Nacionalni savet za borbu protiv korupcije, Nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije, Radna grupa za borbu protiv korupcije, Kancelarija generalnog revizora, itd. Ukazuje se na nedostatak saradnje među ovim institucijama, kao i na to da su njihovi mandati neodređeni, a i da se često i preklapaju, što umanjuje njihov učinak i ometa saradnju. ⁴³ ⁴⁴ Pravni okvir koji reguliše organizacionu strukturu i nadležnosti KABPK sadržan je u nekoliko zakona, uključujući i Zakon br. 03/L-159 o KABPK, Zakon br. 2004/34 o suzbijanju korupcije, Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI) i Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZPPK). Neki od ovih zakona regulišu iste oblasti (npr. prijavljivanje imovine reguliše i Zakon br. 2004/34 o suzbijanju korupcije i Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere, dok se primanje poklona i upravljanje sukobom interesa regulišu i Zakonom o suzbijanju korupcije i Zakonom br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

Etički principi i pravila ponašanja

113. Pravila ponašanja sadržana su u Zakonu br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Zakonu br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere, Zakonu 2004/34 o suzbijanju korupcije, Zakonu 03/L-159 o agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonu br. 03/L-149 o državnoj službi i Zakonu br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača. Ovim zakonima je predviđena obaveza da se javni interes zaštititi, i da se spreči da privatni prevlada javni, kao i odgovornost za vršenje javne funkcije, izbegavanje zloupotrebe javne funkcije zarad nezakonitih prinađelnosti u sopstvenu korist, sprečavanje sukoba interesa, prijavljivanje lične i imovine članova porodice, primanje ili traženje poklona u vezi s vršenjem javne funkcije za sebe ili članove uže porodice, zatim, obaveza da se pokloni, ukoliko su dopušteni, prijave, a korupcija, koja se odnosi na bilo koji službeni čin, prijavi KABPK i zaštite dokazi, kao i zabrana da se uzbunjivač izloži bilo kakvim reperkusijama koje bi usledile kao posledica prijavljivanja/otkrivanja nezakonite radnje koju je počinio funkcioner ili odgovorno lice. Ova pravila ponašanja odnose se na NNIF (premijer, ministri, zamenici ministra i politički savetnici).

114. Za državne službenike zaposlene u kabinetu javnog funkcionera (Kabinet premijera,⁴⁵ Kancelarija premijera i kabineti ministara i Generalnog sekretara Kancelarije premijera,⁴⁶ pravila ponašanja utvrđena su Pravilnikom No. 04/2015 o kodeksu ponašanja za državne službenike. Kodeks obuhvata sprečavanje sukoba interesa, primanje poklona, postupanje sa državnom imovinom i korišćenje prilike za sticanje nepripadajuće koristi, ophođenje prema građanima, politički postavljenim licima i pretpostavljenima, ponašanje pretpostavljenog ili državnog službenika prema zaposlenima i medijima, kao i dužnosti van institucije. Kodeks se ne odnosi samo na državne službenike, već i na službenike u kabinetima javnih funkcionera, druge kategorije lica u institucijama centralne ili opštinske uprave, ili u privatnim organizacijama koje im pružaju usluge, kao i na eksperte koje institucije angažuju po ugovoru. Kršenja ovog kodeksa objavljuju se u godišnjem izveštaju Ministarstva za javnu upravu.

115. Etički standardi za političke savetnike utvrđeni su Pravilnikom br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava (Glava 4), kao i Pravilnikom 01/2012 o kodeksu etike za službenike za komunikaciju s javnošću, jer ministar ima pravo da jednog od svojih političkih savetnika imenuje za portparola⁴⁷. Ova pravila, međutim, samo

⁴² Kancelarija odgovara premijeru - videti član 3 Uredbe br. 16/2013. Kancelarija za dobru upravu, u saradnji sa Ministarstvom za javnu upravu, objavljuje i promovise kodeks ponašanja za državne službenike, kako bi svi državni službenici bili informisani (videti str. 3-4 Sistema integriteta Kosova).

⁴³ Videti str. 4 Izveštaja na www.kipred.org/

Videti, takođe, izveštaj SELDI, str. 24 <http://seldi.net/>

⁴⁴ Videti str. 8 Izveštaja na www.legalpoliticalstudies.org/

⁴⁵ Dva državna službenika zaposlena su u Kabinetu u skladu sa Pravilnikom br. 16/2013, član 14. Videti takođe, član 33 Pravilnika br. No. 02/2011, koji kaže da službenici zaposleni u kabinetima javnih funkcionera nisu državni službenici.

⁴⁶ Videti stav 2, član 2 Pravilnika.

⁴⁷ Videti stav 4, član 30 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava i član 5 Pravilnika 01/2012 o kodeksu etike za službenike za komunikaciju s javnošću.

definišu nespojivost i ograničenja ovlašćenja datih jednom političkom savetniku, kao i neke osnovne standarde u komunikaciji s javnošću.⁴⁸

116. Ipak, ne postoje kodeksi ponašanja koji se odnose na premijera, zamenike premijera, ministre, njihove zamenike, političke savetnike, šefove kabineta i ostale javne funkcionere koji nisu državni službenici. Stoga, **preporuka Tima za ocenu je da se (i) detaljno razradi Kodeks ponašanja za NNIF, uključujući i spoljne političke savetnike; i (ii) da bi se odredbe tog kodeksa efikasno sprovele u praksi, potrebno je ustanoviti i delotvoran mehanizam nadzora i sankcija, koji bi imao u vidu specifičnu prirodu dužnosti upravljanja.**

Svest

117. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je centralno telo nadležno za primenu nekoliko zakona koji se odnose na sprečavanje korupcije (npr. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere). U ostvarenju ciljeva zakona, obaveza KABPK je da organizuje konsultacije, seminare, radionice i druge vrste obuke (član 23 Zakona o Vrhovnom sudu). Preventivne aktivnosti KABPK, međutim vrlo su ograničene, jer su pravila o prijavljivanju imovine, sukobu interesa, ili poklonima jedino što ova agencija na svom sajtu promovise kao obaveze NNIF (odluke i mišljenja u konkretnim slučajevima objavljuju se na sajtu KABPK). Nema ciljanih aktivnosti (uključujući i redovne programe obuke) za unapređenje integriteta NNIF (i ostalih) koje KABPK sprovodi. Uz to, ljudski resursi u ovoj agenciji su ograničeni, jer je Odeljenje za sprečavanje korupcije odgovorno za nadzor nad imovinom, poklonima, sprečavanjem sukoba interesa i korupcije u javnim nabavkama, kao i za prevenciju korupcije uopšte.⁴⁹ Predstavnici KABPK pojašnjavaju da se Odeljenje sastoji od tri jedinice za 1) nadziranje prijavljivanja imovine i poklona (šest službenika) 2) sprečavanje sukoba interesa (tri službenika) i 3) sprečavanje korupcije u javnim nabavkama (četiri službenika).

118. KABPK objavljuje informacije o integritetu i sprečavanju korupcije na svom sajtu (<http://www.akk-ks.org/en/Home>) i u svojim godišnjim izveštajima, mišljenjima i odlukama. Iako je sadržaj sajta višezječni (objavljuje se na albanskom, srpskom i engleskom), neke informacije već dugo nisu aktuelne, i to u bilo kojoj od tri jezičke verzije (na primer, informacije o aktivnostima za jačanje svesti su iz 2008.). Evaluacioni tim, iz tog razloga, podstiče KABPK da redovno ažurira svoj sajt i javnosti obezbedi što je moguće više informacija.

119. NNIF mogu od KABPK dobiti informacije o dilemama vezanim za integritet (član 19 Zakona o sprečavanju sukoba interesa). Tokom 2017, agencija je savetovala Vladu o pitanjima sukoba interesa u 23 slučaja.⁵⁰ Drugih informacija koje bi se odnosile na savet upućen NNIF (ili Vladi), a u vezi s drugim oblastima zakona (poput prijavljivanja imovine ili poklona), nije bilo u godišnjem izveštaju KABPK za 2017.

120. Tokom terenske posete, nekoliko sagovornika je primetilo poboljšanja u radu Agencije za borbu protiv korupcije i potvrdilo njenu nezavisnost. Tačno je da je broj programa obuke koje je sprovedla KABPK bio značajno veći tokom 2017 – ukupno je organizovano 65 programa obuke u različitim oblastima integriteta i za različite organizacije (nekad i pojedince), koje je pohađao 151 službenik.⁵¹ U poređenju s učinkom iz prethodne godine, učestalost programa obuke bila je pet puta veća, a broj službenika koji su ih pohađali sedam puta veći (KABPK je 2016. organizovala 15 programa obuke i prijavila 22 obučena službenika).⁵² Agencija je 2017. organizovala i Nedelju borbe protiv korupcije, a u okviru te manifestacije i Otvorena vrata KABPK i nekoliko aktivnosti usmerenih na zaštitu uzbunjivača, njihovu ulogu i izazove s kojima se suočavaju. Evaluacioni tim veruje, međutim, da su nedovoljni kapaciteti Agencije jedan od razloga za ograničene preventivne i proaktivne mere. Potvrđeno je, takođe, da aktivnosti posvećenih promovisanju integriteta NNIF nema, niti su planirane.

⁴⁸ Videti član 23 Pravilnik br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava i član 3 i 4 Pravilnika br. 01/2012 o etičkom kodeksu za službenike za komunikaciju s javnošću.

⁴⁹ Godišnji izveštaj Kosovske agencija za borbu protiv korupcije, januar – decembar 2017, str. 4.

⁵⁰ Videti Godišnji izveštaj KABPK za 2017, str. 24 i 25.

⁵¹ Videti Godišnji izveštaj KABPK za 2015, str. 56, dostupno na www.akk-ks.org/

⁵² Videti Godišnji izveštaj KABPK za 2016, str. 3, dostupno na www.akk-ks.org/

121. Trenutno se razmatraju izmene i dopune Zakona o KABPK i njihovo usvajanje planirano je za 2018. Moguće je da će amandmani ojačati ulogu ove agencije u edukativnim aktivnostima, ali je ishod ove zakonodavne inicijative za sada neizvestan.

122. Kosovski institut za javnu upravu (KIJU) radi u okviru Ministarstva za javnu upravu. KIJU je specijalizovano telo čiji je mandat da obezbedi programe obuke za državne službenike, ali ne i za NNIF. Programske aktivnosti finansiraju se iz kosovskog budžeta. Svake godine, KIJU nudi programe obuke na temu borbe protiv korupcije (sprečavanje i rešavanje sukoba interesa, različiti aspekti koji proizilaze iz Krivičnog zakonika, etika i integritet u javnim nabavkama, Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Kodeks ponašanja za državne službenike, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o državnoj službi, itd.). Konkretno, obuka se sprovodi na sledeće teme: Kodeks etike, Prava i odgovornosti tokom državne službe, Sukob interesa – sprečavanje i rešavanje u javnoj upravi, Etika i integritet u pitanjima javnih nabavki. Module obuke razrađuje KIJU i angažovani instruktori. Ipak, module koji se bave borbom protiv korupcije razrađuju i prezentuju instruktori koji nisu službenici ovog instituta. Obuka je obavezna, dok o ušješću odlučuju personalne službe u okviru svake institucije državne uprave ponaosob. Kako je ova obuka uglavnom posvećena državnim službenicima, NNIF je retko pohađaju (ne, međutim, kada je u pitanju program obuke o integritetu i antikorupcijskim pitanjima, već o drugim pitanjima, poput saradnje među institucijama, i sl.).

123. Trogodišnji Akcioni plan 2016-2018 za primenu Strategije o obuci državnih službenika za period od 2016. do 2020. podrazumeva obuku o etici, integritetu i transparentosti u javnoj upravi, kao deo uvodne obuke za državne službenike koji tek započinju rad u državnoj upravi.⁵³ Ova obuka se sprovodi svake godine, a obuhvata teme poput integriteta, etike i sukoba interesa.

124. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2018. do 2020. i odgovarajući Akcioni plan predviđaju nekoliko aktivnosti za jačanje svesti, kao što su izgradnja kapaciteta KABPK i priprema obuke na temu koncepta planova integriteta i njihove primene (I.1.8), obuka o ključnim aktivnostima u javnim institucijama (I.1.8), sertifikovanje instruktora za etiku i integritet (II.1.5) itd. S druge strane, aktivnosti za jačanje svesti predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije 2018-2020 nisu posebno namenjene NNIF.

125. Javnost se o integritetu i sprečavanju korupcije informiše uglavnom putem sajta KABPK i njenih godišnjih izveštaja. Svi zakoni, propisi i kodeksi koji se spominju u ovom izveštaju objavljeni su na sajtovima Vlade i KABPK.

126. Razgovori s različitim sagovornicima tokom terenske posete potvrdili su da se trenutno nedovoljno pažnje posvećue jačanju svesti NNIF, ne samo kada se radi o njihovim pravnim obavezama, već i o specifičnim izazovima vezanim za integritet njihove funkcije. Pritom, novi Zakon o sprečavanju konflikta interesa pri vršenju javnih funkcija nalaže punu odgovornost lica za ispunjenje niza zahteva, a odgovarajuće aktivnosti za jačanje svesti nisu predviđene čak ni zakonom koji je već na snazi. Jedini NNIF koji imaju određene informacije već na početku mandata jesu politički savetnici, ali sitemskog pristupa ovom pitanju nema.

127. Na osnovu iskustva članica GRECO, postoji čvrsto verovanje da Vlada, kao institucija, mora biti angažovanija u jačanju svesti svojih članova i drugih NNIF o posebnim izazovima vezanim za integritet s kojima se mogu suočiti, kao i da bi trebalo da im obezbedi neophodnu obuku i usmerenje, naročito kada su u pitanju etičke dileme. Evaluacioni tim smatra da sprečavanje korupcije, visoki etički standardi i integritet moraju biti prioritet u praksi, kao i temelj vršenja najviših izvršnih funkcija. Shodno tome, Evaluacioni tim **preporučuje (i) uspostavljanje efikasnih internih mehanizama za promovisanje i jačanje svesti o pitanjima integriteta koji se posebno odnose na NNIF (uključujući i poverljivo savetovanje i redovne programe obuke za lica kojima su poverene najviše izvršne funkcije); (ii) Kosovska agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da ima jasan mandat i vodeću ulogu u aktivnostima za jačanje svesti; i (iii) da se obezbedi da tela kojima su povereni programi obuke poseduju adekvatne kapacitete, kako bi mogle da izvrše zadatke koji su im dati u vezi sa jačanjem svesti.**

⁵³ Videti str. 5 dokumenta "Sistem integriteta Kosova".

Transparentnost i nadzor nad izvršnim aktivnostima organa centralne vlasti

Pristup informacijama

128. Član 41 Ustava predviđa pravo pristupa javnim dokumentima. Dokumenti javnih institucija i organa državnih vlasti su javni, osim informacija koje su limitirane zakonom zbog privatnosti, poslovne tajne ili bezbednosne kategorizacije poverljivih informacija. Glavni instrument u ovoj oblasti je Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima (ZPJD), koji se primenjuje u čitavom javnom sektoru i svim javnim institucijama nalaže da, s jedne strane, aktivno šire javne informacije koje su im na raspolaganju, a s druge, da omoguće pristup javnim dokumentima na lični zahtev.

129. Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima navodi informacije koje će se objaviti na internetu, pri čemu javne institucije imaju obavezu da ih objave i redovno ažuriraju na svojim sajtovima, tako da javnost zna kakvom vrstom podataka raspolažu. Isto tako, javne institucije moraju informisati javnost o pravu na uvid u javna dokumenta, kao i načinu na koji se to pravo koristi. Svako fizičko i pravno lice može tražiti uvid u bilo koji dokument kojim javna institucija „raspolaže, kojeg izrađuje ili prima,“ pri čemu tražilac nije dužan da opravdava svoj zahtev. Predviđeni su izuzeci kojima se štiti određeni privatni ili javni interes (npr. tajni ili lični podaci, informacije koje odnose na aktuelne sudske ili administrativne postupke ili životnu sredinu).

130. Na zahteve za pristup javnim dokumentima odgovara se u roku od sedam dana od dana kada zahtev registruje službenik ili jedinica s posebnim ovlašćenjem da postupa ili odlučuje po procedurama predviđenim Zakonom o pristupu javnim dokumentima. Odsustvo odgovora smatra se odbijanjem zahteva. Žalba u slučaju negativnog odgovora moguća je u okviru iste javne institucije, a ukoliko je zahtev ponovo odbijen, ili tražilac nije dobio odgovor, moguće je pokrenuti postupak pred Institucijom zaštitnika građana, drugim javnim institucijama ili nadležnim sudom. Sagovornici nisu znali kojoj bi se „drugoj instituciji“ građanin mogao obratiti u slučaju odbijanja zahteva.

131. Institucija zaštitnika građana (IZG) vrši nadzor nad primenom ovog zakona na osnovu primljenih pritužbi, promoviše i štiti pravo pojedinca na informacije, a može i davati preporuke vlastima. Vršeći te dužnosti, Zaštitnik građana prihvata i istražuje navodne slučajeve kršenja i ograničavanja prava na pristup javnim dokumentima. Konačan izveštaj sa preporukama se usvaja i objavljuje na sajtu ove institucije i prosleđuje zainteresovanim stranama. Broj pritužbi dostavljenih IZG zbog odbijanja uvida u javni dokument relativno je mali, otprilike 25 godišnje. Ipak, nekoliko slučajeva je ostalo bez razrešenja i nakon intervencije IZG, jer je reakcija javnih institucija izostala, a i zbog nedostatka ovlašćenja za sprovođenje u IZG. Evaluacioni tim je, nakon terenske posete, dobio informaciju o značajnom porastu broja pritužbi, jer ih je Zaštitnik građana od januara do sredine oktobra 2018. dobio 50. Trenutno se, od ukupnog broja, istražuje 45.

132. Kada mu je uvid u javni dokument odobren, tražilac može da odluči da li želi original ili kopiju, odnosno, da izabere oblik i format u kome kopiju dobija. Uredbom br. 02/2012/MF o naknadama za uvid u javna dokumenta predviđena je naknada troškova proizvodnje i isporuke kopija na osnovu zahteva za uvid. Uvid u zvanični dokument u prostorijama javne institucije, skeniranje dokumenta koji će biti poslat elektronskom poštom, fotokopiranje i štampanje dokumenta ne dužeg od deset strana su besplatni. S druge strane, Institucija zaštitnika građana ne naplaćuje uvid u sopstvena dokumenta i ona koja čuva.

133. Jedinica ili službenik odgovorni za komunikaciju s građanima vode evidenciju o broju zahteva za uvid u javna dokumenta, kao i o broju odobrenih, odnosno, odbijenih zahteva. Tokom 2017. Kancelariji premijera, ministarstvima i njihovim agencijama podneto je ukupno 1234 zahteva za uvid u javna dokumenta. U 95% slučajeva zahtev je odobren, četiri zahteva su odbijena, ili na njih nije odgovoreno, dok je parcijalni uvid odobren za 1% zahteva. Ove jedinice/službenici dostavljaju godišnje ili kvartalne izveštaje o primeni Zakona o pristupu javnim dokumentima Kancelariji za komunikaciju s javnošću pri Kancelariji premijera (KKJ-KP), koja potom priprema sveobuhvatni izveštaj o primeni ovog zakona i taj izveštaj objavljuje (videti Uredbu br. 03/2010 o Službi za javne komunikacije Vlade Republike Kosovo). Kopija izveštaja dostavlja se Skupštini. KKJ-KP takođe priprema akcioni plan mera koje bi javne institucije trebalo da primene u sprovođenju Zakona o pristupu javnim dokumentima. Institucije, pak, nemaju obavezu da slede odluke ili praksu KKJ-KP, jer ova služba ima isključivo ulogu koordinatora i ne može da usvaja odluke koje bi se primenjivale na druge vladine institucije, što dopušta različitu praksu u okviru ministarstava.

134. Pravilnik br. 04/2012 o službenoj evidenciji zahteva za uvid u javna dokumenta propisuje sadržaj službene evidencije koju vode javne institucije vezano za ostvarivanje prava na uvid u javna dokumenta, uz obrazac zahteva, registraciju zahteva, odluke po zahtevu, itd.

135. Kada se radi o samoj Vladi, materijali Vlade navedeni u Uredbi br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javne rasprave, kojima se bavi Vlada, objavljuju se na onlajn platformi i, po usvajanju, u Službenom glasniku ili na sajtovima Vlade (zakonodavni program, propisi, itd.). Ova pravila se u praksi poštuju, ali teško je pratiti u kojoj meri se zakonodavni program određenog ministarstva zaista sprovodi.

136. Sednice Vlade su javne i mediji su pozvani da prisustvuju početku sednice, dok se ostatak može prenositi uživo. Mediji imaju pristup dokumentima Vlade na osnovu odredbi Zakona o pristupu javnim dokumentima. Odgovor bi trebalo da stigne u roku od sedam dana. Ukoliko odgovora nema, ili uvid u dati dokument nije odobren, moguće je uputiti molbu za pomoć Instituciji zaštitnika građana ili se obratiti sudu.

137. Neki organi državne uprave, uključujući i Kancelariju premijera i Ministarstvo pravde, tvrde da su podzakonska akta objavljena na njihovim sajtovima, ali je samo Ministarstvo pravde objavilo i podatke o svojim troškovima. Troškovi pojedinih NNIF su, izgleda, proizveli oprečne reakcije u Državnoj agenciji za zaštitu ličnih podataka i Instituciji zaštitnika građana, pri čemu je agencija takve troškove smatrala ličnim (zbog kulturnih i verskih pitanja), a Zaštitnik građana da bi ih trebalo objaviti. Ministarstva ne objavljuju sve godišnje izveštaje (tačka 140). Trebalo bi učiniti daleko više da bi se uskladila praksa različitih ministarstava. Za sada jedino KKJ-KP ima ulogu koordinatora, ali ne poseduje instrumente kojima bi obavezala druge institucije Vlade da deluju u skladu sa njenim mišljenjima i odlukama. Ponekad je razlog za odbijanje uvida u javna dokumenta to što je traženi dokument označen kao tajni. Sagovornici ukazuju da ne postoje jasni kriterijumi kada se radi o klasifikaciji dokumenata i da se, ponekad dokument klasifikuje kao tajni nakon što je zahtev za uvid u taj dokument već podnet. Dalje, državni službenici koji odlučuju o tome da li će uvid u javni dokument biti odobren ili odbijen nisu dovoljno stručni za parcijalnu anonimizaciju, što ometa pristup javnim dokumentima.

Transparentnost zakonodavnog procesa

138. Član 6 Zakona br. No. 03/L-189 o državnoj upravi predviđa da je rad organa državne uprave javan. Ministarstva i Kancelarija premijera su državni organi najvišeg ranga (član 2, stav 1).

139. U skladu sa članom 5 (stav 4) Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, delovanje NNIF, kao visokih funkcionera, mora biti transparentno tokom vršenja javnih funkcija, poštujući pravo predstavnčkih tela, kao i građana, da budu informisani o rezultatima njihovog rada, kao javnih ličnosti.

140. Serija zakonskih tekstova, uključujući i Uredbu o poslovanju Vlade Republike Kosova, Zakon br. 04/L-025 o zakonodavnim inicijativama, Zakon o Službenom glasniku, Uredbu br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javne rasprave, Administrativno uputstvo br. 01/2015 Ministarstva za javnu upravu o veb stranicama javnih institucija i Administrativno uputstvo br. 03/2013 o standardima za izradu normativnih akata, uređuje objavljivanje zakonodavnog sadržaja na sajtovima i učešće javnosti, jačajući transparentnost zakonodavnog procesa. Shodno tome, javnosti mora biti omogućeno da dostavi pismeni komentar na predlog nekog propisa u roku od 15 radnih, odnosno, 60 kalendarskih dana od datuma kada su pismene konsultacije počele objavom.

141. Javnost se informiše o planiranim zakonodavnim aktivnostima učešćem u javnoj raspravi o izradi predloga godišnjeg programa rada Vlade (videti tačku 145 i ostale kako slede) i nakon objavljivanja Godišnjeg plana rada Vlade (koji sadrži tabele u kojima se navode prioriteta Vlade i različitih sektora, strateška dokumenta, plan i spisak koncept dokumenata), dok se Zakonodavni program Vlade nalazi u dodatku na zvaničnom sajtu Vlade, kao i u Službenom glasniku (član 74 Regulacija pravila i procedura). Obaveza uključivanja javnosti u izradu predloga godišnjeg programa rada i dostupnost ovog dokumenta na zvaničnom sajtu odnosi se i na sva ministarstva⁵⁴

⁵⁴ Videti Administrativni Uputstva br. 01/2015 o veb stranicama javnih institucija, koje definiše sadržaj veb stranica svih javnih institucija, uključujući plan rada institucije za tu kalendarsku godinu, kao i predloge

142. U skladu sa Administrativnim uputstvom br. 01/2015 o veb stranicama javnih institucija, sajt javne institucije, između ostalog, sadrži i predlog normativnih akata za potrebe javne rasprave, u skladu sa postojećim pravnim normama izrade predloga zakona, zatim, strategije i druge stateške dokumente, informacije o svim dozvolama i licencama koje je data javna institucija izdala, povukla ili ukinula, godišnji izveštaji, odobren godišnji budžet, podaci o troškovima institucije i godišnji plan javnih nabavki.

143. Većinu predloga zakona objavljuju ministarstva ili Vlada, nakon usvajanja, i Skupština, u formi predloga i usvojenog zakona. Vlada informiše javnost o svom radu i odlukama. Sednice Vlade su javne, osim ako Vlada odluči da deo ili čitava sednica bude zatvorena za javnost. Zapisnici sa sednica Vlade su poverljivi dokumenti i označavaju se kao takvi (član 23 Pravilnika br. 09/2011 o radu Vlade). Godišnji izveštaj Vlade objavljuje se pre 1. marta, za prethodnu godinu.

144. Građani ostvaruju narodnu inicijativu u skladu sa Zakonom br. 04/L-025 o zakonodavnim inicijativama tako što Skupštini podnose ili nacrt zakona ili predlog za izradu nacrta zakona, uz detaljno objašnjenje o ciljevima koje nacrtom ili predlogom žele da ostvare i 10.000 potpisa, posle odobrenja od Centralne izborne komisije (članovi 10,12 i 17). Skupština može nacrt proslediti Vladi i tražiti mišljenje ili izjavu Vlade o nacrtu (član 20), ili, u slučaju da je Skupštini dostavljen predlog za izradu nacrta zakona, Skupština može da zahteva od Vlade izradu datog nacrta zakona. Predstavnik zakonodavne inicijative građana pozvan je da učestvuje u radu odgovarajućih radnih grupa (član 21).

145. Uredba Vlade Republike Kosovo (VRK) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javne rasprave obezbeđuje i podstiče proces javnih konsultacija tako što definiše minimalne standarde, principe i procedure javne rasprave između javnih organa vlasti, zainteresovanih strana⁵⁵ i javnosti tokom izrade strategija i zakona. Osnovni standardi jesu da se javna rasprava održava na transparentan način, tako što se obezbeđuju jednake mogućnosti za nediskriminativno učešće zainteresovanih strana i javnosti u ovom procesu, zatim tako što su javnost i zainteresovane strane o inicijativi za novi zakon ili strategiju informisani na službenim jezicima, a neophodne informacije date u razumljivom obliku, tako da javnost i zainteresovane strane razumeju njihov sadržaj i očekivani uticaj. Ovi standardi se odnose na sve javne organe vlasti, uključujući i Vladu, kao i na sva dokumenta čiji predlog iziskuje javnu raspravu. Javni organi su dužni da nacrt predloga objave na svom zvaničnom sajtu, koristeći i druge oblike širenja informacija. Javni organi će preduzeti sve neophodne mere da se javnost i zainteresovane strane što ranije uključe u proces donošenja odluka (koji, prema ovoj uredbi – član 3, stav 1.6 - uključuje planiranje, izradu i usvajanje strategija i zakona od strane javnih organa). Javni organi će, takođe, preduzeti neophodne korake da obezbedi aktivno partnerstvo javnosti i zainteresovanih strana.

146. Minimalni standardi učešća javnosti su:

- Po pravilu, javnosti se za komentar na predlog zakona ili propisa mora dati ne manje od 15 radnih dana od dana kada je izdato obaveštenje o otvaranju javne rasprave u pismenoj formi. Za posebno složena ili važna akta, rok za dostavljanje komentara može se produžiti na 60 kalendarskih dana. Izuzetke čine nacrti propisa koji po svojoj prirodi ne dopuštaju učešće javnosti, poput onih koji se usvajaju prema ubrzanoj proceduri, privremenih mera i drugih izuzetnih okolnosti predviđenim zakonom.
- Dokument koji je predmet konsultacija trebalo bi da sadrži makar kratak opis sadržaja dokumenta, kratak opis problema kojim se dokument bavi, navedenu svrhu procesa javne rasprave i spisak glavnih pitanja koja su deo dokumenta.
- Po okončanju procesa, konačni izveštaj o javnoj raspravi trebalo bi da sadrži podatke iz procesa, oslanjajući se na primljene komentare i način na koji su ta pitanja obrađena. Izveštaj je potrebno pripremiti u formi predviđenoj Pravilnikom o radu Vlade.

147. Učešće javnosti je obavezno i u primarnom i u sekundarnom zakonodavstvu⁵⁶. Akta koja podležu procesu javne rasprave obuhvataju nacрте godišnjih planova javnih organa, nacrt

normativnih akata za potrebe javnih konsultacija, u skladu sa postojećim pravnim normama koje se odnose na postupak izrade predloga zakona (vidi član 9).

⁵⁵ U skladu sa Uredbom (VRK) br. 05/2016, zainteresovana strana je "svako lice, javni organ, organizacija civilnog društva, različite interesne grupe kao i drugi subjekti na koje se utiče, ili su neposredno zainteresovani da direktno ili indirektno utiču na datu strategiju ili zakon".

⁵⁶ Regulisano Uredbom br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javne rasprave.

godišnjeg plana strateških dokumenata, nacrt zakonodavnog plana Vlade, nacrt plana podzakonskih akata, koncept dokumenata, normativnih akata, strategija i svih drugih dokumenata uz koja je potrebno priložiti memorandum s objašnjenjima, ili za koja se zahtevaju konsultacije s javnošću (član 5).

148. Shodno članu 32 Pravilnika o radu Vlade, kada se radi o predlogu za koji se zahteva koncept dokument, osim konsultacija sa drugim ministarstvima i organima javne uprave, predlagačko telo (ministarstvo) objavljuje sadržaj svog predloga za javnu raspravu, a posebno traži komentar neke nevladine organizacije na koju će taj predlog imati značajan uticaj.

149. Javna rasprava se obavlja u pisanom obliku i elektronskim putem, objavama na internet stranici, putem javnih skupova, konferencija i sastanaka sa interesnim grupama, zatim na radionicama, pomoću intervjua, anketa, debatnim glasanjem, panelima u kojima učestvuju građani i korišćenjem uličnih štandova. Javnosti i zainteresovanim stranama potrebno je dati dovoljno vremena da dostave svoje komentare predlagačkom telu, nezavisno od forme u kojoj se javna rasprava odvija. Rok može varirati od 15 radnih dana od datuma kada je objavljen početak javne rasprave, do 60 kalendarskih dana za složenija pitanja (za javnu raspravu u pismenoj formi), a ne manje od sedam kalendarskih dana pre početka javnog skupa. U oba slučaja, javni organ mora da dostavi nacrt predloga, kao i informaciju o predlogu koja omogućava javnosti i zainteresovanim stranama da razumeju pitanja o kojima se vodi rasprava.

150. Onlajn platforma⁵⁷, koju je ustanovila i održava Kancelarija za dobru upravu, omogućava zainteresovanim stranama i javnosti da izraze zainteresovanost za učešće u javnoj raspravi lakše identifikuju svako odeljenje Vlade i svaki predlog projekta za koje su zainteresovani. Ova javna platforma, takođe, olakšava objavljivanje godišnjih izveštaja o održanim javnim raspravama, kao i izveštaja o projektima i rezultatima projekata i komunikaciji javnosti i zainteresovanih strana s predlagačkim telom. Tokom planiranja procesa javne rasprave, odgovorni službenik identifikuje zainteresovane strane i javnost i određuje na koji će se način prikupljati relevantni odgovori. Tokom procesa javne rasprave, službenik će prikupljati komentare na organizovan i transparentan način. Konačni izveštaj s javne rasprave trebalo bi da odražava ove komentare. Nekoliko sagovornika je pohvalilo onlajn platformu, jer jača transparentnost procesa javne rasprave. Ipak, onlajn platforma je još uvek u fazi razvoja, te su uočene i određene manjkavosti (na primer, nedostaje konačan izveštaj o javnoj raspravi, kao i rezime predloga koji su uzeti u obzir, odnosno odbijeni).

151. U procesu izrade predloga zakona neophodno je primeniti početnu fazu, odnosno, održati javne skupove sa zainteresovanim stranama koje su izrazile zainteresovanost za uključanje u proces izrade predloga. Ovde se razmatraju ključna pitanja koja će biti sadržana u predlogu projekta, zajedno sa obrazloženjem predloga. Zainteresovane strane mogu ponuditi svoje početno mišljenje. Kada je inicijalni nacrt predloga spreman, a početne konsultacije s drugim državnim organima okončane, sprovodi se javna rasprava u pismenoj formi (član 13). Kada predlagačko telo dobije komentare, o njima se raspravlja u okviru date institucije i oni se uključuju u konačni izveštaj, uz stav predlagačkog tela uz određeni komentar. Vlasti tvrde da su, u nekim slučajevima, zainteresovane strane i civilno društvo pozvani da učestvuju u radnim grupama već u fazi nacrtu nekih pravnih akata.

152. Vlasti, takođe, izveštavaju da su 2017. u 88% slučajeva dokumenti prošli proces javne rasprave, a u preostalih 12% slučajeva ne. Više od 50% akata koja su bila predmet javne rasprave ispunilo je minimalne zahteve za javnu raspravu.

153. Ukoliko javnost ili zainteresovane strane smatraju da je organ javne uprave ugrozio pravo na javnu raspravu, telu koje je odgovorno za praćenje procesa javne rasprave (na primer pravnoj službi predlagačkog tela) mogu dostaviti pismeni zahtev za preduzimanje adekvatnih mera.

154. U saradnji sa službenicima zaduženim za javnu raspravu, Kancelarija za dobru upravu pri Kancelariji premijera priprema godišnji izveštaj o primeni propisa o procesu javnih konsultacija.

155. Zakon br. 03/L-190 o Službenom glasniku predviđa da premijer može da zahteva objavljivanje podzakonskih akata Vlade i ministarstava (član 4). U praksi se to čini i njihovim objavljivanjem na onlajn platformi.

⁵⁷ Naziv je „Platforma za javnu raspravu – Neka se čuje vaš glas“. Videti na <http://konsultimet.rks-gov.net/>

Treće strane i lobisti

156. Na Kosovu ne postoje propisi o lobiranju. Javna slušanja i sastanci radnih grupa u velikoj meri se koriste za lobiranje na različite teme vezane za zakon o kome se raspravlja.

157. Član 16 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija definiše osnovne principe vršenja javnih funkcija za visoke funkcionere. Ovaj član nalaže da NNIF mora pismeno da obavesti rukovodioca ili rukovodstvo o svakom pokušaju da se utiče na njegovu/njenu volju. Isto važi i kada neko posredno ili neposredno utiče na visokog funkcionera da bi glasao na određeni način, ili doneo određenu odluku. U slučaju pokušaja uticaja, visoki funkcioner mora odbiti ponudu, pokušati da odredi ko je u pitanju ako je ponuda bila anonimna, a kada je u pitanju poklon i nemoguće ga je vratiti, poklon se prijavljuje rukovodiocu u pisanoj formi i predaje, a imenuje se i svedok događaja. Ukoliko se pokaže da je glasanje ili odluka u suprotnosti sa voljom visokog funkcionera, institucija u kojoj je obavljeno glasanje, odnosno, doneta odluka, proglašava ih nevažećim.

158. Evaluacioni tim smatra da kontakti između NNIF i trećih strana moraju biti regulisani i mnogo transparentniji, imajući u vidu značaj ovog pitanja u sprečavanju korupcije u organima vlasti i na visokim izvršnim funkcijama, a u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti.⁵⁸ Stoga, Evaluacioni tim **preporučuje da se (i) uvedu detaljna pravila o interakcijama između NNIF, lobista i trećih strana koje nastoje da ostvare uticaj na zakonodavne i druge aktivnosti Vlade; i (ii) obelodani dovoljno informacija o razlozima takvih kontakata, uključujući identitet osobe ili osoba s kojima, ili u čije ime je sastanak održan, kao i konkretnu temu razgovora.**

159. Kada se radi o pisanom tragu o svim oblicima uticaja na sadržaj zakonodavnih odluka, član 44 Pravilnika br. 09/2011 o radu Vlade predviđa obavezu za sva lica angažovana u izradi predloga zakona, kao i u organizovanju ili finansiranju predloga, da najmanje jednom mesečno direktoru Kancelarije za zakonodavstvo dostave pismeno obaveštenje s imenima i podacima za kontakt za sva lica uključena u taj postupak. U praksi se precizna evidencija tih lica ne vodi i najčešće je na državnom službeniku da odluči da li će, i u kom obimu, registrovati osobe koje su uspostavile kontakt i prirodu tog kontakta.

Kontrolni mehanizmi

160. Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR) je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, koja u skladu sa Ustavom i zakonima uživa funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost. NKR je odgovorna Skupštini, kojoj, takođe, dostavlja godišnje izveštaje. NKR je nezavisna institucija, koja podržava rukovodioca institucije, Generalnog revizora, u vršenju njegovih/njenih dužnosti. NKR ima pun mandat za pristup bilo kojoj informaciji koja se tiče poslova Vlade, vrši nadzor nad državnim budžetom i ukupnim javnim rashodima na Kosovu. Jednom godišnje sprovodi zakonsku reviziju pravilnosti i učinka budžeta Vlade. Po službenoj dužnosti donosi odluku o sprovođenju revizije pravilnosti i uspeha, a revizija se može odnositi na bilo koji akt u kontekstu prethodne ili planirane poslovne aktivnosti bilo kog korisnika javnih sredstava, što uključuje odluke organa vlasti, formulisanje politika i korišćenje zvaničnih sredstava od strane NNIF. NKR je obavezna da sprovodi godišnju reviziju pravilnosti Izveštaja Vlade o budžetu Republike Kosovo, kao i svih budžetskih organizacija čiji je budžet predviđen Godišnjim zakonom o budžetu i koje su dužne da dostave godišnje finansijske izveštaje. U skladu sa članom 31 Zakona br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, Generalni revizor priprema i dostavlja Skupštini izveštaj o finansijskim izveštajima budžetskih organizacija i javnih preduzeća za prethodnu fiskalnu godinu. Izveštaj sadrži i mišljenje Generalnog revizora o tome da li godišnji finansijski izveštaji pružaju istinitu i verodostojnu sliku finansija tih budžetskih organizacija i javnih preduzeća. Generalni revizor ima neograničen pristup svim informacijama i tumačenjima koja su po njegovom/njenom mišljenju neophodna za potrebe revizije.

161. Institucija zaštitnika građana (IZG) prati primenu Zakona o pristupu javnim dokumentima, na osnovu pritužbi koje dobija. Prema jednom izveštaju⁵⁹, tokom 2015, broj pritužbi upućenih ovoj instituciji zbog odbijanja zahteva za uvid u javna dokumenta bio je relativno mali. Godišnji izveštaji IZG pokazuju da je broj pritužbi tokom 2015, 2016. i 2017, bio 23, 26 i 25, tim redom. Izgleda da je taj broj dodatno povišen 2018. (do oktobra 2018. primljeno je 50 pritužbi).

⁵⁸ Videti Preporuku CM/Rec(2017)2 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pravnom regulisanju lobiranja u kontekstu donošenja odluka.

⁵⁹ Videti str. 71,72 Izveštaja na <https://rm.coe.int/16806dc9f9>

Nekoliko slučajeva nije rešeno, iako je IZG intervenisala. Javne institucije ne uzimaju uvek u obzir preporuke ove institucije. Jedna od mera predviđenih Strategijom i Razvojnim planom IZG jeste da se na „crnu listu“ stave institucije koje ne odgovore na zahtev IZG tokom istrage, što je njihova obaveza. Institucija zaštitnika građana je u svojim izveštajima, u medijima i na svom sajtu ukazivala na takve prekršaje. Zapažena je činjenica da IZG ne poseduje elemente pravne prisile, odnosno, mehanizme izricanja novčanih kazni, kao i da nema podataka da su novčane kazne predviđene članom 27 Zakona br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima realizovane. Ono što takođe onemogućava bolju primenu ovog zakona jeste nedostatak svesti među građanima da imaju pravo da traže uvid u javna dokumenta, pri čemu se oni dodatno obeshrabuju da to pravo iskoriste tako što se odgovori na takve zahteve prolongiraju. Problem je i u tome što vlasti, ponekad, odbijaju uvid u određeni dokument uz objašnjenje da je u pitanju tajni dokument, iako on to nije. Isto tako, izgleda da vlasti kvalifikuju dokumente kao poverljive tek nakon što se traži uvid u njih, što dovodi do zabune oko toga da li je neki dokument javan ili nije. Zakon o pristupu javnim dokumentima je trenutno u postupku izmena i dopuna. Novi predlog Zakona br. 06/L-081 predviđa da nadležnost za nadzor nad ovim zakonom i njegovu primenu preuzme Poverenik, koji je nezavisno telo u okviru Agencije za informacije i koga postavlja Skupština. Nadležnost IZG za nadzor nad policijom razmatra se u daljem tekstu, kao i mehanizam za jačanje nadležnosti ove institucije za davanje preporuka (videti tačke 385-391 u daljem tekstu).

162. Novi predlog Zakona br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka⁶⁰ takođe je u skupštinskoj proceduri. Njime se uspostavlja Agencija za informacije i privatnost, koja će biti odgovorna za kontrolu pravila o zaštiti ličnih podataka i pristup javnim dokumentima. Na čelu ove agencije biće Poverenik. Agencija će imati pravo da kršenja zakona novčano kažnjava.

163. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) je nezavisna, regulatorna agencija odgovorna za ukupni razvoj, funkcionisanje i nadzor nad sistemom javnih nabavki na Kosovu. RKJN prati nabavke i upravljanje ugovorima za koje su zaduženi ugovorni organi, uključujući Vladu, ministarstva i Kancelariju predsednika. Uz to, RKJN daje mišljenja o njihovim odlukama, delovanju i propustima u procesu nabavki i upravljanju ugovorima. Registar javnih nabavki ustanovila je i vodi ova komisija kao „skladište“ u kojem se čuvaju elektronske kopije svih dokumenata izdatih za svaku aktivnost vezanu za nabavke, koju je preduzeo ili inicirao ugovorni organ (član 87 Zakona br. 04 / L-042 o Javnim Nabavkama). Registar je dostupan javnosti. RKJN, takođe, objavljuje informacije o postupku javnih nabavki i dodeljenim javnim ugovorima. Centralna agencija za nabavke odgovorna je za centralizovan sistem nabavki, koji je postao elektronski 5. jula 2018. Od 1. septembra 2018. sve aktivnosti vezane za javne nabavke velikih vrednosti⁶¹ obavljaju se isključivo elektronskim putem, uključujući i podnošenje ponuda. Na sajtu www.e-prokurimi.rks-gov.net, može se pristupiti obaveštenju za potpisivanje ugovora i potpisanom ugovoru.

164. Funkcija nadzora koju vrši Skupština uključuje i formiranje anketnih odbora, izglasavanje nepoverenja Vladi ili ministrima i ustavne procedure za razrešenje predsednika Kosova. U poslednjih pet godina ni jedan anketni odbor nije osnovan zbog NNIF.

165. Skupština može formirati stalne, funkcionalne i ad hok odbore, kao i odbore koji razmatraju određena pitanja (uključujući i anketne odbore), u koje se poslanici biraju na proporcionalnoj ili paritetnoj osnovi; jedan od stalnih odbora je i Odbor za budžet i finansije, dok je Odbor za nadzor nad javnim finansijama jedan od funkcionalnih odbora. Istražni odbor je ad hok odbor koji se formira da ispita određeno pitanje. Istražni odbori se uspostavljaju da istraže pitanja javnog interesa, da bi ustranovili nepravilnosti koje čine nosioci javnih funkcija.⁶²

166. Šest poslanika, stalni odbor Skupštine ili trećina poslanika mogu pokrenuti postupak za formiranje Istražnog odbora. Odbor čini sedam do 15 poslanika, biranih po principu proporcionalnosti i pariteta. Ovaj odbor sakuplja dokaze da bi odredio sled događaja, razjasnio šta se dogodilo i utvrdio odgovornost učesnika. Da bi sproveo svoju istragu, istražni odbor može da uputi poziv nosiocima javnih funkcija i drugim fizičkim i pravnim licima da pod zakletvom svedoče pred ovim odborom; da ima pristup svim informacijama i službenim dokumentima od značaja za istragu; da zahteva obavezujuća saslušanja; da formira radne grupe, koje će činiti članovi Istražnog odbora, za posebne istrage; da zatraži dodatna sredstva ukoliko je neophodno. Imajući ovo u vidu, član 71 Poslovnika Skupštine Republike Kosovo (2010) o ovlašćenjima i posebnim

⁶⁰ Videti predlog Zakona na <http://ligjet.kuvendikosoves.org/>

⁶¹ Javne nabavke velike vrednosti: ugovori o robi ili uslugama čija je vrednost jednaka ili veća od 125.000 evra, i radni ugovori vrednosti jednake ili veće od 500.000 evra.

⁶² Četrdeset poslanika je 2018. podnelo zahtev za formiranje istražnog odbora protiv aktuelnog predsednika Kosova, zbog angažovanja lobista za sopstvene aktivnosti lobiranja u okviru Vlade Republike Kosovo u vreme dok je bio premijer.

procedurama koji se odnose na istražne odbore, ne objašnjava sasvim precizno u kojoj meri i pod kojim uslovima su pozvane institucije, organi, kancelarije i agencije obavezne da sarađuju sa skupštinskim istražnim odborima u davanju takvih informacija.

Sukobi interesa

Pravni okvir, opšta pravila

167. Sukob interesa regulisan je nedavno usvojenim Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI), koji sadrži ključne odredbe za sprečavanje, upravljanje i rešavanje konflikta interesa. U poređenju s prethodnim, ovaj zakon značajno proširuje polje upravljanja sukobom interesa. U članu 3 se definicija visokog javnog funkcionera izvodi iz ovog zakona, te se svi NNIF smatraju „visokim javnim funkcionerima“ i predmet su ovog zakona, uz izuzetak spoljnih političkih savetnika, čiji status u javnoj upravi nije sasvim jasan u praksi. Definicija „povezanih lica“ značajno je proširena, pa obuhvata i rođake sa supružnikove strane do drugog stepena, kao i sva fizička i pravna lica s kojima postoji zajednički finansijski ili nefinansijski interes. Novi zakon pripremljen je nakon konsultacija s brojnim ekspertima, tako da je, uopšteno govoreći, značajan korak napred.

168. Sukob interesa se članom 6 definiše kao situacija koju mogu proizvesti „okolnosti u kojima funkcioner ima privatni interes, koji utiče, može uticati, ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje službenih dužnosti“. Ova definicija je saglasna definiciji Saveta Evrope.⁶³ Privatni interes definisan je kao finansijski ili nefinansijski interes funkcionera ili povezanog lica, dok je javni interes zakonit i pravedan, materijalni ili nematerijalni interes građana (član 3 Zakona). Iako se ovom definicijom reguliše pitanje sukoba privatnog i javnog interesa, već je 2014. utvrđeno da je „tokom primene zakona, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije donela brojne odluke da spreči sukob interesa, ne samo u slučajevima gde su javna i privatna sfera bile jasno razgraničene, već i u isključivo javnoj sferi“.⁶⁴ Za NNIF ne postoje jasne smernice s preciznim uputstvima o tome šta činiti u slučajevima sukoba interesa, a naročito kada sukob interesa postoji između dve javne funkcije. Javnost, ipak, očekuje da će uvođenje dodatnih ograničenja na vršenje više od jedne funkcije ovaj problem vremenom umanjiti. Veruje se, takođe, da mišljenja koja KABPK daje u konkretnim slučajevima čini situaciju jasnijom.

169. Službenik će, pre svega, vršiti svoju funkciju saglasno zakonu i kodeksu ponašanja, štiti javni interes, izbegavati sukob interesa nezavisno od toga da li je on realan, moguć ili izgledan, a smatraće se odgovornim za svoje postupke pri vršenju funkcija koje su mu/joj poverene od strane institucije ili građana (član 5 ZSSI). Svako lice koje ima saznanja ili sumnja da je bilo koji funkcioner u sukobu interesa, mora obavestiti njegovog/njenog rukovodioca ili KABPK, a uzbunjivača štiti Zakon br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača (član 7). Tokom terenske posete Kosovu, međutim, mnogi sagovornici su potvrdili da je taj zakon daleko bolji na papiru, nego u praksi, kao i da su mehanizmi izvršenja koje sadrži vrlo slabi. Pozdravili su, takođe, ideju da Vlada pripremi i usvoji novi zakon o zaštiti uzbunjivača. Zakon još uvek nije usvojen u Skupštini, te se vlasti podstiču da podrže usvajanje i punu primenu tog zakona po stupanju na snagu. Novi predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača detaljnije je analizan u tačkama 399-400 u daljem tekstu.

170. Javni funkcioner je dužan da lično spreči i razreši na najuverljiviji i najefikasniji način svaku situaciju sukoba interesa u kojoj se može naći, a ukoliko posumnja ili utvrdi da se sukob interesa dogodio, ili se može dogoditi, da o takvoj situaciji što je pre moguće razgovara sa svojim pretpostavljenim, rukovodstvom ili KABPK, tako da se odgovarajuće mere preduzmu u roku od 30 dana (član 8 ZSSI).

171. U cilju sprečavanja sukoba interesa, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija sadrži i ograničenja koja se primenjuju na poslovne aktivnosti, kao i ograničenja nakon prestanka radnog odnosa (videti u daljem tekstu).

172. Zakon o suzbijanju korupcije bavi se sukobom interesa koji se odnosi na sve javne funkcionere, u situacijama u kojima sukob interesa već postoji. Član 24 ovog zakona kaže da u slučaju sukoba između privatnog i opšteg interesa, službeno lice postupa u skladu sa opštim interesom. S druge strane, definicije sadržane u ovom zakonu ograničene su na interes službenog lica i lica koja s njim/njom žive u porodičnom domaćinstvu.

⁶³ Uporediti s članom 13 Preporuke R(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja javnih službenika.

⁶⁴ Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, za Izveštaj o napretku za 2014. str. 14 (videti na <http://kfos.org/>)

173. Sukobom interesa bavi se i Zakon br. 03/L-149 o državnoj službi i Kodeks ponašanja za državne službenike. Član 5 Zakona o državnoj službi predviđa da „državni službenici ne smeju da dozvole da se njihovi privatni interesi sukobe sa položajem koji imaju“, kao i da se moraju „uzdržati od svih privatnih i javnih aktivnosti koje su nespojive s javnom funkcijom koju vrše i mogle bi proizvesti sukob interesa“. Kodeks ponašanja za državne službenike reguliše sprečavanje sukoba interesa članom 14, a izbegavanje sukoba interesa članom 15, ali su ove odredbe primenjive samo na državne službenike – lica koja su zaposlena da vrše javnu upravnu vlast.

174. Uz Kodeks ponašanja za državne službenike, Etički kodeks za nabavke odnosi se na sve javne i državne službenike, kao i ostala lica zaposlena u ugovornim organima. Poglavlje 5 ovog kodeksa obavezuje službenike nabavki da naročito vode računa o tome da njihova organizacija ne trpi štetne posledice, koje bi mogle proisteći iz sukoba njihovog privatnog interesa i interesa organizacije. Lice je u sukobu interesa kada ono samo, njegovi članovi porodice ili saradnici imaju aktuelni, potencijalni ili drugi interes koji škodi, ili bi mogao da naškodi, nezavisnom sudu tog lica u vršenju odgovornosti koje ima prema organizaciji, ili bi moglo steći materijalnu, finansijsku ili drugu korist od znanja ili informacija poverljive prirode. S druge strane, NNIF nisu službenici nabavki, tako da se ovaj kodeks ne odnosi na njih.

175. Kako se sukob interesa reguliše različitim odredbama, terminologija je vidno neusaglašena. Krivični zakonik (KZ), član 424, navodi „ovlašćeno lice“ (...), člana porodice ili bilo koje povezano pravno lice,“ dok se član 24 Zakona br. 2004/34 o suzbijanju korupcije odnosi na „službeno lice ili lica koja s njim/njom žive u porodičnom domaćinstvu,“ a Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija koristi najširu definiciju „povezanih lica“. Takve nedoslednosti stvaraju dileme oko dometa zakona i podrivaju njegovu delotvornost.

Prijavljivanje interesa

176. Svaki NNIF je dužan da i sam spreči i razreši svaki sukob interesa. Ukoliko postoje dileme, o takvoj situaciji je potrebno obavestiti neposrednog rukovodioca ili upravni organ koji se bavi sukobom interesa ili, u većini situacija za NNIF, direktno Kosovsku agenciju za borbu protiv korupcije. Ako je u pitanju ministar, obraća se i premijeru i KABPK.

177. Prijavljivanje interesa odnosi se na preliminarno, ad hok prijavljivanje u dobroj veri, na temelju saznanja NNIF da postoje njegovi/njeni privatni interesi ili interesi povezanih lica, koji mogu proizvesti sukob interesa, pa je NNIF dužan da se povuče iz odlučivanja u toj stvari (član 17 ZSSI). Prijavljivanje postojanja ličnog interesa obavlja se pismeno kada je dati funkcioner uključen u proces odlučivanja o određenim pitanjima.

178. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je ustanovljena kao centralno telo zaduženo za nadzor nad primenom ZSSI, a njene dužnosti i nadležnosti utvrđene su članom 21 tog zakona. KABPK pomaže u pripremi i unapređenju strateških dokumenata, obezbeđuje profesionalnu i tehničku pomoć u savetovanju i podršci koje iziskuju inicijative za izradu predloga zakona i podzakonskih akata, Skupštini daje preporuke o oceni predloga zakona, sprovodi službene istrage, savetuje visoke funkcionere (uključujući i NNIF), rukovodioce i rukovodeće institucije i inicira zakonski postupak pred nadležnim insitucijama. ZSSI predviđa tri vrste delovanja za KABPK – odluku, preporuku i mišljenje. Pitanje da li KABPK primenjuje ili tumači zakon pokrenuto je i ranije.⁶⁵

179. Organi zaduženi za primenu ZSSI jesu neposredni rukovodioci funkcionera, u skladu s hijerarhijom u okviru institucije, zatim institucije i rukovodeća tela, kako je predviđeno zakonom. Institucije, u skladu sa internim propisima, propisuju i primenjuju konkretna pravila za sprečavanje sukoba interesa, zavisno od oblasti delovanja date institucije. U vršenju svojih dužnosti, nadležne institucije moraju da prikupe i dobiju informacije iz legitimnih izvora, provere pouzdanost izvora i prikupljenih informacija, obaveste funkcionera, poštujući njegovo/njeno pravo na odbranu, kao i osobu koja je prijavila sukob interesa. Privatni interesi funkcionera će biti registrovani, a adekvatne mere preduzete da se razreši sukob interesa, dok će KABPK dobiti izveštaj u roku koji odredi. Izveštaji o aktivnostima sprovedenim u okviru primene ovog zakona dostavljaju se KABPK svake godine za prethodnu godinu, najkasnije do 31. januara.

⁶⁵ Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, za Izveštaj o napretku za 2014. str. 14 (videti na <http://kfos.org/>)

180. Opadajući trend u broju slučajeva prijavljenih KABPK nastavio se tokom 2017, kada je prijavljeno 166 slučajeva, od kojih se 81 ticalo Vlade.⁶⁶ KABPK je 2016. imala 210 slučajeva u kojima je postojala sumnja na sukob interesa, od kojih se 91 ticalo Vlade. S druge strane, 2015. agenciji je dostavljeno gotovo upola manje slučajeva koji su se odnosili na Vladu, iako je ukupan broj slučajeva bio veći (306)⁶⁷, dok je 2014. prijavljeno 65 takvih slučajeva od ukupno 264⁶⁸.

181. Tabela: Broj slučajeva za 2015,⁶⁹ 2016⁷⁰ i 2017⁷¹:

Slučaj	Prijave SI	Izbegnut SI	Nepostojeći SI	Slučajevi u proceduri	Prosleđeni za istragu	Zahtev za smenu / prekršaj	Mišljenja / Saveti
2015	47	13	9	3	1	1	20
2016	91	49	3	10	0	1	28
2017	81	35	9	15	0	1	21

Izuzeci

182. ZSSI predviđa da bi javni funkcioner trebalo da izbegne sukob interesa, bez obzira na to da li je sukob interesa realan, potencijalan ili u izgledu, kao i da spreči i razreši svaku situaciju sopstvenog sukoba interesa. U slučajevima kada sukob interesa postoji ili je moguć, novi zakon predviđa obavezu da funkcioner prekine svaku aktivnost vezanu za tu stvar, do donošenja odgovarajuće odluke u datom slučaju (član 8). I član 19 istog zakona predviđa mere za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa.

Na osnovu konkretnog slučaja i datih okolnosti, funkcioner je dužan da preduzme sledeće mere:

- 1) da prenese privatne interese i prava u upravljanju preduzećima;
- 2) da se sam/sama isključi iz procesa odlučivanja;
- 3) da se povuče sa dužnosti, funkcija i iz aktivnosti koje su u sukobu ili nespojive;
- 4) da podnese ostavku na javnu funkciju.

Dalje, ZSSI od rukovodilaca ili institucija traži da unapred izbegnu realan ili potencijalni sukob interesa, korišćenjem postepenih i proporcionalnih mera, koje imaju za cilj da:

- 1) ograniče određene informacije funkcioneru, ili izbegnu aktivnosti koje proizvode sukob interesa;
- 2) isključe funkcionera iz procesa odlučivanja;
- 3) revidiraju ili izmene dužnosti funkcionera;
- 4) izbegnu imenovanje ili izbor funkcionera na položaj gde konflikt interesa postoji, ili se može javiti;
- 5) povuče ili poništi akt usvojen u sukobu interesa.

Rukovodilac informiše KABPK.

183. Kršenje odredbi ovog zakona smatra se prekršajem (osim u slučajevima u kojima se smatra krivičnim delom), za koji slede različite sankcije. Novčane kazne počinju iznosom od 500 evra, a mogu dostići i 15.000 evra, mada su za većinu takvih prekršaja smanjene na između 2.000 i 2.500 evra. Razlozi kojima se to objašnjava kao da odražavaju trend objedinjavanja sankcija koje su predviđene različitim zakonima. Ipak, njihova delotvornost, moć odvratanja i proporcionalnost ostaju pod znakom pitanja. Na sudu se ovi prekršaji mogu kazniti i zaštitnom merom zabrane vršenja funkcije u trajanju od šest meseci do dve godine.

184. Kao poslednje, ali ne i najmanje važno, pored administrativnog postupka i odgovarajućih sankcija, sukob interesa može predstavljati i krivično delo, kako predviđa član 424 Krivičnog zakonika:

“1. Službeno lice koje učestvuje u zvaničnoj stvari, u kojoj on/ona, član porodice ili povezano pravno lice, imaju finansijski interes, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju od tri godine.

⁶⁶ KABPK, Godišnji izveštaj za 2017. str. 25, dostupno samo na albanskom jeziku na www.akk-ks.org/

⁶⁷ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015. str. 24, dostupno na www.akk-ks.org/

⁶⁸ KABPK, Godišnji izveštaj za 2014. str. 30, dostupno na www.akk-ks.org/

⁶⁹ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015. str. 24,

⁷⁰ KABPK, Godišnji izveštaj za 2016. str. 20, dostupno na www.akk-ks.org/

⁷¹ KABPK, Godišnji izveštaj za 2017. str. 25

2. Kada je zvanična stvar nabavka ili javna aukcija, počinitelj se kažnjava kaznom zatvora u trajanju od jedne do pet godina.

3. Za potrebe ovog člana, „učestvuje“ znači vrši nadležnost odlukom, odobrenjem, odbijanjem, preporukom, savetom, istragom ili na drugi način utiče na zavničnu stvar.

4. Za potrebe ovog člana, „zvanična stvar“ znači sudski ili drugi službeni postupak; molba, zahtev za odluku, ili drugo javno razmatranje; ugovor ili tužba; javna aukcija ili nabavka; ili druga stvar koja utiče na finansijske ili privatne interese funkcionera ili drugog lica.

5. Za potrebe ovog člana, „povezano pravno lice“ znači svako pravno lice s kojim je funkcioner ili član njegove/njene porodice u finansijskom odnosu ili u potencijalnom odnosu kao odgovorno lice ili zaposleni“.

185. Uloga KABPK nedavno je stavljena na probu, kada je premijer odlučio da poveća plate svojim zaposlenima. KABPK je objavila mišljenje⁷², kvalifikujući odluku kao nezakonitu i kao kršenje (prethodnog) Zakona o suzbijanju sukoba interesa. Vlada je, pak, izjavila da je odluka KABPK savetodavna i neobavezujuća. Opozicija je predmet uputila Ustavnom sudu.⁷³ Premijer je odlučio da odluku suspenduje do presude Ustavnog suda⁷⁴, ali je pokušaj premijera da sopstvenu platu uveća za gotovo 50%, uz neobavezujuće mišljenje KABPK, izazvao zabrinutost oko proceduralnih pitanja u slučajevima kada je mogući sukob interesa već rezultirao odlukom.

186. Novi Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija bio je predmet razgovora s brojnim sagovornicima, koji su otvoreno pozdravili usvajanje novog zakona, verujući da će on doneti promene u oblasti sukoba interesa na Kosovu. S druge strane, međutim, ono što je vrlo iznenadilo Evaluacioni tim jeste da većina nije znala za zakon koji je već stupio na snagu, kao i odsustvo njegove primene. Istina, zakon je usvojen u vrlo kratkom vremenskom roku, pa institucije još uvek nisu sasvim spremne za njegovu primenu. Mnogi funkcioneri nisu znali da je zakon već na snazi, i iako ZSSI nalaže da funkcioneri postupaju u skladu sa svojim Kodeksom ponašanja, jasna pravila postoje samo u Kodeksu ponašanja za političke savetnike. Slična neobaveštenost, čini se, postoji i u policiji, o čemu će biti reči u daljem tekstu (tačka 365). Evaluacioni tim pozdravlja činjenicu da su predviđene dodatne aktivnosti za jačanje svesti, kao i da je KABPK uputila zvaničan dopis svim javnim institucijama, u kojem ih obaveštava o novom zakonu⁷⁵. Ostaje, ipak, neodložna potreba da se obezbedi primena novog zakona u praksi. Shodno tome, **preporuka Evaluacionog tima jeste da se preduzmu odgovarajuće mere i obezbedi delotvorni nadzor i primena novog zakona o sprečavanju sukoba interesa.**

Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

Nespojivost, spoljne delatnosti i finansijski interesi

187. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija predviđa aktivnosti koje su za funkcionere zabranjene (član 9) i one koje su dopuštene bez ikakvih ograničenja (član 10), kao što su aktivnosti u oblasti nauke, sporta, obrazovanja, kulture i humanitarni rad. Opšti okvir aktivnosti zabranjenih za funkcionere podrazumeva svako delovanje koje može uticati na nepristrasnost, poštovanje principa slobodne konkurencije, narušiti reputaciju institucije ili se odnositi na privatna pitanja u podređenoj instituciji (član 11). Uopšteno govoreći, Kodeks ponašanja državnih službenika zabranjuje angažovanje državnog službenika u spoljnoj delatnosti koja ometa ili na bilo koji način utiče na ostvarivanje ciljeva institucije.

188. Pritom, javnim funkcionerima, uključujući i NNIF, nije dopušteno da se bave određenim profesionalnim aktivnostima, uključujući advokaturu, notarstvo i stešajni postupak, da

⁷² Dostupno na albanskom: www.akk-ks.org/

U mišljenju se navodi postojanje sukoba interesa od slučaja do slučaja, u glasanju i usvajanju Odluke VRK br. 04/20 za državne funkcionere uključene u proces odlučivanja.

⁷³ Vlada insistira da je povišica u skladu sa zakonom iako je telo za borbu protiv korupcije proglasilo nezakonitom (29. januara 2018), dostupno na www.gazetaexpress.com/

⁷⁴ Kosovski premijer suspendovao je odluku o sopstvenoj povišici (objavljeno 31. januara 2018): <http://prishtinainsight.com/>

Na zahtev 31 poslanika Skupštine, Ustavni sud je juna 2018. doneo odluku AGJ 1258/18 (dostupna na <http://gjk-ks.org/>) u kojoj se navodi da sporna odluka Vlade nije u suprotnosti sa Ustavom. Ustavni sud napominje, međutim, da zakon o platama ne postoji i naglašava potrebu da se pitanje plata u javnom sektoru sveobuhvatno reguliše posebnim zakonom, što je praksa u ostalim državama članicama Venecijanske komisije, koje su konsultovane u ovom slučaju.

⁷⁵ In August 2018 the KAA has issued a Regulation on declaration and registration forms of conflict of interest.

ima drugo stalno zaposlenje (član 12), da bude rukovodilac ili ovlašćeni predstavnik, član upravog ili nadzornog tela u privatnom preduzeću (u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i nevladinim organizacijama, u kome su izuzeci od ovog pravila definisani članom 14); funkcioner ne može biti član više od jednog upravnog odbora u javnom preduzeću, zajedničkom deoničarskom društvu u javnom vlasništvu ili telima drugih javnih institucija (član 13). Što se tiče dosadašnje prakse kumulativnih javnih funkcija, različiti sagovornici bili su prilično optimistični u pogledu njenog značajnijeg smanjivanja u budućnosti, čime bi se suzbili i mnogi problemi iz prošlosti.

Ugovori s državnim organima

189. NNIF ili preduzeće u kojem NNIF poseduje akcije ili deo kapitala, a kojim upravlja lice od poverenja ili lice s kojim je u srodstvu, nema prava da uspostvlja kontakte ili dobija pomoć od centralnih ili lokalnih institucija u kojima NNIF vrši javnu funkciju. Ukoliko funkcioner postupa suprotno ovoj odredbi, KABPK bi trebalo da od nadležnog tela zahteva da se ugovor sa datim preduzećem raskine, a nepripadajuća korist vrati (član 13).

Pokloni

190. U skladu sa članom 33 Zakona o suzbijanju korupcije, službeno lice ne sme da prihvata poklone i druge povlastice u vezi sa vršenjem svoje funkcije, osim protokolarnih poklona, ili prigodnih, manje vrednosti. Prigodni pokloni manje vrednosti su oni koji se dodeljuju povodom radnih ili ličnih jubileja, za praznike ili u sličnim prilikama, a njihova vrednost ne prelazi vrednost od 50 evra, odnosno ukupna vrednost poklona od istog darodavca ne sme preći 100 evra za godinu dana. Službena lica ne smeju primiti više od 10 prigodnih poklona godišnje.

191. Nedavno usvojeni ZSSI (član 3, stav 1.11) nalaže da se poklon definiše u skladu sa odgovarajućim odredbama Zakona o prijavljivanju, kontroli i poreklu imovine. Predlog Zakona o sprečavanju sukoba interesa ponudio je bolje razrađen pojam poklona, definišući ga kao predmet, pravo ili uslugu, koji se dobijaju ili vrše bez nadoknade, ali i kao nepripadajuću korist koja se daje funkcioneru ili povezanom licu u vezi sa vršenjem javne funkcije, uključujući obećanja, usluge ili povlašćeni tretman. Ova definicija nije odobrena. Aktuelni Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere ne sadrži definiciju poklona kao takvu, već razrađuje različite vrste poklona u različitim odredbama (videti tačke 193 i one koji slede).

192. Član 9 novog ZSSI sadrži vrlo jasne odredbe kojima se zabranjuje da funkcioner traži, primi, obeća, ponudi ili da poklon ili neopravdanu prednost za sebe ili drugog, a da bi postupio ili se uzdržao od postupanja u okviru vršenja javne funkcije. Ove odredbe se odnose na sva službena lica definisana na način kako je to predviđeno Krivičnim zakonom, a ne samo na visoke funkcionere kako je to prethodno bio slučaj. Kršenje ovih odredbi smatra se administrativnim prekršajem u slučajevima kada ne predstavlja krivično delo; naravno, takvi postupci mogu činiti i krivično delo aktivnog ili pasivnog primanja i davanja mita. I stari i novi zakon zahtevaju da se pokuša uticaja na visoke funkcionere prijave rukovodiocu, a da se poklon mora odbiti, vratiti ili predati rukovodiocu (član 16).

193. Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZPPK) predviđa da „službeno lice ne može tražiti ni primati poklone ili druge povlastice za sebe ili članove svoje porodice koji se odnose na vršenje službenih dužnosti, koji utiču, ili mogu uticati na vršenje službenih dužnosti, osim protokolarnih i prigodnih poklona,“ (član 11). Protokolarni pokloni se dalje dele na poklone koje donose predstavnici stranih zemalja ili međunarodnih organizacija prilikom poseta i drugih događanja, i poklone donete u sličnim situacijama. Prigodni pokloni su mani pokloni čija vrednost ne prelazi 25 evra, i vrednost prigodnih poklona koje funkcioner primi ne sme preći 500 evra godišnje (član 11, stav 2a⁷⁶).

194. S druge strane, činjenica da se traženje i primanje poklona zabranjuje samo u situacijama gde se od funkcionera očekuje da deluje ili se uzdrži od delovanja u vršenju svoje funkcije, ili gde utiče ili može uticati na vršenje javne funkcije, podriva i slabi ovu zabranu. Takva kvalifikacija ne postoji u članu 33 Zakona o suzbijanju korupcije, ali je sadrže novije verzije i ZSSI i ZPPK. Ova odredba, zapravo, otežava dokazivanje njenog kršenja. Ppotrebno je, u stvari, dokazati nameru da se podmiti funkcioner, jer, u protivnom, davanje i primanje nisu u suprotnosti sa zakonom.

⁷⁶ Ova odredba izmenjenja je Zakonom 04/L-228 o izmena i dopunama ZPPK (član 6, stav1).

195. Izričito se zabranjuje primanje novčanih poklona, deonica i plemenitih metala, nezavisno od njihove vrednosti, dok službena lica (uključujući NNIF) ne smeju primiti više od jednog prigodnog poklona godišnje od istog lica ili institucije. Protokolarni pokloni automatski postaju vlasništvo institucije, kao i prigodni, osim ako su ličnog karaktera (ZPPK, član 11, stav 4,7 i 8).

196. Svi primljeni pokloni zavode se u Registar poklona koji je ustanovila KABPK, a koji vodi data institucija (ZPPK, član 12). Unete informacije sadrže vrednost poklona i ime darodavca. Svaka institucija ima svoj registar i imenuje odgovornog službenika koji ga vodi. KABPK može na zahtev doneti odluku da službena lica (uključujući i NNIF) mogu prihvatiti poklon ako postoje uverljivi razlozi da je poklon dat u lične svrhe i da ni na koji način ne utiče na vršenje dužnosti (ZPPK, član 12). Registri poklona su prvobitno bili dostupni javnosti, ali nakon izmena i dopuna 2014. to više nije slučaj, a pristup tim informacijama moguć je samo na zahtev. Uvid je trenutno moguć na osnovu Zakona o pristupu javnim dokumentima.

197. Javne institucije obavezne da vode registar poklona i dostavljaju kopije registra KABPK najkasnije do 31. marta tekuće godine, za prethodnu godinu. Agencija vrši kontrolu registra poklona i ukoliko ima neslaganja, od date institucije zahteva punu primenu ovog zakona. Ukoliko KABPK utvrdi da je službeno lice prekršilo odredbe ovog zakona, ali da se to ne smatra krivičnim delom, obavestiće instituciju u kojoj službeno lice obavlja svoje dužnosti i zahtevati disciplinske mere protiv tog službenog lica. Data institucija će obavestiti KABPK o preduzetim disciplinskim merama. Ukoliko postoji sumnja da je u pitanju krivično delo, KABPK će obaviti istragu i podneti krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu.

198. Tokom 2017⁷⁷, KABPK je primila obaveštenja od 10 institucija koje su prijavile ukupno 77 poklona, a taj broj je daleko manji nego 2016.⁷⁸ kada je prijavljeno 126 poklona, i 2015,⁷⁹ kada ih je bilo čak 192.

199. Tabela: Prijavljeni pokloni tokom 2015, 2016. and 2017.^{80,81,82}

Institucija	2015			2016			2017			2018		
	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno
Predsedništvo	38	65	103	26	4	30	17	3	20	10	0	10
Skupština	9	1	10	25	0	25	15	1	16	6	0	6
Kancelarija premijera	24	4	28	9	5	14	12	2	14	32	0	32
Ministarstvo za evropske integracije	0	10	10	4	12	16	-	-	-	3	0	3
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	-	-	-	3	0	3	-	-	-	-	-	-
Nacionalni savet za kulturno nasleđe	-	-	-	3	0	3	-	-	-	-	-	-
Kosovska policija	-	-	-	2	0	2	-	-	-	-	-	-
Ustavni sud	-	-	-	4	0	4	-	-	-	3	0	3
Državno tužilaštvo	-	-	-	10	0	10	0	1	1	-	-	-

⁷⁷ KABPK Godišnji izveštaj za 2017, str. 21, dostupno samo na albanskom www.akk-ks.org/

⁷⁸ KABPK Godišnji izveštaj za 2016, str. 19, dostupno na www.akk-ks.org/k

⁷⁹ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 21-22, dostupno na www.akk-ks.org/

⁸⁰ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 21

⁸¹ KABPK, Godišnji izveštaj za 2016, str. 19

⁸² KABPK, Godišnji izveštaj za 2017, str. 21

Institucija	2015			2016			2017			2018		
	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno	Protokolarni pokloni	Prigodni pokloni	Ukupno
Kancelarija disciplinskog tužioca	-	-	-	5	0	5	-	-	-	-	-	-
Kancelarija generalnog tužioca	-	-	-	0	14	14	-	-	-	-	-	-
KABPK	-	-	-	-	-	-	1	0	1	-	-	-
Ministarstvo finansija	-	-	-	-	-	-	9	0	9	-	-	-
Ministarstvo inostranih poslova	-	-	-	-	-	-	2	0	2	-	-	-
Fond za osiguranje depozita	-	-	-	-	-	-	1	0	1	1	0	1
Regulatorna kancelarija za energiju	0	14	14	-	-	-	8	4	12	-	-	-
Opština Gračanica	-	-	-	-	-	-	1	0	1	-	-	-
Ministarstvo uprave lokalne samouprave	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tužilački savet Kosova	10	0	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudski savet Kosova	1	4	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Opština Mamuša	9	0	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Opština Parteš	2	0	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Univerzitet "Ukshin Hoti", Prizren	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	0	26
Ukupno	93	99	192	91	35	126	66	11	77	81	0	81

200. Kao što se vidi iz gornje tabele, broj poklona značajno varira od institucije do institucije, a ni sve institucije u kojima su angažovani NNIF nisu na spisku. Tokom terenske posete je potvrđeno da neke institucije nikada nisu dostavile svoje registre poklona. Iako je KABPK uspostavila tačke dodira sa odgovarajućim organima vlasti, još mnogo toga je neophodno učiniti u ovoj oblasti.

201. Evaluacioni tim pozdravlja novi zakon o Sukobu interesa koji sadrži mnogo jasnijih odredbi koje regulišu poklone. Ipak, zakon nije u skladu sa Preporukom R (2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za javne funkcionere, jer u praksi traži dokaz namere da se podmiti funkcioner. Ono što brine evaluacioni tim jeste ovo limitiranje delokruga zakona, te se naglašava da bi mogućnost uticaja trebalo pretpostaviti, i da nije nužno dokazivati nameru da bi se kršenje administrativne zabrane davanja i primanja poklona definisalo drugačije od ozbiljnijeg krivičnog dela davanja i primanja mita. Uz to, brojne odredbe različitih zakona koje definišu „poklon“ i odgovarajuće granične vrednosti za poklone, nisu usklađene, što stvara zabunu, a njih čini potencijalno neefikasnim usled tih kontradiktornosti. Evaluacioni tim takođe žali što je izmenama i dopunama ZPPK (Zakon br. 04/L-228, član 7), ukinuta odredba kojom se nalaže da registri poklona budu javni. **Shodno tome, Evaluacioni tim preporučuje (i) da se usklade i izmene pravila o poklonima da bi se izbeglo sukobljavanje različitih zakona, i da se te odredbe usklade sa standardima Saveta Evrope; (ii) da se uspostavi delotvorni nadzor nad obavezom prijavljivanja; i (iii) da registri poklona budu dostupni javnosti, zarad unapređenja transparentnosti.**

Zloupotreba javnih sredstava

202. Zloupotreba položaja, pronevera i neovlašćeno korišćenje imovine su krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom (Glava XXXIV Javna korupcija i dela protiv javne dužnosti, član 425-427).

Zloupotreba poverljivih informacija

203. Krivični zakonik (KZ) sadrži pravila o poverljivosti i reguliše zloupotrebu i odavanje poverljivih informacija.

204. Član 423 KZ (stav 1 i 2) glasi: 1. "Ovlašćeno lice koje zloupotrebi službenu informaciju s namerom da stekne nepripadajuću korist ili nezasluženu prednost za sebe ili drugo lice, kažnjava se novčano i kaznom zakona u trajanju od šest meseci do pet godina. 2. Kada se službena informacija odnosi na nabavku ili javnu aukciju, počinitelj se kažnjava novčano i kaznom zatvora u trajanju od dve do osam godina". Član 433 nalaže da se ovlašćeno lice koje bez ovlašćenja saopšti, pošalje ili na drugi način drugom licu omogući pristup informaciji koja se smatra službenom tajnom, ili do takve informacije dođe s namerom da je prenese neovlašćenom licu, kažnjava zatvorom u trajanju od šest meseci do tri godine.

205. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija takođe uređuje korišćenje poverljivih informacija zarad lične koristi ili dobiti, ili da se koristi ili dobit obezbedi za bližnje ili osobe od poverenja (član 9, stav 1.6).

Ograničenja po prestanku radnog odnosa

206. Ograničenja po prestanku obavljanja javne funkcije za visoke funkcionere (uključujući i NNIF) regulisana su članom 18 Zakona o sprečavanju sukoba interesa, koji predviđa da visoki funkcioner, po završetku obavljanja javne funkcije, naredne dve godine nema prava na zaposlenje ili imenovanje na rukovodeći položaj, niti da bude uključen u kontrolu javnih preduzeća ukoliko su njegove dužnosti u dve godine koje su prethodile okončanju mandata bile direktno vezane za praćenje ili kontrolu poslovnih aktivnosti datog preduzeća; da sa institucijom u kojoj je obavljao funkciju zasnjuje direktni ugovorni odnos, ili preko srodnika ili lica od poverenja; da predstavlja, pomaže ili savetuje fizičko ili pravno lice u sukobu ili poslovnom odnosu sa tom institucijom, vezano za posao koji je obavljao/obavljala; da koristi poverljive ili tajne informacije do kojih je došao/došla tokom vršenja funkcije.

207. TO pozdravlja jasna pravila o ograničenjima nakon okončanja mandata funkcionera, mada njihova primena deluje dosta neizvesno. Ove odredbe su sasvim nove i KABPK je obavezna da nadzire njihovu primenu bez dodatne obuke, strategije ili iskustva. Stoga, Evaluacioni tim **preporučuje da se preduzmu adekvatne mere i obezbedi delotvorni nadzor i primena ograničenja nakon isteka mandata za sve visoke funkcionere (uključujući NNIF), tako što će se uspostaviti efikasan interni sistem nadzora u okviru KABPK.**

Prijavljivanje imovine, prihoda, obaveza i interesa

Uslovi prijavljivanja

208. U skladu sa izmenama i dopunama, Zakon br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZPPK) utvrđuje obavezu javnih funkcionera da prijave svoje finansijske i druge interese u formi koju određuje KABPK i u skladu sa pravilima koja definiše ovaj zakon.

209. ZPPK daje široku definiciju visokih funkcionera, koja obuhvata i NNIF. Članovi Vlade, zamenici ministara, članovi kabineta i politički savetnici su među gotovo 4.500 funkcionera koji KABPK dostavljaju izveštaj o imovini.

210. ZPPK zahteva da visoki funkcioneri prijavljuju imovinu i prihode kako sledi:

- nekretnine;
- pokretnu imovinu u vrednosti preko 3.000 evra;
- deonice u trgovinskim preduzećima;
- hartije od vrednosti;

- gotovinu, na bankovnim računima, u depozitima ili kreditima u evrima ili drugoj stranoj valuti;
- finansijska prava i obaveze prema fizičkim i pravnim licima;
- lične prihode za tu godinu, računajući platu i nadoknade za članstvo u odborima i komisijama, kao i sve druge aktivnosti od kojih lično prihoduje.

211. Navedene informacije dostavljaju se i za srodnike visokih funkcionera, uključujući supružnike, vanbračne partnere, roditelje, decu s kojom žive u porodičnoj zajednici, ali ne i braću i sestre, babe i dede, unuke, tetke, sestričine i sestriće, kao i partnere s kojima žive. Zakon ne pokriva ni druge osobe s kojima dele domaćinstvo. Kada je svojina tih članova porodice odvojena od svojine funkcionera, njihova prijava imovine mora biti priložena uz prijavu funkcionera, na posebnom obrascu.

212. Prijava imovine pokriva aktuelne interese, ali ne i buduće, niti se traži prijava prethodnih. Obaveza prijavljivanja ne obuhvata poslovne kontakte s državnim organima. Ispostavlja se da lice koje kupuje i prodaje deonice nije u obavezi da prijavi sve deonice koje je posedovao u toku te godine. Znači, jednostavan način da se izbegne prijavljivanje jeste da se deonice prodaju neposredno pre prijavljivanja, a odmah po prijavljivanju ponovo kupe.

213. Visoki funkcioneri podnose prijavu imovine najkasnije 30 dana po preuzimanju ili napuštanju javne funkcije. Pored te obaveze, dužni su, takođe, da podnose i godišnje prijave u periodu od 1. marta do 31. marta tekuće godine, za period od 1. januara do 31. decembra prethodne. Visoki funkcioneri imaju obavezu da prijave postojeću imovinu, prihode i obaveze samo prvi put, dok u narednim, redovnim godišnjim prijavama navode samo promene statusa. KABPK može od funkcionera tražiti ad hok prijavu imovine (na zahtev KABPK), ukoliko to smatra nužnim.

214. Informacije koje dostavljaju visoki funkcioneri čuva se u registru koji vodi KABPK, a koji se objavljuje na sajtu agencije u ruku od 60 dana po isteku roka za prijavu. Trenutna praksa je da se obrazac ručno potpisuje i podnosi, što dovodi do velikog broja grešaka. U toku je akcija da se sa manuelnog pređe na elektronsko podnošenje prijave, čime će se poboljšati standard prijave, što se očekuje tokom 2019.

215. U skladu sa članom 437 Krivičnog zakonika, neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda/zarade, poklona, druge materijalne koristi ili finansijskih obaveza smatra se krivičnim delom za svako lice koje tu obavezu po zakonu ima. Neprijavlivanje se kažnjava novčano i zatvorom u trajanju do tri godine, a falsifikovanje prijave takođe novčano i zatvorom u trajanju od šest meseci do pet godina. Kada se ova dela dokažu, vrednost neprijavljene ili lažno prijavljene imovine, prihoda, poklona i druge materijalne koristi se konfiskuje.

216. Tokom terenske posete, Evaluacioni tim je obavešten o novom predlogu ZPPK. Trenutno se razmatraju brojne promene, naročito proširivanje delokruga zakona i na druge kategorije javnih službenika, čiji rad finansira država, poput profesora i lekara, kao i mogućnosti da se poboljša procedura podnošenja prijave uvođenjem elektronskih obrazaca. Vode se, takođe, rasprave o adekvatnim sankcijama za kršenja ovog zakona. Evaluacioni tim je uočio da obaveze po pitanju prijavljivanja imovine spoljnih političkih savetnika nisu svima sasvim jasne. Razmatrano je da li, i pod kojim uslovima, ova grupa NNIF potpada pod ZPPK. Iako su se vlasti na kraju saglasile da se zakon odnosi na sve imenovane spoljne političke savetnike, neobaveštenost i nedostatak praktične primene i dalje brinu Evaluacioni tim, tako da pojašnjenja i objedinjavanja koja se predviđaju novim zakonom predstavljaју željeni korak napred.

217. Evaluacioni tim pozdravlja inicijativu Vlade da se sistem prijavljivanja imovine poboljša. Za sad, međutim, proces usvajanja novog zakona prilično je usporen. Evaluacioni tim podstiče vlasti na Kosovu da se tim poboljšanjima da prioritet, imajući u vidu da je čitav taj sistem u „papiroj formi“, i da će ga elektronske prijave učiniti jasnijim i transparentnijim, a KABPK omogućiti da svoje resure efikasnije koristi.

Mehanizmi kontrole

218. Svaki visoki funkcioner lično je odgovoran za pravovremeno podnošenje prijave o imovini, pri čemu se očekuje da ona po kvalitetu odgovara zdatim merilima. KABPK je odgovorna za preliminarnu kontrolu podnetih prijava i od visokih funkcionera može tražiti da nedoslednosti isprave u roku od 15 dana.

219. Po pravilu, KABPK je nadležna za primenu ZPPK. U skladu sa članom 15, KABPK je obavezna da sprovede punu kontrolu nad najmanje 20% podnetih prijava, odabranih nasumičnim izvlačenjem. Spisak visokih funkcionera čije će prijave biti predmet pune kontrole te godine KABPK objavljuje na svom sajtu 30 dana unapred i 15 dana nakon odabira. Ova vrsta kontrole sprovodi se na osnovu posebnog propisa Agencije. Problem s ovim nasumičnim odabirom je u tome što neki funkcioneri mogu biti predmet čestih detaljnih godišnjih provera, a drugi nikad. Tokom terenske posete, KABPK je objasnila da se provere vrše, na primer, kontrolom različitih registara (carinskih, poreskih, katastarskih, itd.), potvrđujući dobru saradnju između različitih institucija. Agencija je već uspostavila mrežu od 170 kontakata.

220. Da bi svoju funkciju valjano vršila, KABPK je ovlašćena da traži podatke od svih fizičkih i pravnih lica koji mogu poslužiti u svrhu provere informacije dostavljene u prijavi imovine. Član 16 bavi se proverom tačnosti podataka u prijavi. Od banaka i drugih finansijskih institucija se traži da agenciji dostave podatke vezano za depozite, račune i transakcije koje vrše lica čija je obaveza da prijavljuju imovinu. KABPK vrši provere i s drugim organima, kao što su Finansijska obaveštajna jedinica, carinski i organi poreske uprave, katastarska služba (koja nije sasvim pouzdana), a može i zahtevati podatke od svih fizičkih i pravnih lica, koja na zahtev odgovaraju u roku od 15 dana. Agencija kaže da je stepen odziva na njene zahteve prilično dobar, iako je nejasno kakva su ovlašćenja KABPK u slučaju da se na zahtev ne odgovori ili on bude odbijen i koliko često pribegava prinudnim merama. Ukoliko KABPK uoči neslaganja u informacijama koje dostavljaju visoki funkcioneri, može zahtevati objašnjenje u roku od 15 dana.

221. Pre izmena i dopuna ZPPK usvojenih 2014, KABPK je bila nadzorno telo s nadležnošću sankcionisanja kršenja zakona (osim kada su u pitanju krivična dela, koja su upućivana javnom tužilaštvu) novčanim kaznama od 1.000 do 2.500 evra (ukoliko funkcioner ne dostavi prijavu imovine na vreme), i od 1.500 do 2.500 evra (ukoliko funkcioner ne dostavi ad hok prijavu imovine na zahtev). Nakon uvođenja člana 437 Krivičnog zakonika januara 2013. i ukidanja administrativnih sankcija predviđenim ZPPK (član 17) 2014, KABPK samo podnosi krivične prijave javnom tužilaštvu i ne postoje druge sankcije osim krivičnih. Imajući u vidu da je element namere neophodan da bi se dokazalo krivično delo neprijavlivanja, u praksi ne postoje odvrtačajne sankcije nakon što su novčane kazne ukinute, a uslovne zatvorske kazne postale uobičajena praksa.⁸³

222. Prema izveštajima KABPK, 4,498 visokih funkcionera je 2017. imalo obavezu da podnosi redovne godišnje prijave imovine, od kojih je 4,423 (98.3%) njih to učinilo na vreme. Od preostalih 75 funkcionera, 48 je podnelo prijave posle roka, a 27 ih nije podnelo uopšte. Od 899 visokih funkcionera čiji je mandat počeo 2017, 792 je prijavilo imovinu u skladu sa zakonom (88.1%), dok je svih 89 javnih funkcionera to uradilo na zahtev KABPK do kraja godine. U izveštaju iz 2016. KABPK navodi da je od 4,352 visokih funkcionera 4,334 podnelo godišnje prijave imovine (99.6%). Pored toga, 2016. je svih 474 visokih funkcionera podnelo prijave imovine po stupanju na funkciju, i svih 237 visokih funkcionera nakon što su razrešeni (100%), dok je svih 156 visokih funkcionera podnelo svoje prijave imovine na zahtev KABPK (100%).

223. Tabela: Prijava imovine visokih funkcionera za 2015⁸⁴, 2016.⁸⁵ i 2017.⁸⁶

	Godina	Podnelo	Nije podnelo	Ukupno	%
Godišnje prijave	2015	4.143	57	4.200	98,6%
	2016	4.334	18	4.352	99,6%
	2017	4.423	75	4.498	98,3%
Prijave po preuzimanju funkcije	2015	350	0	350	
	2016	474	0	474	
	2017	792	107	899	88,1%
Prijave na zahtev KABPK	2015	97	0	97	

⁸³ Primenujući član 437 KZ, sudovi su kaznili 16 funkcionera 2014, 33 funkcionera 2015, 25 funkcionera 2016. i 9 funkcionera 2017. Dok je prosečan udeo uslovnih kazni ranije iznosio 55%, u 2017. je iznosio 100%. Ostalo su novčane kazne i sudske opomene, dok je broj kazni zatvora zanemarljiv i ne predstavlja meru odvrtačanja. (Izvor: Agencija za statistiku).

⁸⁴ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 18-20, dostupno na www.akk-ks.org/

⁸⁵ KABPK, Godišnji izveštaj za 2016, str. 14-17, dostupno na www.akk-ks.org/

⁸⁶ KABPK, Godišnji izveštaj za 2017, str. 13-16, dostupno samo na albanskom: www.akk-ks.org/

	Godina	Podnelo	Nije podnelo	Ukupno	%
	2016	156	0	156	
	2017	89	0	89	
Prijave po završetku mandata ili razrešenju	2015	164	0	164	
	2016	237	0	237	
	2017	547	209	756	72.4%
Ukupno	2015	4.754	57	4.811	98,8%
	2016	5.201	18	5.219	99,7%
	2017	5.851	391	6.242	93,7%

224. Kada se radi o punoj i kompletoj kontroli, KABPK navodi da je sproveda detaljnu kontrolu 20% prijava imovine, izdvojenih nasumičnim odabirom iz ukupnog broja prijava iz 2017. (886). U 563 slučaja nije bilo nepravilnosti, dok su u 340 zatražena dodatna objašnjenja. Na kraju je 127 slučajeva upućeno Odeljenju za borbu protiv korupcije u okviru KABPK za podnošenje krivičnih prijava, a jedan slučaj poreskoj upravi. Tokom 2016. KABPK je obavila detaljnu kontrolu 824 prijave imovine, od kojih je 805 izdvojeno nasumičnim odabirom, a u 19 je kontrola inicirana po službenoj dužnosti. Nedoslednosti su nađene u 281 prijavi, 38 slučajeva je prosleđeno Odeljenju za borbu protiv korupcije za podizanje krivičnih prijava. U protekle tri godine, KABPK je prosleđila krivične prijave javnom tužilaštvu i/ili policiji protiv 189 osoba 2015, 48 osoba 2016. i 107 osoba 2017.⁸⁷

225. Tabela: Rezultati pune kontrole 2015⁸⁸, 2016.⁸⁹ i 2017⁹⁰

	Nasumično odabrane prijave (20%)	Po službenoj dužnosti	Ukupno	Bez nepravilnosti	Sumnja u nepravilnosti	Interne istrage/Upućivanje drugim telima
2015	780	19	799	537	262	43
2016	805	19	824	543	281	38
2017	886	17	903	563	340	128

226. Odobreni budžet KABPK za 2017. bio je 505.664 evra, odnosno, 480. 703,68 posle revizije, od četa je 358.295,68 bilo namenjeno dnevnicama i platama zaposlenih.⁹¹ Zabeležen je mali porast u odnosu na 2016, kada je ukupni revidirani budžet bio 446.321,22 evra, od čega je 354.708,84 evra bilo izdvojeno na primanja zaposlenih⁹².

227. Evaluacioni tim žali jer je uloga KABPK smanjena kada se radi o kontroli prijava imovine i naglašava potrebu za proporcionalnim i delotvornim sankcijama s preventivnim dejstvom, koje ne bi trebalo da budu isključivo krivične, uz visok standard dokazivanja krivičnog dela. Sledstveno tome, Evaluacioni tim **preporučuje (i) uvođenje delotvornih, odvratajnih i proporcionalnih sankcija za kršenje ZPPK; (ii) da se obezbedi, uz zadržavanje principa nasumičnog odabira, da svaki funkcioner bude podvrgnut kontroli s vremena na vreme; (iii) da se obezbedi prijavljivanje i one imovine koja je predmet odgovarajućeg praga, a stečena je i prodana u periodu nakon poslednje prijave; (iv) da se preduzmu odgovarajuće mere i obezbedi delotvoran nadzor i sprovođenje zakona o prijavljivanju imovine za sve relevantne javne funkcionere, uključujući i spoljne političke savetnike.**

⁸⁷ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 6 i Godišnji izveštaj za 2017, str. 6.

⁸⁸ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 20-21.

⁸⁹ KABPK, Godišnji izveštaj 2016, str. 17-18.

⁹⁰ KABPK, Godišnji izveštaj 2017, str. 16-17.

⁹¹ KABPK, Godišnji izveštaj 2017, str. 32-33.

⁹² KABPK, Godišnji izveštaj 2016, str. 27-28.

Odgovornost i mehanizmi prisile

Krivični postupak i imunitet

228. Ministri uživaju funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za postupke i odluke koje su u delokrugu njihovih odgovornosti kao članova Vlade (Član 98 Ustava) (Za bliže informacije videti tačku 45 ovog izveštaja). Predsednički imunitet regulisan je Ustavom (član 89) i Zakonom o predsedniku (član 8).

229. Krivična dela vezana za zloupotrebu službenog položaja regulisana su Krivičnim zakonikom (član 422-437) kako sledi: zloupotreba službenog položaja; zloupotreba službene informacije; sukob interesa; pronevera u vršenju službe; prevara na položaju; neovlašćena upotreba imovine; primanje mita; davanje mita; podmićivanje stranog funkcionera; trgovina uticajem; donošenje nezakonitih presude; odavanje službenih tajni; falsifikovanje službene dokumentacije; nezakonita naplata i isplata; nezakonito oduzimanje imovine tokom pretresa ili izvršenja sudske odluke; neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda/zarade, poklona, druge materijalne koristi ili finansijskih obaveza.

230. Statistički podaci, nažalost, nisu detaljni, ali je Evaluacioni tim informisan da je postupak pokrenut protiv nekoliko NNIF, da u pojedinim slučajevima još uvek traje, ali da ni jedan nije rezultirao presudom. Tokom 2017, postupak je vođen protiv dva bivša ministra, pet zamenika ministra, 16 bivših generalnih sekretara, 5 generalnih sekretara, dva savetnika, 10 savetnika ministara i devet profesionalnih savetnika. Od tih 49 slučajeva, u 20 su podignute krivične tužbe.

231. Tokom 2017, KABPK je uputila 109 obaveštenja i krivičnih prijava nadležnim institucijama na dalje postupanje od kojih je 89 krivičnih prijava protiv 99 osoba upućeno Glavnom državnom tužiocu, a 20 slučajeva Direkciji za istragu privrednog kriminala i korupcije (DIPKK) u okviru Kosovske policije.⁹³ KABPK je 2016. nadležnim institucijama uputila 41 obaveštenje i krivičnu prijavu protiv 48 osoba, od kojih 44 Kancelariji Glavnog državnog tužioca, a četiri DIPKK. U devet slučajeva prosleđenih DIPKK, osumnjičeni nije identifikovan.⁹⁴ Najveći broj slučajeva odnosio se na krivično delo neprijavlivanja ili lažnog prijavljivanja imovine, prihoda, poklona i druge materijalne koristi ili finansijskih obaveza, za kojim sledi zloupotreba službenog položaja i jedan slučaj sukoba interesa (što se nije promenilo ni 2016. ni 2017.).

232. Tabela upućivanja informacija 2015, 2016. and 2017.^{95 96 97}

Informacija je upućena	2015	2016	2017
Glavnom državnom tužiocu	114	28	89
Kosovskoj policiji	12	13	20
Ukupno	126	41	109

Nekrivični mehanizmi izvršenja

233. KABPK je primarno telo zaduženo za nekrivične mehanizme izvršenja u situacijama kada službena lica i visoki funkcioneri (uključujući i NNIF) krše pravila koja se odnose na sukob interesa, ograničenje njihovih poslovnih aktivnosti, prijavljivanje imovine i poklona. Agencija može da sprovede preliminarnu (službenu) istragu o navodima o korupciji, ukoliko krivični postupak nije pokrenut u okviru nekog drugog mehanizma. Agencija može postupati po službenoj dužnosti, na zahtev fizičkih ili pravnih lica.

234. Kršenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI) smatraju se prekršajima, ukoliko ne predstavljaju krivična dela. U takvim slučajevima, KABPK upućuje slučaj sudu, koji utvrđuje prekršaj i propisuje sankcije. Kazna za kršenje propisa koji se odnose na sukob interesa može biti novčana, kao i zabrana vršenja javne funkcije u trajanju od šest meseci do dve godine kada prekršaj čini visoki javni funkcioner, rukovodilac ili rukovodilac

⁹³ KABPK, Godišnji izveštaj za 2017, str. 6, dostupno samo na albanskom: www.akk-ks.org/

⁹⁴ KABPK, Godišnji izveštaj za 2016, str. 6, dostupno na www.akk-ks.org/

⁹⁵ KABPK, Godišnji izveštaj za 2016, str. 6, dostupno na www.akk-ks.org/

⁹⁶ KABPK, Godišnji izveštaj za 2015, str. 6, dostupno na www.akk-ks.org/

⁹⁷ KABPK, Godišnji izveštaj za 2017, str. 25, dostupno samo na albanskom: www.akk-ks.org/

institucije (član 23 ZSSI). Nažalost, takve odredbe ne postoje u ZPPK nakon izmena i dopuna ovog zakona, predviđenih Zakonom br. 04/L-228⁹⁸, kojima se prethodno predviđene sankcije ukidaju.

235. Kada javni funkcioneri ne postupaju u skladu sa propisima koji regulišu nespojivost i zabranu određenih aktivnosti propisanih Zakonom o sprečavanju sukoba interesa, KABPK obaveštava funkcionera da je obavezan da prekine obavljanje te aktivnosti, ili da dà ostavku. I poslodavac funkcionera se obaveštava o slučaju. Ukoliko funkcioner ne prihvati upozorenje agencije, KABPK od poslodavca zahteva da pokrene postupak za razrešenje funkcionera.

236. Povrede ZSSI smatraju se disciplinskim prekršajima (član 24), nezavisno od krivične odgovornosti. Da bi se pokrenuo disciplinski postupak, KABPK obaveštava poslodavca funkcionera o kome se radi.

237. Kada institucija donese pravna akta zbog sukoba interesa, KABPK će pokrenuti administrativni postupak kako bi ih ta institucija povukla ili poništila. Finansijske i materijalne posledice takvih pravnih akata reguliše odgovorni funkcioner date institucije (član 24).

238. Odluke koje KABPK donosi u slučajevima sukoba interesa i povreda ZSSI objavljuju se na sajtu Agencije.

239. Ukoliko povreda ZSSI i ZPPK predstavlja krivično delo, KABPK podnosi krivičnu prijavu tužilaštvu.

240. U proteklih pet godina nije bilo slučajeva razrešenja NNIF zbog korupcije ili povezanih prestupa. Tokom 2017. KABPK je sudu uputila jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja propisa o sukobu interesa od strane NNIF.

241. Povrede koje su počinili NNIF, a sudovi otkrili, nisu poznate javnosti, niti su u prekršajnim postupcima donete odluke.

⁹⁸ Zakon br. 04/L-228 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZSSI)⁹⁸ (Službeni list 28/2014) – videti tačku 93.

5. SPREČAVANJE KORUPCIJE U ORGANIMA JAVNOG REDA I MIRA

242. Na Kosovu deluju sledeći organi javnog reda i mira, svaki u okviru svojih nadležnosti: Kosovska policija (KP), uključujući i Graničnu policiju (GP), koje su pod nadležnošću Ministarstva unutrašnjih poslova i nadzorom Policijskog inspektorata Kosova (PIK), zatim Carina Kosova (CK) i Poreska uprava Kosova (PUK), koje deluju pod nadležnošću Ministarstva finansija. Glava A ovog izveštaja bavi se Kosovskom policijom i odeljenjem granične policije, kao i Policijskim inspektoratom, dok se u Glavi B obrađuje Kosovska carina.

A. Organi javnog reda i mira – organi policije

Organizacija i odgovornost izvršenja – organi policije

Pregled različitih organa za zaštitu pravnog poretka (organi policije)

243. U skladu sa Zakonom o policiji⁹⁹ (ZoP), Kosovska policija je javna služba koja funkcioniše pod nadležnošću Ministarstva unutrašnjih poslova. Policija je civilna organizacija koja hijerarhijski funkcioniše posredstvom jedinstvenog komandnog lanca na čitavom području Kosova. Policija ima svoju uniformu, zastavu i značku, koje odobrava Vlada na predlog ministra. Policija funkcioniše pod nadležnošću ministra unutrašnjih poslova i pod nadzorom Generalnog direktora policije. Konkretna ovlašćenja generalnog direktora nisu definisana ovim zakonom, osim u delu koji se odnosi na internu organizaciju KP (član 32).

244. Granična policija je jedno od regionalnih odeljenja KP, pod direktnim nadzorom generalnog direktora. Granična policija (GP) je deo organizacione strukture KP, pa se sva pravila i propisi koji se odnose na KP, odnose i na GP. a sva pravila i propisi koji se odnose na KP, odnose se i na Graničnu policiju (GP). U ovom izveštaju, sve karakteristike prikazane za KP kao takvu, odnose se i na GP, pa će se, iz tog razloga, ukazivati jedino na relevantna odstupanja u slučaju GP.

245. Generalnog direktora (GD) imenuje premijer na period od pet godina, sa mogućnošću produženja. Komisija koju formira ministar unutrašnjih poslova ministru predlaže kandidate, a on/ona Vladi predlaže kandidata za imenovanje na jednoj od sednica Vlade. Kriterijumi za odabir i imenovanje navedeni su u članu 38 ZoP.

246. Operativno upravljanje policijom ne spada u nadležnost ministra. Generalni direktor izveštava i direktno je odgovoran ministru kada se radi o administrativnim i upravnim stvarima policije. Generalni direktor saraduje s ministrom i pruža mu/joj informacije i daje izveštaje na način propisan zakonom.

247. Tokom terenske posete, TO saznaje da ministar i generalni direktor imaju i redovne neformalne sastanke bez dnevnog reda i zapisnika. Ova vrsta sastanaka je prilično uobičajena i može doprineti zajedničkom razumevanju, ali oni i ostavljaju mesta sumnji da politički uticaj postoji na operativnom nivou. Kako su u poslednjem izveštaju sagovornici izrazili ozbiljnu zabrinutost kada se radi o poverenju građana u KP¹⁰⁰, zbog rizika koji politički uticaj na operativni rad predstavlja za policiju, nezavisnost KP morala bi biti zaštićena od svakog neopravdanog uticaja. U tom smislu, odredbe ZoP potrebno je primeniti u potpunosti, a operativni rad policije ne bi smeo da bude predmet neopravdanog uticaja bilo koje vrste.

248. U oblasti javnog reda i bezbednosti, a kako predviđa član 5, stav 2 ZoP, ministar unutrašnjih poslova ima sledeća prava i dužnosti:

- Da razvija strateška dokumenta i podrži pripremu i sprovođenje zakona;
- Da vrši nadzor nad koordinacijom između policije i drugih organa javne vlasti, vezano za kontrolu graničnog prelaza;¹⁰¹

⁹⁹ Zakon o policiji br. 04/L-076, 2. marta 2012.

¹⁰⁰ <http://pointpulse.net/>

Videti, takođe, Kosovski centar za studije bezbednosti (Kosovar Center for Security Studies – KCSS, 2018), Trendovi u percepciji Kosovske policije: www.qkss.org/

¹⁰¹ Ministar unutrašnjih poslova je nacionalni koordinator za integrisano upravljanje granicom i predsedavajući Izvršnog odbora za integrisano upravljanje granicom. Videti Zakon br. 04/L-072 o nadzoru i kontroli državne granice i Zakon br. 04/L-216 o saradnji između organa uključenih u integrisano upravljanje granicom.

- Da vrši nadzor nad saradnjom između policije i drugih organa i međunarodnih organizacija odgovornih za oblast javnog reda i bezbednosti;
- Da razvija i primenjuje strategije za odnose s javnošću i odnose s drugim nadležnim organima u oblasti javnog reda i bezbednosti;
- Da prikuplja, čuva i analizira statističke podatke i informacije i
- Da obavlja funkcije koje se odnose na pripreme za vanredne situacije na način utvrđen ovim i drugim važećim zakonima.¹⁰²

249. Kosovska policija ima ukupno 8,735 službenika. Od ukupnog broja, 7,665 su službenici s policijskim ovlašćenjima, a 1,070 su državni službenici. Polna struktura je sledeća; 85.98% su muškarci, a 14.02% žene. Etnički sastav: 84.11% su Albanci, 11.94% Srbi, 2.23% Bošnjaci, a 72 ostale etničke grupe. Više od 4,000 policijskih službenika starije je od 40 godina.

250. KP je organizovana na dva nivoa: centralnom i lokalnom. Generalna direkcija policije predstavlja centralni nivo i odgovorna je za čitavu teritoriju Kosova. Uz uprave za prateće službe i ljudske resurse, Generalna direkcija ima i tri eksterno orijentisana odeljenja, Upravu za operacije, Upravu za istrage i Graničnu upravu. Uprava za istrage prisutna je samo na centralnom nivou, a Uprava za operacije i Granična uprava i na centralnom i na lokalnom nivou. Uprava za operacije zapošljava preko 4.000 službenika, a Granična uprava više od 1.300. Uprava za operacije na lokalnom nivou uključuje Regionalne direkcije. Regionalne direkcije su odgovorne za regione, koji se sastoje od određenih opština. U svakoj opštini je stanica policije, a u određenim delovima opštine nalaze se policijske podstanice. Teritorijalnu nadležnost svake regionalne direkcije i policijske podstanice određuje generalni direktor. Teritorijalna nadležnost svake policijske stanice u granicama je opštine u kojoj se nalazi. Unutrašnju organizacionu strukturu KP predlaže generalni direktor, a odobrava ministar.¹⁰³ Član 32, stav 3, ZoP dopušta generalnom direktoru da, uz saglasnost ministra, osniva privremene policijske jedinice u cilju obavljanja posebnih dužnosti. Takve privremene policijske jedinice trenutno ne postoje. S druge strane, posebna policijska jedinica za Prištinu mora biti uspostavljena, na osnovu člana 7, Zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Kosova.

251. Granična policija organizovana je na centralnom i lokalnom nivou. Centralni nivo čine dva sektora, Sektor za kontrolu i nadzor granice i Sektor integrisanog upravljanja granicom. Sektor integrisanog upravljanja granicom bavi se koordinacijom i saradnjom između svih organa i agencija koji se bave bezbednošću i kontrolom granice. Pod okriljem Sektora za kontrolu i nadzor granice deluju tri Regionalne direkcije koje upravljaju policijskim stanicama za nadzor granice, uz Graničnu policijsku stanicu na Međunarodnom aerodromu „Adem Jašari“ u Prištini, koja ima poseban status. Teritorijalna nadležnost Regionalnih direkcija Granične policije je specifična i razlikuje se od teritorijalne nadležnosti Regionalnih direkcija Kosovske policije. U hijerarhijskom smislu, međutim, potpada pod Generalnu direkciju KP.

252. Opšte dužnosti policije obuhvataju osnovne funkcije zaštite zakona i reda, kako sledi: zaštita života, imovine i pružanje bezbednosti za sva lica; zaštita osnovnih prava i slobode svih lica; sprečavanje rizika za građane i održavanje javnog reda i bezbednosti; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i počinilaca, istraga krivičnih dela i počinilaca, nadzor i kontrola bezbednosti u saobraćaju; upravljanje i kontrola državne granice; pomoć tokom prirodnih nepogoda i u drugim vanrednim situacijama; druge dužnosti predviđene važećim zakonom (član 10, stav 1, ZoP).

253. U obavljanju svih svojih aktivnosti, Kosovska policija se rukovodi sledećim načelima: ravnopravan i pravedan tretman za sve; poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda; nepristrasnost i neutralnost u vezi sa političkom pripadnošću i stavovima; integritet, poštenje i odgovornost u javnoj službi; transparentnost, pružanje informacija građanima i otvorenost prema javnosti; legitimnost, primerenost i proporcionalnost; posvećenost poslu, napredovanje i podela dužnosti koja se vrši na sveobuhvatan način, prema zaslugama i bez diskriminacije, odražavajući multietnički karakter Kosova i poštujući principe jednakosti polova i ljudskih prava, predviđenih Ustavom (član 2 Ustava).

254. Zakon o policiji opisuje ovlašćenja koja obuhvataju kako opšta ovlašćenja, tako i ograničenja kojima podleže policijski službenik u vršenju svojih dužnosti, u sprečavanju opasnosti,

¹⁰² Videti, takođe, Zakon br. 04/L-230 o agenciji za upravljanje vanrednim situacijama.

¹⁰³ Uredba br. 02/2017 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Kosovskoj policiji: <https://qzk.rks-qov.net/>

održavanju reda i javne bezbednosti. Ovlašćenja i ograničenja koja se odnose na policijskog službenika tokom vršenja dužnosti vezanih za krivične istrage definisane su i drugim zakonima, uključujući, ali ne ograničavajući se na Zakon o krivičnom postupku (član 68-99).

255. Misija Granične policije istaknuta je na sajtu Uprave za granice Kosovske policije i glasi: „...Da garantuje veću bezbednost granice sprečavanjem, otkrivanjem i hvatanjem učesnika u prekograničnim kriminalnim aktivnostima, terorističkom delovanju, trgovini ljudima, falsifikovanju dokumenata, prevozu oružja za masovno uništenje, narkotika, oružja, ukradenih vozila i drugim obilicima krijumčarenja previđenim zakonom”.¹⁰⁴

256. Da bi se ojačao i obezbedio integritet KP, zakonom je ustanovljeno telo odvojeno od policijske organizacije – Policijski inspektorat Kosova (PIK).¹⁰⁵ U skladu sa Zakonom br. 03/L-231 o Policijskom inspektoratu Kosova (član 3), misija ovog tela je da obezbedi odovornu, demokratsku i transparentnu policijsku službu u skladu sa važećim zakonima i traženim standardima. PIK trenutno zapošljava 81 službenika. Delokrug i uloga PIK biće opisani i razmatrani u tačkama koje slede.

Odnosi između Kosovske policije, javnog tužioca i suda

257. KP postupa po pravno valjanom nalogu i zahtevu javnog tužioca ili postupajućeg sudije. KP saraduje i izveštava nadležnog javnog tužioca u vezi sa informacijama koje se odnose na navodnu kriminalnu aktivnost o kojoj je KP obavestena u skladu s važećim zakonom.

Saradnja sa centralnim i lokalnim institucijama vlasti

258. KP saraduje sa centralnim organima vlasti koji su odgovorni za domen bezbednosti. Ta je saradnja regulisana podzakonskim aktima Vlade i memorandumima razumevanja uz saglasnost ministra. Na zahtev centralnih ili lokalnih institucija vlasti, KP je ovlašćena da im pruži pomoć u vršenju njihovih javnih dužnosti usled opravdanog verovanja da je bezbednost lica koja vrše javnu dužnost ugrožena zbog mogućeg otpora prema njihovom delovanju.

259. Kosovska policija preko Granične policije učestvuje u takozvanom integrisanom upravljanju granicom (IUG). Radi se o zakonski uređenoj saradnji između KP, Carine Kosova (CK) i Agencije za hranu i veterinu (AHV)¹⁰⁶. Zakon br. 04/L-216 o saradnji između organa uključenih u integrisano upravljanje granicom reguliše saradnju između tih organa i primenu zajedničkih strategija. Koncept integrisanog upravljanja granicom počiva na tri stuba – saradnja sa policijom, saradnja između ovih organa i međunarodna saradnja. Saradnjom upravlja Nacionalni koordinator za IUG, a obezbeđuje je Nacionalni centar za upravljanje granicama, smešten u prostorijama Ministarstva unutrašnjih poslova. Devet ministarstava angažovano je u ovoj saradnji, uglavnom kao podrška IUG, ali, u određenim slučajevima, i u obavljanju određenih zadataka u okviru primarnih i operativnih funkcija.

Saradnja sa zajednicom u pogledu prevencije i borbe protiv kriminala i jačanja bezbednosti za sve zajednice

260. KP komunicira i saraduje s organima lokalne uprave, građanskim organizacijama i lokalnim zajednicama u cilju sprečavanja kriminala i jačanja bezbednosti za sve zajednice. KP saraduje sa zajednicom, dok komandir stanice i drugi policijski predstavnici učestvuju u Opštinskom odboru za bezbednost (OOB), koji skupština opštine osniva u svakoj opštini. OOB je savetodavno telo kojim predsedava predsednik opštine, a čine ga predstavnici svih zajednica u opštini i ostali relevantni akteri. Svrha ovog odbora je da razvija svest o prirodi krivičnih dela, nepravilnostima i nasilnom ponašanju u zajednici, da prepozna probleme koji se tiču javne bezbednosti, kao i da preporuči usvajanje akcionih planova koji bi se bavili pitanjima bezbednosti zajednice i kvaliteta života, u saradnji sa opštinskim vlastima, lokalnim zajednicama i policijom. Generalni direktor je ovlašćen da uspostavi Lokalni odbor za bezbednost (LOB), kao savetodavno telo koje pokriva geografsku oblast pod nadležnošću jedne policijske stanice, u interesu efikasnog rada policije u zajednici. Zavisno od zahteva određene zajednice ili komandira policijske stanice, moguće je osnovati više od jednog lokalnog odbora za bezbednost. Ove odbore čine građani i policijski službenici koji rade na dobrovoljnoj bazi za dobro i u interesu zajednice. Lokalni odbori redovni su učesnici na sastancima Opštinskog odbora za bezbednost.

¹⁰⁴ <http://www.kosovopolicice.com/en/department-of-border>

¹⁰⁵ Zakon br. 03/L-231 o Policijskom inspektoratu Kosova od 14. oktobra 2010.

¹⁰⁶ Zakon br. 04/L-216 o saradnji organa uključenih u integrisano upravljanje granicom od 31. jula 2013.

Sistem odgovornosti i izveštavanja

261. Postoje određena pravila o odgovornosti i izveštavanju u odnosu na službeno delovanje i finansijsku administraciju KP (korišćenje javnih sredstava, finansiranje iz privatnih izvora, kao što su sponzorstva, na primer). Dati hijerarhijski nivo je obavezan da traži i dostavlja informacije koje se odnose na odlučivanje i potrošnju. Lica koja su neposredno upućena na aktivnosti zaštite pravnog poretka koje obavlja KP, javnost i mediji mogu tražiti uvid u informacije o tim aktivnostima od Kancelarije za odnose s javnošću, na osnovu Zakona br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima.

262. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2018. do 2022. jasno je i vrlo snažno usredsređena na status tekućih antikorupcijskih napora u okviru organa zaštite pravnog poretka. Između ostalog, ciljevi za naredni period jesu bolja saradnja i koordinacija između tih organa, naročito institucija specijalizovanih za borbu protiv korupcije, zatim poboljšanje pravnog okvira, promovisanje prijavljivanja korupcije i ohrabrivanja građana da aktivno učestvuju u borbi protiv korupcije. Utvrđen je čitav niz mera, kao što su ocene institucionalnih antikorupcijskih mehanizama i tela u smislu pravne infrastrukture, saradnje i poboljšanja u međuinstitucionalnoj komunikaciji; olakšavanje komunikacije između nadležnih institucija u borbi protiv korupcije; organizovanje medijskih kampanja u cilju podsticanja građana da prijavljuju negativne pojave poput primanja i davanja mita, zloupotrebe položaja, javne svojine i sl; učešće u javnim raspravama, medijskim kampanjama, na predavanjima i u različitim organizacijama građana i preduzeća čiji je cilj prevencija korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti. Prethodna Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2017. i Akcioni plan uz nju, još uvek su, međutim, na snazi i primenjuju se i na KP. Sva odeljenja KP sačinila su svoje konkretne akcione planove na temelju Nacionalne strategije, dok PIK nije deo te strategije zbog prirode svojih istražnih delatnosti; ipak, primenjuju se opšte mere iz akcionog plana KP. Svi akcioni planovi klasifikovani su kao poverljivi zbog operativnog sadržaja, te nisu dostupni javnosti, niti je Tim za ocenu imao uvid u njih. Evaluacioni tim je, takođe, stekao utisak da je takva klasifikacija odgovor Kosovske policije na sve češće zahteve javnosti za većom transparentnošću u njenom radu.

Pristup informacijama, poverljive informacije i zaštita podataka

263. Mediji i šira javnost imaju pristup svim finansijskim informacijama, uzimajući u obzir ograničenja koja zakon predviđa za pristup službenim podacima. Za zainteresovane strane koji traže informacije proceduralnim putem, sve relevantne informacije koje sadrže zvanične nalaze postaju zvanične čim okolnosti dozvole. Saradnja policije s medijima definisana je Uredbom o zaposlenima i upravi Kosovske Policije (član 40-53). Ne samo da je KP obavezna da saraduje, već i priznaje pravo javnosti na informacije o javnom miru i redu, kao i o radu policije u zaštiti pravnog poretka. U davanju informacija službenici policije moraju se pridržavati odredbi i ograničenja važećih zakona. U skladu sa gorenavedenom uredbom (član 54-64), KP ima pravo da koristi društvene medije i mreže s ciljem informisanja javnosti o radu policije i delatnostima izvršenja, kao i obavezu da poštuje pravila i procedure koje se odnose na medije i korišćenje informacionih tehnologija.

264. Član 9 Kodeksa etike Kosovske Policije obavezuje policijske službenike da štite i skladište podatke i informacije koji se smatraju tajnim, kao i ostale poverljive podatke do kojih povremeno dolaze, na dužnosti i van nje. Ova obaveza se nastavlja i po prestanku radnog odnosa policijskog službenika.

265. Svi važeći zakoni objavljuju se na zvaničnim sajtovima Skupštine i Vlade Kosova i u Službenom glasniku,¹⁰⁷ dok se podzakonska akta objavljuju na zvaničnom sajtu datog organa. Kako na temu „pristup informacijama “ nije bilo dodatnih informacija, ni Evaluacioni tim nije mogao da analizira uobičajene odgovore.

266. Evaluacioni tim je na sajtu KP našao vrlo šture informacije o zakonima na snazi, strateškim dokumentima, politikama i akcionim planovima za borbu protiv korupcije, mehanizmima kontrole i izvršenja i integritetu uopšte. Evaluacioni tim se zalaže da, koliko je moguće, te informacije budu lako dostupne javnosti, jer je upravo ta dostupnost temelj transparentnosti i odgovornosti u borbi protiv korupcije. **Stoga, preporučuje da se obezbedi obimno publikovanje i jednostavan pristup svim propisima i odgovarajućim dokumentima kojima se regulišu zadaci i aktivnosti Kosovske policije, i to tako da operativne delatnosti ne budu kompromitovane.**

¹⁰⁷ <https://gzk.rks-gov.net/>

Poverenje javnosti u organe javnog reda i mira – organi Kosovske policije

267. Različite nevladine organizacije (NVO) redovno sprovode istraživanja o poverenju građana u organe javnog reda i mira. Kosovski centar za bezbednosne studije objavio je jedno takvo istraživanje u januaru 2018.¹⁰⁸ Studija pokazuje da je poverenje javnosti u KP tokom 2017. povećano za 10% (59 -> 69) u poređenju s rezultatima iz 2015. U različitim konkretnijim oblastima, kao što su, na primer, odabir kandidata u procesu zapošljavanja u KP, ili pitanje štiti li policija interese Vlade, kao i političkih partija, smatra se da je rizik političkog uticaja na policiju prilično visok, pa je i ishod manje pozitivan.

268. Istraživanja o poverenju javnosti dvaput godišnje sprovodi i UNDP¹⁰⁹ i drugi lokalni akteri.

269. Kada je reč o stepenu korupcije u policiji, isti izveštaj pokazuje izvestan porast. Dok je 2015. 27% ispitanika smatralo da je Kosovska policija korumpirana, 2016. je zapažen značajan pad u percepciji građana po ovom pitanju, kada je 11% ispitanika bilo tog mišljenja. Ipak, 2017. zabeležen je značajan skok u poređenju s rezultatima iz 2016. Tokom 2017. gotovo 28% ispitanika je izjavilo da je policija korumpirana, što je porast od 17% u poređenju sa prethodnom godinom. Istraživanje je pokazalo da postoji potreba da se ojačaju interni mehanizmi kontrole u policiji, a da bi policija morala da bude aktivnija u sprečavanju korupcije u organima reda, da bi ojačala institucionalni integritet KP. To bi svakako umanjilo postojeći negativni trend, imajući u vidu sumnje da su neki policijski službenici umešani u korupciju, davanje i primanje mita.

270. Moguće je da je poverenje građana u KP ojačalo prošle godine, ali teško je predvideti da li će se to poboljšanje održati u 2018. Dodatni konkretni podaci o percepciji korupcije ne idu u prilog navodima da je poverenje građana jače nego pre, već pre odražavaju negativan trend. Objašnjenja nema, ali imajući u vidu i te drugačije podatke, KP ne može biti mirna.

271. Evaluacioni tim ima utisak da su za jednog policijskog službenika pravila potpuna i jasna. Ono što je neophodno jeste da se visoki funkcioneri ponašaju dosledno i da sebe u javnosti beskompromisno predstavljaju kao nekog ko zna razliku između dobrog i lošeg. Pogrešno ponašanje na liderskim pozicijama slabi samo liderstvo, pa onda i službenici s nižim činom borbu protiv korupcije shvataju manje ozbiljno. Trebalo bi da interni nadzor bude jači i stalan, a u slučaju kršenja pravila o integritetu i korupciji, trebalo bi sprovesti delotvorne i proporcionalne odvrtačajne sankcije. To je način da se steknu poštovanje, kredibilitet i poverenje javnosti.

Sindikati i profesionalne organizacije

272. Sindikat Kosovske policije osnovan je jula 2005. Trenutno ima oko 5.000 članova, koji predstavljaju zaposlene u KP. Delovanje ovog sindikata, između ostalog, ima za cilj proširenje članstva, zaštitu prava svojih članova, podršku zakonodavnim inicijativama koje se odnose na zdravstveno osiguranje, zakon o policiji, zatim, uspostavljanje partnerstva sa rukovodstvom Ministarstva unutrašnjih poslova u cilju razvoja socijalnog dijaloga, jačanje dijaloga i saradnja sa rukovodstvom policije, podrška porodicama preminulih policijskih službenika, organizovanje obuke i izrada nacrtu sektorskih kolektivnih ugovora. Sindikat policije ima svoj zvanični sajt,¹¹⁰ ali koristi i policijski intranet, kao i postojeće medije, da informiše javnost o svojim aktivnostima. Godine 2013, osnovana je nevladina organizacija po imenu „Udruženje žena u Kosovskoj policiji“¹¹¹, koju čini 830 članova iz svih regiona i zajednica, od kojih su 73 muškarci. Glavni ciljevi organizacije su jačanje uloge i položaja žena u KP, jačanje svesti i rešavanje pitanja koja utiču na žene u KP, propagiranje i podrška u primeni principa jednakosti i nediskriminacije u okviru KP, kontinuirano profesionalno usavršavanje svih žena u KP, razvoj i učešće u profesionalnim i društvenim mrežama na nivou Kosova, regionalnom i međunarodnom nivou.

273. Sindikati igraju važnu ulogu u zaštiti prava zaposlenih u policiji i poboljšanju uslova rada. I samo udruženje žena u policijskim snagama može pomoći promovisanju polne jednakosti u okviru policije tako što će osnažiti žene i omogućiti im da razvijaju strategije i aktivnosti za prevazilaženje izazova s kojima se suočavaju. Sindikat i profesionalna organizacija žena nisu odgovorni, niti odgovaraju, za stanje integriteta – uključujući i kontrolu korupcije – u okviru policije, ali pošto je veliki broj zaposlenih organizovan u tim institucijama, Evaluacioni tim smatra

¹⁰⁸ <http://pointpulse.net/>

¹⁰⁹ www.ks.undp.org/

¹¹⁰ www.spk-rk.eu

¹¹¹ www.shqpk-ks.org

da bi oni mogli imati edukativnu ulogu u ovoj oblasti. U interesu je svih policijskih službenika da učestvuju u javnoj organizaciji koja predstavlja najbolje vrednosti integriteta. Ove privatne institucije, koje ozbiljno shvataju interes svojih članova, mogle bi pomoći da se razvije policija bez korupcije, propagirajući nultu toleranciju prema kršenjima antikorupcijskih propisa, kao i povredama integriteta. Evaluacioni tim, takođe, smatra da je ono što bi ojačalo njihov položaj i poštovanje prema njima bilo i to da u svoje ciljeve uključe ovu misiju, a da svojim aktivnostima potvrde tu ideju.

Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir

Politika borbe protiv korupcije, izjave o misiji i etički principi

274. Kosovska policija je usvojila nekoliko smernica i propisa koji regulišu politiku borbe protiv korupcije i integriteta. Kodeks etike Kosovske policije je ključni dokument u kome se navode glavni principi adekvatnog ponašanja.¹¹² Opšte odredbe ovog kodeksa razrađene su u administrativna uputstva o, na primer, načinu vršenja policijskih dužnosti i ovlašćenjima,¹¹³ kao i o izvršenju u slučajevima povrede propisa.¹¹⁴ Isto tako, pravila politike ljudskih resursa promovišu organizaciju bez korupcije,¹¹⁵ disciplinske mere i procedure, uređuju konflikt interesa i jačaju mere integriteta u okviru KP.

275. Kosovska policija tvrdi da postoji namenska, čvrsta politika za sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u okviru te organizacije. Na temelju analize rizika u domenu integriteta, KP je nedavno izradio nacrt Plana o jačanju integriteta u Kosovskoj policiji (u daljem tekstu: Plan), za period od 2018. do 2019, koji je odobrio i Generalni direktor. Akcioni plan je objavljen na intranetu Kosovske policije, tako da svi policijski službenici imaju pristup dokumentu, ali ne i javnost. Evaluacioni tim nije uveren da je ograničen pristup novim planovima bio neophodan, jer čvrsto veruje u pozitivan uticaj koji oni mogu imati na poverenje javnosti u rad KP na jačanju integriteta u sopstvenim redovima. Iz tog razloga, Evaluacioni tim ohrabruje KP da utvrdi koje bi informacije iz ovog akcionog plana trebalo zaštititi kao poverljive, a ostale učiniti dostupne javnosti. U opštim crtama, KP je rešena da ne toleriše korupciju ili druge nezakonite radnje koje narušavaju integritet policije. Usvajanje Plana je važan korak za KP, usmerenje u radu svih zaposlenih u policiji. Cilj ovog dokumenta je da doprinese jačanju institucionalnih kapaciteta, umanjiti potencijalne negativne pojave, koje bi mogle ugroziti integritet KP, podrška jačanju profesionalizma policijskih službenika u svim aktivnostima policije za koje je utvrđeno da su podložnije neetičkim i nezakonitim radnjama od ostalih. Plan za jačanje integriteta u Kosovskoj policiji potvrđuje zalaganje policije za dalje snaženje postojeće operativne kontrole u čitavom spektru sprovedenih aktivnosti, s naglaskom na pružanje transparentnih i efikasnih usluga. Od januara 2018, odeljenja KP dostavljaju kvartalne izveštaje o primeni ovog plana. Službenik odgovoran za primenu objedinjene rezultate dostavlja Generalnom direktoru KP. Kako je prethodno naglašeno, rezime napretka ostvarenog u primeni mera predviđenih Planom za jačanje integriteta, ukoliko bi bio dostupan javnosti, mogao bi doprineti i transparentnosti napora policije da ojača sopstveni integritet i jačanju poverenja javnosti u KP.

276. Osim što je zapaženo zalaganje Kosovske policije, Tim za ocenu je dobio vrlo malo informacija o rezultatima prethodnih dobrih namera i ozbiljnih izjava o napretku i jačanju. Kada se radi o Planu za jačanje integriteta, nema informacija o, na primer, napretku u primeni Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućem Akcionom planu (2013-2017) u smislu izvršenja ili aktivnosti u skladu sa preporukama datim u Izveštaju o oceni u okviru Projekta protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK I), 2013. i 2014, kao i nalazima i preporukama projekta PECK II. Izveštaje o tome šta je postignuto, a šta nije, uvek je potrebno uzeti u obzir pri izradi novih

¹¹² Kodeks etike Kosovske policije, potpisan od strane ministra unutrašnjih poslova 12. novembra 2015.

¹¹³ Administrativno uputstvo br. 01/2012 o načinu vršenja policijskih dužnosti i ovlašćenjima, potpisano od strane Generalnog direktora KP septembra 2012.

¹¹⁴ Administrativno uputstvo Ministarstva unutrašnjih poslova br. 05/2017 o disciplinskim prekršajima, merama i procedurama u Kosovskoj policiji, potpisana od strane Generalnog direktora KP 15. decembra 2017.

¹¹⁵ Videti, na primer, sledeća administrativna uputstva i dokumenta:

- Uredba o operacijama u Kosovskoj policiji, koju je 11. aprila 2017. potpisao Generalni direktor KP (član 62 o konfliktu interesa);
- Uredba o zaposlenima i upravljanju u Kosovskoj policiji, potpisana od strane Generalnog direktora KP 3. oktobra 2017;
- Plan za jačanje integriteta u Kosovskoj policiji za 2018. i 2019, potpisan od strane Generalnog direktora KP 3. januara 2018.

planova i planiranju novih aktivnosti, i oni bi uvek trebalo da budu transparentni. **Zato**, Evaluacioni tim **preporučuje (i) da se nastavi s razvijanjem konkretnih operativnih mehanizama s jasno definisanim merama i rokovima za njihovu primenu, uz imenovanje nadležnih lica u antikorupcijskim strateškim dokumentima; i (ii) da se sistemski posveti pažnja napretku koji se ostvaruje nakon objavljenih namera i planova u polju integriteta i borbe protiv korupcije.**

277. Granična policija je deo organizacione strukture KP. Kako je rečeno, svi propisi koji važe za KP odnose se i na službenike Granične policije (GP). Uz to, GP je objavila sopstvenu izjavu o misiji, uz konkretne ciljeve i zadatke. U oblasti borbe protiv korupcije i integriteta, Cilj br. 2 obuhvata pet zadataka:

1. Zadatak br. 1: Do maksimuma eliminisati pojavu korupcije, da bi se minimalizovale negativne društvene i ekonomske posledice koje ima na Kosovu.
2. Zadatak br. 2: Ojačati integritet funkcionera većom odgovornošću rukovodećeg kadra i poboljšati efikasnost i delotvornost garantujući poverenje javnosti u Graničnu policiju i Ministarstvo unutrašnjih poslova.
3. Zadatak br. 3: Organizovati kontinuiranu mesečnu, tromesečnu i godišnju obuku o ključnim temama poput integriteta, korupcije, primanja i davanja mita, ljudskim pravima, itd.
4. Zadatak br. 4: Obezbediti sistem koji će odmah identifikovati službenika Granične policije koji su počinili nezakonite radnje, uključujući korupciju, kao i druge radnje štetne po tu organizaciju.
5. Zadatak br. 5: Propagirati politiku "NULTE TOLERANCIJE" prema bilo kom krivičnom delu u koje je zaposleni u GP uključen, korupciji naročito.

278. Imajući u vidu cilj da se osnaži i obezbedi integritet KP (uključujući i GP), Policijski inspektorat Kosova (PIK) zakonom je uspostavljen kao organ odvojen od policijske organizacije.¹¹⁶ Prema članu 1 Zakona br. 03/L-231 o Policijskom inspektoratu Kosova, delokrug aktivnosti PIK obuhvata sledeće:

- Sprečavanje, otkrivanje, dokumentovanje i istragu krivičnih dela koja počine pripadnici Kosovske policije, nezavisno od čina i položaja i od toga da li je delo počinjeno tokom obavljanja dužnosti ili van dužnosti;
- Inspekciju strukture i funkcija Kosovske policije, da bi se osigurala odgovornost, delotvornost i efikasnost u primeni važećih zakona, podzakonskih akata i standardnih operativnih postupaka na snazi;
- Istragu i/ili inspekciju disciplinskih incidenata na visokom nivou, koji uključuju pripadnike Kosovske policije, kako predviđa član 4, stav 1, podstav 1.11 ovog zakona;
- Istragu svih navodnih disciplinskih prestupa službenika policije najvišeg ranga u višem rukovodstvu policije i s visokim policijskim imenovanjima;
- Ukoliko postoji osnovana sumnja da je Generalni direktor policije počinio disciplinski prekršaj, premijer može ovlastiti PIK da sprovede disciplinsku istragu. Po obavljenoj disciplinskoj istrazi, PIK će o svojim nalazima izvestiti premijera;
- Primanje žalbi svih građana, kao i razmatranje i utvrđivanje gde će žalbe biti upućene zbog istrage – Kosovskoj policiji ili Policijskom inspektoratu Kosova.

279. Sprečavanje sukoba između javnog i privatnog interesa visokih funkcionera pri vršenju javnih funkcija prethodno je regulisano Zakonom br. No. 04/L-051, koji je donedavno bio na snazi. Član 4, stav 1.16 ovog zakona odnosio se samo na najviše rukovodstvo KP i PIK: generalnog direktora, zamenike direktora i regionalne direktore KP, kao i glavnog inspektora PIK. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je centralno nadležno telo za primenu ovog zakona. U delu koji obrađuje sukob interesa dat je detaljniji opis zakona o KABPK i ulozi ove agencije. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija na snazi je od 27. aprila 2018 i njegov je delokrug širi. Više informacija o novom zakonu takođe je dato u delu o sukobu interesa.

¹¹⁶ Zakon br. 03/L-231 o Policijskom inspektoratu Kosova od 14. oktobra 2010.

Etički kodeks

Kosovska policija

280. Etički kodeks Kosovske policije (u daljem tekstu: Kodeks) pretstavlja moralne i etičke standarde Kosovske policije, izražava volju i želju službenika policije za zakonitim, profesionalnim, pravičnim, stručnim i humanim delovanjem. Kodeks je stupio na snagu 12. novembra 2015, potpisom ministra unutrašnjih poslova. Svrha ovog kodeksa je da jača svest službenika policije o značaju poštovanja etičkih načela, kao etičkog i moralnog ponašanja u praksi.

281. Dodatak Kodeksu nudi opis vrednosti i karakteristika misije, kao i izjavu o Kodeksu, koju svaki pripadnik policije potpisuje i koja se čuva u ličnom dosijeu. U vršenju svojih dužnosti, svaki službenik policije obavezan je da deluje stručno i sigurno, ali i da se prema svakom ophodi humano, poštujući dostojanstvo i ličnost, kao i osnovna prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima, administrativnim smernicama i propisima KP. Potpisivanje ove izjave je preventivna mera protiv korupcije. Tim za ocenu, međutim, želi da naglasi koliko je važno i da se delotvorna primena Kodeksa obezbedi u redovnom radu policije.

282. Kodeks, takođe, sadrži pravila i direktive u oblasti poštovanja ličnosti i jednakosti. Važan osnovni princip navodi se u članu 6 (Suprotstavljanje korupciji), kojim se predviđa da „policijski službenik mora biti nepristrastan uljudan, profesionalan, odlučan, imun na sve vrste korupcije, koje odbija, pri čemu nema nikakvih privilegija, niti ih traži za sebe ili druge. Dosledno će prijavljivati primanje i davanje mita i sve oblike korupcije“. Kodeks, nadalje, navodi pravila o javnosti rada, nezavisnosti, zaštiti i skladištenju podataka, uzajamnom poštovanju. Kodeks, takođe, sadrži ciljeve KP, navodi odnos sa državnim tužilaštvom i nalaže poštovanje prema toj instituciji, pravosuđu i pravobraniocu. Završna poglavlja bave se organizacionom strukturom KP, radnim odnosom, pravima i obavezama službenika policije, obukom i istragama.

283. Ocenu ponašanja i integriteta pripadnika KP tokom njihove karijere vrše neposredni starešina, hijerarhijski nadređene starešine, Direkcija stručnih standarda, Interna disciplinska komisija i Komisija za žalbe, kao interni mehanizmi kontrole. Kodeks je obavezujući i izvšni, i primenjuje se u praksi. U proteklih pet godina vodi se evidencija kršenja kodeksa od strane visokih funkcionera.

Godina	Slučajevi upućeni nadležnim telima	Razrešenja	Optužnice	Suspenzije	Disciplinske mere
2013	8	-	4	4	8
2014	3	-	-	1	11
2015	5	4	-	-	13
2016	7	2	-	3	13
2017	9	-	-	-	7
2018	3	-	2	2	4
Ukupno	35	6	6	10	56

Izvor: Kosovska policija

Granična policija

284. Što se tiče politike prevencije korupcije i propagiranja integriteta u okviru KP, svi propisi se odnose i na Graničnu policiju, uključujući i Plan za jačanje integriteta Kosovske policije za period od 2018 do 2019. Što se tiče same GP, entiteti odgovorni za nadzor i primenu ove politike jesu nadzornici prvog reda na regionalnom nivou, centralna uprava i Jedinica za inspekciju i kontrolu kvaliteta, dok je PIK organ nadležan za istražni postupak u slučajevima u kojima su osumnjičeni službenici policije.

285. Kodeks etike KP je obavzujući, izvršni i primenjen u praksi i kada se radi o GP. U poslednjih pet godina nije bilo zabeleženih podataka da su funkcioneri GP prekršili ovaj kodeks. Nije bilo naznaka ni da su ih počinili drugi funkcioneri, iako se kodeks odnosi na sve pripadnike policije. Po mišljenju Evaluacionog tima, nisu previše uverljivi navodi da nije zabeležena nijedna povreda ovog kodeksa. Čini se da odgovorna lica ne prate najbolje da li se kodeks u potpunosti poštuje, jer je broj premeštaja kao disciplinske mere daleko od nule. Pravilna primena kodeksa, valjano evidentiranje kako primene, tako i kršenja njegovih odredbi, važan je alat u poboljšanju ponašanja u policiji i sticanju poverenja građanja.

286. Granična policija dostavila je sledeće podatke o unapređenjima, premeštajima, regionalnim imenovanjima i disciplinskim merama u protekle tri godine: tokom 2015, 2016. i 2017. bilo je 9, 22 i 5 unapređenja, tim redom; 16, 3 i 6 administrativnih premeštaja; 26, 20 i 25 odlazećih premeštaja; 26, 17 i 32 dolazećih premeštaja; 178, 332 i 145 regionalnih imenovanja, kao i 73, 41 i 84 internih disciplinskih mera, kako sledi. Interne disciplinske mere preduzete su u slučajevima kršenja policijskih dužnosti koja nisu predstavljala krivično delo. Osnovni cilj nije prevencija korupcije ili unapređenje integriteta, već bi ove mere pre mogle imati posredni, pozitivan uticaj na integritet, te se mogu smatrati pozitivnom „nuspojavom“.

287. Kako GP, zajedno sa Kosovskom carinom i Agencijom za hranu i veterinu (AHV), čini deo zakonom predviđenog tela čiji je zadatak integrisano upravljanje granicom (IUG), postoji poseban kodeks etike koji se odnosi na policijske službenike zadužene za IUG.¹¹⁷ Ovaj kodeks se primenjuje zajedno sa još tri kodeksa etike i ponašanja koja su na snazi u te tri službe. Drugim rečima, četiri različita kodeksa primenjuju se na pripadnike IUG. U posebnom kodeksu etike za IUG nema odredbe koja uređuje mere koje se preduzimaju u slučajevima disciplinskih povreda ili krivičnih dela, niti je određeno nadležno telo koje započinje istragu. Zabuna i nedostatak efikasnosti su neizbežni ukoliko svi organi IUG nastoje da sprovedu sopstvene umesto jedinstvenog kodeksa. U cilju jasnoće i dostupnosti, Evaluacioni tim **preporučuje (i) da se jedinstveni Kodeks etike primenjuje na službenike organa za zaštitu pravnog poretka u integrisanom upravljanju granicom, uz posebne dodatne odredbe, ukoliko je neophodno, koje bi se opširnije bavile sukobom interesa i političkim aktivnostima, a i dale praktične smernice putem posebnih objašnjenja i praktičnih primera na sve teme vezane za korupciju; (ii) da se obezbedi jasan i verodostojan mehanizam nadzora i sankcija; i (iii) da se razviju delotvorni interni mehanizmi za unapređenje i jačanje svesti o pitanjima integriteta za pripadnike organa za zaštitu pravnog poretka angažovanim u IUG (uključujući poverljivo savetovanje i redovnu obuku).**

Policijski inspektorat

288. Etički kodeks za zaposlene u Policijskom inspektoratu Kosova (PIK)¹¹⁸ usvojen je 2016, potpisom izvršnog direktora. Pre usvajanja novog kodeksa, primenjivan je Kodeks etike za državne službenike. Za proces izrade novog kodeksa bila je zadužena radna grupa koju je osnovao izvršni direktor. Kada je nacrt bio završen, radna grupa ga je prosledila izvršnom direktoru na odobrenje. Kodeks etike dostavljen je svim službenicima PIK i objavljen na zvaničnom sajtu organizacije. U principu, Kodeks etike je obavezujući za sve zaposlene u inspektoratu, tako da se i od rukovodstva i od svakog zaposlenog očekuje da ga poštuje. U proteklih pet godina bilo je devet slučajeva kršenja Kodeksa etike, a sankcije – usmene opomene – primenjene su po odluci izvršnog direktora.

Mere upravljanja rizikom u oblastima podložnim korupciji

Kosovska policija

289. Generalni direktor Kosovske policije odobrio je 2018. Akcioni plan integriteta Kosovske policije za 2018. i 2019, na osnovu analize rizika u oblasti integriteta. Osnovne oblasti rizika koje se odnose na KP su istrage (organizovani kriminal, ekonomija, korupcija, itd.), javna bezbednost (operacije, putni saobraćaj, specijalizovane jedinice itd.), integrisana kontrola i upravljanje granicom, prateće službe (nabavke, upravljanje imovinom i budžetskom rezervom) – i ljudski resursi (regrutovanje, odabir, unapređenja i razrešenja). Sprečavanje korupcije koje vrše policijski službenici je aktivnost koja se posebno spominje, a glavne dužnosti u toj oblasti leže na nadzornicima. Za potrebe nadzora, generalni direktor imenuje odgovorno lice i grupu za

¹¹⁷ Na osnovu [Zakona br. 04/L-072 o kontroli državne granice and](#) Zakona br. 04/L-216 o saradnji organa uključenih u integrisano upravljanje granicom.

¹¹⁸ Kodeks etike za zaposlene u Policijskom inspektoratu Kosova, usvojen 19. februara 2016.

izveštavanje koju čine po jedan član iz svakog odeljenja KP. Odgovorno lice izveštaje dostavlja kvartalno.

290. U godišnjem izveštaju Nacionalne kancelarije za reviziju za 2016 navodi se da KP zaostaje u ispunjavanju zahteva koji se odnose na upravljanje rizikom.¹¹⁹ Ovo nečinjenje umanjuje delotvornost finansijskog upravljanja u okviru budžetske organizacije, što za rezultat ima i manjkavosti u budžetskom procesu, a umanjuje i sposobnost uprave da reaguje na finansijske izazove koji se javljaju tokom izvršenja zadataka. Ukoliko se ne odgovori na zahteve upravljanja rizikom, nedostaje važan instrument u realizovanju integriteta u okviru KP, kao i u borbi protiv interne korupcije. Upravljanje rizikom temelji se na finansijama, kao i mnoge povrede propisa koje se odnose na korupciju i integritet. Iz tog razloga, primena odgovarajućih preporuka Nacionalne kancelarije za reviziju trebalo bi da bude vrlo visoko na listi prioriteta.

Granična policija

291. Granična policija (GP) je obezbedila izvesne statističke podatke vezano za mere koje su u protekle tri godine preduzete u cilju sprečavanja korupcije i propagiranja integriteta (tačka 286). Kako taj pregled daje samo podatke o kretanju osoblja, bez dodatnog objašnjenja, Evaluacioni tim nije u mogućnosti da analizira i oceni ovu oblast.

Policijski inspektorat

292. Što se tiče namenske politike za sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta, Policijski inspektorat je odobrio ne samo Kodeks etike, već i sopstveno administrativno uputstvo za primenu tog kodeksa,¹²⁰ kao i drugih pravnih akata, uključujući stari i novi zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.¹²¹ Odgovornost za primenu te politike leži na svim zaposlenima u PIK, a naročito na upravi inspektorata.

293. Kada se radi o pregledu važećih mera za sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u okviru PIK, nema rotacije zaposlenih koja se sprovodi u cilju sprečavanja korupcije, niti pisanog dokumenta o procesu odlučivanja o tim pitanjima.

294. U strateškom planu razvoja, PIK je sproveo procenu rizika koristeći SWOT analizu, dok je 2017. inspektorat sproveo opštu procenu rizika. Procenu rizika sproveo je Odeljenje za planiranje i pravna pitanja i Odeljenje za saradnju i informacije, pri čemu su informacije tražene od svih odeljenja inspektorata. Rezultati procene rizika predstavljeni su izvršnom direktoru PIK, koji je analizu odobrio i imenovao službenika koji će se tim rizicima baviti. Ipak, PIK naglašava da se ovo ne može smatrati analizom službi podložnih korupciji, niti rizičnih situacija u tom kontekstu.

295. Kada se nakon istrage zaključi da ponašanje zaposlenog u PIK predstavlja krivično delo, slučaj se upućuje tužilaštvu (član 30, Zakon o PIK).). Slučajeve u kojima osumnjičeni službenici pripadaju PIK-u direktno tretira nadležna Kancelarija tužioca.

296. Informacije o navedenom regulatornom okviru i ponašanju koje se očekuje od zaposlenih u PIK dostupne su na sajtu Skupštine i u Službenom glasniku.

297. U proteklih pet godina PIK nije imao ni jedan slučaj suspenzije zbog korupcije. Bilo je slučajeva u kojima se sumnjalo na korupciju, ali ne i suspenzije. Istraživanja pokazuju da PIK može da računa na poverenje građana. Jedno takvo istraživanje sproveo je Kosovski centar za bezbednosne studije 2015.¹²²

Sprovođenje tajnih operacija i kontakti s potkazivačima i svedocima

298. Različiti zakoni regulišu strukturu i primenu tajnih operacija. U tom smislu naročito je značajan Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), u kome se Glava 3 (članovi 84-100) bavi

¹¹⁹ www.zka-rks.org/

U skladu sa podacima Nacionalne kancelarije za reviziju, primenjeno je ne više od 26% preporuka datih 2016. www.zka-rks.org

¹²⁰ Administrativno uputstvo Ministarstva unutrašnjih poslova br. 16/2015 o utvrđivanju prekršaja, disciplinskim merama i postupcima za zaposlene u PIK (9. septembar 2015).

¹²¹ Zakon br. 04/L-051 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija (30. avgust 2011.), Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije (30. mart 2018).

¹²² Kosovski centar za bezbednosne studije (2015): Procena policijskog integriteta na Kosovu: www.qkss.org/
Kosovski centar za bezbednosne studije (2016): Praćenje i procena integriteta i internog upravljanja u Ministarstvu za Kosovske snage bezbednosti i Kosovskoj policiji: www.qkss.org/

prikupljanjem informacija u slučaju da postoji osnovana sumnja da je jedno od dela predviđenih članom 90 počinjeno, da je delo u toku, ili će uskoro biti počinjeno. Nadležni državni tužilac u toj situaciji od sudije za prethodni postupak traži da odobri primenu tajnih mera definisanih zakonom. U ovoj fazi, nije neophodno da postoji osnovana sumnja protiv određenog lica. Sveukupno 12 mera nabrojane i definisane zakonom te među ostalim uključuju snimanje zvuka ili slike, simuliranu kupnju posjeda i simuliranu korupciju. „Tajni“ znači „bez znanja ili saglasnosti makar jednog od lica koja su predmet mera“. Nalog za neku od mera stupa na snagu najkasnije 15 dana nakon njenog usvajanja, a ističe nakon 60 dana. Primena mera trebalo bi da bude ciljane, uz odgovarajuće mere zaštite, kao što je obaveštavanje lica koje je predmet date mere kada je to moguće, imajući u vidu svrhu mere. Korišćenje nezakonito dobijenog materijala je zabranjeno. U slučaju žalbe na nezakonitost, Veće za reviziju nadzora i istrage procenjuje valjanost tužbe. Ukoliko se utvrdi da je tužba osnovana, veće može doneti odluku da meru prekine, naredi uništenje prikupljenog materijala i/ili dodeli naknadu licima koja su predmet mera.

299. Pravila ZKP su jasna i proširena. Sudska intervencija, rešenjem suda na početku, kao i tekući nadzor suda, na papiru garantuju opravdanu i valjanu primenu tajnih operacija. Kako KP nije dostavio informacije o primeni ovog zakona u praksi, Evaluacioni tim ne može da proceni aktuelnu situaciju.

300. Štaviše,, na snazi su i zakoni o zaštiti svedoka i uzbunivača.¹²³ Oba zakona pomažu izvršenje pod pretpostavkom da ih se policijski službenici pridržavaju i da ih primenjuju kako treba. Evaluacioni tim je dobio informaciju o programima obuke, ali su oni sprovedeni 2013. i 2014, pa nije sasvim jasno kakva je obuka predviđena za 2018, imajući u vidu i novi Zakon o zaštiti uzbunivača. Ovaj novi zakon je daleko bolje razrađen od postojećeg i, uskoro, starog zakona.

301. U domenu tretmana potkazivača, policija primenjuje Administrativno uputstvo o upravljanju i korišćenju tajnih obaveštajnih ljudskih resursa i Standardni operativni postupak za postupanje s potkazivačima.¹²⁴ KP izjavljuje da je izgradila institucionalne kapacitete za postupanje s potkazivačima, ali ne pruža detaljnije informacije.

302. Kada se radi o mogućim smernicama ili opštim uputstvima za službenike PIK o tome kako bi trebalo sprovoditi tajne operacije i na koji način se odnositi prema trećim licima, kao što su denuncijanti i svedoci, PIK tvrdi da je ovo pitanje regulisano Zakonikom o krivičnom postupku, Krivičnim zakonikom, Zakonom o Kosovskoj policiji, Zakonom o zaštiti potkazivača, Zakonom o zaštiti svedoka i drugim podzakonskim aktima, poput administrativnih uputstava i standardnih operativnih postupaka (koji se vode kao poverljiva dokumenta).

Savet, obuka, svest

303. Osnovna obuka istražitelja Policijskog inspektorata uključuje poseban modul o etici, koji je obavezan. Taj modul traje 70 sati, a iz opisa sadržaja reklo bi se da je sveobuhvatan. Etika je svakako veoma važna tema. Organi vlasti, međutim, nisu bili sasvim jasni postoje li programi obuke i za ostala navedena pitanja, kao što su faktori rizika za korupciju, delovanje u visokorizičnim situacijama, očekivano ponašanje, sprečavanje korupcije i sukoba interesa i slična pitanja. Iz opisa modula se vidi, isto tako, da je on više akademski nego orijentisan na probleme, a izgleda i da ne uključuje praktične studije slučaja i igranje uloga. Nejasno je u kojoj meri se ovaj modul bavi praktičnim problemima sa kojima se sreću policijski islednici. Iako je 22 pripadnika Granične policije pohađalo četiri programa obuke na temu korupcije, od kojih je svaki trajao pet dana, nisu poznati detalji o sadržaju, delokrugu, trajanju i ciljevima tih programa, novijem učešću u obuci i budućim planovima.

304. Islednici Policijskog inspektorata mogu se obratiti upravi PIK ukoliko žele savet o odgovarajućem ponašanju. Službenici kojima je potrebno usmerenje, mogu ga naći i u Kodeksu etike za zaposlene u PIK, zatim u smernicama, propisima i godišnjim izveštajima na sajtu inspektorata. Ukoliko je neki službenik inspektorata suspendovan, o tome se izdaje saopštenje. Iako veb stranica može biti dragocen metod prenošenja informacija za javnost, i otvoriti mogućnosti za interaktivnu komunikaciju, trebalo bi i da sadrži sveobuhvatne informacije, da bude adekvatno opremljena i ažurirana.

¹²³ Zakon br. 04/L-015 o zaštiti svedoka (29. juli 2011.) i Zakon br. 04/L-043 o zaštiti denuncijanata (31. avgust 2011.). Vlada je novi predlog Zakona o zaštiti uzbunivača kojim se zamenjuje aktuelni Zakon o zaštiti denuncijanata usvojila 12. juna 2018. i sada se čeka usvajanje u Skupštini.

¹²⁴ Poverljiv dokument, nije dostupan Timu za ocenu.

305. Slično tome, pripadnici Granične policije mogu se konsultovati s rukovodstvom GP i potražiti informacije na sajtu KP. Uz to, objavljuju se i primeri koji se odnose na najčešće probleme. Evaluacioni tim ohrabruje Graničnu policiju da preduzme i dodatne korake u tom pravcu, tako što će izraditi jedinstven dokument, u kome će predstaviti najčešće probleme i njihova rešenja. Potrebno je, isto tako, posvetiti pažnju različitim načinima informisanja javnosti o upravljanju rizicima od korupcije i sukoba interesa među organima za zaštitu pravnog poretka, zatim, važećim etičkim principima i pravilima ponašanja, kao i tekućim reformama koje se odnose na njih.

Regrutovanje, karijera i uslovi službe

Regrutovanje i imenovanje

Kosovska policija

306. Kosovska policija zapošljava tri kategorije policijskog osoblja: policijski službenici koji polažu zakletvu i ovlašćeni su da vrše i izvršavaju policijska ovlašćenja i dužnosti; civilno osoblje koje ne obavlja policijske dužnosti, već pruža administrativne i usluge podrške; i policijske kadete. Zapošljavanje u KP sprovodi se putem javnog konkursa, koji navodi i kriterijume koje bi kandidati trebalo da ispune. Radni odnos se zasniva na određeno vreme.

307. Postupak regrutovanja, testiranja i administrativne procedure u vezi sa zaposlenjem vodi Odeljenje ljudskih resursa na osnovu zakonskog okvira koji KP primenjuje. Unapređenje se sprovodi na osnovu odgovarajućih smernica za unapređenje, a unapređenje policijskih službenika na osnovu internih procedura.

308. KP se zalaže za zapošljavanje i napredovanje svojih pripadnika koje se odvija na sveobuhvatan način, utemeljen na zaslugama i bez diskriminacije, kao i na kriterijumima multietničnosti, a poštujući principe rodne ravnopravnosti i ljudskih prava predviđenih Ustavom (član 2, stav 1.7 Zakona o policiji). Na osnovu člana 44, stava 2 i člana 55, stava 1.7 istog zakona, radni odnos policijskih službenika reguliše se podzakonskim aktom. Ovo je i zakonska osnova za administrativno uputstvo o radnim odnosima u KP, kojim se ti kriterijumi definišu.¹²⁵

309. Provera kandidata u smislu integriteta i podobnosti vrši se pri zapošljavanju, premeštaju u specijalizovanu jedinicu i unapređenju. To je predviđeno drugim administrativnim uputstvom o disciplinskim prekršajima, merama i procedurama.¹²⁶

Policijski inspektorat

310. Zaposleni u PIK podeljeni su u četiri kategorije: islednici, inspektori, prateće službe i zaposleni koji su radni odnos zasnovali na određeno vreme. Postupak regrutovanja i opis radnih mesta navedeni su u dva administrativna uputstva.¹²⁷

311. Organizaciona struktura PIK predviđa ukupan broj od 120 zaposlenih.¹²⁸ PIK je donedavno upošljavao 81 pripadnika, od kojih 24 na rukovodećim položajima, a 57 na implementacionom nivou. Što se polne strukture tiče, Policijski inspektorat zapošljava 22 žene i 59 muškaraca. Trenutno su u toku novi postupci regrutovanja. Tokom terenske posete, Evaluacioni tim je pokušao da utvrdi razloge vrlo fragmentisane organizacione strukture (pet odeljenja i 17 odseka) i 24 rukovodioca na 81 zaposlenog. Po shvatanju tima, svi službenici PIK su stalno zaposleni, a inspektorat je zadovoljan postojećom strukturom, imajući u vidu i nedavni porast broja radnih mesta. Evaluacioni tim, međutim, nije uveren u prednosti strukture u kojoj jedan rukovodeći položaj u proseku dolazi na manje od 2.5 zaposlenih. Upravljanje takvom organizacijom je komplikovano. Evaluacioni tim brine i neodređenost u hijerarhiji i linijama komande. Nejasne situacije čine plodno tlo za korupciju i povrede integriteta. Iz tog razloga, vlasti bi trebalo da razmotre jednostavniju organizacionu strukturu Policijskog inspektorata, s jasnijom internom hijerarhijom.

¹²⁵ Administrativno uputstvo br. 04/2017 o radnim odnosima u Kosovskoj policiji (5. decembar 2017.).

¹²⁶ Administrativno uputstvo br. 05/2017 o disciplinskim prekršajima, merama i postupcima u Kosovskoj policiji (15. decembar 2017).

¹²⁷ Administrativno uputstvo Ministarstva unutrašnjih poslova br. 01/2017 on procedurama rada i zapošljavanja za zaposlene u PIK i Administrativno uputstvo (MUP) br. 15/2015 o radnom odnosu u Policijskom inspektoratu Kosova (9. septembar 2015.).

¹²⁸ Popunjavanje radnih mesta predmet je saglasnosti Ministarstva finansija.

312. Kriterijumi za imenovanje Izvršnog direktora PIK su sledeći: da je državljanin Kosova; da poseduje univerzitetsku diplomu iz oblasti policije, prava, bezbednosti ili javne uprave; da ima najmanje tri godine radnog iskustva na visokim rukovodećim položajima u oblastima koje se odnose na policiju, krivično pravo, pravo, bezbednost ili javnu upravu; da nije osuđivan za krivično delo pravosudnom odlukom; da u poslednjih 10 godina nije kažnjavao za teže disciplinske prekršaje u državnim institucijama; da nije u sukobu interesa s ovim položajem, na način kako je utvrđeno zakonom. Ministar formira posebnu komisiju, koja odabira tri kandidata, koje predlaže ministru. Imenovanje je na pet godina, uz mogućnost obnavljanja mandata. U slučaju da se obnavljanje mandata vrši u godini opštih izbora, mandat se automatski produžava za dve godine.¹²⁹

313. Izvšni direktor je nepolitički, izvršni organ PIK, kao i najviši upravni, tehnički i operativni organ inspektorata.

314. Izvršni direktor PIK je odgovoran za (i) sveukupno upravljanje/rukovođenje i obezbeđivanje sprovođenja funkcija poverenih PIK; (ii) organizovanje i zapošljavanje pripadnika PIK, usvajanje administrativnih instrukcija i donošenje odluka koje se tiču funkcija inspektorata; (iii) delotvorno i efikasno upravljanje resursima poverenih inspektoratu..

315. PIK pruža jednake mogućnosti zaposlenja svim građanima Kosova, pa su dobodošle prijave kandidata oba pola, iz svih zajednica na Kosovu.

316. U procesu regrutovanja, izvršni direktor osniva komisije za pismeni test, ocenu pismenog testa, fizički test, bezbednosnu proveru i usmeni ispit. Komisija za usmeni ispit i bezbednosnu proveru mora uključiti bar jednog šefa odeljenja, koji je i predsedavajući.

317. U postupku regrutacije novih službenika, kandidat može uložiti žalbu u roku od pet dana, u svim fazama postupka. Žalbama se bavi odgovarajuća komisija, koju osniva izvršni direktor, i ona donosi odluku u roku od dva radna dana od prijema žalbe.

Ocena učinka i unapređenje u viši čin

Kosovska policija

318. Ocena učinka uključuje sledeće: procenu rezultata na periodičnim testovima na Kosovskoj akademiji za javnu bezbednost, procenu probnog rada, godišnju ocenu i polugodišnju evaluaciju u fazi probnog rada.

Granična policija

319. Iste odredbe za regrutovanje i napredovanje u karijeri odnose se i na GP.

320. Ocenu učinka vrše neposredni rukovodioci. Glavni kriterijumi ocene su ključne vrednosti, osnovne veštine, leaderske veštine, obuka i profesionalno usavršavanje tokom godine. Lice čiji se učinak ocenjuje uključuje se u proces evaluacije i ima pravo da uputi žalbu Komisiji za žalbe u okviru KP. Proces evaluacije se sprovodi jednom godišnje, ili po okončanju probnog rada.

Policijski inspektorat

321. Unapređenje službenika u odeljenju operacija vrši se na osnovu selekcije, prema zaslugama, kao deo pravičnog, nediskriminativnog i transparentnog postupka. Unapređenje na vodeći položaj vrši se na određeno vreme, uz mogućnost neograničenog reizbora. PIK pruža jednake mogućnosti unapređenja svim pripadnicima odeljenja operacija, koji imaju najmanje tri ili četiri godine iskustva u organizaciji. Za unapređenje na rukovodeću poziciju, 50% procene učinka čine objektivni kriterijumi poput iskustva, obuke i učinka, dok ostatak zavisi od uspeha na usmenom razgovoru.

322. Izvršni direktor osniva komisiju koja razmatra prijave i proverava da li su kriterijumi ispunjeni, uz priložene dokaze, kao i da li je kandidat ispunio uslove radnog mesta. U ovoj fazi, dobija se maksimum 50% konačne ocene, shodno priloženim dokumentima i ispunjenju kriterijuma za unapređenje.

323. Po razmatranju prijava, komisija objavljuje spisak potencijalnih kandidata, na osnovu postignutih ocena.

¹²⁹ Administrativno uputstvo (MUP) br. 33/2010 o sastavu komisije i proceduri izbora Izvršnog direktora Policijskog inspektorata Kosova.

Rotacija i politika mobilnosti

Kosovska policija

324. Rotacija i postupak zamene odlazećih službenika novim predviđeni su u okviru KP. Ipak, statističkih podataka nema.

Policijski inspektorat

325. Pripadnici operativnog odeljenja PIK mogu biti privremeno raspoređeni na određene operativne zadatke zbog posebnih radnih zadataka i potreba službe, kao i na osnovu odluke Izvršnog direktora nakon ocene učinka. Premeštaji i raspoređivanje se vrši samo na radna mesta u okviru istog organizacionog nivoa. Privremeni raspored traje do šest meseci, ili do okončanja konkretnog operativnog zadatka.

326. U trajanju privremenog zadatka, zaposleni zadržava svoje radno mesto, uz platu i ostale prinadležnosti. Ukoliko se privremeni zadatak vrši van mesta boravka, isplaćuju se nadoknade za prevoz, obroke i smeštaj, ukoliko ima potrebe. Zaposleni dobija pismeno obaveštenje o izvršenju odluke o privremenom raspoređivanju na posebne zadatke najmanje 10 kalendarskih dana unapred.

Prestanak radnog odnosa i razrešenje

Policijski inspektorat

327. Administrativno uputstvo o radnim odnosima (videti fusnotu 126) sadrži sveobuhvatne i detaljne odredbe o postupku odabira i prestanku radnog odnosa. Radni odnos može bit prekinut jednostrano i to davanjem otkaza, otpuštanjem ili odlukom da se nakon probnog rada ne zaključi radni odnos. Može se okončati i kao rezultat nesposobnosti delovanja, restrukturiranja ili smanjenja broja radnih mesta.

328. Zaposleni u PIK u svakom trenutku može dati otkaz, tako što pisano obaveštenje o otkazu daje neposrednom rukovodiocu i šefu Odeljenja za ljudske resurse 30 dana unapred. Zaposleni koji su svojevotjno dali otkaz imaju pravo da se vrata na posao bez redovne konkursne procedure, pod uslovom da od dobrovoljnog otkaza nije prošlo više od 48 meseci. Ponovni prijem u PIK je moguć samo ukoliko uprava proceni da postoji odgovarajuće upražnjeno radno mesto u organizaciji i da ne postoje razlozi protiv ponovnog prijema.

329. Žalbu je moguće uložiti u slučajevima kada je odluka o prekidu radnog odnosa/otkazu doneta bez osnova, ili u slučaju kada su proceduralna pravila prekršena. Na svaku odluku o radnom odnosu i uslovima rada može se uložiti žalba u roku od pet radnih dana od datuma kada je doneta. Izvršni direktor PIK formira komisiju koja razmatra žalbe i donosi odluku u roku od pet radnih dana. Žalba se može uložiti i nadležnom sudu protiv odluke komisije da odbije da razmotri žalbu kao neosnovanu.

330. U cilju utvrđivanja podobnosti odabranog kandidata za prijem na radno mesto, propisana je procedura provere. Proveravaju se podaci koji su obezbeđeni tokom procedure odabira, odnosno, podaci iz prijave i prateće dokumentacije. Isto tako, za svakog kandidata se proverava da li je umešan/a u nezakonite aktivnosti, da li je ponašanje kandidata antisocijalno, ili su njegove/njene aktivnosti u neskladu sa Kodeksom etike. Da bi se sproveda ova provera, proveravaju se podaci iz javnih izvora, uključujući informacije iz policije i suda, zatim reference koje je priložio kandidat, privatni kontakti i drugi podaci. Proveru vrše službenici PIK i objavljuje se izveštaj uz potkrepljen i dokumentovan savet o tome da li bi kandidata trebalo primiti ili ne. Taj izveštaj razmatra Komisija za proveru koju formira izvršni direktor PIK. Kandidat, takođe, polaže pismeni test ličnog integriteta.

331. Kandidat će biti diskvalifikovan iz dalje procedure ukoliko je dao lažne podatke ili dostavio falsifikovana dokumenta da bi poboljšao šanse za zaposlenje. Kandidat može biti diskvalifikovan i zbog negativnih preporuka, pouzdanih informacija o diskriminaciji ili predrasudama koje se odnose na etničko poreklo, rasu, pol i sl., ili zato što je njegovo/njeno ponašanje suprotno Kodeksu etike.

332. Ne postoje posebne procedure ni kriterijumi za procenu integriteta lica koja vrše različite dužnosti u procesu zapošljavanja, unapređenja, mobilnosti i otpuštanja zaposlenih u inspektoratu. Uprava Policijskog inspektorata je sprovodi procenu ponašanja i integriteta tokom karijere, jednom godišnje, u interaktivnom razgovoru.

Plate i prinadležnosti

Kosovska policija

333. Bruto plata zavisi od službenog čina¹³⁰ i položaja zaposlenog u KP. Dodatne naknade isplaćuju se za rizik, smenski rad, raspoređivanje na posebne zadatke i posebne veštine. Bruto mesečna plata policijskog pripravnika je oko 315 evra, dok je mesečna plata pukovnika 3.5 puta veća. Novi predlog Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru predviđa bolju usaglašenost i povećanje mesečnih plata u okviru KP, u opsegu od 310 evra za kadete do 1.242 za pukovnika (i do 1.864 evra za generalnog direktora).

Policijski inspektorat

334. Prosečna bruto mesečna plata službenika Policijskog inspektorata na početku karijere varira od 624 evra za inspektore i islednike, do 1.430 evra za izvršnog direktora.

335. Dodatne naknade se takođe isplaćuju (npr. rizik na radu – 180 evra, obroci – tri evra na dan, i za radno iskustvo, što se primenjuje na sve zaposlene u državnom sistemu Kosova). Po prekidu radnog odnosa u PIK, nadoknade se više ne isplaćuju.¹³¹ Isplata naknada se prati i proverava na osnovu mesečnog platog spiska. Naknade su dostupne javnosti.

Sukob interesa

336. Režim sukoba interesa na način opisan u ovom izveštaju (tačke 167-186) odnosi se takođe i na organe reda, osim ako nije navedeno drugačije.

337. Novi zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI) proširuje delokrug upravljanja sukobom interesa. Pokriva, najpre, visoke funkcionere, uključujući Generalnog direktora, zamenike direktora i regionalne direktore Kosovske policije, kao i rukovodioca Policijskog inspektorata, šefove odeljenja, direkcija ili drugih, odgovarajućih jedinica, zatim šefove službi revizije, finansija i javnih nabavki u okviru KP i PIK. U tom smislu, postoje posebne zabrane ili restrikcije za visoke funkcionere, koje se odnose na dopunske aktivnosti (član 12), nespojivost i članstvo u nevladinim organizacijama (članovi 13 i 14), prenos upravljačkih prava u preduzeću (član 15) i ograničenja po prekidu radnog odnosa (član 18). Drugo, kada se radi o ostalim odredbama, novi ZSSI se primenjuje na sva službena lica, uključujući sve funkcionere KP i PIK.

338. Član 16 ZSSI (koji je konceptualno isti kao član 12 prethodnog zakona, osim što se sada odnosi na sve funkcionere, a ne samo na visoke), nalaže da funkcioner mora svom pretpostavljenom ili organu upravljanja da prijavi svaki pokušaj uticaja na njegovu/njenu volju. U nekim slučajevima se zahteva i obaveštavanje Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (KABPK).

339. Član 17 ZSSI proširuje odredbe člana 13 prethodnog zakona vezano za samostalno prijavljivanje privatnih interesa koji mogu biti uzrok sukoba interesa. Zakon se odnosi na sve funkcionere. Uz odgovarajuću izjavu, funkcioner se mora povući i iz procesa odlučivanja. Izjavu može tražiti nadređeni ili upravljačko telo. Izjave su „po pravilu“ pisane (nije jasno kakvi su izuzeci predviđeni), a po novom zakonu moraju biti i zavedene.

Kosovska policija

340. Primena ZSSI i odgovarajući nadzor vrši se na hijerarhijskoj osnovi u okviru KP, dok je KABPK centralni organ za nadzor nad primenom ZSSI (član 20 ZSSI, a videti i tačke 176-179 ovog izveštaja). Dok KABPK može na zahtev posavetovati visoke funkcionere, rukovodioce i/ili institucije upravljanja, isto može učiniti i kada su u pitanju službena lica, nakon što su iscrpljeni interni pravni lekovi u okviru institucije u kojoj su zaposleni i kada se smatra da je angažman ove agencije neophodan.

341. Kada se radi o opštim pravilima o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa, KP se oslanja na „Smernice i propise“ koji regulišu oblast kodeksa ponašanja i sukoba interesa (tačka 28 i naredne). Svaki zaposleni je odgovoran za poštovanje pravnih akata kojima se regulišu sukob

¹³⁰ Član 45 Zakona o policiji predviđa sledeće činove (od najnižeg ka najvišem): mlađi policajac, policajac, visoki policajac, vodnik, poručnik, kapetan, major, potpukovnik i pukovnik.

¹³¹ Administrativno uputstvo (MUP) br. 23/2013 o platama, dodacima i drugim prinadležnostima zaposlenih u Policijskom inspektoratu Kosova.

interesa pri vršenju službenih dužnosti. Kodeks etike KP, međutim, ne sadrži ni jednu eksplicitnu odredbu kojom se reguliše sukob interesa.

342. Ova pravila i procedure ne odnose se na privatne intrese ili aktivnosti drugih lica s kojima je službenik KP u bliskoj vezi. Prijave interesa dostupne su u KABPK.

Granična policija

343. Opšta pravila i procedure koje se odnose na sprečavanje i rešavanje sukoba interesa regulisana su izvan Granične policije, ali je ona obavezna da ih se pridržava. Definicije se mogu naći u Zakonu br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa. Mehanizam za sprečavanje sukoba interesa u okviru KP su Interna revizija i Inspeksijska jedinica. Zakonska je obaveza svakog policijskog službenika da o sukobu interesa obavesti pretpostavljenog. U slučaju da sukob interesa postoji, obavezan je da se povuče iz aktivnosti koja mu je dodeljena.

344. Kada se radi o KP, uključujući i GP, pravila i procedure o pitanjima sukoba interesa ne odnose se na privatne interese ili aktivnosti lica s kojima je pripadnik GP blisko povezan.

345. Neposredni rukovodilac je odgovoran za kontrolu izjave kojom se prijavljuje interes.

Policijski inspektorat

346. Opšta pravila i procedure, uspostavljene za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa službenika Policijskog inspektorata Kosova, regulisane su Kodeksom etike za službenike PIK, Administrativnim uputstvom Ministarstva unutrašnjih poslova br. 16/2015 o utvrđivanju prekršaja, disciplinskim merama i postupcima za zaposlene u PIK, kao i drugim pravnim aktima, uključujući i ZSSI.

347. Pravila i procedure navedene u gonjem tekstu odnose se i na interese i privatne aktivnosti drugih lica povezanih sa službenicima PIK. Organi odgovorni za proveru izjava su izvršni direktor PIK, šefovi odeljenja, šef finansija, šef nabavki i direktor Jedinice za reviziju. U proteklih pet godina, PIK nije dobio nijedan zahtev od KABPK koji se tiče sukoba interesa ili odgovarajućih sankcija.

Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

Pokloni i gostoprimstvo

348. Zakoni koji se odnose na poklone za javne službenike, navedeni u tačkama 190-201, važe i za organe reda. U skladu sa Zakonom br. 2004/34 o suzbijanju sukoba interesa, Zakonom br. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve funkcionere (ZPPK) i Zakonom br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI), pravila o poklonima odnose se na sva službena lica, kako je definisano članom 120 Krivičnog zakonika, te se primenjuju i na sve službenike policije i carine. Uz to, Kodeks etike za službenike Granične policije (član 12), kao i Kodeks etike za službenike Policijskog inspektorata Kosova (član 15 i 16), regulišu primanje i davanje poklona u okviru GP i PIK. Etički kodeks KP za sada nema posebnih odredbi po pitanju poklona, a izgleda da je jedina relevantna odredba ona koja propisuje obavezu prijavljivanja ponuđenog mita (član 6).¹³² Nema informacija o tome da li je takvih prijava ikada bilo, kao ni o ishodu eventualnih prijava.

¹³² Iako pitanje primanja poklona nije obrađeno u Etičkom kodeksu, tim pitanjem se bavi član 23 Uredbe o zaposlenima i upravi:

“1. Policijski službenik ne sme tražiti ni primati poklone, niti druge usluge, za sebe ili članove svoje porodice, u vezi sa vršenjem službenih dužnosti. Policijski službenik mora napismeno obavestiti svog pretpostavljenog ukoliko mu je poklon ponuđen ili dat bez najave i u posebnim okolnostima.

2. Policijski službenik može prihvatiti doručak, ručak ili večeru, kao i bilo kakav drugi poklon, razumne vrednosti i cene, od udruženja, verske organizacije, srodne organizacije ili bilo koje druge neprofitne, zakonite organizacije.

3. Takav obrok ili poklon ponuđen je policijskom službeniku kao gostu te organizacije, ili u znak pažnje nakon posebnog delovanja u korist svih članova date organizacije, ili kao nagrada za aktivnosti sprovedene u interesu građana našeg društva.

4. Policijski službenik može prihvatiti kolektivni poklon u ime svih zaposlenih, ali taj poklon može biti male vrednosti, poput pakovanja slatkiša, kolača ili drugih nenamenskih predmeta. Primanje kolektivnog poklona trebalo bi da odobri neposredni rukovodilac”.

349. Po pitanju NNIF, preporuka Tima za ocenu je da bi različita pravila o poklonima trebalo uskladiti i izmeniti, da bi se izbegao sukob zakona i odgovarajuće odredbe uskladile sa standardima Saveta Evrope (Tačka 201). U ovom kontekstu, evaluacioni tim naglašava preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope: „Javni funkcioner ne bi trebalo da prima poklone, prihvata usluge, gostoprimstvo ili bilo kakvu korist za sebe, svoju porodicu, bliske srodnike i prijatelje, lica ili organizacije s kojima ima poslovne ili političke odnose, koji bi mogli uticati, ili se čini da utiču na nepristrasnost s kojom on ili ona vrše svoje dužnosti, ili predstavljaju, ili se čini da predstavljaju, nagradu vezano za te dužnosti. Ovo ne uključuje uobičajeno gostoprimstvo ili manje poklone”.¹³³ U memorandumu s objašnjenjima uz ovu preporuku, Multidisciplinarna grupa za korupciju (MGK) koja je i izradila nacrt preporuke, pojašnjava da bi, kada se radi o manjim poklonima, svaka država trebalo da definiše kriterijume koji bi pravili jasnu razliku između onoga što je prihvatljivo i onoga što potpada pod opštu zabranu. U slučaju interakcije između javnosti i policijskih službenika (nasuprot javnih funkcionera uopšte), vrlo je teško izbeći zaključak da, u većini slučajeva, prihvatanje poklona, makar i manjeg, dovodi u sumnju nepristrasnost datog policijskog službenika. Postoji, stoga, potreba da se uvede stroži standard za policijske nego za javne službenike, jer nemaju svi javni službenici isti stepen interakcije s javnošću kao pripadnici organa reda, niti ovlašćenja koja na interese javnosti utiču tako neposredno i konkretno. Pitanje okolnosti pod kojima bi manji poklon dat policijskom službeniku mogao biti prihvatljiv moglo bi biti regulisano kodeksima ponašanja. Primer takve odredbe može se naći u Kodeksu etike za službenike Granične policije, o kome će biti reči u daljem tekstu, u kontekstu primanja poklona od strane carinskih službenika. **Preporuka je da bi primanje poklona trebalo zabraniti policijskim službenicima, osim ako je priroda poklona takva da Kodeks ponašanja to eksplicitno dopušta, ili uz odobrenje rukovodioca.**

350. Prema informacijama koje je dobio Evaluacioni tim, obaveza je šefa svake jedinice da vodi registar poklona. Čini se, međutim, da je broj zavedenih poklona prilično mali (videti tabelu pod tačkom 199). Nema naznaka da je KABPK delovala u skladu sa članom 12 ZPPK o policijskim nadležnostima (stav 6, kontrola registra poklona u slučaju odstupanja; stav 7, informisanje poslodavca o kršenju propisa o poklonima; tačka 8, istraga kada se sumnja na krivično delo). Član 16 ZSSI nalaže da se svaki pokušaj uticaja na visokog funkcionera prijavi rukovodiocu, a da se poklon odbije, vrati ili preda rukovodiocu. Evaluacioni tim nije uspeo da dobije informaciju o broju takvih prijava, ukoliko ih je uopšte bilo pod ovim zakonom, ili u skladu sa odgovarajućom odredbom u zakonu kojeg je zamenio.

Nespojivost, spoljne aktivnosti i finansijski interesi

351. Član 29 Etičkog kodeksa Kosovske policije pripadnicima KP zabranjuje da imaju dodatni posao, osim nezavisnog naučnog i pedagoškog rada vezano sa izdavaštva u oblasti bezbednosti. Još jedan izuzetak čini dodatni posao (a) uz pismenu dozvolu neposrednog rukovodioca, (b) uz odobrenje uprave, (c) pod uslovom da se posao ne preklapa sa poslom u policiji i (d) da ne narušava prestiž policije. U smislu finansijskih interesa, Etički kodeks KP ne sadrži posebne odredbe. Član 23 policijskim službenicima „po pravilu“ daje ista prava kao i drugim građanima, što po svoj prilici uključuje i pravo na imovinu. U Kodeksu etike KP nema odredbe koja eksplicitno reguliše sukob interesa.

352. Uz odredbe koje se odnose na poklone, a koje su već razmatrane, ZSSI sadrži niz značajnih odredbi o nespojivosti, spoljnim aktivnostima i finansijskim interesima policijskih službenika. Delokrug novog ZSSI je proširen u odnosu na prethodni zakon, kojeg zamenjuje. Osim toga, kada se radi o organima za zaštitu pravnog poretka, uključujući policiju i carinu Kosova, mnoge odredbe odnose se na sve javne funkcionere (pri čemu taj pojam ima značenje propisano članom 120 Krivičnog zakonika, te obuhvata službenike i policije i carine), iako postoje i odredbe koje se odnose samo na daleko užu kategoriju visokih funkcionera, što je bio slučaj sa svim odredbama prethodnog zakona.

353. Aktivnosti koje su zabranjene za funkcionere, u smislu člana 9 ZSSI, brojnije su i preciznije definisane novim zakonom nego što su to bile u odgovarajućim odredbama prethodnog, pa je i opseg zabranjenih delatnosti širi. Novi zakon se naročito bavi sprečavanjem radnji koje bi donele neopravdanu korist trećim licima, preduzećima u kojima funkcioner ima interes, ili korist za koju postoji namera sticanja u budućnosti.

354. Od funkcionera se sada zahteva da traže odobrenje za sav rad izvan institucije, čak i onaj koji nije u nespojiv s funkcijom (član 10, stav 4 ZSSI). Visokim funkcionerima više nije

¹³³ Savet Evrope (2001), Kodeks ponašanja za javne funkcionere, Preporuka Rec(2000)10.

dozvoljeno da rade kao advokati, notari, privatni izvršitelji i obavljaju druge funkcije izvršenja, niti im je dopušteno da imaju drugi stalni posao (član 12, stav 1 ZSSI). Visoki službenici ne mogu učestvovati u organima upravljanja privatnih preduzeća, ili u više od jednog upravnog odbora javnog preduzeća ili javne institucije, osim uz izričito ovlašćenje. Visoki funkcioneri na takvim rukovodećim položajima „nemaju pravo“ da ulaze u ugovorne odnose, ili traže pomoć od javnih institucija u kojima vrše funkciju (član 13 ZSSI).

355. Ostaje, međutim, niz problematičnih oblasti. Zakon i dalje dopušta funkcioneru da stiče dobit na osnovu autorskih prava, patenata i sličnih prava (član 10, stav 3 ZSSI). U daljim razmatranjima, ispostavlja se da se na ovaj način daje zakonito pravo na sticanje lične dobiti, donošenjem odluka od neposredne koristi za datog funkcionera, tako što se, na primer, donese odluka o korišćenju nekog uređaja, a finansijski interes leži u posedovanju odgovarajućeg patenta, ili tako što se koristi dokument koji je predmet određenih autorskih prava. Jedan od mogućih primera je policijski službenik koji za određeni kurs obuke propisuje udžbenik nad kojim poseduje autorska prava, a sam je uključen u obuku. **Preporuka TO je da se od javnih funkcionera zahteva da prijave prava intelektualne svojine, kao i da se isključe iz procesa odlučivanja kada je u pitanju odluka o javnoj upotrebi predmeta tih prava.**

356. Član 15 ZSSI i dalje dozvoljava visokim funkcionerima da poseduju deonice u privatnom preduzeću, ali pravo upravljanja vrše lica od poverenja, koja ne podležu njihovim naredbama, uputstvima ili uticaju, ali od kojih se može tražiti da ih redovno obaveštavaju. Pravo visokog funkcionera da bude obaveštavan omogućava mu da ima aktivnu ulogu, čak i u tajnosti. Ukoliko visoki funkcioner zadržava pravo vlasništva u preduzeću, to preduzeće nema pravo da ulazi u ugovorne odnose ili dobija pomoć od centralnih ili lokalnih institucija u kojima visoki funkcioner ima ulogu u procesu odlučivanja (član 13 ZSSI). Povreda ovog propisa može rezultirati u otkazivanju takvog ugovora i povraćaju svake finansijske pomoći koja je eventualno data. Ukoliko su to jedine posledice, međutim, ovim se omogućava da se u sklapanju koruptivnih aranžmana ide na sreću, jer je najgore što se može dogoditi onima koji u takvom pokušaju budu uhvaćeni, to da se sve vrati u pređašnje stanje. Novi zakon, međutim, značajno jača funkcije izvršenja KABPK, pa je verovatnije da će takva kršenja dovesti do administrativnog postupka. Ostaje da se vidi da li će takvih slučajeva biti i, ukoliko ih bude, da li će kazne biti dovoljne da odvrate potencijalne počiniocce. Teško je predvideti kako će ovi prilično složeni aranžmani funkcionisati u praksi, tako da je možda potrebno razmotriti dodatne mere zaštite, kao što je registar svih takvih aranžmana s licima od poverenja, uz obavezu prijavljivanja svakog javnog organa koji posluje s datim preduzećem. Možda će se pokazati opravdanim i proširivanje ovih odredbi tako da uključe sva službena lica, a ne samo visoke funkcionere. Nije sasvim jasno zašto se ove odredbe odnose samo na visoke funkcionere i na koji način se zakon uopšte odnosi prema učešću nižih funkcionera u privatnom preduzeću koje ima poslovne odnose s javnim sektorom. Moguće je da se ovo ne smatra nečim što bi moglo proizvesti probleme u praksi, a upravo to bi mogao biti slučaj. **Evaluacioni tim preporučuje da Vlada Kosova redovno revidira delotvornost odredbi ZSSI koje se odnose na sukob interesa visokih funkcionera u slučajevima kada oni imaju pravo vlasništva u preduzeću, imajući u vidu i izmene i dopune ovog zakona, ukoliko se to pokaže neophodnim.**

Zloupotreba javnih sredstava

357. Zloupotreba javnih sredstava, na primer, državne svojine, usluga, zaposlenih, bilo čega od vrednosti što pripada državi, a što je zbog funkcije ili službe u posedu, ili dato na staranje funkcioneru, pretstavlja zloupotrebu službenog položaja (član 422, stav 2.4 Krivičnog zakonika).

358. Kodeks etike Kosovske policije ne sadrži odredbe koje se bave zloupotrebom javnih sredstava. U tom smislu, Kosovska policija naglašava da je njen kodeks u saglasnosti s Evropskim kodeksom policijske etike. Kodeks etike za zaposlene Policijskog inspektorata Kosova zabranjuje korišćenje finansijskih sredstava i državne opreme (član 4).

Ugovori s trećom stranom, zloupotreba poverljivih informacija

359. Ne postoje konkretne odredbe koje se bave ugovorima s trećom stranom (u, na primer, Kodeksu etike KP). Principi nepristrasnosti propisuju se samo u članu 26 koji nalaže odbijanje političkog uticaja. KP tvrdi, međutim, da je zloupotreba poverljivih informacija regulisana odgovarajućim zakonom, Zakonom br. 03/L-178 o klasifikaciji informacija i bezbednosnoj proveri, kao i Administrativnim uputstvom br. 01/2012 o načinu vršenja policijskih dužnosti i ovlašćenjima, Administrativnim uputstvom br. 04/2012 o standardima i metodama prikupljanja, skladištenja, korišćenja i brisanja ličnih podataka koje čuva Kosovska policija i Administrativnim uputstvom

Ministarstva unutrašnjih poslova br. 05/2017 o disciplinskim prekršajima, merama i postupcima u KP.

360. Član 9 Kodeksa etike KP obavezuje policijske službenike da "štite i čuvaju podatke i informacije koji se smatraju tajnim, kao i ostale poverljive podatke do kojih povremeno dolaze na dužnost i van nje". Ova obaveza se nastavlja i nakon što policijski službenik prekine radni odnos.

361. Odavanje službene tajne smatra se krivičnim delom (član 433 Krivičnog zakonika).

362. Evaluacioni tim saznaje od rukovodstva Kosovske policije da postoje i dva interna propisa od značaja za komunikaciju s medijima i društvenim medijima. To su Uredba br. 04/2015 o saradnji policije s medijima i Uredba br. 31/2015 o društvenim medijima. Kako KP smatra obe ove uredbe poverljivim, one nisu dostavljene Evaluacionom timu, tako da tim nije bio u mogućnosti da formira stav o tome koliko su te mere pogodne i delotvorne.

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

363. Osim kontinuirane obaveze zaštite poverljivosti iz prethodne tačke, reklo bi se da u Kodeksu etike KP nema drugih odredbi o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa u policiji. Kada se radi o ograničenjima koja se odnose na aktivnosti po prestanku javne funkcije, delokrug zabranjenih aktivnosti značajno je proširen članom 18, Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI). U prethodnom zakonu postojala je samo jednogodišnja zabrana zaposlenja na rukovodećim ili nadzornim položajima u javnom ili privatom preduzeću, ukoliko su dužnosti funkcionera u protekle dve godine bile direktno povezane sa praćenjem i kontrolom poslovnih delatnosti datog preduzeća. Važno je napomenuti da se odredbe ovog zakona koje se odnose na ograničenja po prestanku vršenja funkcije odnose samo na visoke funkcionere.

364. Sledeće promene su uvedene u skladu sa ZSSI: zabrana zaposlenja sada traje dve godine, zabrana se odnosi na hijerarhijski niže institucije koje su u poslovnom odnosu sa telom koje je prethodno bilo pod nadzorom, a zabrana sada obuhvata i funkcije revizije. Ugovorni odnosi sa bivšim poslodavcem, bilo neposredni, bilo preko lica u srodstvu (široko definisanih ovim zakonom) ili lica od poverenja, zabranjeni su u trajanju od dve godine. Savetovanje lica u konfliktu interesa ili u poslovnom odnosu sa bivšim poslodavcem zabranjeno je u trajanju od dve godine. Korišćenje službenih i poverljivih informacija do kojih se došlo tokom vršenja funkcije u dvogodišnjem periodu zabranjeno je kako u ličnom interesu, tako i u interesu srodnika ili poverenika. Bivšem poslodavcu je zabranjeno da u periodu od jedne godine posluje s funkcionerom ili telom u kome on/ona ima udeo od 5%. KABPK mora biti obavještena o kršenju ovih pravila.

365. Tokom terenske posete postalo je jasno da glavne promene koje je doneo novi ZSSI nisu dovoljno poznate, a ni razumljive upravi policije onoliko koliko bi trebalo da budu. Na sopstveno iznenađenje, Evaluacioni tim je zaključio da policija još uvek nema plan primene, niti plan obuke za primenu novog zakona. Jedan od razloga bi mogao biti i to što je zakon brzo usvojen, iako je Evaluacioni tim obavješten da je javna rasprava o zakonu bila prilično intenzivna. U svakom slučaju, pružanje neophodnih informacija svim policijskim službenicima, kao i obuka vezana za novi zakon, veliki je izazov za rukovodstvo policije u narednom periodu. **Evaluacioni tim preporučuje redovne programe obuke i mere jačanja svesti za organe reda u oblasti sukoba interesa, poklona, nespojivosti, ograničenja nakon prekida radnog odnosa i zaštite uzbunjivača, kojima je potrebno dati prioritet i intenzivirati ih.**

Primeri i statistički podaci

366. Jedina informacija od značaja jeste da je u proteklih pet godina, šest službenika PIK, svi muškarci, bilo uključeno u predavanja i obuku. Postavlja se pitanje da li odsustvo bilo kakvih statističkih podataka o povezanosti s privatnim poslovanjem odražava odustvo takvih kontakata, ili slabu kontrolu. Nema informacija o vrednosti poklona koji su prijavljeni. Nema ni konkretnih informacija o aktivnosti KABPK u vezi sa primenom Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa kada se radi o policiji, a utisak je da je stav agencije da se ovim pitanjem u prvoj instance bavi uprava KP, a da KABPK interveniše samo kad je apsolutno neophodno.

Prijava imovine, prihoda, obaveza i interesa

Uslovi prijavljivanja

367. Zakon koji se bavi prijavljivanjem i izveštavanjem o imovini, приходima, obavezama i interesima predstavljen je prethodno u ovom izveštaju (tačke 208-227). Odredbe Glave II, ZPPK

koje se odnose na prijavljivanje imovine, prihoda, materijalne koristi i finansijskih obaveza odnose se na visoke funkcionere, koji su definisani na isti način kao i u ZSSI, i na srodnike. Odgovarajuće odredbe odnose se na generalnog direktora, zamenike direktora i regionalne direktora KP, kao i rukovodioca Policijskog inspektorata, šefove odeljenja, direktorata i odgovarajućih jedinica, kao i šefove službi revizije, finansija i javnih nabavki u okviru KP i PIK.

Mehanizmi kontrole

368. Opšti statistički podaci koji se odnose na prijavljivanje imovine dati su prethodno (tačke 222-225). TO, međutim, nije došao do statističkih podataka koji se odnose na prijavljivanje imovine u KP.

Nadzor i izvršenje

Interni nadzor i kontrola

369. Sprovođenje pravila o ponašanju, sukobu interesa i odgovarajućih zabrana i ograničenja u prvoj instanci obezbeđeno je internim mehanizmima, a predmet je, takođe, i spoljnih mehanizama kontrole.

370. Režim prijavljivanja imovine sprovodi Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK), o čemu je bilo više reči u delu o prijavljivanju imovine (tačke 208-227 I 367-368).

371. Kada se radi o određenim pitanjima - poklonima i sprečavanju sukoba interesa - neposredni pretpostavljeni u svakom organu za zaštitu pravnog poretka sprovodi određene funkcije izvršenja. Kada se radi o sukobu interesa, poklonima i nespojivosti, ovlašćenja hijerarhijski nadređenih u okviru različitih grana državne službe, uključujući i organe reda, značajno su ojačana novim ZSSI, što je razmatrano u prethodnom tekstu izveštaja. Osim toga, spoljni nadzor nad registrom poklona, registrom imovine, kao i pitanja koja se odnose na sukob interesa, poverena su KABPK.

Kosovska policija i Granična policija

372. Kada se radi o KP i GP, interni mehanizmi izvršenja (uz upravljačke strukture policije) jesu Jedinica za kontrolu kvaliteta, Inspeksijska jedinica (za BP), Interna revizija i Direkcija za profesionalne standarde koji deluju u okviru KP, ako i Interna disciplinska komisija i Komisija za žalbe.

373. Hijerarhijske upravljačke strukture KP razmatrane su u prethodnim tačkama, u delu pod nazivom „Organizacija i odgovornost struktura za zaštitu pravnog poretka“.

374. Direkcija za profesionalne standarde (DPS) je odgovorna za sprovođenje discipline i održavanje disciplinskih standarda, uključujući i istragu disciplinskih prekršaja. Direkcija je organizovana pri Kancelariji zamenika generalnog direktora za operacije i ima 55 policijskih službenika raspoređenih u devet jedinica u različitim policijskim regionima, kao i tri civilna službenika. U timu od 58 zaposlenih, ima 42 muškarca i 16 žena, uključujući čitavu hijerarhiju, od direktora do istražitelja. Rukovodeća struktura kreće se od pukovnika do narednika. Rekrutovanje kadrova vrši se putem internih konkursa u KP, a uspešni kandidati ne smeju imati disciplinskih prekršaja u prošlosti.

375. DPS nadležna je za istragu svih disciplinskih slučajeva, koji obuhvataju ozbiljne i manje povrede discipline od strane pripadnika KP svih činova, osim najviših, jer su oni pod isključivom nadležnošću Policijskog inspektorata. Disciplinska pitanja pokreću se na tri načina – interno, od strane neposrednog rukovodioca, kao rezultat žalbe građana ili po službenoj dužnosti. DPS, takođe, sprovodi istragu o ranijem ponašanju kandidata za radna mesta u KP, kao i kandidata za unapređenje.

376. Interna disciplinska komisija (IDK) organizovana je pri Kancelariji zamenika generalnog direktora za resurse. Sastoji se od predsednika, zamenika predsednika i 40 članova s četvorogodišnjim mandatom. U komisiji postoji i civilna prateća služba od tri člana. IDK kontroliše i izriče disciplinske mere u slučajevima koje je istražila Direkcija za profesionalne standarde, kao i u slučajeve koji su istraženi na lokalnom nivou, za koje ne postoje novčane disciplinske kazne. IDK razmatra slučajeve na otvorenim i zatvorenim sednicama. Na otvorenim sednicama se razmatraju teži slučajevi za koje se preporučuju disciplinske mere, a ostali na zatvorenim sednicama.

Sednicama rukovode veća od tri ili pet članova. Veće od pet članova se formira samo za slučajeve kada se preporučuju disciplinske mere sniženja čina ili prekida radnog odnosa.

377. Kontrolu disciplinskih odluka vrši Komisija za žalbe, koja se formira pri Kancelariji generalnog direktora i sastoji od predsednika, zamenika predsednika i 40 članova s četvorogodišnjim mandatom. Postoji i prateća civilna služba od tri člana. Komisija za žalbe bavi se slučajevima prve i druge instance. U prvoj instanci u pitanju su administrativne odluke, a u drugoj disciplinski slučajevi u kojima strane u postupku ulažu žalbu. Strane u postupku su optuženi i Direkcija za profesionalne standarde.

Policijski inspektorat

378. Kada se radi o Policijskom inspektoratu Kosova (PIK), primarni interni izvršni mehanizam je uprava PIK, koja deluje preko različitih disciplinskih komisija u skladu s pravnom regulativom inspektorata (Administrativno uputstvo Ministarstva unutrašnjih poslova br. 16/2015 o utvrđivanju prekršaja, disciplinskim merama i postupcima za zaposlene u PIK). Spoljni nadzor sprovodi ministar unutrašnjih poslova, skupštinski Odbor za unutrašnje poslove i bezbednost i nadzor nad Kosovskim snagama bezbednosti, Kosovske snage bezbednosti i Institucija zaštitnika građana.

Spoljni nadzor i kontrola

Kosovska policija i Granična policija

379. Spoljni nadzor je odgovornost Policijskog inspektorata. PIK razmatra pojedinačne žalbe protiv policijskih službenika. PIK ne sprovodi rutinske kontrole učinka policijskih službenika, čime se bavi policijska uprava. PIK sprovodi kontrolu određenih jedinica ili sastavnih delova policije, na primer, saobraćajne policije, ili određenih policijskih stanica, ili ispituje sisteme koje policija koristi. Cilj je da svaka jedinica prođe kroz tu kontrolu jednom u tri godine. Spoljna inspekcija može se sprovesti i ukoliko postoji određen razlog za zabrinutost.

380. Kada PIK ispituje pojedinačne žalbe, praksa je da se obavi razgovor s podnosiocem žalbe i svim svedocima od značaja. Kada, međutim, postoji razlog za sumnju da je počinjeno krivično delo, slučaj se prosleđuje tužilaštvu zbog dalje istrage. U takvim slučajevima, tajne mere mogu se sprovesti samo uz odobrenje suda, na zahtev tužioca.

381. U bavljenju navodima o neprimerenom ponašanju, postojala je mogućnost takozvanog testiranja integriteta. Na primer, policijskom službeniku osumnjičenom za traženje mita prišao bi agent s lažnim identitetom da utvrdi da li će on/ona tražiti mito u sličnoj situaciji. Rizici koje je ta praksa nosila sa sobom su očigledni, a bile su moguće i zloupotrebe, pa je sudskim presudama zaustavljena. Nije, pri tom, ni bila predviđena Zakonikom o krivičnoj proceduri. Policijski inspektorat smatra da bi bilo dobro da taj proces bude regulisan zakonom, kojim bi bila predviđena mera zaštite koja podrazumeva postojanje osnovane sumnje da je neprimerenog ponašanja datog policijskog službenika bilo. Stoga je **preporuka evaluacionog tima da bi, ukoliko se nastavlja s praksom testiranja integriteta policijskih službenika osumnjičenih za korupciju, trebalo uvesti odgovarajuće mere zaštite, kao što je odobrenje suda nakon zahteva tužioca utemeljenog na osnovanoj sumnji, uz odsustvo drugih delotvornih načina da se to istraži.**

382. Gotovo jednu petinu PIK čine bivši policijski službenici (trenutno 17 od ukupno 81 zaposlenog). Teško da je taj odnos sasvim ispravan. Bivši policijski službenici mogu biti, ili se misli da jesu, saosećajni prema bivšim kolegama, što je svakako neprimereno. S druge strane, oni poseduju dragoceno znanje i iskustvo, pa je jasno da je nekima od njih svakako i mesto u PIK.

383. Uz to, skupštinski odbor za bezbednost i Institucija zaštitnika građana takođe vrše funkcije nadzora. Sudovi, isto tako, mogu vršiti značajne funkcije nadzora kada se pitanje ponašanja policije pokrene tokom krivičnog postupka.

Policijski inspektorat

384. Spoljni nadzor aktivnosti PIK vrši ministar unutrašnjih poslova, skupštinski odbor za unutrašnje poslove, Kosovske snage bezbednosti i Institucija zaštitnika građana.

Nadzor koji vrši Institucija zaštitnika građana

385. Zahvaljujući jednom skorašnjem slučaju, nadzorna uloga Institucije zaštitnika građana (IZG) dospela je u žižu javnosti. Šest turskih državljanina uhapšeno je na teritoriji Kosova i

deportovano u Tursku, a sam slučaj naglašava sposobnost KP da sačuva operativnu nezavisnost i odoli političkom pritisku da deluje i drugačije, osim u skladu s vladavinom prava. Ključne tačke u izveštaju IZG su sledeće:

"81. Zaštitnik građana smatra da su u ovom slučaju nadležne vlasti preduzele akciju nasilnog proterivanja stranih državljana, koje je predmet ovog izveštaja, bez koordinacije između institucija na osnovu mandata koji su im povereni, a uz nedostatak transparentnosti, što je osnovni princip dobre uprave u jednoj državi.

82. Iz informacija prikupljenih do sada očigledno je da su ta lica, nasilno proterana s teritorije Kosova i predata turskim policijskim vlastima, koje su ih odmah uhapsile i optužile za krivično delo terorizma.

87. Na taj način je proteranim stranim državljanima uskraćeno pravo da budu saslušani i da im se sudi pred nadležnim javnim organom. Ovo pravo štiti Ustav Republike Kosovo, Opšta deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli uz nju, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao i Evropski sud za ljudska prava. Svi ovi međunarodni instrumenti su deo ustavnog i pravnog sistema Republike Kosovo i imaju prioritet nad odredbama zakona i drugih akata javnih institucija u slučaju sukoba između njih.

88. Na dan hapšenja, Kosovska policija, kao odgovorno telo čiji je mandat lišavanje slobode, nije bila u situaciji, ili, jednostavno, nije želela da pruži konkretne informacije o tome gde se lica lišena slobode nalaze, dok su mediji, štampari i elektronski, izveštavali o hapšenju. Osim toga, ta je informacija bila uskraćena i Zaštitniku građana, čiji je mandat zaštita osnovnih prava i sloboda, a naročito kada su u pitanju uhapšenici, koji se smatraju ranjivom kategorijom, jer su u potpunosti pod kontrolom vlasti i sloboda kretanja im je u potpunosti zabranjena za vreme lišenja slobode.

89. Uz to, na dan hapšenja, osnovna prava garantovana Ustavom, Zakonom o policiji i međunarodnim standardima za zaštitu prava lica lišenih slobode bila su uskraćena proteranim licima. Ta prava su pravo na branioca, pravo na lekara, kao i pravo da obaveste porodicu ili lice po sopstvenoj želji o tome da su lišeni slobode. Ova prava smatraju se osnovnim garancijama protiv zlostavljanja.

90. Evropski komitet za sprečavanje mučenja, takođe, u skladu sa postavljenim standardima ova osnovna prava smatra ključnim garancijama protiv fizičkog zlostavljanja uhapšenih lica.

91. Potpuno uskraćivanje ovih prava izlaže uhapšeno lice riziku od zlostavljanja ili fizičkog maltetiranja. Na dan hapšenja, ni advokati ni članovi porodica uhapšenih lica nisu bili obavешteni o mestu gde se nalaze.

92. Odluke o prisilnom proterivanju s teritorije Republike Kosovo, kao i o poništavanju boravišne dozvole, nisu dostavljene prisilno proteranim licima ni njihovim braniocima. Zaštitnik građana, kao i u drugim slučajevima, ponavlja da uskraćivanje prava na delotvorni pravni lek predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava garantovanih Ustavom Republike Kosovo, važećim zakonima i svim međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

114. Zaštitnik građana, stoga, smatra da su vlasti Republike Kosovo, time što su ih nasilno proterale, ova lica izložile istinskom riziku od mučenja i fizičkog zlostavljanja, kao i realnom riziku od kršenja drugih prava garantovanih međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.

115. Shodno tome, u ovom slučaju Zaštitnik građana smatra da su nadležni organi prekršili sledeće: član 29, stavovi 2,3 i 4 Ustava Republike Kosovo (Pravo na slobodu i bezbednost), kao i član 31 (Pravo na pravično i nepristrasno suđenje), član 32 (Pravo na pravni lek), član 14, stav 1, član 15, član 16, stav 1 i 2, član 17, stav 2 i 6, Zakon br. 04/L-213 o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, članove 8 i 10 Opšte deklaracije o ljudskim pravima, član 9, stav 1 i 2, i član 13 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članove 2 i 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, član 1, stav 1 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i

osnovnim slobodama, član 3, stav 1 i 2 Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka".

386. Zaista je potrebno pozdraviti činjenicu da je IZG imala dovoljno hrabrosti, a i bila dovoljno nezavisna, da objavi izveštaj koji itekako kritikuje vlasti. I samo postojanje takvog izveštaja predstavlja snažnu kritiku onih koji su odbacili prava šest turskih državljana, ali ne više od toga. Ovlašćenje koje IZG ima jeste da daje preporuke. Osim zloupotrebe prava šest državljana Turske koji se ne mogu nadati pravnom obeštećenju,, izveštaj Zaštitnika građana ukazuje i na ozbiljan propust Kosovske policije da sarađuje sa IZG na dan kad su turski državljanjani uhapšeni, kao i tokom izrade izveštaja. Iako je IZG navela institucije koje su odgovorne za te zloupotrebe, uključujući i KP, pitanje individualne odgovornosti nije pokrenuto. Šef Kosovske obaveštajne agencije bio je prinuđen da dà ostavku posle tih događanja, ali je zamenjen osobom koja je bila šef Kosovske policije u vreme kada su se kršenja dogodila. Nije bilo pokušaja da se utvrdi da li je Kosovska policija delovala na osnovu političke direktive, a ako je tako, otkud je ona došla, iako postoje vrlo jake indicije da je to možda i bio slučaj. Ukoliko su i preduzeti koraci da se to što se dogodilo ne ponovi, evaluacioni tim za njih ne zna. Pod takvim okolnostima, nemoguće je zaključiti da postoje procedure koje su dovoljno čvrste da u budućnosti onemoguće politički uticaj na policiju na najvišem nivou, kao i da se takav incident ne ponovi.

387. Tokom 2017. IZG je primila 1.863 pritužbe, od kojih je istraženo 871 slučajeva. Osim toga, 60 slučajeva je otvoreno po službenoj dužnosti. Izdato je ukupno 133 preporuke, od kojih je 46 sprovedeno, 35 nije, a 52 su u toku. Kada se radi o delotvornosti IZG, glavna prepreka široj upotrebi prava na žalbu jeste činjenica da ova institucija ne može donositi obavezujuće odluke, već samo davati preporuke. I tamo gde preporuke postoje, podaci iz prethodnog teksta pokazuju da se one mahom ignorišu. IZG pokušava da koristi medije i stekne publicitet, s ciljem da izvrši moralni pritisak. Strategija za budućnost je da se objavi crna lista.

388. IZG ima poseban mandat da vrši nadzor nad policijom i snagama bezbednosti. IZG se naročito bavi nadzorom koji se odnosi na mučenje, jer ova institucija predstavlja nacionalni mehanizam za sprečavanje mučenja, te je i ovlašćena da bez najave poseti mesta gde se pritvorena lica nalaze, uključujući zatvore, policijske stanice i bolnice. Tokom 2016. IZG je ostvario sedam takvih poseta, u 2017. bilo ih je osam, a 2018. sedam do sada, što ukazuje na povećanu aktivnost. Zabeležen je, međutim, jedan ozbiljan slučaj, gde je policija ometala vršenje nadležnosti koje IZG ima – slučaj turskih državljana opisan u prethodnom tekstu. IZG je 2017. primila 86 pritužbi protiv KP, od kojih je istraženo 37.

389. Član 25 Zakona br. 05/L-019 o IZG propisuje obavezu državnih vlasti da sarađuju sa ovom institucijom. Svi organi su obavezni da odgovore na zahtev IZG za sprovođenjem istrage, kao i da obezbede adekvatnu podršku na njen zahtev. Ukoliko državni službenik, funkconer ili organ javne vlasti odbije da sarađuje, IZG može od nadležnih organa zatražiti pokretanje administrativnog postupka, uključujući disciplinske mere, a time i otpuštanje s posla i iz državne službe. Ukoliko neka institucija odbije da sarađuje, ili se umeša u proces istrage, IZG ima pravo da od nadležnog tužilaštva traži da pokrene pravnu proceduru za ometanje u vršenju službene dužnosti. Iz razumljivih razloga, IZG nerado pokreće procedure za koje se čini da su represivne. S druge strane, uloga IZG se svodi na to da uloži žalbu zbog odbijanja saradnje, a onda odluku o daljem postupanju prepusti odgovarajućim upravnim i tužilačkim organima.

390. Član 28 Zakona o IZG kaže da organi kojima IZG uputi preporuku, zahtev ili predlog za konkretno delovanje, uključujući i disciplinske mere, moraju odgovoriti u roku od 30 dana. Odgovor mora sadržati pisano obrazloženje vezano za aktivnosti preduzete po datom pitanju. Nema naznaka da se ova odredba koristi u praksi.

391. Jasno je da postoji potreba da se nadležnosti IZG osnaže u praksi. **TO preporučuje da (i) Institucija zaštitnika građana aktivnije ulaže žalbe odgovarajućim telima pri ometanju ili propustima u izvršenju; (ii) kada IZG pripremi izveštaj s preporukom, osim postojeće obaveze organa kome je preporuka namenjena da sačini pisani izveštaj u razumnom roku, trebalo bi ga obavezati da ili sprovede datu preporuku u određenom roku, ili napiše izveštaj u kome objašnjava zašto preporuku ne bi trebalo slediti, kojeg bi trebalo uputiti Skupštini na raspravu; i (iii) za IZG bi trebalo obezbediti neophodne dodatne resurse, koji bi omogućili delotvorno sprovođenje ovih novih, proširenih ovlašćenja.**

Prijavljivanje nedoličnog ponašanja (misconduct) ili krivičnog dela, zaštita uzbunjivača

392. Zaposleni u Policijskom inspektoratu Kosova obavezni su da prijave svaku sumnju na nesavesno postupanje koje se odnosi na korupciju, kao i povrede dužnosti ili Kodeksa etike za zaposlene u PIK, Administrativnog uputstva (MUP) br. 16/2015 za utvrđivanje prekršaja, disciplinske mere i postupke za zaposlene u PIK, kao i Krivičnog zakonika. Takve prijave se obično upućuju neposrednom pretpostavljenom ili nadležnom tužilaštvu.

393. PIK izveštava da su u proteklih pet godina disciplinske mere preduzete protiv 11 lica zbog kršenja etike, uključujući i neprijavljivanje korupcije ili povrede discipline, što je za rezultat imalo usmene i pismene opomene, kao i suspenziju u jednom slučaju.

394. Kosovska policija (uključujući i Graničnu policiju) svesna je problema koji se mogu javiti kada se neki slučaj prijavi neposrednom pretpostavljenom, za koga takođe postoji sumnja da je umešan u nezakonite radnje. Sistem je dovoljno fleksibilan da se nosi s takvim slučajevima, a primeri su predočeni Timu za ocenu.

395. Kada se radi o istrazi krivičnog dela koje je počinio policijski službenik ili druga lica na delikatnim položajima u smislu izvršenja (sudije i tužioci, na primer), KP odlučno tvrdi da za takve slučajeve postoje delotvorne procedure. Slučajevi u kojima je policijski službenik pod istragom upućuju se PIK. Evaluacioni tim je upućen na izvestan broj slučajeva u kojima su visoki policijski funkcioneri ili sudije – uključujući i predsednika jednog apelacionog suda - bili pod istragom ili tuženi. Kada su u pitanju tužioci, međutim, pokazalo se da je teško dobiti informacije o ishodu disciplinskih žalbi protiv njih, kao i da disciplinski postupci protiv tužilaca nisu transparentni.

396. Brojna su pitanja koja se odnose na delotvornost aktuelnog zakona o zaštiti uzbunjivača (Zakon br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača). S druge, pozitivnije strane, Kosovo zasluđuje pohvale, jer je jedna od prvih balkanskih slučajeva koja je uvela poseban zakon za zaštitu uzbunjivača. Iako su namere bile dobre, sadržaj zakona često je kritikovan kao nedelotvoran. Nije bilo slučaja kojim bi se moglo dokazati da zakon efikasno štiti uzbunjivače; štaviše, u nekoliko slučajeva su pokušaji zaštite neslavno propali.¹³⁴ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (2018-2022) ključna je za postojeći režim zaštite uzbunjivača, koji, kažu, gotovo i ne postoji. U Izveštaju o Kosovu za 2016, Evropska komisija navodi da taj zakon nije u skladu s međunarodnim standardima.¹³⁵ Zakon je ozbiljno kritikovan i u nekoliko nezavisnih izveštaja.¹³⁶

397. Vort i Dirmiši (Worth, Dyrmiši) smatraju da je opseg zakona vrlo širok, jer uključuje i javni i privatni sektor i dopušta široko polje nezakonskog delovanja i, navodno, štiti od osвете na radnom mestu, ali, isto tako, primećuju niz nedostataka – nije sasvim jasno, na primer, kako se prijavljivanje vrši, ni šta činiti ako je pretpostavljeni uzbunjivača uključen u istu nezakonitu radnju, zatim, sami mehanizmi za zaštitu od osвете, propust da se odredi javna institucija koja će primati prijave o nesavesnom postupanju van radnog mesta, neophodnost da uzbunjivač traži pravni lek na sudu, odsustvo kazni za nepridržavanje ovog zakona, kao i činjenica da se u definisanju uzbunjivača ne koristi kulturološki adekvatan termin u albanskom jeziku – onaj koji se trenutno koristi odgovara engleskoj reči „informant,” (potkazivač) i ima pejorativno značenje na albanskom. Uz ove nedostatke, izveštaj nevladine organizacije Levizija FOL navodi da zakonom nije jasno definisano šta čini nezakonitu radnju i ko su lica na koja se zakon odnosi, niti definiše jasne procese i adekvatne mere zaštite.

398. Osim toga, potrebno je dodati da zakon ne štiti anonimnost uzbunjivača u početnim fazama. Po ovom zakonu, uzbunjivač ne sme biti izložen kaznenim ili disciplinskim merama, ne sme biti otpušten ili suspendovan, niti izložen bilo kom obliku diskriminacije, a sud ima pravo da uzbunjivača vrati na radno mesto i dodeli mu otštetu. Iz teksta zakona je, međutim, nejasno kako će se to sprovesti u praksi. Pravni lek nakon godina provedenih na sudu svakako nije delotvorno pravno sredstvo. Ovaj zakon ne određuje lice koje će da sasluša prijavu uzbunjivača, već je uzbunjivač dužan da prijavi slučaj bilo kom zaposlenom ili pretpostavljenom. Lice koje primi prijavu ima obavezu da zaštiti anonimnost i integritet uzbunjivača, da ne bi bio izložen maltretiranju. Nametanje ove dužnosti svakom zaposlenom i rukovodiocu u zemlji podjednako je delotvorno kao i da nije dodeljena nikome.

¹³⁴ Slučajevi Tačija i Mehmetija naročito se pominju u oba nezavisna izveštaja na koja se autor poziva u ovoj tački.

¹³⁵ Evropska komisija, Izveštaj o Kosovu za 2016{COM(2016)715} str. 18

¹³⁶ Analiza zakona o zaštiti uzbunjivača na Kosovu, Lëvizja FOL, 2017; Worth & Dyrmiši Protecting Whistleblowers in Southeast Europe (Zaštita uzbunjivača u Jugoistočnoj Evropi), Regionalna antikorupcijska inicijativa, 2017.

399. Posle terenske posete Kosovu, Timu za ocenu je dostavljen novi predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji je Vlada usvojila kasnije, 12. juna 2018. Iako sveobuhvatna ocena teksta nije moguća, jasno je da se zakon bavi nizom pitanja koja su smatrana slabostima aktuelnog zakona. Napominje se da se reč "sinjalizues" koristi u tekstu na albanskom da označi uzbunjivača. Ta reč označava osobe koje šalju signal, a koristi se i u drugim albanskim zakonima. Ovom promenom rešena je jedna od najvećih zamerki na postojeći zakon. Predlog zakona ne iziskuje dobru veru uzbunjivača, ukoliko je data informacija tačna. Iako je Evropski sud za ljudska prava podržao kao razumne zakone u kojima je dobra namera preduslov, nejasno je da li sudska praksa zahteva da to obavezno i bude slučaj. Nije neuobičajeno za uzbunjivače da deluju s lošom namerom, ali da ipak daju tačne informacije. Pod uslovom da ovo ne bude razlog za stavljanje zakona van snage nakon usvajanja, odsustvo odredbe koja nalaže dobru nameru uzbunjivača može učiniti novi zakon delotvornijim.

400. Prema predlogu, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) predstavlja nadležno telo za spoljno uzbunjivanje u javnom sektoru, kao i odgovarajuće regulatorno telo sa sličnom ulogom u privatnom sektoru. U razmatranju načina na koji bi uzbunjivač mogao biti kažnjen za uzbunjivanje, pojam „štetne radnje“ dobio je šire značenje. Istina je, međutim, da pravna sredstva u slučaju štetnih radnji koje su manje ozbiljne od otkaza ne ispunjavaju očekivanja. Predlog zakona daje široku definiciju zaposlenja i pretpostavlja da je dostavljanje informacije u interesu javnosti, pri čemu je i jedno i drugo dobrodošlo. Sporno je, međutim, da li su sredstva pravne zaštite koja sud može da odredi adekvatna, naknadno obeštećenje naročito, možda daleko manje delotvoran pravni lek od mogućnosti da se poslodavcu zabrani vršenje štetne radnje. Poslodavcu se nameće niz dužnosti, koje nisu uvek praćene odredbama koje propisuju sankcije za neizvršenje. U zakonu ima i neobičnih rešenja – zašto bi, na primer, inicijativa koju uzbunjivač preduzima u odnosu na poslodavca morala biti opravdavana. Konačno, iako predložene zakonske promene predstavljaju korak u dobrom pravcu, nisu sva otvorena pitanja obrađena u dovoljnoj meri. Iz tog razloga, a zbog značaja pitanja koja novi zakon reguliše, neophodno je, nakon dovoljno dugog vremenskog perioda, proceniti da li zakon funkcioniše u praksi. U svetlu gorenavedenog, a imajući u vidu dalje analize na temelju ažuriranih informacija i razvoja događaja, **Evaluacioni tim preporučuje (i) da se usvoje adekvatne mere za zaštitu uzbunjivača koje će se odnositi i na Kosovsku policiju, uključujući i Graničnu policiju; (ii) obezbedi neophodna primena zaštitnih mera za uzbunjivače; i (iii) da se moduli o zaštiti uzbunjivača integrišu u postojeće i buduće programe obuke.**

Sredstva pravne zaštite za širu javnost

401. Građani mogu uložiti žalbu Policijskom inspektoratu lično, preko predstavnika, telefonom (uključujući i besplatne linije), elektronskim putem ili poštom, a žalba može biti i anonimna. Žalba koja otvara sumnju da je počinjena povreda discipline razmatra se u okviru inspektorata, dok se žalbe koje pobuđuju sumnju na krivično delo upućuju tužilaštvu. PIK se uključio u kampanje za informisanje građana o žalbenoj proceduri. Kada je u pitanju KP (uključujući i GP), žalbe se upućuju Policijskom inspektoratu, državnom tužilaštvu ili zaštitniku građana.

402. U cilju sprečavanja korupcije, procedura rešavanja građanskih žalbi protiv policije upućenih PIK, ista je kao i za žalbe upućene policiji. Svi policijski službenici su dužni da prime žalbu građanina, nezavisno od toga gde su upućene, i moraju ih u roku od pet dana proslediti Policijskom inspektoratu, gde će biti zavedene i razmotrene. PIK procenjuje da li se one odnose na krivična dela, i takve žalbe se upućuju nadležnom tužilaštvu. Ako se utvrdi da žalba potpada pod nadležnost PIK u smislu disciplinske istrage, njom se bavi PIK.

Izvršenje i sankcije

Disciplinski postupci

403. Sankcije su predviđene Administrativnim uputstvom Ministarstva unutrašnjih poslova br. 16/2015 o utvrđivanju prekršaja, disciplinskih mera i postupaka za zaposlene u Policijskom inspektoratu Kosova za kršenje pravila ponašanja, pravila koja se odnose na sukob interesa, uz odgovarajuće zabrane, ograničenja i elemente prijave predviđene zakonima i Etičkim kodeksom inspektorata. Sankcije za kršenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa (ZSSI) uključuju novčane kazne, kao i ograničenja na vršenje funkcije u trajanju do dve godine. Sankcije predviđene ovim administrativnim uputstvom uključuju usmenu i pismenu opomenu, kao i smanjenje plate u kraćem vremenskom periodu, kada se radi o manjim disciplinskim prekršajima, dok se za ozbiljne povrede predviđa prekid radnog odnosa, sniženje čina ili premeštaj. Dopunske

mere su medicinsko ili psihološko savetovanje, zabrana korišćenja vozila inspektorata u trajanju do jedne godine, administrativni premeštaj i obavezna obuka.

404. Disciplinske prekršaje razmatra i istražuje ili neposredni rukovodilac (u slučaju manjeg disciplinskog prekršaja), ili Disciplinski istražni tim i Disciplinska komisija (kada se radi o ozbiljnim disciplinskim prestupima). Disciplinski istražni tim i Disciplinsku komisiju formira izvršni direktor.

405. Odluke donete u disciplinskom postupku evidentira i arhivira Sektor ljudskih resorsa u roku od tri radna dana od datuma kad je odluka doneta. Žalba na odluku se u slučaju manjih disciplinskih prekršaja upućuje izvršnom direktoru, a u slučaju krupnijih povreda discipline, Komisiji za žalbe, koju izvršni direktor formira od slučaja do slučaja.

406. Statistički podaci nalaze se u prethodnom tekstu, tačke 286 i 412 (Granična policija), kao i tačke 288 i 409-411 (Polijski inspektorat Kosova). Statistički podaci o disciplinskim postupcima i merama u okviru KP ne postoje (tačka 283).

Krivični postupci

407. Krivični zakonik Kosova sadrži niz krivičnih dela koja mogu počiniti službena lica. Član 120 Krivičnog zakonika definiše službeno lice kao 1) lice izabrano ili postavljeno u državni organ; 2) ovlašćeno lice u državnom organu, poslovnoj organizaciji ili drugom pravnom licu, ako u skladu sa zakonom, ili drugom odredbom usvojenom u skladu sa zakonom, vrši javnu funkciju; ili 3) lice koje vrši posebne javne dužnosti, na osnovu zakonskih ovlašćenja. Ova definicija pokriva svakog člana KP. Prekršaji u pitanju su pasivno podmićivanje, predviđeno članom 428, koji propisuje da krivično delo čini svako „službeno lice koje zatraži ili primi, neposredno ili posredno, nepripadajući poklon ili korist za sebe ili drugo lice, ili koje prihvati ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi, da bi delovalo ili propustilo da deluje u skladu sa (ili nasuport) svojim dužnostima“. Član 429 definiše krivično delo aktivnog podmićivanja. Član 433 definiše kao krivično delo odavanje službene tajne, koje podrazumeva da se informacija koja se smatra službenom tajnom, neovlašćeno saopšti, pošalje ili na drugi način učini dostupnom drugom licu. Član 422 proglašava zakonski kažnjivim zloupotrebu resursa od strane javnog funkcionera.

408. U skladu sa Krivičnim zakonikom, aktivno i pasivno podmićivanje odnosi se na isplatu ili poklon, izvršene ili obećane policijskom službeniku u svrhu korupcije. Evaluacioni tim nema informacija o tome da li je takvo delo ikada bilo istraženo ili procesuirano i ako jeste, da li je bilo evidentiranih osuda i kakve su kazne primenjene u tim slučajevima.

409. U tabeli se navode poznati ili dokazani slučajevi korupcije, ili drugog oblika nesavesnog postupanja organa reda (policijskih službenika i službenika Granične policije) u proteklih pet godina, uz izrečene sankcije.

Krivična istraga protiv policijskih službenika zbog krivični delova:	2013	2014	2015	2016	2017
Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja	35	48	39	39	32
Falsifikovanje službenog dokumenta	2	12	4	-	2
Primanje mita	9	10	11	13	6
Davanje mita	-	2	1	-	-
Trgovina uticajem	-	4	1	-	3
Odavanje službene tajne	1	4	2	2	2
Pronevera na dužnosti	2	1	2	1	-
Prevara na dužnosti	-	1	2	-	-
Sukob interesa	-	1	-	-	-
Ukupno	49	83	62	55	45

Izvor: Policijski inspektorat Kosova, godišnji izveštaji u periodu od 2013. do 2017.

410. Ukupno 148 funkcionera policije bilo je pod istragom u periodu između 2013. i 2017. Zaključene su istrage protiv 107 funkcionera, dok su istrage i disciplinski postupak protiv njih 38 u toku. Po zaključenju istrage, od 110 funkcionera, disciplinska mera otkaza izrečena je u 77 slučajeva, 27 slučajeva proglašeno je neosnovanim, a šest je prekinuto zbog smrti, penzionisanja ili otkaza.

411. U Policijskom inspektoratu nijedan funkcioner nije osumnjičen za korupciju. Kada se radi o disciplinskim prekršajima, bilo je 11 slučajeva, listom manjih.

412. Slučajevima u Graničnoj policiji bavi se PIK. U proteklih pet godina, 35 slučajeva korupcije prosleđeno je nadležnim organima. Nejasno je, međutim, koliko ih je upućeno tužilaštvu, u koliko slučajeva je preduzeto krivično gonjenje i za koje prestupe, a koliko se završilo disciplinskim postupkom.

413. U cilju informisanja javnosti o sankcijama i merama preduzetim u slučajevima vezanim za korupciju, PIK objavljuje saopštenja za štampu, ukratko izlažući okolnosti, sumnju i administrativne mere koje su sprovedene. Što se tiče Granične policije, samo statistički podaci su dostupni javnosti, a detaljnije informacije se mogu tražiti na osnovu Zakona br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima.

Imunitet i ostale proceduralne privilegije

414. PIK i Kosovska policija (uključujući Graničnu policiju) ne uživaju imunitet, niti druge proceduralne privilegije.

B. Organi za zaštitu pravnog poretka – Carina

Organizacija i odgovornost Kosovske carine

Kosovska carina, opšti pregled

415. Carinska služba Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UMNIK), osnovana avgusta 1999, postaje Kosovska carina (KC) 12. decembra 2008, nakon usvajanja Zakonika o carini i akcizama Kosova¹³⁷ 10. novembra 2008.

416. KC ima široku misiju, definisanu ovim zakonikom i pripadajućim Operativnim strateškim okvirom. Iako joj Vlada Kosova može dodeliti nove zadatke, misija KC¹³⁸ može se sažeti u dve osnovne kategorije: (i) doprinos jačanju kosovske privrede prikupljanjem uvoznih dažbina (carinske dažbine, porez na dodatu vrednost, akcize i druge poreze), kontrolom režima uvoza i izvoza, zaštitom robnih marki, vršenjem nadzora nad carinskim procedurama koje utiču na privredu i preciznim statističkim podacima o spoljnoj trgovini (uvozu i izvozu); i (ii) doprinos bezbednosti sprečavanjem i borbom protiv kriminala na granicama, uključujući tu krijumčarenje droge, oružja, eksplozivnih materija i druge zabranjene robe, kao i izbegavanje plaćanja poreza. KC prikupi gotovo 65% prihoda Konsolidovanog budžeta Kosova.

417. Na čelu KC je generalni direktor, koga imenuje premijer, na predlog ministra finansija i preporuku komisije za odabir, koju formira ministar. Generalni direktor odgovara ministru finansija, a Vlada je ovlašćena da ga smeni, suspenduje i ponovo imenuje.

418. KC čini sedam carinskih direkcija, koje pokrivaju sedam regiona (Priština, Podujevo, Uroševac, Prizren, Mitrovica, Peć i Gnjilane), 22 ispostave i 49 jedinica.

419. U hijerarhijskoj strukturi KC, ispod generalnog direktora nalaze se Interna kancelarija za reviziju (IKR), Kancelarija za strateško planiranje i inovacije (KSPI), Kabinet generalnog direktora, koga čine Odeljenje za međunarodnu saradnju i integraciju (OMSI), Pravna služba (PS), Sektor za savetovanje i procedure (SSP), Sektor za kontrolu odluka (SKO), Sektor za zastupanja (SZ), Sektor za profesionalne standarde (SPS), Sektor za opšte upravljanje kvalitetom (SOUK), Sektor za odnose s javnošću (SOJ) i Sektor za podršku generalnom direktoru (SPGD).

420. Osim struktura podređenih generalnom direktoru, Kosovska carina se sastoji od četiri jedinice, kako je propisano Administrativnim uputstvom br. 39/2017. Dve jedinice od manjeg značaja su Direkcija za akcize i procedure i Direkcija za zajedničke službe, a dve su značajnije:

- Direkcija za operacije i granice (DOG) koja se sastoji od sledećih odeljenja: Odeljenje za podršku OBD (OPDOG), regionalna odeljenja DOG uspostavljena u 7 odseka koji imaju jedan ili više graničnih prelaza (GP) i jednu ili više Internih carinskih kancelarija (ICK), Pomoćno odeljenje za operacije i granice (POOG) koje obuhvata Sektor za prijem (SP), Sektor za integrisano upravljanje granicom (SIUG), Sektor za Nacionalni sektor za upravljanje granicom (SNSUG), Zajednička jedinica za obaveštajnu delatnost i analizu rizika (ZJODAR). Regionalne carinske službe OBD-a (RCD) osnovane su u 7 regiona koji imaju jednu ili više kancelarija carinskog graničnog prelaza (KCP) i jednu ili više unutrašnjih carinskih službi (UCS).

- Direkcija za izvršenje (DI), koja uključuje Odeljenje za operacije i istrage (OOI), a njega čine Sektor za kontrolu posle uvoza (SKPU), Sektor za borbu protiv krijumčarenja (SBPK), Sektor za istrage (SI), Sektor za prava intelektualne svojine (SPIS), Sektor za rizike i praćenje (SRP), Obaveštajni sektor (OS) i Sektor za carinske prekršaje (SKP).

421. Kosovsku carinu čini oko 583 carinska službenika (506 uniformisanih i 77 državnih službenika).

422. Jedno od ovlašćenja generalnog direktora je da predlaže direktore KC na preporuku Komisije za odabir, a kao rezultat internog procesa regrutovanja. Nisu svi carinski službenici državni službenici, već iz zapošljava KC u skadu sa odredbama Zakonika o carini i akcizama (u daljem tekstu: Zakonik).

¹³⁷ Zakonik o carini i akcizama Kosova br. 03/L-109 od 10. novembra 2009 (Službeni glasnik 43/2008), izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-099 (Službeni glasnik 14/2012), Zakon br. 04/L-115 (Službeni glasnik 25/2012) i Zakon br. 04/L-273 (Službeni glasnik 32/2014).

¹³⁸ <https://dogana.rks-qov.net/>

423. Generalni direktor uspostavlja pravila upravljanja KC i svim carinskim službenicima daje jasan mandat. On/ona putem administrativnog uputstva definiše granice njihovih nadležnosti i dužnosti. Generalni direktor može preneti svoja ovlašćenja na osobu koju imenuje, i evidentiraće svaku aktivnost sprovedenu na taj način.

424. KC je jedina institucija koja je ovlašćena za sprovođenje carinskih funkcija i zadataka koje joj Vlada dodeli.

425. Kada se radi o službenim finansijskim aktivnostima, KC odgovara Ministarstvu finansija. KC ni na koji način ne primenjuje sponzorstva iz privatnih finansijskih izvora.

426. KC tvrdi da je organizovana i efikasna organizacija, čija je odgovornost da obezbedi finansijsko pokriće za više od 50% godišnjeg budžeta Kosova. Za 2018. predviđeni su ukupni prihodi od 1.829 milijarde evra. Tim za ocenu je svestan činjenice da se ovaj izveštaj ne bavi efikasnošću operacija KC, ni značajem njenih rezultata. Ipak, TO je uzeo u obzir jedno novije istraživanje, koje je članica Svetske banke, Međunarodna finansijska korporacija (MFK),¹³⁹ objavila u martu 2017. U pitanju je takozvana studija merenja vremena (Time Release Study – TRS), koja predstavlja alat i metod za merenje učinka KC i njenih tela u kontekstu olakšavanja trgovine na granici. Ova studija omogućava merenje značajnih aspekata delotvornosti operativnih procedura koje sprovodi KC i druga regulatorna tela u standardnoj obradi uvoza, izvoza i tranzitnih operacija.

427. Analliza podataka prikupljenih tokom TRS pokazuje da nema značajnijih „uskih grla“ ili smetnji koji utiču na vreme trajanja carinskih postupaka. Svakako, mesta za poboljšanja ima, pa je ponuđen i niz preporuka koje bi trebalo razmotriti. Jedna od njih značajna je i za ovaj izveštaj, a tiče se potrebe da se uspostavi objedinjena primena politike i procedura tako što će se kontrolisati procedure na carinskim terminalima u unutrašnjosti, jer između njih postoji prilična neusklađenost kada se radi o vremenu koje je potrebno da se one sprovedu. Evaluacioni tim se poziva na studiju MFK ne samo zato što ta neusklađenost procedura dovodi do neefikasnosti, već i otvara prostor za nepropisne aktivnosti. Procedure bi trebalo da budu jasne i jedinstvene, a KC bi trebalo da preduzme korake da ih uskladi, kada god je to moguće.

Odnosi između carine, javnog tužioca i suda

428. U sprovođenju nadležnosti, odgovornosti i zadataka tokom istrage i otkrivanja krivičnih dela protiv KC, njeni službenici deluju kao sudska policija u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, a u tom svojstvu odgovaraju nadležnom tužiocu u sprovođenju posebnih istražnih aktivnosti u domenu svojih nadležnosti i prikupljanju dokaza, pružaju tužiocu podršku pri podizanju optužnice pred nadležnim sudom i sprovode zakonske naloge i uputstva javnog tužioca ili nadležnog sudije.

429. Tokom terenske posete, Timu za ocenu je rečeno da su odnosi sa javnim tužiocem veoma dobri. Iako nema posebnog javnog tužioca zaduženog za odnose sa KC, kontakti sa nadležnim oblasnim tužiocem su redovni. Odnos sa pravosuđem je formalnije prirode i uvek uključuje tužioca.

Saradnja sa centralnim i lokalnim organima uprave

430. KC je jedan od tri partnera u integrisanom upravljanju granicom (IUG). Ostala dva su Granična policija i Agencija za hranu i veterinu (tačka 259).

431. Na zahtev carinskog službenika, svi pripadnici KP dužni su da pomognu u sprovođenju zakona koji se odnosi na carinu, kao i svakog drugog zadatka dodeljenog KC.

432. Pored toga, KC saraduje s institucijama nadležnim za oblast bezbednosti i zaštite privrede, uključujući KP, Poresku upravu, nadležne ministre, centralne organe upravljanja i Finansijsku obaveštajnu jedinicu (FOJ), kada podnosi izveštaje o gotovinskim transakcijama, itd.

Saradnja sa zajednicom, u pogledu sprečavanja i borbe protiv kriminala i jačanja bezbednosti u svim zajednicama

433. Konsultativni savet deluje kao savetodavno telo od osnivanja, 2013. godine, a čine ga predstavnici Ministarstva finansija, Kosovske carine, Poreske uprave i poslovne zajednice, koju predstavljaju tri poslovna udruženja – Privredna komora Kosova, Američka privredna komora na

¹³⁹ <https://dogana.rks-qov.net/>

Studija je na spisku dokumenata koje je KC dostavila evaluacionom timu.

Kosovu i Poslovni savez Kosova. Konsultativni savet nastoji da unapredi održivi dijalog s poslovnom zajednicom o strateškim pitanjima, zajedničkim izazovima i reformama za unapređenje poslovnog okruženja, jačanju bezbednosti i sprečavanju i borbi protiv kriminala.

Pristup informacijama, poverljive informacije i zaštita podataka

434. Mediji i šira javnost imaju pristup svim finansijskim informacijama, izuzev onih za koje postoje zakonska ograničenja koja se odnose na pristup javnim dokumentima. Dok akteri koji traže informacije prolaze kroz određenu proceduru, sve relevantne informacije sa zvaničnim zaključcima postaju oficijelne čim okolnosti dozvole.

435. Regulatorni okvir je dostupan zaposlenima koji koriste elektronski sistem *Outlook*, kao i na sajtu KC. Ispostavlja se, ipak, da većina internih pravila, uključujući i administrativna uputstva, nije dostupna javnosti.

436. Dokumenta i važeći zakoni u oblasti carina dostupni su javnosti. KC objavljuje slučajeve vezane za korupciju, od suspenzije do otkaza. U ovoj oblasti, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, ili nadležne institucije, takođe mogu uključiti informacije koje dostavljaju odgovorna tela, o slučajevima i pojavama.

Poverenje javnosti u Kosovsku carinu

437. Studije o poverenju građana, koje je sproveo Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), pokazuju da je oktobra 2016. percepcija učestalosti krupne korupcije u KC bila 45.2%, da bi taj procenat pao na 22.7% oktobra 2017, i ponovo se uvećao na 39.1% juna 2018.¹⁴⁰

Sindikati i profesionalne organizacije

438. U KC sindikat postoji od 2009. Njihovi predstavnici navodno imaju pristup procedurama, uključujući i disciplinske postupke.

Politika borbe protiv korupcije i za unapređenje integriteta, regulatorni i institucionalni okvir

Politika borbe protiv korupcije i integriteta, izjava misije i etički principi

439. Antikoruptivna i strateška politika integriteta obuhvaćena je Strateškim planom Kosovske carine za period između 2016. i 2018.¹⁴¹ Pored toga, KC je imala aktivnu ulogu u razradi kosovske Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana uz nju za period od 2018. do 2022.

440. KC je posvećen unapređenju integriteta i najviših profesionalnih standarda za carinske službenike, poboljšavajući mehanizme i metode za prevenciju, istragu i otkrivanje korupcije. U tom smislu, Cilj br. 6 Strateškog plana za period od 2016. do 2018. jeste poboljšanje etike u carinskoj službi, kao i sprečavanje korupcije i sukoba interesa. U tom smislu, strateški zadaci za postizanje tog cilja, između ostalog, uključuju poboljšanje mehanizama i sredstava za sprečavanje, otkrivanje i istragu korupcije. Smanjenje prostora za korupciju i jači integritet postižu se kontinuiranom i doslednom primenom antikorupcijskih mera, zajedničkim aktivnostima na svim nivoima uprave, kao i boljim učinkom carinske službe. Uz to, KC će dodatno unapediti program za razvoj i propagiranje integriteta putem usklađenog plana aktivnosti, uključujući i edukativne mere. Naglasak će biti na periodičnim kontrolnim mehanizmima za otkrivanje i sprečavanje korupcije u KC, i na doslednoj primeni disciplinskih i drugih mera.

441. Dalje, Strateškim planom predviđa se i jačanje svesti o posledicama korupcije, kao i potvrda stava nulte tolerancije prema korupciji u odnosu Kosovske carine prema građanima,, nevladine organizacije, medije i privatni sektor. To iziskuje izgradnju otvorenog i transparentnog odnosa sa zainteresovanim stranama, kao i da se informacije proprate pravovremeno, a korisnicima carinskih usluga pruži podrška kada su u pitanju njihova prava i obaveze. Primena Strateškog i Akcionog Plana biće periodično praćena, uz redovne tromesečne izveštaje.

442. Strateški plan se bavi i potrebom sprečavanja i otkrivanja sukoba interesa, što je razmatrano u delu o konfliktu interesa (tačke 483-484 u daljem tekstu).

¹⁴⁰ Za dodatne informacije videti www.ks.undp.org

¹⁴¹ <https://dogana.rks-qov.net/>

443. Tokom terenske posete, Evaluacioni tim je sa sagovornicima iz Kosovske carine razgovarao o naporima ove institucije da spreči i bori se protiv korupcije, i bio vrlo zadovoljan celovitom, strogom politikom, mehanizmima i merama da se obezbedi delotvornost. Poslednji kvartalni izveštaj iz 2017. o primeni Akcionog plana prikazuje praćenje i procenu predviđenih mera u oblasti prevencije i otkrivanja sukoba interesa, korupcije i zloupotrebe službenog položaja u vršenju dužnosti carinskog službenika. Akcioni plan Kosovske Strategije za borbu protiv korupcije (2018-2022) predviđa skup mera od značaja za carinske službe, koje, između ostalog, uključuju jačanje interne kontrole, jačanje ljudskih resursa i kapaciteta u domenu etike, borbe protiv korupcije, forenzičkog računovodstva, istraga pronevere, upravljanja mehanizmima ulaznih informacija (bezbedna telefonska linija, kutija za žalbe), međuagencijski mehanizmi, jačanje svesti i podsticanje prijavljivanja korupcije i ostalih vidova nesavesnog postupanja. Podsticaja, jasno, ne nedostaje, ali Evaluacioni tim snažno ohrabruje KC da nastavi napore u sprečavanju korupcije i u narednom Strateškom planu za period od 2019. do 2021, kome prethodi verodostojan pregled uspešnih aktivnosti sprovedenih u okviru aktuelnog plana, kao i ciljeva koje je tek potrebno ispuniti.

Kodeks etike

444. Nakon osnivanja, KC je sačinila i usvojila Kodeks ponašanja za carinske službenike br. 71/2009. Kodeksom se regulišu zakonska pitanja, pitanja neutralnosti, profesionalnih standarda i odgovornosti carinskih službenika; primanje poklona, sukob interesa, itd. Kodeks je interni propis koji je obavezujući i primenjuje ga svaki pripadnik službe. Novozaposleni službenici potpisuju izjavu kojom prihvataju primenu ovog kodeksa. Kršenje odredbi Kodeksa ponašanja za carinske službenike povlači za sobom disciplinske posledice i sudski postupak. Sektor za profesionalne standarde (SPS), koji odgovara neposredno generalnom direktoru, nadzire primenu ovog kodeksa i odgovoran je za sprovođenje disciplinskog postupka na upravnom nivou. Istražni sektor sprovodi krivično gonjenje na osnovu ovlašćenja koje ima u skladu sa Kodeksom ponašanja za carinske službenike, Krivičnog zakonika (član 120, stav 18) i Zakonika o krivičnom postupku (član 19, stav 1.1). Za sve slučajeve koji su predmet istrage pod nadležnošću tužilaštva, ovaj sektor izveštava SPS nakon podnošenja krivične prijave i podizanja optužnice, tako da se sa carinskim službenicima postupa na upravnom nivou.

445. Primeri u tabeli ispod prikazuju slučajeve rešavane u upravnom i krivičnom postupku.

Aktivnosti	2013	2014	2015	2016	2017
Slučajevi prijavljeni tužilaštvu	7	10	5	4	4
Slučajevi prijavljeni policiji	2	0	2	0	1
Otpuštanje s posla	1	1	0	4	1
Suspenzija	0	17	1	10	3
Slučajevi istraženi u okviru SPS	22	42	29	22	19
Ukupan broj disciplinskih mera	10	61	57	32	35

446. Tabela pokazuje jak porast u broju disciplinskih mera od 2014. do 2016, ali i značajan pad prošle godine.¹⁴² Tokom terenske posete, sagovornici iz KC su objasnili članovima Evaluacionog tima da su carinski službenici svesni ogromnog rizika da budu otkriveni ukoliko su umešani u situaciju nesavesnog postupanja. Nivo izvršenja je visok i stalan, tako da posle 2015. i 2016. preduzete mere odvraćaju zaposlene od aktivnosti povezanih s korupcijom.

447. TO pozitivno gleda na rezultate postignute do sada i ohrabruje KC da zadrži isti stav. Ukoliko se s politikom odvracanja nastavi s nesmanjenim intenzitetom i u narednim godinama, može se očekivati da će se važna i očigledna ideja integriteta i ispravnog ponašanja ukoreniti u svesti svih službenika KC.

Upravljanje rizicima u domenima korupcije

448. Analiza podataka temelji se na statističkim podacima koje dostavljaju Sektor za upravljanje kvalitetom, obaveštajni i istražni sektori, kao i na osnovu slučajeva, broja slučajeva,

¹⁴² Priroda prekršaja u 19 slučajeva koji su bili predmet istrage 2017: sumnja na nesavesno postupanje (2), povreda radne obaveze (10), podmićivanje (1), neprofesionalno ponašanje (3), gubitak carinske imovine (2) i neprijavlivanje imovine (1).

vrste prekršaja itd. Statistički podaci o slučajevima disciplinskih i krivičnih postupaka govore da su regionalne direkcije više izložene riziku, pa je na ovom nivou više rotacija. Upravljanje rizikom se vrši putem terenskih inspekcija i kontinuiranih kontrola zaposlenih i sistema. Delotvornost se procenjuje na osnovu rezultata terenskih kontrola. Evaluacioni tim zaključuje da su naponi KC u borbi protiv korupcije zadivljujući i stalni. Na graničnim prelazima se kontroliše 18% robe i 50% dokumenata. Odabir se vrši na osnovu porekla, vrste robe, vrednosti, fiskalne politike i podataka o prevoznikom preduzeću, a vrše ga carinski analitičari rizika, pod nadzorom uprave za upravljanje rizicima. Testovi integriteta nisu deo sistema kontrole, ali mogu biti primenjeni u slučaju sumnje na nesavesno postupanje, po ovlašćenju nadležnog sudije.

Upravljanje tajnim operacijama i kontakti s potkazivačima i svedocima

449. Osim u jednom slučaju, prakse s uzbunjivanjem nema. Pre dve godine, interni uzbunjivač žalio se na svog pretpostavljenog. Istraga je obavljena, ali nije bilo čvrstih dokaza. Nije podignuta optužnica, niti je bilo administrativnih sankcija, ali je osumnjičeni službenik premešten u drugi region.

450. Evaluacioni tim je iznenađen što se uzbunjivanje gotovo i ne koristi, iako je u službama podložnim korupciji, poput graničnih prelaza i carine, iskušenja napretek. Pogrešna percepcija lojalnosti, ali i činjenica da je delotvorna zaštita uzbunjivača neizvesna, jesu važna pitanja koja sprečavaju kolege da prijave sumnjivo ponašanje u službi. Aktuelni Zakon br. 04/L-043 o zaštiti potkazivača garantuje anonimnost uzbunjivača, što je svakako neophodna odredba, ali ono što brine Evaluacioni tim jesu rizici koje nosi anonimna informacija, jer dostavljanje iste može biti vođeno neprimerenim motivima. Solidna zaštita je, naravno, neophodna, ali najvažnija je ispravna ideja lojalnosti. Svi zaposleni moraju biti svesni činjenice da je u pitanjima korupcije i integriteta koja se odnose na kolegu, lojalnost prema organizaciji, a ne pojedincu u kolektivu, standard za delovanje. Evaluacioni tim je saznao da u KC postoji mehanizam za podsticanje uzbunjivanja od strane carinskih službenika, uključujući i Centar za integrisano upravljanje granicom.

451. Vlada je opsežniji predlog Zakona o zaštiti uzbunjivača usvojila 12. juna 2018.¹⁴³ Novi zakon detaljnije definiše konkretna pravila, između ostalog, ona koja se tiču prava i zaštite uzbunjivača, opisuje različite vrste uzbunjivanja, procedure uzbunjivanja i moguće pravosudne postupke u slučaju štetnih radnji.

Savetovanje, obuka i svest

452. Osim učešća u obuci koju obezbeđuju državni i međunarodni partneri, KC je započela sopstveni modul obuke za svoje službenike, pod nazivom „Mere u borbi protiv korupcije, Kodeks etike i ponašanja, sukob interesa, primena procedura i standarda“. Sadržaj novog programa obuke uključuje i sledeće naslove: „Sprečavanje korupcije i sukoba interesa“ i „Etika i kodeks ponašanja za carinske službenike“. Moduli su na albanskom i srpskom. Oni se ulgavnom sastoje od predavanja, interaktivnih sesija i grupnog rada. Ova specijalizovana obuka traje dva dana i odvija se četiri ili pet puta godišnje. Obuka je obavezna.

453. Od 2013. do 2017, više od 100 carinskih službenika učestvovalo je u različitim edukativnim aktivnostima koje su se bavile pitanjima etike i borbe protiv korupcije, osnovnim i naprednim antikorupcijskim programima obuke, kodeksom etike, sprečavanjem sukoba interesa, primenom procedura i standarda, kao i razvijanjem nove strategije za borbu protiv korupcije. Ove aktivnosti organizovali su različiti značajni akteri, poput Kosovskog instituta za javnu upravu, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Kosovskog instituta za pravosuđe, Ambasad SAD, Kosovske carine i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.

454. Kada se radi o različitim pravilima i procedurama koje moraju da slede u vršenju svoje misije, pripadnici organa zaštite pravnog poretka mogu potražiti savet profesionalnih carinskih sektora, kao što su sektor za savetovanje i zakonodavstvo, Sektor za profesionalne standarde, Odeljenje za ljudske resurse, liniju nadzora, itd. Izvan institucije, savet može dati KABPK, različita ministarstva koja se bave određenim pitanjima, Sudski savet, Tužilački savet, Agencija za zaštitu ličnih podataka, itd. Saveti ove vrste su neophodni zbog potreba i složenosti slučajeva, a naročito kada postoje promene u zakonima.

¹⁴³ Zakon br. 06/L-085 o zaštiti uzbunjivača usvojen 12. juna 2018 od Vlade, odobren od Skupštine u prvom razmatranju 23. jula 2018.

Regrutovanje, karijera i uslovi službe

Regrutovanje i prijem u radni odnos

455. Strukturu KC čine uniformisani javni i carinski službenici i državni službenici (prateće osoblje), čiji je radni odnos regulisan Zakonom o državnoj službi i podzakonskim aktima koji uređuju primenu ovog zakona.

456. Član 6 Zakonika o carini i akcizama i Glava IV Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika, nivoe u službi klasifikovali su kao funkcionalne nivoe/činoe. Strukturu zaposlenih čini šest nivoe, od N1/CS1 (carinski službenik) do N6/CS6 (direktor direkcije). Osnovni nivo je carinski kadet (CK), a najviši predstavlja generalni direktor (CS7).¹⁴⁴

457. U strukturi zaposlenih KC nema političkog imenitelja. Službenici ove institucije angažuju se ugovorom na neodređeno vreme za uniformisane javne službenike, uz izuzetak generalnog direktora, čiji mandat traje tri godine, uz mogućnost produženja.

458. Procedure regrutovanja utvrđene su na osnovu Zakonika o carini i akcizama br. 03/L-109, kao i Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika, Zakona br. 03/L-149 o državnoj službi, Uredbe br. 02/2010 o procedurama regrutacije u državnoj službi i Uredbe br. 21/2012 o napredovanju u karijeri državnih službenika. Nadležno telo/entitet za regrutovanje je generalni direktor, a regrutovanje se vrši putem javnog konkursa. Za administrativne aktivnosti u procesu regrutovanja zadužen je Odeljenje za ljudske resurse.

459. Od 2014. do 2017. KC nije sprovodio spoljnu proceduru regrutovanja za carinske službenike. Interna procedura sprovedena je 2017. za unapređenje u čin višeg carinika (CS2), u kojoj je učestvovalo 114 kandidata. Tom prilikom, 98 carinskih službenika bilo je unapređeno u više carinike (CO2), 71 muškarac i 27 žena. U istom periodu, devet državnih službenika regrutovano je spolja.

460. Član 4, stav 1.7 Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika propisuje da se regrutovanje, odabir, prijem, unapređenje i dodelivanje dužnosti u okviru KC vrši isključivo u okviru odobrenih, otvorenih i konkurentnih procedura, koje se temelje na objektivnim radnim kriterijumima zasnovanih na principu zasluga. Kada se radi o državnim službenicima, ovaj princip je definisan Zakonom o državnoj službi br. 03/L-149.

461. Kriterijum odabira za carinske službenike sledi odredbe Zakona o radu br. 03/L-212 i član 11 Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika, koji u procesu regrutovanja obezbeđuju jednake mogućnosti za oba pola (žene i muškarce).

462. U skladu sa važećim pravnim aktima i aktuelnom praksom, nije se dogodilo da generalni direktor odbije kandidata koga je predložila komisija za odabir, bez obrazloženja i potkrepljenih razloga. Kandidati, pri tom, imaju pravo na pravno sredstvo u svim fazama regrutovanja.

463. Član 25 Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika propisuje proces provere koji se sprovodi da bi se uvrđilo da je kandidat odabran po činu podoban za carinsku službu. Proveravaju se podaci dostavljeni u prijavi za dato radno mesto, odgovarajuća priložena dokumentacija, podaci koji povezuju kandidata s kriminalnim radnjama, antisocijalnim ponašanjem ili drugim aktivnostima koje su u suprotnosti sa Kodeksom ponašanja za carinske službenike ili važećim zakonima.

464. Disciplinski i krivični dosijeji se proveravaju da bi se ocenio integritet zaposlenih. Komisija zadužena za imenovanje, unapređenje, mobilnost ili otkaz carinskog službenika formira se u skladu sa sledećim administrativnim uputstvima:

- Administrativno uputstvo br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika (Član 16 o odborima za izbor);
- Administrativno uputstvo br. 16/2015 o disciplinskom postupku (član 12 o disciplinskoj komisiji); i

¹⁴⁴ N2/CS2 – viši carinik, N3/CS3 – vođa tima/šef jedinice/carinski ekspert, N4/CS4 – šef sektora/ispostave/odseka, N5/CS5 – šef odeljenja.

- Administrativno uputstvo br. 18/2015 o žalbenoj proceduri (član 7 o komisiji za žalbe).

465. Na osnovu navedenih odredbi ovih akata, neophodno je da komisije čine kvalifikovani, profesionalni i pouzdani službenici sa jakim integritetom, koji nisu predmet nespojivosti funkcija ili sukoba interesa sa stranama u datom postupku, niti su im prethodno izrečene disciplinske mere. Integritet zaposlenih ocenjuju njihovi pretpostavljeni, čija je dužnost da prijave sve potencijalne povrede propisa. Isto tako, Sektor za profesionalne standarde razmatra potencijalne žalbe strana u postupku.

466. Testiranje integriteta kako sistema tako i zaposlenih sprovodi se putem ad hok inspekcija.

Procena učinka i unapređenje u viši čin

467. Procena učinka svih carinskih službenika predstavlja vrlo važan radni alat u upravljanju, koji omogućava da se ocene zaposleni, razmotre potrebe obuke i planira adekvatan razvoj carinske službe i zaposlenih, uključujući i njihovo napredovanje u službi. Do 2016. procena učinka sprovedena je jednom u šest meseci, a od 2017. sprovodi se jednom godišnje.¹⁴⁵ U slučaju bilo kakve sumnje ili na osnovu prethodne informacije, procena učinka za kandidate u organima za zaštitu pravnog poretka se revidira.

468. Procena učinka se reguliše shodno odredbama Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika (Glava X). Prema članu 75, rezultati procene učinka utiču na utvrđivanje potreba obuke, sposobnosti carinskog službenika za napredovanje u karijeri ili uslova za zasnivanje stalnog radnog odnosa nakon probnog rada, uslova za otkaz, premeštaj ili odsustvo s rada iz posebnih razloga. Pored toga, ishod procene učinka koristi se i za poboljšanje rezultata rada carinskih službenika. Isto tako, uzima se u obzir tokom disciplinskog postupka. Procenu učinka sprovodi neposredni pretpostavljeni zaposlenog, a proverava je kontrolor.

469. Carinski službenici koji se ne slažu sa konačnom ocenom kontrolora mogu svoje pisane primedbe dostaviti Odeljenju za ljudske resurse u roku od sedam kalendarskih dana od datuma kada je Izveštaj o proceni učinka potpisan od strane neposrednog pretpostavljenog i kontrolora. U svom zahtevu oni ukratko navode razloge za višu ocenu (član 81.4). Postoji i mogućnost revizije, koju vrši Komisija za žalbe. Što se civilnih državnih službenika tiče, njihovu žalbu razmatra Komisija za rešavanje sporova i žalbe

Godina	Ocene	Pol		Ukupan broj podnetih procena učinka ¹⁴⁶
		Ž	M	
2014	3	41	186	227
	4	64	213	272
	5	0	4	4
2015	3	27	91	118
	4	74	257	331
	5	1	2	3
2016	2		1	1
	3	25	124	149
	4	85	273	358
	5	1	9	10
2017	2	0	1	1
	3	37	127	164

¹⁴⁵ Osim kada je službenik na neplaćenom ili porodiljskom odsustvu, suspendovan, „na čekanju“ ili kada je u pitanju novi član kolektiva.

¹⁴⁶ Organi upravljanja su objasnili razliku između ukupnog broja procena učinka 2016. (518) i 2017. (494) time što su zaposleni bili na neplaćenom odsustvu, porodiljskom bolovanju ili privremeno udaljeni s posla, dok se procena učinka nije mogla sprovesti za novozaposlene.

Godina	Ocene	Pol		Ukupan broj podnetih procena učinka ¹⁴⁶
		Ž	M	
	4	85	236	321
	5	0	8	8

470. O unapređenju (putem internog konkursa), premeštaju i sniženju čina odlučuje generalni direktor, u skladu sa odredbama Zakonika o carini i akcizama br. 03/L-109, i Administrativnim uputstvom br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika (Glava VII).

Prestanak dužnosti i razrešenje s dužnosti

471. U skladu sa Administrativnim uputstvom br. 16/2015 o disciplinskom postupku, disciplinska komisija daje predlog utvrđivanja disciplinske odgovornosti i izriče disciplinske mere, koje, između ostalog, uključuju i degradaciju i prekid radnog odnosa. Preporuku disciplinske komisije odobrava generalni direktor.

472. Pravo na redovnu žalbu je dozvoljeno i regulisano pravnim odredbama u delu o regrutovanju i postavljenjima. Kada se radi o regrutovanju, napredovanju u karijeri, premeštaju i otkazu, u skladu sa Administrativnim uputstvom br. 18/2015 o žalbenoj proceduri, uniformisani carinski službenici imaju pravo da se preko Odeljenja za ljudske resurse žale komisiji za žalbe, koja je nadležna za razmatranje žalbi zaposlenih.

Politika rotacije i mobilnosti

473. Zaposleni su predmet redovnih rotacija u sistemu premeštaja, na osnovu potreba službe. Koristeći odgovarajuće službe, uprava KC obezbeđuje redovne inspekcije i prijavljivanje prekršaja i nepravilnosti u procesima rada.

474. Glava IX Administrativnog uputstva br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika uređuje pitanje premeštaja carinskih službenika. Na osnovu utvrđenih kriterijuma, u KC se primenjuju tri vrste premeštaja: 1. Premeštaj za potrebe KC; 2) Premeštaj na zahtev carinskih službenika i 3) Disciplinski premeštaj.

475. U skladu sa odredbama navedenim u ovom delu izveštaja, generalni direktor sprovodi premeštaje u skladu sa potrebama službe oi kriterijumima za premeštaj navedenim u članu 64 Administrativnog uputstva br. 37/2016. Pored toga, član 68 istog uputstva dopušta generalnom direktoru vrši premeštaj carinskih službenika koji su predmet istrage vezano za disciplinski prekršaj ili krivično delo, na preporuku njihovog direktora, sve do okončanja istrage.

476. Izbegavanje redovnog premeštaja: odredbe člana 71 Administrativnog uputstva 37/2016 nalažu carinskim službenicima da odmah, usmeno ili pismeno, prijave Sektoru za ljudske resurse svaki potencijalni sukob interesa, koji se može javiti nakon njihovog premeštaja. Službenici koji mogu biti izloženi takvom potencijalnom sukobu interesa, obavezno se premeštaju u drugu carinsku ispostavu ili sektor.

Plate i prinadležnosti

477. Mesečne plate uniformisanih carinskih službenika variraju u odnosu na rang i funkciju od 386 evra za carinske kadete do 1.773 evra za generalnog direktora.

478. Dodatne naknade za rizike posla i druge prinadležnosti regulisane su Administrativnim uputstvom br. 36/2016 o platama, dodacima i naknadama u KC. U slučaju da je carinski službenik na dopustu, ne može se primijeniti pravo na naknadu. Dodatne naknade i prinadležnosti prate se u skladu sa istim uputstvom.

479. Postojeće fiksne bruto mesečne naknade uključuju sledeće: za rizik (postoje tri nivoa ove naknade), od 107 do 191 evra, za IT (tri nivoa), od 200 do 500 evra; za vanredne radne sate (čuvarski posao, noćne smene, prekovremeni rad, rad vikendom i državnim praznicima) - 20%-50% osnovne plate po satu.

Sukob interesa

480. Sukob interesa definisan je Kodeksom ponašanja za carinske službenike (član 17).¹⁴⁷ Sukob interesa sprečava se istragama i rotacijama. Isto tako, službenici su obavezni da prijave sukob interesa čim se s njim susretnu. Odgovarajuće procedure za prijavljivanje interesa i ad hok sukoba interesa regulisani su Administrativnim uputstvom 71 / 2009 o Kodeksu ponašanja za carinske službenike (član 17) i Administrativno uputstvo br. 37/2016 o regulisanju radnih odnosa carinskih službenika (član 71). Pravila se odnose i na privatne interese, poslovne partnere, itd.

481. Sektor za profesionalne standarde i neposredni rukovodilac carinskog službenika obavezni su da razmotre izjave o potencijalnom sukobu interesa.

482. KC je do sada imala 10 slučajeva sukoba interesa. Sankcionisana su dva, oba prinudnim premeštajem.

483. U prethodno pomenutom Operativnom strateškom planu za period od 2016. do 2018. (tačka 440), jedan od šest glavnih strateških ciljeva tiče se efikasnog sprečavanja sukoba interesa. Glavni zadatak u sprečavanju sukoba interesa pri vršenju službenih dužnosti u KC jeste poboljšanje mehanizama i metoda da se sukob interesa spreči, prepozna i izbegne, tako što će se efikasno prepoznavati rizici, sprečavati potencijalni slučajevi i organizovati obuka zaposlenih na temu sukoba interesa.

484. Evaluacioni tim pozdravlja ovako jasan stav o sukobu interesa, uveren da KC vrlo ozbiljno shvata suštinu tog pitanja. Kako Strateški plan ističe ove godine, novi, za period od 2019. do 2021, koji je u pripremi, definisaće konkretne ciljeve, uslove i datume, prepoznajući lične zasluge zaposlenih koji su zaduženi da deluju u ovoj oblasti, da bi ovakav pristup borbi protiv korupcije i daljem unapređenju integriteta podigli na još konkretniji nivo ostvarenja.

Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

485. Određene ograničene ili zabranjene aktivnosti predviđene su u nekoliko podzakonskih akata, uključujući Administrativno uputstvo br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa carinskih službenika, Kodeks ponašanja za carinske službenike br. 71/2009, Administrativno uputstvo br. 70/2009 o prijavljivanju imovine i Administrativno uputstvo br. 06/2013 (član 6, stav 3).

Pokloni i gostoprimstvo

486. Zakoni koji regulišu primanje poklona javnih funkcionera razmatrani su u prethodnom tekstu (tačke 190-201). Odredbe Zakona o suzbijanju sukoba interesa, ZPPK i ZSSI, koje se odnose na poklone, primenjuju se na sve carinske službenike, jer su svi carinski službenici službena lica u značenju predviđenom ovim zakonima. U prethodnom tekstu postoji detaljno razmatranje tih zakona, kao i njihova primena na policiju, koja se, takođe, odnosi i na carinu.

487. Osim toga, član 12 Kodeksa ponašanja za carinske službenike br. 71/2009 reguliše primanje poklona, nagrada, gostoprimstva, kao i prihvatanje nižih cena za pripadnike KC. Po pravilu, carinskim službenicima je zabranjeno da prihvataju bilo kakve poklone i gostoprimstvo bilo koje vrste, osim (i) poklona koji nisu skupi, kao što su kravata, kalendar ili rokovnik, kao izraz odnosa uzajamnog poštovanja; (b) kada je odbijanje poklona kulturološka uvreda za darodavca; i (iii) kada se poklon daje javno, a odbijanje bi dovelo darodavca u neprijatnu situaciju. Carinski službenik obaveštava neposrednog rukovodioca o svakom ponuđenom ili prihvaćenom poklonu, zaradi, gostoprimstvu ili sniženoj ceni. Gostoprimstvo je dopušteno kada se odnosi na službene dužnosti (radna večera, na primer) ili letitimne funkcije reprezentacije (videti član 3, stav 5).

488. Uz ove odredbe, Kodeks etike za funkcionere Granične policije sadrži detaljne i konkretne odredbe o primanju poklona koje se odnose i na funkcionere policije i carine. Član 3 kaže da je funkcionerima GP strogo zabranjeno da primaju novac, nezavisno od iznosa, ili bilo koji vredan predmet. Član 12 navodi okolnosti pod kojima su pokloni i gostoprimstvo dopušteni – kada poklon nije skup, a odbijanje bi moglo predstavljati uvredu kulturološke prirode, kada se poklon daje na javnom skupu, pa bi odbijanje uvredilo davaoca i kada je gostoprimstvo vezano za zahteve službe, poput zvanične večere. U svim slučajevima, prihvaćen poklon mora odmah biti prijavljen neposrednom rukovodiocu.

¹⁴⁷ Administrativno uputstvo br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa za carinske službenike takođe sadrži odredbu o sukobu interesa (član 71).

Nespojivost, spoljne aktivnosti i finansijski interesi

489. Odredbe Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u razrešenju javne funkcije (ZSSI) u vezi sa zabranjenim radnjama (član 9 i zabranjenim radom (član 11) i prijavljivanjem privatnih interesa zvaničnika (član 17) važe i za sve carinske službenike. odnose se i na sve carinske službenike. Detaljno razmatranje ovog zakona (tačka 337) i njegove primene na policiju odnosi se i na carinu.

490. U skladu sa definicijama ZSSI, generalni direktor KC i direktori odeljenja KC su visoki funkcioneri, tako da se odredbe o nespojivosti s drugim funkcijama odnose i na njih. U tom kontekstu, videti prethodno detaljno razmatranje ovog zakona (tačka 352) i njegove primene na visoke funkcionere policije, koja se, takođe, odnosi i na visoke carinske funkcionere.

491. Član 4 Kodeksa ponašanja za carinske funkcionere bavi se pitanjima javnog interesa i političke nepristrasnosti. Od carinskih službenika se očekuje da deluju u skladu sa javnim interesom, da štite i podižu nivo kredibiliteta i obezbede visoke standarde službe, dok je aktivnost političkih partija, organizacija i udruženja zabranjena u KC. Članstvo u političkim organizacijama ne sme uticati na profesionalno ponašanje pri vršenju funkcija u okviru KC. Ono što se posebno zabranjuje carinskim službenicima jesu neprimereni komentari koji se odnose na politiku ili programe. Oni se moraju uzdržati od aktivnog učešća u političkim aktivnostima, odnosno, izbegavati učešće u bilo kojoj političkoj ili javnoj delatnosti kojom izlažu, ili se stiče utisak da izlažu riziku svoju nepristrasnost u vršenju funkcija.

492. Kodeks ponašanja za carinske službenike ih obavezuje da upravu ili Sektor za profesionalne standarde obaveste o svakom ponuđenom poklonu, zaradi, nagradi, gostoprimstvu i popustu na redovne cene (član 3, stav 3.5 i član 12); nagradi ili dobitku vezano za njihove zvanične dužnosti (član 16). Pored toga, ovaj kodeks carinskim službenicima zabranjuje ostvarivanje zarade koja je rezultat kupovine robe ili usluga iz javnih fondova (član 14); prihvatanje besplatnog putovanja za službene potrebe bez valjanog odobrenja kontrolora (član 15) i iziskuje prethodno odobrenje za dodatni, plaćeni posao (član 20).

493. Za gorenavedeno nema statističkih podataka, jer nema ni prijavljenih slučajeva ove vrste, s izuzetkom slučajeva sukoba interesa koji su prijavljeni i rešeni 2017. Baza podataka Sektora za profesionalne standarde je u programu *MS Access*, i dostupna je funkcionerima ovog sektora, a u hijerarhijskom redosledu može se proizvesti informacija o vrsti prekršaja, inicijatoru, uključenim licima, itd. Disciplinski prekršaji koji su istraženi i zaključeni 2017. uključuju jedan slučaj primanja mita, devet slučajeva nehata na radnom mestu, jedan slučaj težeg nehata, jedan slučaj neprofesionalnog ponašanja i dva slučaja zloupotrebe zvaničnog položaja.

Zloupotreba javnih sredstava

494. Zloupotreba javnih sredstava od strane službenog lica („službeno lice“ se odnosi na sve carinske službenike) predstavlja krivično delo zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja (član 422 Krivičnog zakonika). Član 422, stav 2.4 kaže da zloupotreba državne imovine, usluga, zaposlenih ili bilo čega od vrednosti u posedu funkcionera zbog funkcije ili radnog mesta predstavlja krivično delo.

495. U skladu sa članom 10 Kodeksa ponašanja br. 71/2009, carinskim službenicima je zabranjeno, osim uz namensko ovlašćenje, da koriste resurse i usluge KC za privatne potrebe ili korist (uključujući vozila i drugu opremu, kancelarijsku opremu, računare i softver, propusnice i službeni inventar, pečate i poštanske usluge).

Kontakti s trećim licima, zloupotreba poverljivih informacija

496. Odavanje službene tajne je krivično delo, u skladu sa članom 433 Krivičnog zakonika Kosova.

497. Odavanje poverljivih informacija zarad nepripadajuće koristi zabranjena je članom 9, ZSSI. Ovaj zakon, takođe, sadrži niz odredbi koje zabranjuju određene kontakte s trećim licima, uključujući i carinske službenike.

498. Prema članu 22 Kodeksa ponašanja za carinske službenike, carinski službenici imaju obavezu čuvanja poverljivih podataka za vreme radnog odnosa i nakon prestanka službenih dužnosti. Član 23 nalaže da funkcioneri KC ne prihvataju zahtev za potvrdu dokaza, informacije i sličnim uslugama bez prethodnog ovlašćenja. Ovo uključuje i zahteve nadležnih organa vlasti za

pružanje zvaničnih dokaza ili odavanje bilo koje informacije pred sudom, za potrebe kriminalističke istrage ili u drugom zvaničnom svojstvu.

499. Član 24 istog kodeksa ponašanja carinskim službenicima zabranjuje da kontaktiraju medije, ili s medijima komuniciraju, kao i da prihvate direktan poziv za učešće u radijskom ili televizijskom programu bez dozvoje generalnog direktora. Svaki takav direktan poziv upućuje se portparolu KC.

500. Carinskim službenicima je takođe potrebna dozvola generalnog direktora i za objavljivanje knjige, pisma, mejla ili članka, uključujući i objave na internetu, kao i za predavanje koje drže na temu svog rada ili aktivnosti KC.

501. Standardni operativni postupci (SOP) izrađuju se i analiziraju krajem godine, a odobravaju ga nadležni rukovodioci. Kada god je to potrebno nakon izmena i dopuna zakona i podzakonskih akata, SOP se revidiraju i ažuriraju pre kraja godine. Svaki pripadnik organa za zaštitu pravnog poretka obavezan je da pročita i potpiše SOP. Kontakt sa stranama se ostvaruje putem primljene informacije. Ovlašćenja za istražne radnje daju nadležni tužioci i sudovi. U ovoj fazi, prijavljivanje svedoka je obaveza koja se strogo poštuje.

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

502. Generalni direktor KC i direktori odeljenja KC su visoki službenici u smislu ZSSI, tako da se ograničenja nakon prestanka radnog odnosa, predviđena ovim zakonom, odnose i na njih. Režim ograničenja opisan u prethodnom tekstu (tačke 206-207 i 363-364) odnosi se na KC.

Primeri i statistički podaci

503. KC je prijavila sedam slučajeva korupcije i povrede službene dužnosti, koji su rezultirali otkazom i krivičnim gonjenjem (šest 2016. i jedan 2017). Jedna od slučajeva uključivao je organizovani kriminal/krijumčarenje. Svi počinioци bili su muškarci.

504. KC kaže da nema statističkih podataka o primanju poklona, vršenju spoljnih aktivnosti, privatnim finansijskim interesima, kontaktima s trećom stranom, zloupotrebama poverljivih informacija ili javnih sredstava, sekundarnom zaposlenju ili zaposlenju nakod prestanka dužnosti. Evaluacioni tim je obavešten da je razlog za to što takvih slučajeva nije ni bilo. **Preporuka Evaluacionog tima je da Kosovska carina nastavi da vodi računa o evidentiranju i prikupljanju statističkih podataka koji se odnose na kršenje disciplinskih i etičkih pravila za carinske službenike.**

Prijavljivanje imovine, prihoda, obaveza i interesa

Uslovi prijavljivanja

505. Generalni direktor KC i direktori carinskih odeljenja su visoki funkcioneri u značenju predviđenim Zakonom br. No. 04/L-050 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih funkcionera i prijavljivanju, poreklu i kontroli proklona za sve javne funkcionere (ZPPK), tako da se odedbe ovog zakona odnose na njih.

506. Odredbe člana 17 novog Zakona 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (ZSSI) koje se odnose na prijavljivanje privatnih interesa funkcionera takođe važe i za carinske službenike.

507. Redovno prijavljivanje imovine za sve carinske službenike predviđeno je Kodeksom ponašanja za carinske službenike br. 71/2009. Godišnje se dostavi oko 120 godišnjih prijava imovine, koje se svakodnevno proveravaju. Promene u imovini moraju se prijaviti u roku od 15 dana nakon što se dogode.

508. Zahtevi za deklaraciju su uključeni u Kodeks ponašanja za carinske službenike br. 71/2009 (članovi 18 i 21) i administrativno uputstvo br. 70/2009 o deklaraciji bogatstva i promeni imovine (tj. Članovima 5, 6, 12, 16 i 17). Za svaku promenu vrednosti od 2.000 evra ili više vrši se redovna deklaracija imovine. Carinski službenici moraju prijaviti pokretnu i nepokretnu imovinu, prihode, obaveze i kamate. Članovi porodice dužni su da prijave zajedničke interese, ali ne i isključivo njihove interese. Obrazac deklaracije mora biti popraćen odgovarajućim dokazima koji opravdavaju ili objašnjavaju nastale promjene.

509. Izjave sa podnose Sektoru za profesionalne standarde. Datoteke se fizički čuvaju i ne objavljuju .

510. Formula prijave posebno je sačinjen za tu vrstu prijave uključuje formular za godišnju prijavu, formular za redovnu prijavu promena koje se javljaju u imovini i formula za vandrednu prijavu.

Mehanizmi kontrole

511. Entiteti odgovorni za sprovođenje provere i kontrole utvrđeni su Kodeksom ponašanja za carinske službenike br. 71/2009 (član 25) i Administrativnim uputstvom br. 37/2016 o regulisanju radnog odnosa za carinske službenike.

512. Zasebnih statističkih podataka nema, jer su uključeni u informacije o opštim disciplinskim postupcima (tačka 445).

Nadzor i izvršenje

513. U okviru KC, svaka organizaciona jedinica jasno je definisana hijerarhijom i odgovornostima. Hijerarhijski redosled omogućava odgovornost za službeno delovanje i njegovu kontrolu, uz funkcionalne jedinice interne kontrole i obezbeđenja kvaliteta. Interna jedinica za reviziju pod direktnom je nadležnošću generalnog direktora, kao i Sektor za profesionalne standarde i inspekciju. Formiran je i opšti sektor obezbeđenja kvaliteta, s naglaskom na kontrolu kvaliteta u carinskim procedurama.

Interni nadzor i kontrola

514. Internu revizorsku procenu sproved interni revizor, Sektor za profesionalne standarde i Sektor opšteg upravljanja kvalitetom.

515. Kancelarija za internu reviziju trenutno upošljava tri službenika (obično u odnosu dve žene/jedan muškarac). U skladu sa Zakonom o internoj reviziji i odlukom Vlade, direktor Kancelarije za internu reviziju ima koeficijent 19.3, ekvivalentan koeficijentu koji ima generalni sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova, dok zaposleni u toj kancelariji imaju koeficijent 15, koji se ne razlikuje previše od koeficijenta direktora kancelarije.

516. Svi zaposleni u Kancelariji za internu reviziju sertifikovani su kao interni revizori od strane CIPFA – London (Međunarodni sertifikat za internu reviziju). Zakon br. 03/L-128 o internoj reviziji nalaže i kontinuirano profesionalno usavršavanje, tako da svi službenici ovog tela moraju imati 30 sati profesionalne obuke godišnje.

517. Šef Kancelarije za internu reviziju odgovara direktno generalnom direktoru KC, kako bi se očuvala nezavisnost predviđena zakonom. Kancelarija, takođe, odgovara i Komisiji za reviziju i Centralnoj jedinici za usklađivanje, koje su deo Ministarstva finansija.

518. Sektor za opšte upravljane kvalitetom takođe odgovara generalnom direktoru i sastoji se od sedmoro zaposlenih, obučenih za kontrolu kvaliteta, koji su nadležni za kontrolu, rade bez uticaja i imaju neograničen pristup kontroli carinske prakse i procedura.

519. Istrage se pokreću nakon interne prijave kontrolnih i inspekcijских tela, rukovodećih nadzornih organa, na osnovu obaveštajnih podataka, prijava građana ili medijskih izveštaja, itd. Zavisno od indikacija, sprovodi se procena o tome da li se navodna povreda dužnosti može kvalifikovati kao krivično delo ili disciplinski prekršaj. Na osnovu te procene odlučuje da li se postupak sprovodi na nivou profesionalnih standarda (kada postoje indicije da je u pitanju povreda dužnosti), ili na nivou kriminalističke istrage (kada se sumnja na krivično delo). U određenim slučajevima sprovodi se zajednička istraga, ali tada se obično obaveštava nadležni tužilac, a istragu sprovode kriminalističke službe.

520. Sprovode se sledeće antikorupcijske istražne radnje i disciplinske mere:

- Prikupljanje informacija koje vrše strane u Nacionalnom centru za integrisano upravljanje granicom;
- Razmena informacija na međunarodnom nivou o značaju, poreklu i verodostojnosti date dokumentacije;

- Delovanje Sektora za upravljanje kvalitetom, izveštaji regionalnih direkcija o disciplinskim prekršajima, uključujući korupciju;
- Disciplinska i krivična istraga svakog slučaja;
- Slučajevi ozbiljnih povreda discipline dostavljaju se disciplinskoj komisiji, koja generalnom direktoru može preporučiti meru otkaza kao jaču administrativnu meru;
- Povrede s elementima krivičnog dela istražuje Sektor za istrage KC;
- Dvostruka provera robe može se sprovesti na osnovu dobijene informacije i procene upravljanja rizikom;
- Naknadne kontrole posle dokumentarne sprovede se na osnovu prava prikupljanja dažbina i primene drugih mera u periodu od tri godine od datuma (nakon) uvoza robe;
- Primena standardnih formulara tokom različitih faza istrage u svim slučajevima;
- Terenske inspekcije sprovodi Sektor za profesionalne standarde s ciljem otkrivanja i prijavljivanja proceduralnih nedostataka, uz preporuke koje sadrže konkretne predloge delovanja, kako bi se izbegle manjkavosti u proceduri ili poboljšala efikasnost sistema;
- Upravljanje i kontrola prijava imovine u slučajevima koji pobuđuju sumnju.

521. Automatizovani sistem za carinske podatke ASYCUDA omogućava pun pristup carinskoj dokumentaciji i praćenje koraka u proceduri koje primenjuju carinski službenici, što pruža informacije o konkretnim aktivnostima, odnosno, odgovore na pitanja ko je proverio dokumentaciju, ko je pregledao robu ili ko je sproveo procenu.

522. Mehanizmi nadzora i istražnih radnji u KC su sledeći:

- SPS (Sektor za profesionalne standarde) je odgovoran za vođenje disciplinskog postupka, vođenje inspekcijskog postupka, kao i za slučajeve krivičnih djela. Nakon prijema žalbe, SPS analizira, evidentira i nastavlja sa administrativnim istragama. Ako postoje elementi kršenja, slučaj se prijavljuje za pokretanje disciplinskog postupka od strane komisije formirane u okviru KC
- Disciplinska komisija je ovlašćena da donese odluke na osnovu nalaza istrage. Ako rezultati istrage pokažu da je funkcioner počinio krivično delo, slučaj se upućuje tužilaštvu preko Sektora za istrage.

523. Sektor za profesionalne standarde je nadležan za prevenciju i istragu slučajeva korupcije na administrativnom nivou, dok je Sektor za istrage odgovoran za slučajeve koji iziskuju krivično gonjenje. Obaveštajni sektor prikuplja i obrađuje podatke i dostavlja ih ovim sektorima.

524. Sektor za profesionalne standarde direktno izvještava DG kako bi se izbegla mogućnost vršenja utjecaja od strane nositelja drugih rukovodećih pozicija ili političkog uticaja. Ima 4 zaposlena (3 žene i 1 muškarac). Finansir se i budžeta Kosova:

- a) Od zaposlenih u sektoru se očekuje da poznaju kosovske zakone i da imaju iskustva u naprednim antikorupcijskim istragama;
- b) Osnovna kvalifikacija za rad u ovom sektoru je da zaposleni nemaju ranijih disciplinskih prekršaja i da poseduju odgovarajuće istražne veštine, zasnovane na konkretnom iskustvu u oblasti KC;
- c) Njegovo osoblje je dobilo neophodnu stručnu obuku da adekvatno obavlja svoj posao. Obaveznu obuku na temu borbe protiv korupcije organizuju američka ambasada, Međunarodni kriminalističko-istražni program pomoći u obuci (International Criminal Investigative Training Assistance Program – ICITAP) i Vlada.
- d) Ova tela odgovaraju i generalnom direktoru i disciplinskim komisijama.
- e) Disciplinski organi sarađuju na osnovu procedura predviđenih Administrativnim uputstvom br. 15/2016 o disciplinskim procedurama u KC.

525. Izveštavanje na hijerarhijskom nivou ide do generalnog direktora, a u slučaju administrativnih prekršaja, obaveštava se i Sektor za profesionalne standarde. Istražni tim obuhvata 12 istražitelja (83% muškaraca i 17% žena). Svi istražitelji imaju ista zakonska ovlašćenja, jedino što se izveštavanje vrši na hijerarhijskoj osnovi. Obaveštajno osoblje čini devet službenika, koji su organizovani na terenskom nivou (četiri terenska obaveštajca, tri analitičara i dva službenika za vezu s drugim agencijama, kao što su Međunarodna jedinica za saradnju u

spvođenju zakona (International Law Enforcement Coordination Unit – ILECU) i Finansijska obaveštajna jedinica (FOJ).

Spoljni nadzor

526. Pored toga što je centralno telo pod nadležnošću Ministarstva finansija, KC je, isto tako, predmet nadzora Nacionalne kancelarije za reviziju, Skupštine, tužilaštva, sudova i Institucije zaštitnika građana.

Prijavljivanje povrede dužnosti ili krivičnog dela, zaštita uzbunjivača

527. Dužnost je carinskih službenika da prijave nesavesno postupanje u skladu sa Kodeksom ponašanja za carinske službenike i Administrativnim uputstvom Ministarstva unutrašnjih poslova br. 16/2015 za utvrđivanje prekršaja, disciplinskih mera i postupaka za službenike PIK. Svaki funkcioner dužan je da prijavi nepravilnosti.

528. KC primenjuje striktnu politiku koja se odnosi na disciplinu uopšte i posebno na slučajeve sumnje na podmićivanje. KC je uspostavio pravne instrumente da se bavi prijavljenim prekršajima bilo koje vrste. Izveštavanje se obezbeđuje putem telefonske linije koju vode uspostavljeni carinski službenici u Nacionalnom centru za integrisano upravljanje granicom. Osobama koje prijave nepravilnosti garantovana je tajnost identiteta, dok se svi izvještaji bez odlaganja dostavljaju relevantnim zvaničnicima.

529. Tokom 2017. bilo je 35 slučajeva navodnog nesavesnog postupanja, koji su okončani s tri suspenzije, jednim otkazom, sedam predotkaznih rešenja, šest disciplinskih premeštaja, šest finansijskih sankcija, osam usmenih opomena i četiri produžene suspenzije za slučajeve iz proteklih godina. Svi zvaničnici, bez izuzetka, imaju priliku da prijave nepravilne događaje i pritiske na njih da zanemare ili preduzmu bilo koju akciju koja nije legalna.

Pravna sredstva zaštite za širu javnost

530. Za javnost su otvorene posebne telefonske linije. Postoji i veb stranica, ali u nekim slučajevima se ispostavi da je, osim početne stranice, sadržaja ili vrlo malo, ili ga uopšte nema. Nema ni pristupa administrativnim aktima, disciplinskim propisima i kodeksima etike. Evaluacioni tim **preporučuje da Kosovska carina vodi računa o tome da joj je sajt ažuriran i da sadrži sve potrebne informacije da bi žalilac mogao da oceni ima li osnova za žalbu.**

Izvršenje i sankcije

531. Mehanizmi za sprovođenje su sledeći:

- Istrage carinskih istražitelja;
- Istrage Sektora za profesionalne standarde;
- Zajedničke istrage sa KABPK, kada su u pitanju slučajevi sukoba interesa.

Disciplinski postupak

532. Sankcije su predviđene Administrativnim uputstvom br. 15/2016 o disciplinskim postupcima, koji obuhvataju usmenu ili pismenu opomenu, sniženje čina, otpuštanje s posla, kao i sankcije koje se mogu sprovesti nakon osude za krivično delo. Mogućnost žalbe predviđena je Administrativnim uputstvom o žalbenoj procedure u KC.

533. Sistem žalbi je regulisan tako da svakom potencijalnom žaliocu omogućava da koristi pet specijalnih telefonskih linija, kojima se upravlja na nivou Centra za integrisano upravljanje granicom.

534. Sektor za profesionalne standarde odgovoran je za istragu žalbi. Ulaganje žalbe je besplatno. Žalbe se obrađuju u skladu sa Administrativnim uputstvom br. 15/2016 o disciplinskim postupcima. Građani se putem televizije i elektronskih medija neprekidno informišu o mogućnosti žalbe.

535. O odlukama o primenjenim merama obaveštava se dati carinski službenik i odgovarajući hijerarhijski nivoi, zatim Sektor za profesionalne standarde i kadrovska služba, ali one nisu dostupne javnosti.

Krivično gonjenje carinskih službenika

536. KC je prijavila sedam slučajeva korupcije i povreda službenih dužnosti, koji su rezultirali otkazom i krivičnim gonjenjem (tačka 445, tabela).

Imunitet i druge proceduralne privilegije

537. Carinski službenici ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja.

6. PREPORUKE

1. Sprečavanje korupcije u centralnim organima vlasti (najviše izvršne funkcije)

i. (i) Da se, transparentnosti radi, imena „političkih savetnika“ i „spoljnih političkih savetnika“, kao i imena neplaćenih savetnika u centralnim organima vlasti, objave na internetu, a kada se radi o poslednje dve kategorije, da informacije o njihovim osnovnim i dopunskim aktivnostima, uključujući i „ugovore po učinku“ koji se realizuju za centralne organe vlasti, kao i imena/nazive onih koji im obezbeđuju plate budu lako dostupne na internetu; i (ii) da se uspostave objektivni kriterijumi i transparentne procedure za imenovanje i funkcije političkih savetnika i pratećih službi (tačka 68);

ii. Da (i) kosovske vlasti razjasne postojeći pravni okvir, u kome se javljaju problemi jer nekoliko različitih zakona reguliše istu temu, čineći ga nekonzistentnim; i (ii) da se više pažnje posveti proceni resursa koji su potrebni za sprovođenje predloga zakona pre usvajanja, čime se olakšava njegova primena (tačka 100);

iii. Da potrebe koje Kosovska agencija za borbu protiv korupcije (KABPK) ima u smislu finansijskih i ljudskih resursa u oblasti sukoba interesa, prijave imovine i lobiranja, proceni nezavisno telo i da, zavisno od te procene, uvećanje tih resursa bude prioritet (tačka 105);

iv. Da se (i) razradi Kodeks ponašanja za NNIF, uključujući i spoljne političke savetnike; i (ii) da se u cilju delotvorne primene ovog kodeksa u praksi uspostavi efikasan mehanizam nadzora i sankcija, koji će uzeti u obzir specifičnu prirodu mandata u državnoj upravi (tačka 116);

v. (i) Da se razvije efikasan interni mehanizam za propagiranje i jačanje svesti o pitanjima integriteta koja se posebno odnose na NNIF (uključujući poverljivo savetovanje i redovnu obuku lica kojima su poverene najviše izvršne funkcije); (ii) Kosovska agencija za borbu protiv korupcije trebalo bi da dobije jasan mandat i vodeću ulogu u oblasti jačanja svesti; i (iii) da se obezbedi da tela odgovorna za obuku imaju adekvatan kapacitet za sprovođenje zadataka koji su im povereni u smislu jačanja svesti (tačka 127);

vi. Da se (i) uvedu detaljna pravila o interakcijama između NNIF s jedne strane, i lobista i drugih trećih strana koje nastoje da utiču na zakonodavne i druge aktivnosti organa vlasti s druge; i (ii) da se dovoljno informacija o svrsi tih kontakata obelodani, uključujući identitet lica s kojima (ili u čije ime) imaju sastanak/sastanke, kao i konkretnu temu razgovora (tačka 158);

vii. Da se preduzmu odgovarajuće mere i obezbedi delotvorni nadzor i sprovođenje novog zakona o sprečavanju sukoba interesa (tačka 186);

viii. (i) Da se usklade, izmene i dopune propisi o poklonima, da bi se izbegao sukob između zakona, a te odredbe uskladile sa standardima Saveta Evrope; (ii) da se obezbedi delotvoran nadzor nad obavezom prijavljivanja; i (iii) da registri poklona budu dostupni javnosti u cilju unapređenja transparentnosti (tačka 201);

ix. Da se preduzmu odgovarajuće mere i obezbedi delotvoran nadzor i sprovođenje ograničenja nakon prestanka radnog odnosa za sve visoke funkcionere (uključujući i NNIF), između ostalog i tako što će se uspostaviti delotvoran interni sistem nadzora u okviru Kosovske agencije za borbu protiv korupcije (tačka 207);

x. (i) Da se uvedu delotvorne, odvraćajne i proporcionalne sankcije za kršenja ZPPK; (ii) da se obezbedi, uz postojeće elemente arbitrarnosti, da svaki funkcioner s vremena na vreme prođe proveru; (iii) da se osigura da i ona imovina, koja je predmet određenog praga, a stečena je i likvidirana u periodu nakon prethodne

prijave, bude prijavljena; i (iv) da se sprovedu odgovarajuće mere i obezbedi delotvoran nadzor i sprovođenje zakona o prijavljivanju imovine za sve javne funkcionere na koje se odnosi, uključujući i spoljne političke savetnike (tačka 227).

2. Sprečavanje korupcije u organima javnog reda i mira

2.1 Kosovska PolICIJA

xi. Da se obezbedi obimno publikovanje i jednostavan pristup svim regulatornim i relevantnim dokumentima koji regulišu zadatke i aktivnosti Kosovske policije, ne kompromitujući njene operativne aktivnosti (tačka 266);

xii. (i) Da se nastavi s usavršavanjem konkretnih operativnih mehanizama s jasno definisanim merama i rokovima za njihovu primenu, pri čemu se u antikorupcijskim strateškim dokumentima jasno određuje ko su odgovorna lica; i (ii) da se suštinska pažnja posveti napretku u ostvarenju aktuelnih namera i planova u domenu integriteta i borbe protiv korupcije (tačka 276);

xiii. (i) Da se zajednički, objedinjen Kodeks etike primenjuje na sve pripadnike organa za zaštitu pravnog poretka angažovanih na integrisanom upravljanju granicom, uz posebne dodatne odredbe ukoliko je potrebno šire regulisati sukobe interesa i političke aktivnosti, obezbeđujući praktične smernice putem komentara s obrazloženjima i praktičnih primera na sve teme vezane za korupciju; (ii) da se obezbedi jasan i verodostojan mehanizam nadzora i sankcija; i (iii) da se razviju delotvorni interni mehanizmi za unapređenje i jačanje svesti o pitanjima integriteta za pripadnike organa reda angažovane na integrisanom upravljanju granicom (uključujući tu i poverljivo savetovanje i redovnu obuku) (tačka 287);

xiv. Da se za službenike policije zabrani primanje čak i manjih poklona, osim ako je priroda poklona takva da se to izričito dopušta Kodeksom ponašanja, ili je poklon odobrio viši policijski službenik (tačka 349);

xv. Da se od javnog funkcionera traži da prijavi prava intelektualne svojine, a on isključi iz odlučivanja o pitanjima javnog korišćenja stvari koja je predmet tih prava (tačka 355);

xvi. Da Vlada Kosova preispita delotvornost odredbi ZSSI koje se tiču sukoba interesa visokih funkcionera u slučajevima gde oni imaju vlasnički interes u nekom preduzeću, imajući u vidu i moguće izmene i dopune zakona ukoliko se to pokaže neophodnim (tačka 356);

xvii. Da se redovni policijski programi obuke i mere jačanja svesti u oblasti sukoba interesa, poklona, nespojivosti, ograničenja koja se odnose na aktivnosti nakon prestanka dužnosti i zaštite uzbunjivača odrede kao prioritet i intenziviraju (tačka 365);

xviii. Ukoliko se nastavlja sa praksom testiranja integriteta policijskih službenika osumnjičenih za korupciju, moraju se uvesti odgovarajuće mere zaštite, kao što je sudsko ovlašćenje izdato na zahtev tužioca u slučaju postojanja osnovane sumnje i u nedostatku drugih delotvornih načina da se stvar ispita (tačka 381);

xix. Da (i) Institucija zaštitnika građana bude aktivnija u iniciranju žalbi nadležnim organima u slučaju ometanja ili neizvršenja; (ii) kada Institucija zaštitnika građanja dostavi izveštaj s preporukom, pored postojeće obaveze onoga na koga se preporuka odnosi da sačini pisani izveštaj u razumnom vremenskom roku, potrebno je uvesti i obavezu da preporuka bude sprovedena u određenom vremenskom roku, ili da se u pisanom izveštaju objasni zašto preporuku ne bi trebalo sprovesti i taj izveštaj proslediti Skupštini na raspravu; i (iii) Institucija zaštitnika građana trebalo bi da dobije sve neophodne dodatne resurse za delotvorno vršenje ovih proširenih ovlašćenja (tačka 391);

xx. (i) Da se usvoje adekvatne mere zaštite uzbunjivača, koje će se odnositi i na Kosovsku policiju (uključujući i Graničnu policiju); (ii) da se obezbedi neophodna

primena mera zaštite uzbunjivača; i (iii) da se moduli o zaštiti uzbunjivača integrišu u postojeće i buduće programe obuke (član 400).

2.2 Kosovska Carina

xxi. Da Kosovska carina nastavi da posvećuje pažnju evidentiranju i prikupljanju statističkih podataka o kršenjima disciplinskih i etičkih pravila koja se odnose na carinske službenike (tačka 504);

xxii. Da Kosovska carina vodi računa da je njen sajt ažuriran i da poseduje sve informacije koje žalioocu omogućavaju da proceni postoji li osnova za tužbu (tačka 530).