

Uvod.....	7
<b>1. Politike Protiv Korupcije.....</b>	<b>10</b>
1.1. Opšti Pregled.....	10
1.1.1. Korupcija na Kosovu: Pregled.....	11
1.1.2. Vidovi Korupcije.....	13
1.1.3. Priroda Korupcije na Kosovu .....	16
1.2. Evropski Standardi u Domenu Politika Suzbijanja Korupcije. 20	
1.2.1. Evropske Strukture za Borbu Protiv Korupcije .....	21
1.2.2. Zahtevi i Očekivanja EU od Kosova u Borbi Protiv Korupcije 22	
1.3. Okvir Zakona i Politika za Borbu Protiv Korupcije .....	23
1.4. Institucionalni Okvir i Kapaciteti.....	27
1.5. Zaključci.....	30
1.5.1. Identifikovani izazovi .....	30
1.5.2. Preporuke za rešavanje izazova: .....	31
<b>2. Pravosudni Sistem.....</b>	<b>33</b>
2.1. Ustavni i Zakonski Okvir .....	33
2.2. Sastav Sudskog i Tužilačkog saveta .....	33
2.2.1. Sastav Sudskog Saveta Kosova .....	34
2.2.2. Sastav Tužilačkog Saveta Kosova .....	35
2.3. Kosovski Sudski i Tužilački Sistem .....	36
2.3.1. Sudski Sistem .....	36
2.3.2. Tužilački Sistem.....	37
2.4. Imenovanje Sudija i Tužilaca .....	37
2.5. Mandat Sudija i Tužilaca .....	39
2.6. Odgovornost članova SSK-a i sudija .....	40
2.7. Odgovornost članova TSK-a i tužilaca.....	41
2.8. Plate Sudija i Tužilaca .....	42
2.9. Vrednovanje Rada Sudija .....	44
2.10. Vrednovanje Rada Tužilaca .....	46
2.11. Slučajevi u kojima se našim sudijama i dalje osporava učešće u njihovom rešavanju: korupcija visokog profila, ratni zločini, organizovani kriminal .....	46
2.12. Obuka sudija .....	47
2.13. Sudska Nezavisnost .....	47
2.14. Budžet za Pravosuđe.....	49
2.15. Sudski Objekti .....	50
2.16. Nacionalna Strategija SSK-a za Smanjenje Broja Predmeta (NSSBP).....	51
2.16.1. Informativna i Komunikaciona Tehnologija u Kosovskom Pravosuđu.....	52
2.16.2. Raniji naponi u vezi sa IKT u kosovskom pravosuđu i Strategija SSK-a za IKT 2012 - 2017 .....	52

2.17.	Izvršenje Presuda .....	53
2.18.	Sistem Javnog Beležništva.....	55
2.19.	Posredovanje–Medijacija.....	55
2.20.	Međunarodna Pravna Saradnja.....	57
2.21.	Tabela izazova u odnosu na međunarodne standarde.....	58
<b>3.</b>	<b>Ljudska Prava .....</b>	<b>60</b>
3.1.	Opšti pregled.....	60
3.2.	Poštovanje i zaštita međunarodnih zakona o ljudskim pravima i manjinama na Kosovu .....	61
3.2.1.	Zakonodavstvo .....	61
3.2.2.	Analiza Zakonodavstva.....	62
3.2.3.	Dostignuća i izazovi.....	62
3.3.	Promocija i izvršenje ljudskih prava.....	63
3.3.1.	Zakonodavstvo .....	63
3.3.2.	Analiza Zakonodavstvo .....	63
3.3.3.	Dostignuća i izazovi.....	63
3.4.	Građanska i politička prava.....	65
3.4.1.	Borba protiv nekažnjivosti .....	65
3.4.2.	Pristup Pravosuđu.....	66
3.4.2.1.	Zakonodavstvo .....	66
3.4.3.	Sloboda Izražavanja .....	67
3.4.3.1.	Zakonodavstvo .....	67
3.4.3.2.	Analiza Zakonodavstva.....	67
3.4.3.3.	Dostignuća i Izazovi.....	68
3.4.4.	Sloboda Okupljanja i Udruživanja.....	68
3.4.4.1.	Zakonodavstvo .....	68
3.4.4.2.	Analiza Zakonodavstva.....	69
3.4.4.3.	Dostignuća i izazovi.....	69
3.4.5.	Sloboda Misli, Savesti i Religije.....	70
3.4.5.1.	Zakonodavstvo .....	70
3.4.5.2.	Analiza Zakonodavstva.....	70
3.4.5.3.	Dostignuća i Izazovi.....	71
3.5.	Socijalna i Ekonomska Prava .....	71
3.5.1.	Ženska Prava i Ravnopravnost Polova .....	71
3.5.1.1.	Zakonodavstvo .....	73
3.5.1.2.	Analiza Zakonodavstva.....	74
3.5.1.3.	Dostignuća i izazovi.....	74
3.5.2.	Prava Dece .....	76
3.5.2.1.	Zakonodavstvo .....	76
3.5.2.2.	Analiza Zakonodavstva.....	77
3.5.2.3.	Dostignuća i Izazovi.....	77
3.5.3.	Socijalno Ugrožena Lica i Lica sa Invaliditetom (lica sa posebnim potrebama).....	78
3.5.3.1.	Zakonodavstvo .....	78
3.5.3.2.	Analiza Zakonodavstva.....	79

3.5.3.3. Dostignuća i Izazovi.....	79
3.5.4. Borba Protiv Diskriminacije.....	80
3.5.4.1. Zakonodavstvo .....	81
3.5.4.2. Analiza Zakonodavstva.....	81
3.5.4.3. Dostignuća i Izazovi.....	82
3.5.5. Ombudsman.....	82
3.5.6. Zakon i Prava Sindikata .....	83
3.5.6.1. Zakonodavstvo .....	83
3.5.6.2. Analiza Zakonodavstva.....	83
3.5.6.3. Dostignuća i Izazovi.....	84
3.6. Imovinska Prava.....	85
3.6.1. Zakonodavstvo .....	85
3.6.2. Analiza Zakonodavstva.....	85
3.7. Poštovanje i Zaštita Manjinskih i Kulturnih Prava .....	87
3.7.1. Zakonodavstvo .....	87
3.7.2. Analiza Zakonodavstva.....	87
3.7.3. Dostignuća i izazovi.....	87
3.8. Izbeglice i Interno Raseljena Lica (IRL).....	89
3.8.1. Zakonodavstvo .....	89
3.8.2. Analiza Zakonodavstva.....	89
3.8.3. Dostignuća i Izazovi.....	89
3.9. Kulturno Nasleđe .....	90
3.9.1. Zakonodavstvo .....	90
3.9.2. Analiza Zakonodavstva.....	91
3.9.3. Dostignuća i Izazovi.....	91
3.10. Službeni Jezici .....	92
3.10.1. Zakonodavstvo .....	92
3.10.2. Analiza Zakonodavstva.....	93
3.10.3. Dostignuća i Izazovi.....	93
3.11. Nestala Lica .....	93
3.11.1. Zakonodavstvo .....	94
3.11.2. Analiza Zakonodavstva.....	94
3.11.3. Dostignuća i Izazovi.....	95
3.12. Rezime i Zaključci .....	95
<b>4. Zaštita Ličnih Podataka .....</b>	<b>100</b>
4.1. Opšti Pregled.....	100
4.2. Zakonodavstvo .....	100
4.3. Tokovi Prakse (2011-2013).....	102
4.4. Institucionalni Kapaciteti .....	103
4.5. Svesnost .....	104
4.6. Strateški Izazovi Zaštite Podataka na Kosovu .....	105
<b>5. Upravljanje Granice i Upravljanje Migracije .....</b>	<b>106</b>
5.1. Upravljanje Granice .....	106
5.1.1. Acquis i Standardi EU za Integrisano Upravljanje Granice.....	106

5.1.2.	Zakonski Okvir i Politike za IUG.....	108
5.1.3.	Institucionalni Okvir i Kapaciteti.....	111
5.1.4.	Regionalna i Međunarodna Saradnja.....	113
5.1.5.	Fizička Infrastruktura i IT.....	114
5.1.6.	Zaključci.....	115
5.2.	Upravljanje Migracijama.....	116
5.2.1.	Pravni i Politički Okvir.....	116
5.2.2.	Institucionalni Okvir i Kapacitet.....	118
5.2.3.	Zaključci.....	119
5.3.	Politika Reintegracija/Reintegracije Povratnika.....	121
5.3.1.	Pravni i Politički Okvir.....	121
5.3.2.	Institucionalni Okvir i Kapaciteti.....	122
5.3.3.	Zaključci.....	123
5.4.	Politika za Vize.....	124
5.4.1.	Pravni, Politike i Institucionalni Okvir.....	124
5.4.2.	Sprovođenje i Izazovi.....	125
5.5.	Azil.....	126
5.5.1.	Uslovi EU u Pogledu Azila.....	126
5.5.2.	Pravni Okvir.....	127
5.5.3.	Institucionalni Okvir.....	128
5.5.4.	Kapaciteti.....	129
5.5.5.	Zaključci.....	129

## **6. Policijska Saradnja i Borba Protiv Organizovanog Kriminala 133**

6.1.	Opšti Pregled.....	131
6.2.	Policijska Saradnja.....	131
6.3.	Zakonodavstvo i Standardi Evropske Unije u Oblasti Policijske Saradnje.....	131
6.4.	Saradnja Između Agencija za Sprovođenje Zakona.....	132
6.5.	Regionalna i Međunarodna Policijska Saradnja.....	134
6.6.	Borba Protiv Organizovanog Kriminala i Terorizma.....	136
6.6.1.	Evropsko zakonodavstvo i prakse u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala.....	136
6.6.2.	Pravni i okvir politika protiv terorizma i organizovanog kriminala.....	138
6.6.3.	Institucionalni Okvir.....	139
6.7.	Trgovina ljudima.....	141
6.7.1.	Zakonodavstvo i institucionalni okvir.....	142
6.7.2.	Zaštita žrtava trgovine ljudima.....	143
6.7.3.	Prevenција.....	145
6.8.	Borba Protiv Droge.....	145
6.8.1.	Trenutno Stanje.....	145
6.8.2.	Pravni i Strateški Okvir.....	147
6.8.3.	Institucionalni Okvir.....	148
6.8.4.	Izazovi.....	150
6.9.	Trgovina Oružjem.....	150

6.9.1.	Pravni Okvir.....	151
6.9.2.	Upravljanje informacijama.....	151
6.10.	Zaključci.....	152
<b>7.</b>	<b>Izborni Proces.....</b>	<b>153</b>
7.1.	Opšti Pregled.....	153
7.2.	Pravni Okvir.....	154
7.2.1.	Ustav.....	154
7.2.1.1.	Građanska prava.....	154
7.2.1.2.	Skupština Kosova.....	154
7.2.1.3.	Centralna Izborna Komisija.....	156
7.3.	Međunarodne konvencije o ljudskim pravima.....	157
7.3.1.	Od Ljudskih Prava do Izbornih Standarda.....	158
7.4.	Evropske Integracije.....	161
7.4.1.	Od Izbornih Prava do Uslovnosti.....	161
7.4.2.	Kriterijumi za Kosovo.....	163
7.5.	Glavna Poboljšanja.....	164
7.6.	Strateški Izazovi.....	165
7.6.1.	Pravni Okvir.....	165
7.6.2.	Pravo Lica da Bude Izabrano.....	166
7.6.3.	Centralna Izborna Komisija.....	167
7.7.	Birački Spisak.....	170
7.8.	Izborni Sistem.....	172
7.8.1.	Dve Definicije Jednostavnosti.....	173
7.9.	Izborni Proces.....	176
7.9.1.	Predizborna Kampanja.....	176
7.9.2.	Višestruko i Glasanje u tuđe Ime.....	177
7.9.3.	Uslovno Glasanje.....	178
7.9.4.	Lica sa Invaliditetom.....	178
7.9.5.	Isprave.....	178
7.9.6.	Posmatranje.....	179
7.9.7.	Prebrojavanje.....	179
7.9.8.	Proračunjaje Rezultata.....	180
7.9.9.	Etnicka Pipradnost.....	181
7.9.10.	Izborna Pravda.....	181
7.9.11.	Financiranje Politicke Partije.....	183
7.9.12.	Potvrđivanje i Pristup.....	184

## I. Uvod

Cilj ovog izveštaja je dijagnoza trenutnog stanja u vezi sa temama koje pokriva tabele Tematski Okrugli Sto br. 2 (Pravda, Sloboda i Sigurnost) u okviru Radne Grupe za Evropske integracije Kosova. Na osnovu strukture i performanse ovog tematskog stola, izveštaj je podeljen u sedam poglavlja:

- Poglavlje 1: Politika Protiv Korupcije;
- Poglavlje 2: Pravosudni Sistem;
- Poglavlje 3: Ljudska Prava;
- Poglavlje 4: Zaštita Ličnih Podataka;
- Poglavlje 5 : Upravljanje Granicom i Migracije;
- Poglavlje 6: Policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnja u oblasti narkotika;
- Poglavlje 7: Izborni Proces.

Da bi se utvrdile jake i slabe strane u svakoj oblasti, u okviru Evropskih integracija, ovaj izveštaj objašnjava pitanja iz tih oblasti i sumira prednosti i slabosti strane identifikovane tokom konsultacija održanih sa akterima koji su uključeni u ovaj tematski sto. Kao takva, ona ima za cilj da pruži pregled mišljenja, stavove i procene prikazanih u sastancima i radionicama u pitanju i različiti izveštaji i drugi materijal proizveden od strane državnih institucija, organizacija civilnog društva, Evropske Unije i projekata donatora i međunarodnih organizacija na Kosovu, koji je usredsređen na svoj rad u ovim oblastima. Podaci i informacije sadržani u ovom izveštaju se takođe zasniva na delima za diskusiju za svaku oblast, odradjen pre svakog sastanka i tematska radionica. Ceo sadržaj izveštaja je napisan u periodu oktobar 2012-maj 2013.

U prvom poglavlju, Politika Protiv Korupcije, počinje sa pregledom korupcije na Kosovu, da se o prirodi i oblicima korupcije kao fenomen koji se vidi na osnovu zvaničnih podataka iz različitih institucija. Drugi deo definiše standarde i Evropske strukture za borbu protiv korupcije i zahtevima Evropske Unije prema Kosovu u procesu Evropskih integracija i jačanja vladavine prava i sektora u celini. Treći deo ovog poglavlja sadrži analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti protiv korupcije putem procene prednosti i slabosti koje imaju različite zakone i ključnih institucija zaduženih za sprečavanje i borbu protiv korupcije na Kosovu da prođe uposlednja ovo poglavlje gde su zaključci o trenutnom stanju u oblasti borbe protiv korupcije na Kosovu i davanje preporuka za rešavanje i prevazilaženje nedostataka u ovoj oblasti, posebno u pogledu zakonodavne i institucionalne aspekte.

Drugo poglavlje ovog izveštaja radi procenu funkcionisanja pravosudnog sistema na Kosovu, fokusirajući se na sudski i tužilački sistem, uzimajući u obzir brojne reforme, koji se poslednjih godina u ovom sistemu na Kosovu. Ovo poglavlje je podeljeno na šest delova, svaki deo ispituje pravnu i činjeničnu situaciju u poređenju sa zaključcima koji su izneti u raznim međunarodnim izveštajima, međunarodnim standardima i najbol-

jim praksama. Prvi deo razmatra ustavni i zakonski okvir koji reguliše sektor pravde. Drugi deo ispituje detaljnije komponente vezane za održavanje nezavisnosti pravosuđa, kao što su imenovanje, zadržavanje dužnosti, procene, disciplinskih postupaka protiv sudija, itd. Nakon razmatranja pravne i činjenične komponente koje se odnose na održavanje nezavisnosti, treći deo obuhvata nezavisnost sudstva, odnosno institucionalne i individualne nezavisnosti. Četvrti deo bavi se glavnim elementom bilo koje institucije, budžeta i uslova rada sudova/okruženja sudova. Peti i šesti govore o inicijativama preduzetih od strane kosovskog pravosuđa da se bave izazovima u spornim slučajevima koji uključuju zaostale predmete i korišćenje elektronskih baza podataka za upravljanje slučajevima, poznat kao integrisani sistema Menadžmenta sa slučajevima (ISUP). Pored toga, ova poglavlje obuhvata izvršenje, notara i pravno posredovanje i međunarodne saradnje. Na kraju, ovo poglavlje sadrži tabelu koja navodi izazove koji nisu u skladu sa priznatim međunarodnim standardima.

Treće poglavlje se bavi ljudskim pravima u skladu sa metodologijom i strukturu Evropske Komisije za bavljenje sa različitim kategorijama, kao što su građanskih i političkih prava, socijalnih i ekonomskih prava i druge kategorije koje se odnose na zaštitu i promovisanje manjinskih prava, imovinska pitanja, zaštita kulturne baštine, nestala lica i sl. Za svaku poddelu na osnovu ovih kategorija je opisana i analizirana pravni okvir politika i institucionalni kao i identifikuju prednosti i slabosti i njihovo povezivanje u skladu sa međunarodne standarde i konvencije za zaštitu ljudskih prava. Poslednji deo sadrži sažetak nalaza za svaku pod-oblast identifikovanih izazova i preporuke za njihovo rešavanje.

Četvrto poglavlje ovog izveštaja obuhvata oblast zaštite ličnih podataka. Prvi deo ovog poglavlja sadrži pregled trenutnog stanja zaštite ličnih podataka na Kosovu. Drugi deo ovog poglavlja analizira zakonski okvir u ovoj oblasti, kompatibilnost sa zakonodavstvom EU o zaštiti podataka o ličnosti i njene primene u praksi. Treći deo ovog poglavlja analizira institucionalne kapacitete u ovoj oblasti, posebno onih iz Državne agencije za zaštitu ličnih podataka, kao glavna institucija za promociju i sprovođenje politike zaštite ličnih podataka. Četvrti deo ovog poglavlja analizira se podizanjem komponentu kao važan element koji doprinosi pravilno sprovođenje zakonodavstva za zaštitu ličnih podataka, a poslednji deo ovog poglavlja identifikuje strateške izazove koji se odnose na zaštitu podataka o ličnosti na Kosovu i daje preporuke za njihovo rešavanje.

U petom poglavlju ovog izveštaja obuhvata oblasti unutrašnjih poslova, konkretno upravljanja granicom i upravljanja migracije. Prvi deo ovog poglavlja pokriva oblasti integrisanog upravljanja granicama, posebno Evropske unije, zakonodavne isaradnja agencija za sprovođenje zakona sa odgovornošću za integrisano upravljanje granicom, institucionalnog okvira i kapaciteta, infrastrukture, regionalna i međunarodna saradnja u kontekstu integrisanog upravljanja granicom. Ovaj deo se završava zaključcima o prednostima i nedostacima na integrisano upravljanje granicama i na listu izazova koji su identifikovani. Drugi deo obuhvata aspekte upravljanja migracijama, uključujući readmisiju, politike reintegracije povratnika, politika azila i vizne politike, sa posebnim osvrtom na analizu zakonodavnog okvira, politika i institucija i kapaciteta i njihovi

kompatibilnosti standardima i propisima sa onih od Evropske Unije. Za svaku od tema u drugoj polovini ogleđaju izazove sa kojima se suočava Kosovo u kontekstu ispunjavanja kriterijuma Evropske Unije za oblast upravljanja migracije.

Poglavlje šest pokriva oblasti policijske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma i saradnja u oblasti droge. Prvi deo ovog poglavlja uglavnom obuhvata reforme o radu policije u celini, a posebno u međunarodnoj policijskoj saradnji. Drugi deo ovog poglavlja obrađuje zakone i standarde Evropske unije u oblasti policijske saradnje. Treći deo analizira saradnje između organa za sprovođenje zakona na Kosovu i policijska saradnja u regionalnom i međunarodnom kontekstu. Četvrti deo ovog poglavlja obuhvata borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, uključujući procenu usklađenosti zakonodavstva sa zakonodavstvom i najboljim evropskim praksama u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, procenom trenutne situacije u kontekstu snage i slabosti u sprečavanje i borbu protiv svih oblika organizovanog kriminala, uključujući borbu protiv trgovine ljudima, borba protiv trgovine narkoticima i oružjem. Poslednji deo ovog poglavlja predstavlja izazove identifikovane.

Poglavlje sedam iz prošlosti i sadašnjosti izveštaj bavi izbornom procesu. Prvi deo ovog poglavlja dat je pregled izbornog sistema na Kosovu. Ovo poglavlje razrađuje dalje pravni i institucionalni okvir u vezi sa aspekta sistema i izbornog procesa na Kosovu. Treći deo ovog poglavlja odnosi se na međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima i prakse u vezi sa kosovskim izborima potrošačkih dalje sa standardima za izbore. Ostali delovi analize odražavaju o izbornom procesu identifikacije ključnih strateških izazova sa kojima se suočava Kosovo i daje preporuke za njihovo rešavanje.

Ovaj dijagnostički izveštaj završava sa listom imena predstavnika različitih interesnih strana uključenih u proces dijagnoze stanja u svim oblastima.



## 1. Politike Protiv Korupcije

### 1.1. Opšti Pregled

Kriterijumi iz Kopenhagena iz 1993. godine kojima je obrazovan proces Stabilizacije i pridruživanja, sveobuhvatan okvir osmišljen za ulazak država zapadnog Balkana i Turske u EU, postavljaju političke kriterijume kao skup tri glavne kategorije koje treba da se ispune za ulazak u EU. U ovom kontekstu, integracija Kosova u Evropsku uniju zavisila bi od rezultata zemlje u oblastima predviđenim političkim kriterijumima iz Kopenhagena, uglavnom u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Rasprostranjenost korupcije na Kosovu i nedostatak zadovoljavajućih rezultata relevantnih institucija u borbi protiv korupcije se korupcija jedan od glavnih prepreka za proces integracije Kosova u Evropsku Uniju.

Posledice korupcije su sveobuhvatni i rešavanje svih sektora društva. Pored toga, imajući u vidu da je Kosovodržava i dalje u konsolidaciji, korupcija ima značajan uticaj u ovom procesu smanjenjem poverenja i saradnje između građana sa institucijama. To može da podstakne stvaranje strukturnih paralele u društvu koji su povoljni za stvaranje kulture ravnodušnosti, apatije i beg od građanske odgovornosti.

Empirijska istraživanja su potvrdila vezu između korupcije i privrednog razvoja: zemlje u kojima je korupcija visoka shvaćeni, investicija je nizak.<sup>1</sup> Uzimajući u obzir visok nivo nezaposlenosti na Kosovu, korupcija proširuje svoje negativne posledice na privredni razvoj, kao i širi jaz između bogatih i onih koji nemaju pristup ekonomskim mogućnostima. Izveštaj o napretku Kosova za 2010 tvrdi da od 2007 udeo stranih investicija na Kosovu je opao sa 19% na 7,1%.<sup>2</sup> Ove statistike skoro direktno se poklapa sa povećanim percepcije korupcije, i pad poverenja javnosti u državne institucije.

Takođe je važno da se problem korupcije na Kosovu se ne posmatra samo u lokalnom kontekstu. Čovek mora da uzme u obzir regionalni kontekst kada se govori o korupciji. To znači da je uspeh u borbi protiv korupcije na Kosovu zavisi od efikasnosti i nivoa regionalne saradnje. Takav pristup korupciji priznat u okviru Evropske unije tvrdi da je problem korupcije je više dimenzionalan i nešto što se ne mogu svesti na fizičke granice određene države: "Svaka korupcija u privatnom sektoru u okviru države članice nesamo Problem unutrašnje ali i transnacionalni problem koji naj efikasnije se rešavaju u zajedničku akciju Evropske unije".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Treisman, Daniel. "Political Economy Working Papers Archive." Sajt Centra za Političke Studije. Septembar 1997. [http://www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive/archive\\_98/19980019.pdf](http://www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive/archive_98/19980019.pdf) (pristupljeno 24 septembra 24, 2012).

<sup>2</sup> Transparency International i KDI. Studije Integriteta Institucionalnog Sistema. Procena i Analiza, Prishtina: Transparency International i KDI, 2011.

<sup>3</sup> Evropska Unija. " Okvirna odluka Saveta 2003/568/JHA i 22 Jul 2003 o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru ." Službena Novina Evropske Unije, 2003: 54-56.

### 1.1.1. Korupcija na Kosovu: Pregled

Ovo poglavlje pokušava da odgovori na neka pitanja: Koliko je korupcija definisana na Kosovu? Gde i kako se manifestuje? Gde je Kosovo u pitanju antikorupcijske politike? Koji je stepen razvijenosti institucija odgovornih za politiku za borbu protiv korupcije? Kako se boriti protiv korupcije i sprečava? itd.

Zakon o Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije definiše korupciju kao zloupotrebu vlasti ili bilo kakvo ponašanje javnih službenika ili drugih lica sa ciljem prisvajanja protivpravne koristi, kao i za dobijanje usluga ili dobara za sebe ili za druge.<sup>4</sup> U zavisnosti od vrste i srazmera prekršaja, korupcija na Kosovu se kažnjava kaznom zatvora od šest meseci do pet godina, u skladu sa članom 421 novog Krivičnog zakonika Kosova, koji stupa na snagu januara 2013 godine.

Uzročnici korupcije su transnacionalni i, kao i sama korupcija, javljaju se iz univerzalnih razloga. Bez obzira na isto, postoji nekoliko osnovnih uzročnika specifičnih za jednu državu ili konkretno društvo. Nekolicina političkih naučnika pridaju veliki stepen korupcije utvrđenim istorijskim i kulturnim tradicijama. Prema jednoj studiji koju je sproveo profesor Daniel Treisman sa Univerziteta u Kaliforniji, "[...] kultura nepoverenja i privatnog duha podstiče najviše vidove korupcije od onih koji se mogu desiti u zajednicama u kojima je snažno opšte poverenje i angažovanje građana. Nepoverenje i sumnja povećavaju potražnju za korumpiranim uslugama od strane privatnih lica."<sup>5</sup>

Iako Kosovo ima održiv zakonodavni okvir koji podržava javne konsultacije i učešće građana u procesima odlučivanja, njegova primena ostaje slaba. Ovo se može videti u slučaju javnih rasprava koje organizuju opštine, gde je broj učesnika veoma mali a ponekada čak niko ne učestvuje.<sup>6</sup>

Razlozi za ovo su mnogobrojni, ali se mogu rezimirati u jednom glavnom argumentu: Nepoverenje građana u konsultativni proces i sistem upravljanja uopšteno. Na Kosovu, oko 72% građana iz svih etničkih zajednica nezadovoljno je ekonomskim smerom u kome ide zemlja, a više od 60% istih iznosi svoj politički pesimizam, što podrazumeva da su nezadovoljni smerom političkih događanja u zemlji. Posledično, "Indeks učešća javnosti na Kosovu ove godine iznosi 0.16 (za razliku od 0.13 iz juna 2011), što pokazuje da se javno učešće u političkom i građanskom životu na Kosovu donekle povećalo, ali i dalje ostaje prilično nisko."<sup>7</sup>

U skladu sa argumentima profesora Triesmana, kada se bavimo uzročnicima korupcije treba da imamo u vidu političku istoriju Kosova. Kosovo nije prošlo kroz period

<sup>4</sup> Skupština Kosova. "Biblioteka: Domaće zakonodavstvo." Agencija za borbu protiv korupcije. 29. decembar 2009. [http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji\\_per\\_Agjencine\\_kunder\\_Korrupsionit\\_nr\\_03\\_L\\_159.pdf](http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji_per_Agjencine_kunder_Korrupsionit_nr_03_L_159.pdf) (kome je pristupljeno 25. septembra 2012).

<sup>5</sup> Treisman, Daniel "The Causes Of Corruption: A Cross-National Study." University of California, 1998, s.4

<sup>6</sup> Vidi izveštaj Democratic Effective Municipality Initiative "Participatory Budget Planning" 2012.

<sup>7</sup> UNDP. Public Pulse Report III. Public Opinion Polling, Prishtina: UNDP and USAUID, 2012, s. 9.

normalnih odnosa između građana i države. Istorija pokazuje da su se građani Kosova neprekidno zalagali za 'slobodu' i uvek su identifikovali državni aparat kao tlačitelja njihovih sloboda. Celokupan građanski otpor tokom 1990-ih izgrađen je na konceptu bojkota države i pronalaženja načina neplaćanja poreza ili javnih usluga.

Proces izgradnje mira koji se odvijao nakon 1999. godine usredsređen je uglavnom na izgradnju javnih struktura i institucija i zaobišao je veoma potreban državotvorni proces, koji u svrhu ovog dokumenta, podrazumeva "[...] najuobičajeniji oblik procesa izgradnje kolektivnog identiteta kako bi se ozakonile javne vlasti unutar jedne teritorije. [...]" "Uspešan državotvorni proces daje kulturne narodne projekcije zasnovane na skupu pretpostavki, vrednosti i verovanja koje mogu funkcionisati kao osnova da se ozakoni strukture jedne zemlje."<sup>8</sup> Pošto kosovsko društvo nije obrazovalo ovakvu državnu koheziju kako bi ojačalo i ozakonilo javnu vlast, građani nastavljaju da bivaju veoma skeptični i da gaje nepoverenje prema državi.

Još jedan razlog koji leži iza visokih nivoa korupcije na Kosovu jeste i kultura nekažnjivosti. Ovo se snažno pretače u veliku neravnotežu između prijavljivanja korupcije od strane građana i medija i nivoa reakcije javnih institucija na ove prijave, što doprinosi u velikoj meri povećavanju apatije i nepoštovanja: utisak da su svi korumpirani, i da se njom Vlada 'podmazuje' da radi i da se dešavaju neke stvari. U ovakvoj situaciji, ljudi se ustručavaju da prijave korupciju, ne samo iz bezbednosnih razloga, već i zbog toga što ne donosi korist.

Javnost uopšteno vidi borbu protiv korupcije kao rezultat spoljnih pritisaka, a ne kao proces koji podstiču interni zahtevi. Kosovske institucije prisvojile su pristup 'nad-institucionalizacije', stvarajući strukture nad strukturama u borbi protiv korupcije, koje služe samo da se ojača birokratija. Ovakav pristup doveo je do dezorijentisanja institucionalne energije i do igre neprekidnog svaljivanja odgovornosti između javnih institucija. Ovo ugrožava minimum funkcionalne nezavisnosti cele institucionalne osnove, posebno podele institucionalne odgovornosti tokom celog ciklusa razrade politika, primene i obaveze i ocene njihovog uticaja. Izmene/ dopune zakona vrše se užurbano, u neuspehu da odreaguju na stvarnost situacije na Kosovu.

Na terenu, visoki nivo neformalne privrede i ekonomskog paralelizma, dovodi do niskog stepena ispunjenosti poreskih obaveza, što služi kao glavni pokazatelj nivoa u kome se građani osećaju povezanim sa vladinim strukturama. Ovo podrazumeva da što manje građani osećaju povezanost sa vladinim strukturama, time su manje spremni da pozivaju Vladu na odgovornost. U ovom kontekstu, borba protiv neformalne privrede i porast nivoa registracije zaposlenih i njihovo oporezivanje doprinosi direktno borbi protiv korupcije. Dominantna uloga izvršnog ogranka sagledana je kao još jedan značajan uzrok korupcije. Parlamentarni nadzor je slab a još uvek se očekuje postizanje nezavisnosti pravosuđa.

<sup>8</sup> Bogdandy, Armin von, Stefan Häußler, Felix Hanschmann, and Raphael Utz. "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches." Max Planck, 2005: 579-613.

Drugi uzroci korupcije mogu se naći u nedovoljnim ljudskim kapacitetima u pravosuđu za istragu i krivično gonjenje korupcije, nedostatku tužilaca i sudija specijalizovanih za oblast korupcije, ali i u sagledanom nedostatku smelosti za krivično gonjenje visokih javnih zvaničnika za krivična dela korupcije, sporadične korupcije i nedostatak odbrane svedoka u slučajevima korupcije. Štaviše, nedostatak transparentnosti i odgovornosti u finansijama političkih stranaka takođe su sagledani kao glavni uzročnici korupcije na Kosovu, celokupan nedostatak transparentnosti u njihovom finansiranju samo ponavlja i dalje oživljava ovu percepciju.

### 1.1.2. Vidovi Korupcije

Korupcija je veoma rasprostranjena na Kosovu, kao što to stalno izjavljuje Evropska komisija u svojim redovnim ocenama. Pravno poznati vidovi korupcije na Kosovu uređuju se poglavljem 34 (članovi 422–437) Krivičnog zakonika Kosova,<sup>9</sup> i klasifikovani su kao krivična i dela korupcije protiv službene dužnosti i obuhvataju sledeće:

Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja–obuhvata slučajeve kada javni službenik namerno ili svojim znanjem prekrši zakone u vezi sa njegovim/njenim dužnostima, što sačinjava: nesprovođenje obavezne dužnosti po zakonu, prihvatanje bilo kog poklona, naknade ili koristi bilo koje vrste za obavljanje zvanične dužnosti, zloupotreba javne imovine, itd. Kazne za ova krivična dela nalaze se u rasponu od novčane kazne do kazne zatvora do pet godina.

Zloupotreba službene informacije–obuhvata slučajeve kada javni službenik zloupotrebi svoje privilegije pristupa službenim informacijama sa namerom da stekne nezasluzenu prednost ili korist za sebe ili drugo lice. Zvaničnici koji počine ovo krivično delo mogu se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora od šest meseci do pet godina.

Sukob interesa–odnosi se na slučajeve kada ovlašćeno lice učestvuje u nekoj zvaničnoj stvari u kojoj on/ona, član porodice, ili bilo koje povezano pravno lice, imaju finansijski interes. Ovakvi vidovi krivičnih dela kažnjivi su novčanom ili kaznom zatvora do 3 godine.”<sup>10</sup>

Pronevera u vršenju službe–predstavlja krivično delo korupcije kada ovlašćeno lice koje, sa namerom da stekne neku nezakonitu imovinsku korist za sebe ili drugoga, prisvoji imovinu koja mu je poverena na čuvanje zbog položaja, [i] kazniće se novčanom kaznom i kaznom zatvora od šest meseci do pet godina.”<sup>11</sup>

Prevara na položaju–se dešava kada “Ovlašćeno lice koje, sa namerom da sebi ili dru-

<sup>9</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, na raspolaganju na adresi <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/Criminal%20Code.pdf> (kome je pristupljeno 26. septembra 2012).

<sup>10</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, s. 152, [http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Penal\\_i\\_R.Kosoves\\_%28shqip%291.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi_Penal_i_R.Kosoves_%28shqip%291.pdf).

<sup>11</sup> Ibid.

gome pribavi imovinsku korist, pružanjem lažne izjave ili računa ili na bilo koji drugi način prevvari ovlašćeno lice da izvrši nezakonito plaćanje, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.”<sup>12</sup>

Neovlašćena upotreba imovine:–“Svako lice koje bez ovlašćenja uzima novac, sredstva obezbeđenja ili drugu pokretnu imovinu koja mu je poverena zbog dužnosti ili uopšte na radnom mestu ili koja mu je postala dostupna zbog položaja, ili svako lice koje prenese takvu imovinu na drugo lice za neovlašćenu upotrebu, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.”<sup>13</sup>

Primanje mita–je sagledano kao najrasprostranjeniji vid korupcije i čak se smatra sinonimom za korupciju. Krivični zakonik Kosova definiše primanje mita na sledeći način: “Ovlašćeno lice koje zatraži ili primi, neposredno ili posredno, nezasluženi poklon ili korist, za sebe ili drugoga, ili koje primi ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi, da bi to ovlašćeno lice učinilo ili prpustilo da učini nešto u skladu sa svojim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.”<sup>14</sup>

Davanje mita–ponekada se koristi kao prednost rata protiv korupcije. Štaviše, obično agencije reda i mira pregovaraju o krivičnom gonjenju davaoca mita u slučajevima kada on ili ona prijavi primaoca mita. U pravnom smislu, davanje mita definisano je na sledeći način: “Svako lice koje obeća, nudi ili daje, neposredno ili posredno, bilo koji nezasluženi poklon ili korist ovlašćenom licu da bi to lice nešto učinilo ili propustilo da učini nešto u obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa svojim zvaničnim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godina.”<sup>15</sup>

Podmićivanje stranog ovlašćenog lica–predstavlja veoma važan aspekt kriminalizacije korupcije, koji se razmatra detaljnije u nastavku dokumenta. Kosovo definiše ovo krivično delo na sledeći način: “Svako lice koje obeća, ponudi ili da, neposredno ili posredno, bilo koju nezasluženu korist stranom ovlašćenom licu, tako da strano ovlašćeno lice, ili drugo lice, učini nešto ili propusti da učini nešto, u skladu sa svojim dužnostima, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.”<sup>16</sup>

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

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, s.153, [http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Penal\\_i\\_R.Kosoves\\_%28shqip%291.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi_Penal_i_R.Kosoves_%28shqip%291.pdf).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

godina.”<sup>17</sup>

Donošenje nezakonitih presuda-očekuje se da se ovaj vid korupcije i dalje krivično goni na Kosovu kada novi Krivični zakonik stupi na snagu januara 2013. Ranije, su tužiocu hvatani u delikatnim situacijama i nisu mogli ništa da urade kako bi odgovorili na žalbe građana da je neki sudija doneo odluku u korist jednog slučaja kako bi stekao korist. Kosovsko zakonodavstvo štiti nezavisnost sudija u procesu odlučivanja, pošto je ovo od presudnog značaja za nezavisno pravosuđe. Novi Krivični zakonik pravi važnu razliku između nezavisnosti sudije u odlučivanju o konkretnom predmetu i potencijalu za zloupotrebu u procesu razmatranja: “Sudija ili porotnik, ili sudija suda za prekršaje koji, sa namerom da za sebe ili drugogastekne nezakonitu bilo kakvu korist ili da naštetiti drugom licu, donese nezakonitupresudu, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5)godina”.<sup>18</sup>

Otkrivanje službenih tajni-ovaj vid korupcije veoma je složen pošto može poslužiti kao način da se ošteti transparentnost rada vlade, što je od suštinskog značaja za sprečavanje korupcije. Krivični zakonik definiše ovo krivično delo na sledeći način: “Ovlašćeno lice koje, bez ovlašćenja, saopšti, pošalje, ili na drugi način omogući pristup drugom licu informaciji koja je službena tajna, kazniće se zatvorom u trajanju od šest (6) meseci do tri (3) godine.”<sup>19</sup>

Falsifikovanje službene dokumentacije-predstavlja još jedan vid korupcije koji je veoma rasprostranjen na Kosovu. Istraživačko novinarstvo rasvetlilo je veliki broj slučajeva falsifikovanja dokumenata u procesu privatizacije, i takođe onih koji žele da izbegnu poreze i carinske dažbine itd.<sup>20</sup> Na ovaj vid korupcije nailazi se u svakodnevnom životu, dok pojedinci pokušavaju da prisvoje korist falsifikovanjem dokumentacije u vezi sa njihovim socijalnim statusom, kako bi dobili mesečnu penziju. Krivični zakonik definiše ovo krivično delo na sledeći način: “Ovlašćeno lice koje, u zvanični dokument, zvanični registar ili dosije, ubaci netačne podatke ili ne ubaci bitne podatke, ili svojim potpisom ili službenim pečatom overidokument, zvanični registar ili dosije koji sadrži lažne podatke ili omogućava sačinjenjetakvog dokumenta, registra ili dosijea sa lažnim podacima, kazniće se kaznom zatvora utrajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.”<sup>21</sup>

Nezakonita naplata i isplata-manifestuje se na Kosovu putem dobrotvornih organizacija, koje uživaju status javnog lica. Postoje izveštaji koji ukazuju da su neke od ovih or-

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, s.155, [http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Penal\\_i\\_R.Kosoves\\_%28shqip%291.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi_Penal_i_R.Kosoves_%28shqip%291.pdf).

<sup>20</sup> Jedan primer je ovaj izveštaj “Život na Kosovu”, proizvod Balkanske mreže za istraživačko novinarstvo (BIRN): na raspolaganju na <http://www.jetanekosove.com/sq/Drejtesia-ne-Kosove/16800-euro-perfitim-nga-falsifikimi-i-dokumenteve-339> (kome je pristupljeno 27. septembra 2012).

<sup>21</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, s.155, [http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Penal\\_i\\_R.Kosoves\\_%28shqip%291.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi_Penal_i_R.Kosoves_%28shqip%291.pdf).

ganizacija nezakonito naplatile novac građanima u dobrotvornu svrhu; međutim ovaj novac nikada nije otišao licima kojima je prvobitno namenjen, već je umesto toga završio u privatnom vlasništvu.<sup>22</sup> Krivični zakonik definiše ovo krivično delo na sledeći način "Ovlašćeno lice koje naplati od drugog lica nešto što to lice nije dužno da plati, ili naplati više nego što je to lice dužno da plati ili koje, u plaćanju ili isporuci plati ili isporuči manje nego što je predviđeno, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do godinu dana."

Nezakonito oduzimanje imovine tokom pretresa ili izvršenja sudske odluke-zakoniti posed imovine posebno je važan kada govorimo o zaštiti građana od zloupotreba javnih organa. Ono što je karakteristično za ovo krivično delo, je da nikada nije prijavljeno kao takvo. Ono se definiše na sledeći način "Ovlašćeno lice koje, za vreme pretresa objekata ili lica ili za vreme sprovođenja sudske odluke uzme pokretnu imovinu sa ciljem sticanja imovinske koristi za sebe ili drugoga, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina."<sup>23</sup>

### 1.1.3. Priroda Korupcije na Kosovu

Statistike o korupciji za 2011. Godinu,<sup>24</sup> koje je pružio Pokret FOL, ukazuju na to koliko je korupcija rasprostranjena i kakve je prirode. Statistike pokazuju da se najčešća krivična dela korupcije mogu podeliti u tri glavne kategorije: a) zloupotreba službenog položaja, b) primanje mita, i c) davanje mita. Od 180 tužbi za korupciju koliko ih je uloženo 2011. godine, 170 je potpadalo pod ove tri kategorije.<sup>25</sup>

2010. godine, skoro svakog dana desio se jedan akt korupcije, dok je 2011. ovaj broj udvostručen na dva akta korupcije dnevno, prema podacima Kosovske policije. Javni tužioc na Kosovu su 2010 i 2011, podigli 1,273 tužbi za korupciju. Ovi podaci pokazuju da su javni tužioc podigli do 4 ovakve tužbe dnevno. Prema podacima Kosovske policije, pretpostavljeni trošak korupcije za 2011. godinu premašuje iznos od 11 miliona €.

2010 godine ukupno 50 lica uhapšeno je po optužbi korupcije, što znači da je svakog meseca hapšeno približno 5 lica. Kada govorimo o prirodi korupcije, zloupotreba službenog položaja najčešći je vid korupcije na Kosovu. Kosovska policija je iznela u svojim izveštajima da je tokom 2011. godine uhapšeno 86 lica za sumnju da su počinili krivično delo korupcije, dok je u periodu od januara-septembra 2012. uhapšeno 33 lica.

<sup>22</sup> Zëri. 8. maj 08, 2012. <http://www.zeri.info/artikulli/29/29/48948/arrestohet-humanisti/> (kome je pristupljeno 27 septembra 2012).

<sup>23</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, s.156, [http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Penal\\_i\\_R.Kosoves\\_%28shqip%291.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Kodi_Penal_i_R.Kosoves_%28shqip%291.pdf).

<sup>24</sup> Ovaj deo odražava izveštaj o statistikama o korupciji Pokreta FOL na raspolaganju na veb stranici [http://levizjafol.org/images/uploads/files/Korrupsioni\\_pertej\\_perceptimit.pdf](http://levizjafol.org/images/uploads/files/Korrupsioni_pertej_perceptimit.pdf) (kome je pristupljeno 30 septembra 2012).

<sup>25</sup> Mazreku, Armend, Pokret FOL, razgovor na temu statistika o korupciji (24. septembar 2012).

Kada govorimo o geografskoj rasprostranjenosti korupcije, vodi Priština za kojom slede Prizren i Mitrovica. Region Prištine vodi sa najvišim brojem slučajeva korupcije; razlog za ovo je to što su sve glavne institucije upravljanja smeštene u Prištini. Što se tiče kazne za korupciju, sudovi su relativno blagi, i sudije obično izriču blaže kazne za slučajeve korupcije. 2011. godine, sudovi su izrekli kazne zatvora za samo 20 lica od 135 koliko ih je kažnjeno za krivično delo korupcije.

Ovaj deo govori o korupciji na Kosovu u utvrđenim oblastima i sektorima. Kao dodatak političkom nivou, ovaj odeljak takođe se usredsređuje na korupciju u pružanju javnih usluga (što uglavnom obuhvata javnu nabavku, zdravstvo i obrazovanje), pravosuđu i privatnom sektoru.

Politička korupcija preovlađuje i rasprostranjena je svugde. Ona je definisana kao "poslovanje između javnog i privatnog sektora kako bi se nezakonito stečena kolektivna dobra pretočila u privatnu korist".<sup>26</sup> Politička korupcija često se naziva i gašenjem javnog poverenja. U slučaju Kosova, kada se govori o političkoj korupciji, padaju nam na pamet tri glavna elementa: finansije političkih stranaka, izborne prevare i finansije visokih stranačkih i javnih zvaničnika. Veruje se da se promenom političke stranke na vlasti na Kosovu, menja i ko će dobiti javne ugovore.

Jedan Kosovski NVO optužio je stranku na vlasti na Kosovu za nagrađivanje sponzora njene kampanje javnim ugovorima koji dostižu svote od stotinu miliona evra.<sup>27</sup> Jedna studija pravičnosti institucionalnog sistema na Kosovu, koju su sprovedeli Transparency International i KDI, ističe da su političke stranke na Kosovu izvanredno centralizovane i nedemokratske i da sačinjavaju institucije koje uživaju najmanji nivo poverenja na Kosovu.<sup>28</sup>

Kako bi napunili svoj budžet koji im je potreban za predizborne kampanje, političke stranke dobijaju donacije od bogatih donatora ponekad pretnjama ili nagradama u vidu javnih ugovora. Članarine mogu poslužiti u svrhu korupcije ili za pranje novca.<sup>29</sup> Na Kosovu, visoki zvaničnici političkih stranaka govorili su otvoreno o nemonetarnim poklonima; kao što su izgradnja kuće ili poklanjanje automobila. Ovo se takođe dokazuje činjenicom da se većina političkih stranaka nije pridržala svojih obaveza koje su preuzeli registracijom pri Kancelariji za registraciju političkih stranaka.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston. *Corruption: Concepts and Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 2009, s. 6.

<sup>27</sup> Vidi Čohu, "100 miliona" na raspolaganju na <http://www.cohu.org/sq/Aktivitete-q/100-Milion-92>, Maj 2012, (kome je pristupljeno 1. oktobra 2012).

<sup>28</sup> Transparency International i KDI. Studija integriteta Politickih Partija.

<sup>29</sup> Pogledajte jedan slučaj uključenosti jedne političke stranke na Kosovu, odluka Vrhovnog suda na raspolaganju na [http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/judgments/criminal-proceedings/Su-premeC/JahjaLuka-214-2010/\(2011.01.11\)%20JUD%20-%20Jahja%20LLUKA%20\(SC\).ENG\\_redacted.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/judgments/criminal-proceedings/Su-premeC/JahjaLuka-214-2010/(2011.01.11)%20JUD%20-%20Jahja%20LLUKA%20(SC).ENG_redacted.pdf) (kome je pristupljeno 30. septembra 2012).

<sup>30</sup> 2011 Izveštaj Progresu EK za Kosovo, s. 14, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).



Način organizacije izbora još jedan je osnovni pokazatelj demokratskog indeksa u zemlji. Na poslednjim izborima na Kosovu, glasanje je ponovljeno u šest opština i na 890 biračkih mesta kao posledica prevara.<sup>31</sup> Nakon optužbi za prevaru i korupciju na nacionalnim izborima održanim novembra 2010, bilo je 854 slučaja uključivanja više od 5,000 lica u izborne prevare. Tužioci su procesuirali 221 tužbu protiv 1,516 lica, uključujući 758 članova biračkih odbora.<sup>32</sup>

Ono što je pozitivan događaj u rebusu političke korupcije je proces deklarisanja imovine i bogatstva javnih službenika a broj zvaničnika koji ispunjavaju ovu obavezu veoma je visok, preko 95%. Svi građani mogu imati lak pristup obrascima koje su popunili javni službenici a na kojima stoje podaci o njihovom prihodu, imovini i drugim dobrima na elektronskoj stranici Agencije za borbu protiv korupcije. Bez obzira na isto, ono što je problem je to što niko nije sproveo nikakvo istraživanje ovih obrazaca kako bi se bacilo svetlo na neke od optužbi za korupciju.

Pružanje javnih usluga na Kosovu podložno je političkom mešanju i nepotizmu, što je oštetilo učinak u različitim sektorima, uključujući direktno pružanje javnih usluga građanima. Veliki deo korupcije u javnim službama javlja se u sektoru nabavke. Uprkos modernog zakona o javnim nabavkama u mestu „zloupotreba javnih nabavki i daljev-eliki problem na Kosovu. Ovaj zakon bi trebalo da bude u potpunosti implementiran, sa bilo zloupotreba istraženi i procesuirani.“<sup>33</sup> Pored toga, druga dva zakona u vezi sa nabavkama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama nisu u skladu sa zahtevima *acquis* EU.

Glavni nedostatak u oblasti javne nabavke jeste nepostojanje efektivnog upravljanja sukobom interesa u procesu davanja javnih ugovora. Organi javne nabavke ne ostvaruju dobru saradnju jedni sa drugima i „nezavisnost službenika za nabavku treba dalje da se ojača“.<sup>34</sup>

Štaviše, sektor javnih nabavku pati i od drugih nedostataka, koji stvaraju mogućnost za javljanje korupcije, kao što su slučajevi kada institucije za javne nabavke izlaze sa različitim tumačenjima u vezi sa postupcima nabavke, nabavkama iz jednog izvora, nedostatak uputstava i uredbi o tome kako tretirati slučajeve kada kompanije daju nerealne cene za artikle raspisane njihovim tenderima, što ukazuje na prethodni dogovor o davanju ugovora. Još uvek se očekuje podizanje tužbi protiv kompanija koje falsifikuju dokumenta u tenderskom procesu. Nekoliko uobičajenih neregularnosti u procesu nabavke obuhvata neregularnu dokumentaciju, poništavanje tendera bez pravne osnove, neuspeh obezbeđivanja tehničkih uslova i mernih kriterijuma bez diskriminacije,

<sup>31</sup> Musliu, Betim, i Adem Gashi. Organizovani kriminal na izborima. Analiza, Priština: Kosovski Pravni Institut, 2012.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Izveštaj Evropske Komisije o napretku od strane Kosova u ispunjavanju uslova iz procesa za liberalizaciju viznog režima, Februar 2013, s. 14.

<sup>34</sup> Evropska Komisija. Izveštaj Progresu Evropske Komisije 2011 za Kosovo. Procena, Brisel, 2011.

povreda ugovora i predviđanje kriterijuma u ponudi koji bi favorizovali jednu konkretnu grupu ili grupu kompanija. Veća transparentnost u postupcima nabavke može umanjiti zloupotrebe.

Pozitivne strane u sektoru javnih usluga obuhvataju porast u prijavljivanju žalbi od strane ekonomskih operatera i efikasniji način rešavanja ovakvih žalbi pri odgovarajućim vladinim institucijama. Ove žalbe uspele su da spasu milione evra od zloupotrebe. Pored toga, pozitivna strana u sektoru nabavki posebno obuhvata praćenje kancelarije za nabavke i postupke u sklopu građanskog društva. Marta 2011. godine, Pokret FOL potpisao je memorandum o razumevanju sa Ministarstvom pravde o praćenju nabavki u ovoj instituciji. Ovaj korak otvorio je vrata za potpisivanje novog memoranduma i danas FOL nastavlja da aktivno učestvuje u svojstvu nezavisne organizacije za praćenje u svim postupcima procesa nabavke u tri ministarstva.

Sektor zdravstva je takođe u velikoj meri pogođen korupcijom. Javna je tajna da kako bi dobili odgovarajuće lečenje, posebno ukoliko je potrebna hirurška intervencija, pacijenti su u većini slučajeva obavezni da plate mito. Kvalitet i poreklo lekova kupljenih od Ministarstva zdravlja još jedno je pitanje koje prilično zabrinjava. U medijima su se mogli čuti prilozi o namernoj sabotaži različitih uređaja kako bi pacijenti zahtevali ove usluge u privatnom sektoru. Postoje slučajevi kada su kompanijama dati ugovori iako su snabdevali bolnice lekovima sa isteklim rokom trajanja.<sup>35</sup>

U prosvetnom sektoru, korupcija je najviše primetna u procesu diplomiranja studenata na javnom univerzitetu. Privatne obrazovne ustanove predstavljaju još jedno dodatno pitanje koje zabrinjava. Cene su prilično visoke za standard Kosova a praćenje vlade u smislu ispunjavanja zakona i standarda EU prilično je slabo.

Stoga, postoji potencijal za pomirenje, na primer, ocenom EU da su potrebna veća nastojanja u borbi protiv korupcije i njenom rasprostriranju i u prosveti i u zdravstvu.<sup>36</sup>

Kosovsko pravosuđe sagledano je kao najkorumpiraniji ogranak vlasti. Podaci iz Pulsa javnosti UNDP-a i USAID-a pokazuju da je zadovoljstvo javnosti sudovima iznosilo 19.3% a sa tužiocima 19.7%. Godišnji budžet pravosuđa za 2011. godinu iznosio je 17 miliona €, što se proračunava kao 0.34% BDP za 2010. godinu.<sup>37</sup> Jedan izveštaj Međunarodne krizne grupe za 2010. godinu predstavlja kosovsko pravosuđe kao ono kojem štete "umorne i demoralizovane sudije koji se u isto vreme bore sa velikim brojem nago-milanih predmeta i koje prati loš ugled o korupciji i favorizaciji".<sup>38</sup> Ova situacija prome-

<sup>35</sup> Vidi Izveštaj Pokreta FOL o korupciji u Ministarstvu zdravlja na raspolaganju na [http://levizjafol.org/images/uploads/files/Raporti\\_mbi\\_Prokurimin\\_ne\\_Ministrine\\_e\\_Shendetesise.pdf](http://levizjafol.org/images/uploads/files/Raporti_mbi_Prokurimin_ne_Ministrine_e_Shendetesise.pdf).

<sup>36</sup> Izveštaj Progresna Evropske Komisije 2011 za Kosovo, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> International Crises Group. Vladavina prava na nezavisnom Kosovu, Rezime i Preporuke. Analize, Priština: International Crises Group, 2010, s.12.

nila se na bolje novim Zakonom o sudovima čije se stupanje na snagu očekuje 1. januara 2013. Jedna pozitivna strana pravosuđa, jeste i volja rukovodilaca Sudskog saveta Kosova, Državnog tužioca i predsednika Vrhovnog suda da sarađuju i da podržavaju aktivnosti čiji je cilj da unaprede učinak pravosuđa u odnosu na korupciju. Bez obzira na isto, ključni problemi iz perspektive korupcije u pravosuđu, obuhvataju sledeće:

- Nedostatak kapaciteta za praćenje, potrebnih da se proprati napredovanje slučajeva korupcije unutar pravosuđa, i u ovom kontekstu baza podataka o slučajevima korupcije rešila bi ovaj problem;
- Nedostatak sudija specijalizovanih za suđenje u predmetima korupcije;
- Odsustvo podele slučajeva korupcije po prioritetima u samim sudovima;
- Nedostatak obuke i neprekidnog stručnog usavršavanja tužilaca kako bi bili informisani o novim vidovima i prirodi korupcije;
- Odsustvo dobrih odnosa između Specijalnog tužilaštva i Državnog tužilaštva, i u ovom kontekstu, preovlađuju slučajevi mešanja odgovornosti ili konkurencije;
- Sudije nemaju smelost i plaše se da sude u predmetima korupcije koji obuhvataju slučajeve visokog političkog profila, koji ostaju sudijama EULEX-a.

Privatni sektor smatra se glavnim stvaraocem korupcije na Kosovu od strane organizacija za borbu protiv korupcije. Privatizacija javnih ili društvenih preduzeća povećala je korupciju na Kosovu. Jedna studija Američke privredne komore ukazuje da više od 76% preduzeća plaća mito kako bi dobili prvenstvo u postupcima nabavke. Kao što je istaknuto u prethodnom delu, kompanije koje finansiraju kampanje političkih stranaka nagrađuju se od ovih stranaka javnim ugovorima i privatizacijom javnih preduzeća ili imovine.

## 1.2. Evropski Standardi u Domenu Politika Suzbijanja Korupcije

U jednom uputstvu Evropske komisije o glavnim administrativnim strukturama potrebnim za primenu *acquis*<sup>39</sup> postoji deset načela propisanih Sveobuhvatnim politikama Komisije EU za borbu protiv korupcije. Ova načela obuhvataju sledeće:

1. Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije treba da budu tema širokih konsultacija;
2. Ratifikovanje i primena međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije;
3. Bitno je, ne samo postojanje već i efektivna primena zakona o borbi protiv korupcije, putem vidljivih i sposobnih organa koji se bore protiv korupcije (npr. službe koje su dobro obučene i specijalizovane, kao što su tužioci za borbu protiv korupcije). Treba razviti dobre istražne tehnike, statistike i pokazatelje. Uloga organa za primenu zakona treba da se ojača ne samo kada govorimo o korupciji već i kada govorimo o prevari, poreskom kriminalu i pranju novca;
4. Pristup javnim kancelarijama treba da bude otvoren svakom građaninu. Anagažovanje i unapređenje treba da se uredi objektivnim kriterijumima zasno-

<sup>39</sup> Evropska Komisija-neformalan radni dokument. Vodič za glavne administrativne strukture potrebne za implementaciju *acquis*. Administrativna uputstva, Brisel: Evropska Komisija, 2005.

vanim na zaslugama. Plata i socijalna prava treba da budu adekvatni. Javnim službenicima treba tražiti da deklarišu svoju imovinu. Osetljive funkcije treba menjati po sistemu rotacije;

5. Poštenost, odgovornost i transparentnost u javnoj administraciji (pravosuđe, carina, poreska uprava, zdravstveni sektor i javne nabavke) treba da se unaprede korišćenjem kvalitetnih sistema za upravljanje i standarda za reviziju i praćenje, kao što je Zajednički okvir za ocenu rukovodilaca EU za javnu administraciju i Strazburška rezolucija. Veća transparentnost važna je iz perspektive razvoja poverenja između građana i javne administracije;
6. Treba doneti i pratiti kodekse ponašanja u javnom sektoru;
7. Treba postaviti jasna pravila i u javnom i u privatnom sektoru za informisanje (imajući u vidu da je korupcija samo krivično delo bez direktnih žrtava koje bi o njoj posvedočile ili bi je prijavile) i prijavljivanje;
8. Treba povećati javnu netoleranciju na korupciju putem kampanji za podizanje svesti u medijima i putem obuka. Glavna poruka treba da bude da korupcija nije pojava koja se toleriše već krivično delo. Građansko društvo treba da odigra značajnu ulogu u sprečavanju i suzbijanju problema;
9. Jasna i transparentna pravila za finansiranje stranaka i spoljnu finansijsku kontrolu političkih stranaka, treba da se donesu kako bi se izbegla maskirana veza između političara i pojedinačnih (nezakonitih) preduzeća. Političke stranke vidljivo imaju snažan uticaj na donosioce odluka, ali su često imune na zakone protiv mita;
10. Treba osmisliti podsticaje za privatni sektor kako bi se uzdržao od korumpiranih praksi, kao što su kodeksi ponašanja ili "bele liste" za poštene kompanije. Štaviše, kada govorimo o drugim aspektima krivičnog zakonika za sprečavanje i borbu protiv korupcije, treba zapamtiti njihovu vezu sa relevantnim aspektima poglavlja 24 [acquis](mere za primenu zakona itd);

Kosovo se uopšteno slaže sa većinom načela, pošto proces donošenja zakona prolazi kroz rigorozan proces njihove provere kako bi se uvidelo da li su u skladu sa standardima EU. Povrh toga, Zakon o javnim nabavkama i Zakon o finansiranju političkih stranaka, kao veoma važni zakoni u borbi protiv korupcije, nisu u skladu sa standardima EU. Najveći izazov ostaje i dalje posebno drugo, deveto i deseto načelo.

### 1.2.1. Evropske Strukture za Borbu Protiv Korupcije

Iako postoji konglomerat trans-nacionalnih pan-evropskih organizacija za borbu protiv korupcije, ovaj dokumenat usredsređuje se na dve: Grupa država protiv korupcije (GRECO), osnovana 1999. godine od strane Saveta Evrope, i Partnerstvo otvorenih vlada, osnovano 20. septembra 2011.

Svrha GRECO-a je da prati ispunjavanje standarda za borbu protiv korupcije od strane država članica organizacije. Standardi GRECO-a borbe protiv korupcije organizuju se oko dvadeset vodećih načela koje je postavila Komisija ministara Saveta Evrope 1997. Ova načela obuhvataju: okvalifikovanje korupcije kao krivičnog dela, ograničenje imuniteta od istražnih optužbi korupcije za visoke javne zvaničnike, podsticanje istrage korupcije, usvajanje i primena kodeksa ponašanja za javne službenike i zvaničnike,

mediji imaju pristup informacijama u vezi sa korupcijom, transparentna javna nabavka i odgovornost itd.<sup>40</sup>

Cilj GRECO-a je da poboljša kapacitet njegovih članova za suzbijanje korupcije praćenjem ispunjenosti standarda za borbu protiv korupcije Saveta Evrope u sklopu dinamičnog procesa recipročne ocene i pritiska kome su međusobno izloženi. On pomaže u identifikovanju nedostataka u nacionalnim politikama za borbu protiv korupcije, promovišući neophodne praktične, zakonodavne i institucionalne reforme. GRECO takođe pruža platformu za podelu najboljih praksi u oblasti sprečavanja i razotkrivanja korupcije.<sup>41</sup>

Kosovo nije u članstvu GRECO-a, iako se članstvo u ovoj organizaciji ne ograničava samo na države članice Saveta Evrope. GRECO ima 49 država članica, sve evropske osim Sjedinjenih Američkih Država.<sup>42</sup>

Partnerstvo otvorenih vlada (OGP) predstavlja transnacionalnu međuvladinu organizaciju koja radi na promovisanju transparentnih, efektivnih i odgovornih vlada. Glavna svrha OGP-a je da pomogne vladama njenih država članica da ojačaju transparentnost u svim sektorima uprave. Njegov cilj je da obezbedi konkretne obaveze vlada u cilju unapređivanja transparentnosti, osnaživanja građana, suzbijanja korupcije i korišćenja novih tehnologija za ojačavanje upravljanja. U duhu saradnje između velikog broja aktera, OGP nadgleda upravni odbor vlada i organizacija građanskog društva.<sup>43</sup>

OGP broji 47 članica i članstvo se uslovljava prihvatanjem Deklaracija otvorenih vlada: “pružićemo akcioni plan na nivou države izrađen u javnim konsultacijama; i posvetićemo se nezavisnom izveštavanju o njihovom ostvarenom napretku na putu unapred”.

### 1.2.2. Zahtevi i Očekivanja EU od Kosova u Borbi Protiv Korupcije

Pri identifikovanju glavnih zahteva EU za Kosovo u borbi protiv korupcije, ovaj dokument uglavnom analizira Studiju izvodljivosti Evropske komisije za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova. Ovaj izveštaj predstavlja devet konkretnih radnji, u smislu politika koje Kosovo treba da preduzme kako bi poboljšalo svoj učinak u borbi protiv korupcije:

1. Kosovo treba da da konkretne rezultate u borbi protiv korupcije, što obuhvata pokretanje istrage u saradnji sa EULEX-om.

<sup>40</sup> Vidi rezoluciju (97) 24 Saveta Evrope na raspolaganju na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf) (kojoj je pristupljeno 10. oktobra 2012).

<sup>41</sup> Vidi: “About GRECO” na raspolaganju na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp) (kome je pristupljeno 10. oktobra 2012).

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Za detaljnije informacije vidi “About” na raspolaganju na <http://www.opengovpartnership.org/about> (kome je pristupljeno 10. oktobra 2012).

2. Kosovo treba da usvoji novu strategiju za period od 2012-2016. za borbu protiv korupcije;
3. Da poboljša verodostojnost statističkih podataka u borbi protiv korupcije;
4. Zakon o sprečavanju sukoba interesa treba da se poboljša kako bi ojačao obaveze prijavljivanja slučajeva sukoba interesa;
5. Zakon o deklarisanju imovine i zakon o sukobu interesa treba da sadrže snažnije i srazmernije sankcije;
6. Finansije političkih stranaka treba da postanu transparentne kao što to zahteva amandman na aktuelni zakon o finansiranju političkih stranaka. Konkretno, zakoni treba da: a) zabrane ili urede donacije od strane pravnih lica koji pružaju robu ili usluge javnoj administraciji, b) da obavežu političke stranke da otvore zaseban bankovni račun, i c) da utvrde vremenske rokove u kojima su političke stranke obavezne da podnesu svoje finansijske izveštaje;
7. Treba ojačati podršku i posvećenost borbi protiv korupcije visokih zvaničnika u svim javnim institucijama;
8. Treba poboljšati među-institucionalnu koordinaciju i saradnju; i
9. Pojednostaviti institucionalnu osnovu borbe protiv korupcije i izbeći preklapanje odgovornosti.

### 1.3. Okvir Zakona i Politika za Borbu Protiv Korupcije

Kosovo ima prilično dobro zakonodavstvo u borbi protiv korupcije, ali ima veoma loš nivo primene zakona: prema rečima Međunarodne krizne grupe, "Kosovo pati od utiska koji preovlađuje da njim upravlja nezakonita politička elita koja drži pod svojom kontrolom svaki aspekt društva".<sup>44</sup> Ovaj odeljak predstavlja glavne zakone u domenu politika za borbu protiv korupcije, objašnjavajući njihov delokrug i identifikujući potencijalni prostor za poboljšanja.

Krivični zakonik Kosova-Korupcija se na Kosovu tretira kao krivično delo članom 34 Krivičnog zakonika. Pozitivne strane ovog zakonodavstva jesu da se korupcija smatra krivičnim delom i zakonom poznati vidovi korupcije su široki i omogućavaju tužiocima i sudijama da odgovore na širok raspon pitanja korupcije. Bez obzira na isto, slabost ovog zakona odnosi se na činjenicu da ne pruža jasnu i dovoljnu zakonsku osnovu za konfiskaciju imovine i nezakonito stečenog bogatstva, što predstavlja istinsku pravdu u slučaju korupcije. Borba protiv korupcije može dobiti puno u slučaju da zakonik tretira kaokrivično delo zloupotrebu službenih informacija u procesu javnih nabavki.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije-Agencija za borbu protiv korupcije Kosova ključna je institucija, pored tužilaštva, u borbi protiv korupcije. Zakon<sup>45</sup> predviđa status i odgovornosti Agencije za borbu protiv korupcije u domenu borbe i sprečavanja korupcije, posebno u vezi sa prijavljivanjem, razotkrivanjem i istragom korupcije i primenom

<sup>44</sup> International Crises Group. Vladavina prava na nezavisnom Kosovu, Rezime i Preporuke. Analize, Priština: International Crises Group, 2010.

<sup>45</sup> Vidi potpuni tekst zakona na adresi [http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji\\_per\\_Agjencine\\_kunder\\_Korrupsionit\\_nr\\_03\\_L\\_159.pdf](http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji_per_Agjencine_kunder_Korrupsionit_nr_03_L_159.pdf).

Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije.

Ono što je pozitivna strana ovde je da obezbeđuje dovoljan nivo finansijske i političke nezavisnosti kako bi agencija ispunila svoj mandat, iako agencija ostaje izložena političkom mešanju. Jedna od ovih oblasti primećuje se u procesu usvajanja strategije protiv korupcije koja treba da dobije zeleno svetlo od Vlade pre nego što se prosledi Parlamentu na konačno usvajanje. Ali, ono što je dobra vest jeste da nisu prijavljeni slučajevi kada je Vlada zapravo izmenila strategiju pre nego što ju je prosledila Parlamentu.

Glavni nedostatak u zakonu je nepostojanje jasnosti u delokrugu rada Agencija. Iako naziv institucije odaje dobar utisak, Agencija ima prilično slabu vlast i autoritet da obavi svoje dužnosti. Najmoćniji instrument u rukama agencije je administrativna istraga i zvanična korespondencija.

Zakon o deklarisanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i o deklarisanju, poreklu i proveru poklona svim javnim zvaničnicima-Ovo je jedan od odlučujućih zakona u zakonodavstvu za borbu protiv korupcije. Zakon obavezuje visoke javne zvaničnike da deklarišu svoju imovinu, prihode i poreklo njihove imovine, pri Agenciji za borbu protiv korupcije, koja nakon toga vrši reviziju ovih izjava. Glavna pozitivna strana svega ovoga je da je procenat javnih zvaničnika koji se pridržavaju ove zakonske obaveze preko 92%. Kao dodatak na ovo, Agencija objavljuje podatke visokih javnih zvaničnika na svojoj internet stranici omogućavajući time pristup svih građana.<sup>46</sup>

Što se tiče onih zvaničnika koji odbiju da deklarišu svoju imovinu i bogatstvo, Agencija za borbu protiv korupcije objavila je izveštaj o ovom pitanju i našla je da sudovi nisu bili i toliko zainteresovani da donose disciplinske odluke protiv ovih zvaničnika, kao što to zakon zahteva.<sup>47</sup> Od 165 slučajeva koliko je Agencija podnela sudovima, u samo 97 sudovi su doneli konkretne mere sankcionisanja zvaničnika. U 13 slučajeva, sudovi su izrekli novčane kazne od 300 evra što je minimalna kazna utvrđena zakonom za odbijanje deklarisanja imovine i vlasništva.<sup>48</sup> Agencija za borbu protiv korupcije nema dovoljne ljudske resurse da istraži obrasce izjave i druge institucije se često ustručavaju da sarađuju sa njom. Sa druge strane, povećane su kazne za slučajeve nedeklarisanja imovine pošto se ovo delo sada smatra krivičnim delom.

Ono što je još jedan važan aspekt zakona jeste deo koji se odnosi na poklone. Ovaj deo pod senkom je procesa deklarisanja imovine visokih javnih zvaničnika. Povrh toga, uopšteno govoreći, oblast poklona primljenih od strane javnih zvaničnika, još uvek treba da se istraži od strane građanskog društva i medija. Iako zakon sankcioniše iznos

<sup>46</sup> Vidi odeljak veb stranice Agencije za borbu protiv korupcije o deklarisanju imovine na <http://akk-ks.org/?cid=1,1178>.

<sup>47</sup> Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, "Izveštaj o disciplinskim radnjama i pokrenutim slučajevima za neuspeh prijavljivanja imovine od strane javnih zvaničnika", 2012, na raspolaganju na:<http://akk-ks.org/repository/docs/Analiza.pdf> (kome je pristupljeno 10. oktobra 2012).

<sup>48</sup> Ibid.

poklona koje jedan javni službenik može primiti, javne izjave parlamenata da su dobili automobile od svojih pristalica na poklon kao i druge usluge, nisu istražene.

Svrha zakona koji se bavi rasvetljavanjem finansija visokih javnih zvaničnika može se ozbiljno dovesti u pitanje u bliskoj budućnosti kao posledica veoma uskog tumačenja zakona o zaštiti ličnih podataka.

Zakon o zaštiti doušnika-Zakon o zaštiti doušnika<sup>49</sup> veoma je važan ali je ovaj zakon u potpunosti nepoznat. Zakon pruža zaštitu javnim službenicima u svim javnim institucijama kad god prijave zloupotrebu položaja, zloupotrebe ili slučajevne korupcije. Pozitivna strana zakona je to da je poslodavac obavezan da pruži zaštitu, anonimnost i integritet od svakog vida zloupotrebe. Slabosti zakona obuhvataju sam naslov koji se u narodnoj kulturi na Kosovu koristi da se opišu špijuni što umanjuje podsticaj ljudi da zahtevaju zaštitu putem zakona. Povrh ovoga, najveća slabost zakona je njegovo nepoznavanje, on je promovisan i najverovatnije postoje čak i vladini službenici koji nisu upoznati da jedan ovakav zakon i postoji.

Zakon o zaštiti doušnika ne primenjuje se na odgovarajućem nivou pošto nije dovoljno promovisan. U tom smislu, odnosne institucije treba da postave po jedno odgovorno lice.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa-Svrha ovog zakona<sup>50</sup> je da definiše razliku između privatnog i javnih interesa i kako se na njih može naići i kako izazivaju korupciju. Zakon utiče da Agencija za borbu protiv korupcije bude glavni organ za reviziju i istragu svih slučajeva sukoba interesa. Pozitivna strana zakona je njegova definicija javnog interesa i sukoba interesa koje su veoma snažne i prave jasnu razliku između ova dva pojma. Slabosti obuhvataju: slabe sankcije u slučajevima sukoba interesa i što je još bitnije, i pored činjenice da je sukob interesa krivično delo; tužilaštvo i sudovi ne uzimaju ove slučajeve za ozbiljno. Većina slučajeva sukoba interesa rešava se u upravnom postupku od strane Agencije za borbu protiv korupcije. Do septembra 2012. godine rešeno je 114 slučajeva u vezi sa sukobom interesa. Ono što se može smatrati napretkom u ovom smeru je činjenica da se sukob interesa smatra krivičnim delom Krivičnim zakonikom koji je stupio na snagu 1. januara 2013. Prosvetni sektor nije uređen kako treba u praksi kada govorimo o pitanjima sukoba interesa i uređivanju položaja sudija i tužilaca u zakonodavstvu koje se bavi sprečavanjem sukoba interesa.

Zakon o finansiranju političkih stranaka-Zakon<sup>51</sup> o finansiranju političkih stranaka usvojen je 2009. godine i izmenjen je i dopunjen 2011. Zakon uređuje način, uslove fi-

<sup>49</sup> Vidi potpuni tekst zakona na [http://www.md-ks.org/repository/docs/Ligji\\_per\\_mbrojtjen\\_e\\_informatoreve\\_\(shqip\).pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Ligji_per_mbrojtjen_e_informatoreve_(shqip).pdf).

<sup>50</sup> Vidi potpuni tekst zakona na [http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji\\_per\\_parandalimin\\_e\\_konfliktit\\_shqip.pdf](http://akk-ks.org/repository/docs/Ligji_per_parandalimin_e_konfliktit_shqip.pdf).

<sup>51</sup> Vidi potpuni tekst zakona na <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2010-174-alb.pdf>.



nansiranja, upravljanje, nadzor, transparentnost i izveštavanje o troškovima i prihodima političkih stranaka u Republici Kosovo. Jedina pozitivna strana ovog zakona je da postoji ali ovaj zakon ne obezbeđuje transparentnost i odgovornost za finansije političkih stranaka. Finansije političkih stranaka se ne revidiraju, osim za budžet koji dobijaju od Skupštine Kosova.

Zakon sadrži veoma slabe sankcije protiv stranaka koje se ne pridržavaju pravnih zahteva. U Izveštaju o globalnom integritetu za 2011. godinu Kosovo je dobilo samo 25 poena od mogućih 100 kada govorimo o delotvornosti zakona o finansiranju političkih stranaka<sup>52</sup>. Kosovo je dobilo 0 poena za zakonodavstvo o finansiranju nezavisnih kandidata, u nedostatku propisa u ovom domenu. Objavljivanje informacija o finansiranju stranaka ocenjeno je sa 25 od 100 poena.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije-U skladu sa zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija za borbu protiv korupcije (ABK) odgovorna je za pripremu nacionalne strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije. Aktuelna strategija za period od 2012-2016. godine treća je po redu koju priprema Agencija i još uvek se čeka na njeno usvajanje u Skupštini Kosova. Strategija je jedina među-institucionalna politika protiv korupcije ali ona ne uspeva da bude odraz jednoobrazne i sveobuhvatne strategije. Aktuelna strategija nadahnjuje rad agencije na suzbijanju korupcije. Još jedan važan aspekt strategije odnosi se na stvaranje okvira koji uključuje relevantne institucije u borbu protiv korupcije. Ono što strategija radi jeste da utvrđuje niz obaveza i ciljeva koji treba da ispune sve institucije, uključujući privatni sektor i građansko društvo. Iako ovo može da se smatra pozitivnom stranom, strategija nema mehanizme koji obezbeđuju preduzimanje radnji u skladu sa obavezama institucija obuhvaćenim strategijom.

Glavne slabosti strategije obuhvataju sledeće:

- Strategiju je pokrenuo mentalitet raspodele dužnosti a nije proizašla kao rezultat analize unutrašnjih zahteva i potreba u domenu borbe protiv korupcije;
- Ne postoji potporna dokumentacija i istraživanja koji podržavaju proces izrade strategije. Ovakva istraživanja pokazala bi prirodu, rasprostranjenost i veličinu korupcije, kako bi strategija zacrtala adekvatne ciljeve;
- Nije sprovedena nikakva sveobuhvatna analiza niti istraživanja o nivou primene ranije strategije za period od 2009-2011;
- Strategija vrši generalizaciju i stoga stvara zabunu u smislu odgovornosti.

Tokom Tematskog okruglog stola za oblast borbe protiv korupcije, predstavnik Ministarstva pravde podvukao je da je strategijom zakonodavstva za 2013. godinu predviđa revizija svih zakona koji se bave suzbijanjem korupcije i njihovo usklađivanje sa Krivičnim zakonikom, kao što su: Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-050 o deklarisanju, poreklu i proveru imovine visokih javnih zvaničnika i deklarisanju, poreklu i proveru poklona svih službenih lica; i Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona br.

<sup>52</sup> Novina JNK, "Kosovo kritikovano zbog finansiranja stranaka" 1. april 2012 na raspolaganju na <http://gazetajn.com/index.php?cid=1,1018,1794> (kome je pristupljeno 2. oktobra 2012).

#### 1.4. Institucionalni Okvir i Kapaciteti

Kosovo ima jedan broj institucija koje su posebno osmišljene da istraže i krivično gone korupciju. Iako je institucionalni okvir snažan, njihova međusobna koordinacija, komunikacija i saradnja su slabi.

Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je glavna institucija za borbu protiv korupcije na Kosovu, ali njeno ime premašuje sve njene istinske moći. Glavna pozitivna strana u svemu ovome je da je proces deklarisanja imovine i bogatstva izrazito uspešan, i da je ova obaveza ispunjena više od 90% uključujući i visoke zvaničnike. Bez obzira na isto, agencija usredsređuje sav svoj potencijal na preostali deo i na taj način ne uzima u obzir ono što je deklarirano<sup>53</sup>. Glavne slabosti agencije povezane su sa istražnim odeljenjem koje u potpunosti zavisi od spoljnih informacija u svojim slučajevima u kojima bi istragu trebalo da sprovedu preko svoje kancelarije. Jedna od glavnih slabosti Agencije za borbu protiv korupcije jeste slab kvalitet informacija koje prosleđuje tužilaštvu a što ima za posledicu odbacivanje većine u smislu preduzimanja daljih radnji. Odeljenje za sukob interesa takođe ima velike nedostatke i najbolji dokaz ovoga je činjenica da većina javnih službenika, posebno poslanici imaju drugi posao u nekoj javnoj instituciji, kao što je Pošta i telekomunikacije Kosova. Glavni revizor takođe je našao velike probleme u Agenciji, kao što su neuspeh popisivanja inventara; povreda postupaka za zapošljavanje, radnici dobijaju dnevnicu iako su zvanično imali slobodan dan itd.

Ocena je predstavnika institucija i organizacija građanskog društva da Agencija za borbu protiv korupcije treba da preispita svoj mandat u budućnosti, usredsređujući se na aktivnosti koje imaju za cilj da spreče korupciju i da doda komponentu edukacije o korupciji, dok policija, tužilaštvo i sudovi treba da se bave suzbijanjem, krivičnim gonjenjem i suđenjem za krivično delo korupcije.

Ukoliko uzmemo regionalne prakse, možemo zaključiti da nijedna zemlja u regionu Balkana nema agenciju za borbu protiv korupcije, i osnivanje agencije je više praksa azijskih zemalja.

Tokom 2013, Agencija za borbu protiv korupcije će zaposliti nove službenike koji će se baviti sprečavanjem korupcije.

U Državnom tužilaštvu postoji takozvana 'Grupa tužilaca protiv korupcije' sa opštinskim i okružnim tužiocima, koji se imenuju kako bi istražili i krivično gonili slučajeve korupcije. Grupa je polu-formalnog karaktera i sastaje se redovno sa ciljem diskusije o opštem stanju kada govorimo o slučajevima korupcije u tužilaštvu, ali glavni cilj iste je da olakša komunikaciju između policije i tužilaca. Imenovani su nacionalni koordinatori za krivično gonjenje korupcije.

<sup>53</sup> Armend Mazreku, FOL Pokret, intervista, Statistika Korupcija, 24 Septembar 2012.

Tužilački savet Kosova preduzeo je inicijative za osnivanje saradnje sa drugim institucijama za borbu protiv korupcije na osnovu koje će se izraditi zajednička strategija koja će uticati na povećavanje efikasnosti u borbi protiv korupcije.

Ono što ostaje izazov za Tužilaštvo jeste angažovanje 94 dodatna tužioca, koji će između ostalog biti imenovani za krivično gonjenje i suzbijanje dela korupcije. Tužioci su još uvek suočeni sa izazovima u nedostatku odgovarajućih uslova i prostora za rad.

Još jedna važna institucija u borbi protiv korupcije jeste Operativna grupa za borbu protiv korupcije u sastavu Specijalnog tužilaštva i glavni je mehanizam u borbi protiv korupcije. Sačinjena je od pet domaćih i troje međunarodnih tužilaca, koje podržava 30 policijskih službenika i pet finansijskih stručnjaka. Pozitivna strana ove institucije je da je ona jedina institucija na Kosovu koja je specijalizovana i posvećena borbi protiv korupcije, tužioci koji rade u ovoj operativnoj grupi plaćaju se više od državnih tužilaca. Operativna grupa uživa potpunu podršku vlade, pravosuđa i skupštine<sup>54</sup>. 2011. godine operativna grupa dobila je 130 hiljada evra kao bonus, dodatak na platu i druge beneficije<sup>55</sup>.

Glavni nedostatak ove operativne grupe je sam proces kojim je ona obrazovana. Kao što je to slučaj sa svakom drugom političkom inicijativom, odluka da se obrazuje operativna grupa nije zasnovana na istraživanjima koja bi dovela do zaključka da postoji potreba za novim mehanizmom za suzbijanje korupcije. Operativna grupa ne bi trebalo da bude funkcionalna pod okriljem Specijalnog tužilaštva, i ovo šteti pravnim kapacitetima operativne grupe. Ne postoji dobra komunikacija i dobri odnosi između međunarodnih i domaćih tužilaca. Domaći tužioci se ne obaveštavaju o slučajevima na kojima rade njihove kolege. Kada je obrazovana Operativna grupa za borbu protiv korupcije ona je imala za cilj da prenese na domaće tužioce predmete korupcije visokog profila, međutim ovo se nije desilo. Domaći tužioci u ovoj Operativnoj grupi imaju priliku da rade samo na predmetima niskog profila, dok se tužioci EULEX-a uvek uključuju u slučajeve korupcije visokog profila. U ovom kontekstu, nije opravdano osnivanje operativne grupe, pošto su domaći tužioci već radili na ovim predmetima i pre osnivanja operativne grupe.

U sklopu Kosovske policije, postoji Direkcija za istragu privrednog kriminala i korupcije. Šef ove direkcije odgovoran je generalnom direktoru Policije i ostvaruje prisnu saradnju sa koordinatorom za borbu protiv korupcije pri Kancelariji državnog tužioca. Glavni zadatak ove organizacije obuhvata istragu privrednog kriminala i korupcije i oni ne prave razliku između zvaničnika i običnih građana. Ova Direkcija obrazovana je Odlukom direktora Kosovske policije dana 15. aprila 2009. i ista je centralizovana od januara 2010. Ova Direkcija podigla je ljudske kapacitete i sada je upotpunjeno oko 80% osoblja u skladu sa Organizacionom strukturom Kosovske policije. Statistike koje pruža ova Direkcija govore o borbi protiv korupcije, i da je za 2010. godinu bilo 722 slučaja pod

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

istragom, tokom 2011. bilo je 143 slučaja dok je u prvom delu 2012. bilo 116 slučajeva. Iako je 178 osoba uhapšeno tokom 2010, 188 tokom 2011. i 118 tokom prvog dela 2012.

Finansijska obaveštajna jedinica u sklopu Kosovske policije radi uglavnom na predmetima pranja novca i ima jednu važnu pozitivnu stranu, a to je sposobnost istraživanja bankovnih računa.

Jedan mehanizam koji je nedavno osnovala predsednica Kosova u borbi protiv korupcije jeste Nacionalni savet za borbu protiv korupcije. Glavna pozitivna strana ovog saveta je da može da poveća saradnju i koordinaciju između institucija odgovornih za borbu protiv korupcije. Štaviše, organizacije građanskog društva pozivaju se da učestvuju na njegovim sastancima i savet predstavlja značajan forum za diskusiju o poteškoćama i izazovima u borbi protiv korupcije. Ali glavna slabost ove institucije je da nema aktivne kapacitete i da se preobraćuje samo u forum za diskusiju. Štaviše, Savet nije razgovarao o zakonodavstvu koje se očekuje koje je važno za borbu protiv korupcije i drugim aktuelnim pitanjima u domenu borbe protiv korupcije, i uopšteno nije odlučno doprineo prevazilaženju strateškog izazova sa kojim se Kosovo suočava u oblasti politika za borbu protiv korupcije, što je horizontalna institucionalna koordinacija između glavnih aktera, posebno ABK-a, policije i pravosuđa (uključujući praktične rezultate jednog broja Memoranduma o razumevanju sklopljenih između institucija u ovoj oblasti).<sup>56</sup> Većina aktera, posebno organizacija građanskog društva, ocenjuje da Nacionalni savet za borbu protiv korupcije, treba da se bavi koordinacijom svih odgovornih institucija za sprečavanje i suzbijanje korupcije a ne samo održavanjem formalnih sastanaka.

Kancelarija glavnog revizora ima načelnu ulogu koju treba da odigra u podsticanju odgovornosti i transparentnosti javnih finansija. Glavna pozitivna strana ove institucije je njen profesionalizam, kvalitet rada i ona je uvek sačuvala svoju verodostojnost i objektivnost. Bez obzira na sve navedeno, glavni nedostatak odnosi se na odsustvo radnji kosovskih institucija u vezi sa njenim nalazima.

Povrh svega, takođe postoje druge strukture kao što su Organ za razmatranje nabavke i Regulatorna komisija za javnu nabavku, koje igraju značajnu ulogu u borbi protiv korupcije. Pozitivne strane ove strukture obuhvataju njihovu delotvornost u razmatranju žalbi; iako je ovo identifikovano kao slabost zbog optužbi da su ovi organi samo još jedan deo sporazuma za dobijanje javnih ugovora. Iako postoji "crna lista" privrednih operatera koji nisu uspeli da ispune svoje dužnosti u skladu sa ugovorom i kojima se ne dozvoljava da dobiju javne ugovore, lista se ne poštuje.

<sup>56</sup> EU – Kosovo Stabilisation Association Process Dialogue (SAPD) Sectorial Committee on Justice, Freedom and Security – Conclusions, s. 1, februar 2012, Ministarstvo Evropskih Integracija, Priština.

## 1.5. Zaključci

### 1.5.1. Identifikovani izazovi

Najvažniji izazov u borbi protiv korupcije jeste nedostatak rezultata istrage korupcije, odsustvo transparentnosti i odgovornosti u procesu nabavke i loša primena zakonodavstva.

Kao što se može primetiti u dokumentima EU za Kosovo, bilo izveštajima o napretku ili zaključcima sektorskih komisija, aktuelni zakonski okvir ima prilično snažne odredbe koje mogu dovesti do opipljivih rezultata u borbi protiv korupcije i ocene institucionalnih aktera i organizacija građanskog društva ukazuju da je zakonski okvir za borbu protiv korupcije možda najnapredniji u regionu, ali postoji potreba za njegovim neprekidnim razmatranjem. Zakonodavstvo za borbu protiv korupcije u velikoj je meri u skladu sa *acquis* EU, iako su evidentne praznine i slabosti u jednom broju zakona. Zakon o finansiranju političkih stranaka treba da se izmeni kako bi se obezbedila transparentnost finansija političkih stranaka i kako bi se sprečio sukob interesa pri davanju javnih ugovora kompanijama koje finansiraju predizborne kampanje; zakon o sukobu interesa i zakon o deklarisanju imovine i bogatstva visokih javnih zvaničnika treba da sadrži snažnije sankcije. Zakon omogućava institucijama da isključe iz delokruga zakona određene aktivnosti nabavke, što dovodi u pitanje primenu načela transparentnosti. Ovi izuzeci treba da se predvide vrlo jasno zakonom, ali ne treba da budu predmet odlučivanja Vlade, pošto ovo krši, između ostalog, pravnu sigurnost građana. Glavni izazov ostaje loša primena zakona.<sup>57</sup>

Kosovo ima solidnu institucionalnu osnovu za borbu protiv korupcije, iako glavni izazov ostaju rezultati borbe protiv korupcije. Povrh toga, treba poboljšati koordinaciju i saradnju između struktura za borbu protiv korupcije, posebno između Agencije za borbu protiv korupcije, policije, tužilaštva i pravosuđa. Štaviše, Studija izvodljivosti za Kosovo Evropske komisije zahteva pojednostavljivanje struktura za borbu protiv korupcije i izbegavanje preklapanja delokruga ovih struktura.

Predlog srednjeročne misije Agencije za borbu protiv korupcije jeste da izmesti borbu protiv korupcije iz mandata Agencije i da se usredsredi na aktivnosti koje se odnose na sprečavanje korupcije, da se usredsredi na deklarisanje imovine i da se doda istraga procesa deklarisanja porekla imovina u njen mandat.

Sa druge strane, treba osnažiti institucije da se bave borbom protiv korupcije, posebnou tužilaštvima i sudovima. Istovremeno, neophodna je koordinacija i komunikacija svih institucija u borbi protiv korupcije, kako bi se ostvarili pozitivni rezultati u borbi protiv korupcije.

---

<sup>57</sup> Vidi analize Pokreta FOL o zakonu o nabavkama na raspolaganju na: [http://levizjafol.org/images/uploads/files/Analizë\\_e\\_Ligjit\\_të\\_Prokurimit\\_në\\_kontekstin\\_e\\_transparencës.pdf](http://levizjafol.org/images/uploads/files/Analizë_e_Ligjit_të_Prokurimit_në_kontekstin_e_transparencës.pdf) (kojoj je pristupljeno 15. oktobra 2012).

Ono što i dalje ostaje izazov je nepoklapanje statistika o slučajevima između Agencije za borbu protiv korupcije, Sudskog saveta Kosova, Tužilačkog saveta Kosova i Kosovske policije.

Nova strategija i akcioni plan za period od 2012 – 2016. godine o borbi protiv korupcije usvojen je od strane Vlade Kosova i kasnije od strane Parlamenta. Ova strategija okarakterisana je mnogobrojnim zakašnjenjima u razmatranju i usvajanju, praksa koja je propraćena i prošlom strategijom za period od 2009-2011. Nova strategija i akcioni plan za period od 2012 – 2016. podneta je Vladi decembra 2011, usvojena je u Vladi januara 2012. godine i vraćena je od strane Skupštine Vladi aprila 2012. Ocena većine aktera odgovornih za sprečavanje i borbu protiv korupcije jesu da nedostaje ozbiljno institucionalno animiranje kada govorimo o usvajanju strateških dokumenata za borbu protiv korupcije i ovo se argumentuje odsustvom vladinih zvaničnika pri predstavljanju i odbrani strategije za borbu protiv korupcije, pred poslanicima Skupštine, tokom razmatranja.

Strategija je kritikovana i od strane organizacija građanskog društva usled nedostatka odgovarajućih analiza koji identifikuju probleme u borbi protiv korupcije sa ciljem adekvatne podele resursa. Takođe, ove organizacije kritikovale su odsustvo transparentnosti Vlade i Skupštine u svim fazama razmatranja i usvajanja na ovim instancama.

### 1.5.2. Preporuke za rešavanje izazova:

Nekolicina zakona treba da se poboljšaju kako bi se ispunili zahtevi EU:

- Zakon o finansiranju političkih stranaka treba da obezbedi potpunu transparentnost i reviziju finansija političkih stranaka na Kosovu. Takođe, zakon “treba da zabrani ili da uredi strožije donacije od strane pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge javnoj administraciji. On takođe treba da obaveže političke stranke da imaju samo jedan bankovni račun i da definiše vremenske rokove za objavljivanje njihovih finansijskih izveštaja”<sup>58</sup>;
- Zakon o sukobu interesa i zakon o deklarisanju imovine treba da predvide snažnije sankcije za slučajeve nepoštovanja zakona;
- Skupština Kosova ili treba da prilagodi ili da vrati na reviziju Strategiju za borbu protiv korupcije za period od 2012-2016;

Kada govorimo o institucionalnoj osnovi:

- Evropska komisija je zahtevala “da se pojednostavi institucionalna osnova za borbu protiv korupcije i izbegne preklapanja odgovornosti”.<sup>59</sup> U tom smeru, Agencija za borbu protiv korupcije treba da se bavi merama za sprečavanje korupcije, uključujući komponentu edukacije i podizanja svesti, dok policija, tužilaštva i sudovi treba da se podrže u svojim mandatima istrage, krivičnog

<sup>58</sup> Vidi Saopštenje Evropske Komisije o studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sklopljenom između Evropske unije i Kosova, Brisel, 10. oktobar 2012, s.11.

<sup>59</sup> Ibid.

- gonjenja i suđenja o slučajevima korupcije;
- Savet Kosova za borbu protiv korupcije treba da se usredsredi na ojačavanje njegove uloge kao promotera koordinacije i saradnje između institucija za borbu protiv korupcije i;
  - Treba povećati podršku namenjenu Agenciji za borbu protiv korupcije kako bi bila u stanju da vrši istragu obrazaca za deklarisanje imovine i bogatstva visokih javnih zvaničnika;

Što se tiče politika:

- Agencija za borbu protiv korupcije treba da poveća kapacitete za praćenje primene strategije za borbu protiv korupcije;
- Agencija za borbu protiv korupcije treba da preduzme aktivnu ulogu u unapređivanju saradnje i koordinacije sa tužilaštvom i policijom;
- Odgovarajući organi nabavke treba da stave u primenu takozvanu "crnu listu".

## 2. Pravosudni Sistem

### 2.1. Ustavni i Zakonski Okvir

Ustav Republike Kosovo<sup>60</sup> i drugi relevantni zakoni<sup>61</sup> sadrže pravne norme kojima se uređuje pravosudni sistem na Kosovu. Pravosudni sistem na Kosovu je podeljen na sudski sistem, tužilački sistem i Advokatsku komoru, koji predstavljaju nezavisne institucije.

Ustav Republike Kosovo i Zakon o sudovima propisuju da se sudska vlast dodeljuje sudovima, a Ustav daje mandat Vrhovnom sudu da bude najviši sudski organ na celoj teritoriji Republike Kosovo.<sup>62</sup> Predsednika Vrhovnog suda imenuje i razrešava predsednik Republike Kosovo na mandat od 7 godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.<sup>63</sup> Ustav definiše Sudski savet Kosova (SSK) kao organ koji je nadležan za obezbeđivanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosudnog sistema<sup>64</sup>, i kao instituciju koja je potpuno nezavisna u obavljanju svojih funkcija. Pored toga, Sudski savet Kosova obezbeđuje da sudovi na Kosovu odražavaju multietničku prirodu Kosova i da poštuju načela rodne jednakosti.<sup>65</sup> Na predlog Sudskog saveta Kosova, predsednik ima pravo da imenuje, ponovo imenuje i razrešava sudije.<sup>66</sup>

Sa druge strane, Ustavom je predviđen i tužilački sistem (član 109. i 110.), tako što je definisano da se vrhovni državni tužioci imenuju na mandat od 7 godina, bez mogućnosti ponovnog izbora; dok je Tužilački savet Kosova uspostavljen kao samoregulatorno i potpuno nezavisno telo za tužilački sistem na Kosovu, sa mandatom da imenuje, predlaže, unapređuje, oceniti rad tužilaca, premešta na druga mesta, vrši ponovno imenovanje i preuzima disciplinske mere protiv tužilaca i predloži za preuzimanje tužilaca.

### 2.2. Sastav Sudskog i Tužilačkog saveta

“Saveti za pravosuđe bi trebalo da pokažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu tako što će razvijati unapred utvrđene procedure i obrazložene odluke.”<sup>67</sup>

<sup>60</sup> Poglavlje VII Ustava.

<sup>61</sup> Zakon o sudovima (Zakon br. 03/L-199), Zakon o Sudskom savetu Kosova (Zakon br. 03/L-223), Zakon o državnom tužilaštvu (Zakon br. 03/L-225) i Zakon o tužilačkom savetu Kosova (Zakon br. 03/L-224).

<sup>62</sup> Član 103. stav 2 Ustava.

<sup>63</sup> Član 103. stav 4 Ustava.

<sup>64</sup> Član 108. stav 1 Ustava.

<sup>65</sup> Član 108. stav 2 Ustava.

<sup>66</sup> Član 104. stav 1 Ustava.

<sup>67</sup> Preporuka Komiteta ministra Evropskog saveta (2010)12 upućena državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti, usvojena 17. novembra 2010. godine, stav 28.



### 2.2.1. Sastav Sudskog Saveta Kosova

Sudski savet Kosova je nezavisna institucija koja je sastavljena od trinaest članova, sudija i sudija porotnika, uključujući i dva međunarodna člana (sudija EULEX-a), koji su takođe deo SSK-a.

SSK je, kako je propisano važećim zakonskim okvirom, odgovoran za odabir i predlaganje sudija za imenovanje, kao i za razradu politika za upravljanje i reformu celokupnog pravosudnog sistema. SSK je institucija koja vrednuje disciplinu i unapređuje sudije i sudije porotnike. Pored toga, SSK je odgovoran za rukovođenje i celokupno upravljanje svim sudovima, za izradu i izvršenje budžeta za pravosuđe i za osnivanje novih sudova i sudskih ogranaka.<sup>68</sup>

Kao organ koji je potpuno nezavisan u obavljanju svojih funkcija predviđenih Ustavom i zakonom,<sup>69</sup> članovi SSK-a se imenuju na mandat od pet (5) godina, sa pravom na još jedan dodatni mandat, bez mogućnosti ponovnog izbora. Iako su većina članova sudije, samo pet članova SSK-ase bira od strane članova sudstva<sup>70</sup>, a većinu sudija ili pravnih stručnjaka bira Skupština, i oni predstavljaju 8 članova Saveta.<sup>71</sup> Na ovaj način SSK postaje sudski autoritet u kome se većina njegovih članova bira do strane Skupštine.

Evropska povelja o statusu sudija u članu 1.3 “predviđa intervenciju organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva”. Nezavisnost ovog organa je neophodna, a to se ogleda u odluci o izboru, zapošljavanju ili imenovanju sudija, razvoju njihovih karijera ili prestanku njihove funkcije. Isti princip je predviđen i u Preporuci Saveta Evrope (2010) 12 u paragrafu 27, koji propisuje: “Ne manje od polovine članova takvih saveta trebalo bi da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa”. Stav Venecijanske komisije (CDL-AD (2007) 028) je sledeći: ...Materijalni element ili većina članova sudskog saveta treba da bude izabrana od strane samog pravosuđa, a ostali članovi treba da budu izabrani od strane parlamenta iz redova osoba sa odgovarajućim pravnim kvalifikacijama kako bi se osigurao demokratski legitimitet saveta.

Ista formulacija koja ide još dalje u davanju preporuke u vezi sa sastavom saveta sadržana je u članu 7. Kijevskih preporuka (2010),<sup>72</sup> gde se navodi: “Kada se uspostavlja Sudski savet, članove iz redova sudija će birati njihove kolege i predstavljace će svo sudstvo, uključujući i sudije iz prvostepenih sudova. U sudskim većima ne smeju prevladati sudije apelacionih sudova. Kada predsednik suda bude imenovan za člana Saveta, on ili ona mora dati ostavku na njegovo/njeno mesto predsednika suda. Osim većeg broja članova iz redova sudija, Sudski savet bi trebalo da se sastoji i od profesora prava i,

<sup>68</sup> Videti na: [www.eulex-kosovo.eu/en/justice/kjc.php](http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/kjc.php).

<sup>69</sup> Član 3. Zakona o SSK-u.

<sup>70</sup> Član 108. stav 6 (1) Ustava.

<sup>71</sup> Ibid, stav 6 (2,3,4).

<sup>72</sup> Preporuke OEBS/ODIHR, Kiev u Istočnoj Evropi, Južni Kavkaz i Centralnu Aziju.

po mogućnosti, jednog člana iz advokatske komore, kako bi se promovisala veća uključenost i transparentnost [...]” Ekspertska grupa koja je izradila preporuke u prethodnoj diskusiji, prilikom diskusije o ulozi predsednika sudova u Sudskom savetu je kao važnu stvar za njihovo učešće u Savetu, pokrenula dva pitanja: U mnogim državama Savet ima nadležnost da kontroliše predsednike sudova tako da se u vezi sa njihovim članstvom u Savetu smatralo diskutabilnim da li se ova funkcija kontrole može pravilno sprovoditi, i kao drugo, eksperti su izvestili o tome da se u praksi drugi članovi – sudije Saveta osećaju zastrašenim od predsednika sudova kao članova Saveta. Kao rezultat toga, postignut je dogovor da oni podnesu ostavke na svoju prethodnu funkciju predsednika suda ukoliko budu imenovani u Savet.

S obzirom da izbor članova SSK-a ne zadovoljava u potpunosti međunarodne standarde, preporučuje se da se ustavni amandman stavi na proces izbora članova SSK-a, gde se najmanje 8 članova bira od strane njihovih kolega unutar pravosuđa.<sup>73</sup>

Druga preporuka bi bila da Sudski savet u svom sastavu nema predsednike sudova ili da barem oni koji su izabrani odluče o jednoj ili drugoj funkciji koju žele da zadrže.

Treća preporuka je da u sastavu Saveta ne prevladaju sudije višeg nivoa, već da postoji široka zastupljenost sudija sa svih nivoa sudova.

### 2.2.2. Sastav Tužilačkog Saveta Kosova

Zakon o Tužilačkom savetu Kosova, koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine, označava razdvajanje SSK-a i TSK-a, pri čemu se prvi bavi pitanjima koja se odnose samo na sudije, dok se drugi bavi pitanjima koja se odnose samo na tužioce.

TSK je nezavisna institucija odgovorna da obezbedi nezavisan, profesionalan i nepristrasan tužilački sistem. Radi ostvarivanja ovog cilja, TSK je odgovoran za zapošljavanje i predlaganje za imenovanje, obuku, vrednovanje, disciplinu, premeštaj, razrešenje i unapređenje tužilaca i za upravljanje tužilaštvima na celoj teritoriji Kosova. Pored toga, TSK će razvijati politike i strategije za delotvornu borbu protiv kriminala, prikupljati statističke podatke i podnositi izveštaje Skupštini o radu državnog tužioca.

Kao opšte pravilo, Savet nema nadležnost i ne može da se upliće u konkretan izvršni rad tužilaštva.

Što se tiče sastava, Ustav Republike Kosovo, za razliku od sastava SSK-a, ne govori o sastavu TSK-a, već se poziva na Zakon o Tužilačkom savetu Kosova (član 5.), koji propisuje “Savet se sastoji od devet (9) članova koji su državljani Republike Kosovo, od kojih njih pet (5) moraju biti tužioci.”

<sup>73</sup> Videti Izveštaj OEBS-a “Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalne i funkcionalne dimenzije”, januar 2012, strana 18: “Sastav SSK-a bi zadovoljio evropske standarde kada bi većinu članova SSK-a birale njihove kolege, što trenutno nije slučaj”.

Članstvo TSK-a se sastoji kako od članova iz kancelarija tužilaštava, tako i iz drugih delova društva, kao što su civilno društvo, Pravni fakultet, advokati i ministar pravde. Za razliku od SSK-a, TSK u svom sastavu ima i članove ex officio kao što je napred navedeno, tačnije Vrhovnog državnog tužioca i ministra pravde. Ono što se čini da je u suprotnosti sa Ustavom, jeste član 5. stav 3 Zakona o Tužilačkom savetu Kosova, koji navodi da “Članovi Saveta koji nisu tužioci moraju biti imenovani od strane Saveta, na osnovu liste od najmanje pet (5) kandidata za svaku poziciju podnesenu od strane nadležnih organa [...]” Ovaj stav je u suprotnosti sa članom 65 (10) Ustava, kojim je utvrđeno da će Skupština Kosova vršiti izbor “Članova Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova, u saglasnosti sa ovim Ustavom”.

Član 108. Ustava, koji, između ostalog reguliše sastav SSK-a, utvrđuje organ za imenovanje od osam (8) članova SSK-a imenovanih od strane Skupštine i pet (5) članova koje imenuju njihove kolege. Član 110. Ustava koji uopšteno reguliše mandat TSK-a, ne propisuje sastav, već zapravo delegira ovu prerogativu u budući Zakon o Tužilačkom savetu Kosova, koji nakon toga ne ostavlja prostor za imenovanje članova koji nisu tužioci od strane Skupštine, tako da se očekuje da se uzme u obzir gore pomenuti član 65. Ustava. TSK i Državno tužilaštvo su dve nezavisne institucije u vršenju ovlašćenja i odgovornosti utvrđene zakonom. Ova struktura proizilazi iz Zakona o TSK-u, kojim je predviđeno da će “Kancelarija Vrhovnog državnog tužioca pružati administrativnu podršku Savetu preko sekretarijata sa potrebnim osobljem u cilju da se omogući Savetu da delotvorno i brzo obavlja svoje dužnosti”.<sup>74</sup>

S obzirom da ovo predstavlja stvarne probleme u svakodnevnim aktivnostima, mora se reći da je neminovno uspostavljanje Sekretarijata TSK-a kako bi se obezbedili pravilno funkcionisanje i podrška za TSK.

## **2.3. Kosovski Sudski i Tužilački Sistem**

### **2.3.1. Sudski Sistem**

Zakon o sudovima, koji je stupio na snagu u januaru 2013. godine je u znatnoj meri izvršio restrukturiranje i reformisanje sudskog sistema na Kosovu, koji se sastoji od osnovnih sudova, apelacionih sudova i Vrhovnog suda, dok su unutar oblasti nadležnosti osnovnih sudova osnovani ogranci.

Faza planiranja završena je 1. decembra 2011. godine objavljivanjem Plana za sprovođenje na internet stranici SSK-a, gde je faza sprovođenja započeta u januaru 2012. godine, a trajala je do kraja 2012. godine. U tom periodu, SSK je radio na ponovnom imenovanju sudija u novoj strukturi sudova, ponovnoj klasifikaciji sudskih dosijea i njihovom prosleđivanju nadležnim sudovima i imenovanju nesudskog osoblja.

<sup>74</sup> Zakon o TSK, član 14.

### 2.3.2. Tužilački Sistem

Uporedo sa sudskom strukturom, i tužilačka struktura odražava slične promene od 1. januara 2013. godine, sa sedam (7) osnovnih tužilaštava, jednim (1) apelacionim tužilaštvom i državnim tužilaštvom. Paralelno sa „redovnom strukturom“ postoji i Kancelarija specijalnog tužilaštva sa posebnim ovlašćenjima. Postoji opšte stanovište da se krivična dela za koje je STRK podigao optužnice, odnosno specijalni tužioci, nakon toga obrađuju od strane sudija opštinskih sudova koji mogu da budu ili ne budu na nivou specijalizacije sa tužiocima STRK-a. Međutim postoji očekivanje da će ovaj izazov se baviti stvaranjem posebne prostorije u okviru Odeljenja za teška krivična suda u Prištini.

### 2.4. Imenovanje Sudija i Tužilaca

Savet Evrope je preporučio da “Sve odluke vezi sa profesionalnom karijerom sudija treba da budu donesene na osnovu objektivnih kriterijuma, a izbor i karijere sudija treba da budu zasnovane na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost”. Organ koji donosi odluku o izboru i karijerama sudija mora da bude nezavisan od vlade i uprave.”<sup>75</sup>

Mišljenje br. 1 Konsultativnog veća evropskih sudija preporučuje (član 25.) da organi u državama članicama nadležni za vršenje i preporučivanje imenovanja sada treba da uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume, kako bi se obezbedilo da odabir i karijera sudija počivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost. Zasluga nije samo pitanje pravnih analitičkih veština ili akademske osposobljenosti. Ona takođe treba da obuhvati i pitanja karaktera, rasuđivanja, pristupa, sposobnosti komunikacije, efikasnost za izradu presuda, itd.

Proces ponovnog imenovanja organizovan je u periodu od 2008. do 2010. godine, a njime je upravljala Nezavisna sudska i tužilačka komisija (NSTK). Ovaj proces je ostavio 112 upražnjenih mesta za sudije, za koja je SSK preuzeo obavezu da ih popuni, a u međuvremenu je i TSK, nakon njegovog uspostavljanja, preuzeo obavezu za sprovođenje procesa zapošljavanja 29 tužilaca na tužilačkim pozicijama koje je NSTK ostavio upražnjenim. Za ovaj proces je izvešteno da je bio praćen političkim uplitanjem.<sup>76</sup>

Učešće političkih organa u imenovanju sudija je takođe bilo predmet rasprave u okviru Kijevskih preporuka. Eksperti su se složili da odbijanje imenovanja sudija može biti zasnovano samo na proceduralnoj osnovi; a ukoliko telo za imenovanje primeni veto u tom slučaju telo za odabir može da ima mogućnost da preglasa veto kvalifikovanom većinom i sve to mora da se uradi unutar kratkih rokova kako bi se izbegla neizvesnost za kandidate koji očekuju da budu imenovani.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Savet Evrope, Preporuka br. (94)12, Načelo I, paragraf 2(c).

<sup>76</sup> Izveštaj IJPC, s. 19, na: [http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Official\\_Final\\_Text\\_of\\_Final\\_Report.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Official_Final_Text_of_Final_Report.pdf).

<sup>77</sup> OSBE/ODIHR, Izazovi, reforme i napredovanje sudske nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji, Ekspertski sastanak u Kijevu, 23-25. jun 2010. godine, Izveštaj o sastanku, s. 12.

Za izazov uplitanja predsednika u proces imenovanja sudija smatra se da je prevaziđen Odlukom Ustavnog suda Kosova u vezi sa ustavnim izmenama; gde se predloženi amandman člana 104.1 Ustava za suspenzivni veto predložen od strane predsednika za vraćanje imena sudija predloženih od strane SSK-a za imenovanje smatra mogućim kršenjem pristupa sudovima i mešanjem u rad sudija koji donose odluke u sudovima umanjujući osnovna ljudska prava i slobode zagarantovane u Poglavlju II Ustava.<sup>78</sup>

Još jedan razlog za zabrinutost u vezi sa imenovanjem sudija i tužilaca je taj da je stupanjem na snagu Zakona o SSK-u i Zakona o TSK-u stavljena van snage Uredba UNMIK-a 2005/52, čime su automatski stavljene van snage i utvrđeni kriterijumi za izbor kandidata za sudije i tužioce. Međutim, uprkos stupanju na snagu, Zakon o SSK-u i Zakon o TSK-u ne sadrže odredbu kojom se utvrđuju kriterijumi za imenovanje. Pod ovakvim okolnostima, a u cilju da se izbegne zakonska praznina, SSK je dana 16. februara 2011. godine usvojio Pravilnik o procesu imenovanja sudija,<sup>79</sup> a i TSK je slično usvojio svoj Pravilnik o procesu imenovanja tužilaca (2011).<sup>80</sup> TSK je u svom Pravilniku (05/2012)<sup>81</sup> neznatno promenio kriterijume za tužioce u procesu imenovanja tužilaca koji proces tokom 2012 je rekrutirao 22 tužilaca. Od 1. januara 2013, sa stupanjem na snagu Zakona o državnom tužiocu, su jasno definisane zakonske kriterijume za predlaganje kandidata za tužioce.

Ova pravila nisu u skladu sa međunarodnim principima koji predviđaju: "Kako bi se osigurala transparentnost u procesu odabira, procedura i kriterijumi za sudski odabir moraju biti jasno definisani zakonom".<sup>82</sup>

U pogledu uključivanja manjina u pravosudni sistem, međunarodna načela predviđaju: "Da bi se povećala zastupljenost manjina u pravosudnim organima, grupe koje nisu dovoljno zastupljene bi trebalo podsticati u sticanju potrebnih kvalifikacija za položaj sudije".<sup>83</sup>

Iako su eksperti u Kijevu predložili da bi bilo poželjno da sastav pravosudnih organa odražava sastav stanovništva u celini, oni ne misle da bi predlaganje kvota za manjine bilo odgovarajuće rešenje. Iako je član 17. stav 1 Zakona o SSK-u u skladu sa ovom preporukom, pravi izazov leži u sprovođenju stava 2 istog člana kojim se od SKK-a zahteva: "Nakon završetka svakog popisa stanovništva i najmanje svakih pet godina, Savet će

<sup>78</sup> Presuda Ustavnog suda u predmetu K.O. 29/12 i K.O. 48/12. Predloženi amandmani Ustava podneseni od strane predsednika Skupštine Republike Kosovo od 23. marta, 4. maja i 20. jula 2012. godine.

<sup>79</sup> Videti na: [http://kgjk-ks.org/repository/docs/Rregullorja-per-emerimin-e-gjyqtareve-anglisht\\_581857.pdf](http://kgjk-ks.org/repository/docs/Rregullorja-per-emerimin-e-gjyqtareve-anglisht_581857.pdf).

<sup>80</sup> Videti na: [http://www.psh-ks.net/repository/docs/KPC\\_Appt\\_Rule\\_FINAL\\_4\\_March\\_2011\\_-\\_ENG.pdf](http://www.psh-ks.net/repository/docs/KPC_Appt_Rule_FINAL_4_March_2011_-_ENG.pdf).

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji, paragraf 21.

<sup>83</sup> Ibid, paragraf 24.

razmotriti etnički sastav osnovnih sudova i zatražice od Skupštine dodatna sredstvakoja su neophodna da bi se povećao broj sudija iz redova zajednica koje ne čine većinu na Kosovu, a u cilju da se obezbedi da sudovi odražavaju etnički sastav u oblasti njihove nadležnosti”.

## 2.5. Mandat Sudija i Tužilaca<sup>84</sup>

Za sve sudije i tužioce koji su uspešno završili proces ponovnog imenovanja, mandat traje sve do penzionisanja.<sup>85</sup>Izuzetak od ovog pravila postoji za novoimenovane sudije (i tužioce), čije imenovanje počinje sa probnim periodom od tri godine.<sup>86</sup>

Trenutno na Kosovu ima 351 sudija, od kojih je njih 199 imenovano po prvi put. Proces reimenovanja novoimenovanih sudija počeo je u junu 2013. godine. Od ukupnog broja, njih 97 su žene, što izraženo u procentima iznosi 27,64%, broj sudija koji dolaze iz nevećinskih zajednica je 22, što izraženo u procentima iznosi 6,27%.<sup>87</sup>Kada je reč o tužiocima, njih je trenutno 125, uključujući i imenovanja od 27. decembra 2012. godine. Budžetom za 2012. godinu, odobreno je 146 pozicija za državne tužioce u svim tužilaštvima, uključujući i STRK, tako da su u ovom pravcu ostalo upražnjeno još 21 pozicija za tužioce.<sup>88</sup>Ovo dovodi do zaključka da odnos između sudija i tužilaca iznosi približno 3,5 prema 1.

Međunarodni standardi za nezavisnost sudstva utvrđuju izvestan broj zahteva koji se odnose na uslove službe i trajanje službe sudija. Na primer, Osnovna načela UN-a propisuju da su države dužne da garantuju uslove i dužinu trajanja službe u svom zakonodavstvu: “Dužina sudijskog mandata, nezavisnost sudija, osiguranje, odgovarajuća nadoknada, uslovi službe, visina penzija i starost potrebna kao uslov za odlazak u penziju garantovaće se na odgovarajući način zakonom”.<sup>89</sup> Kada govorimo konkretno o dužini službe, Načela predviđaju “Sudijama, bilo imenovanim ili izabranim, garantovaće se stalnost funkcije do sticanja uslova za obavezno penzionisanje ili isteka njihovog mandata, tamo gde takav mandat postoji”.<sup>90</sup>

Poteškoće sa takvim probnim periodom verovatno se ogledaju u primeni nižeg praga za razrešenje sa dužnosti od onih sa kojima se suočavaju stalne sudije; u suprotnom ne bi postojala potreba za probnim periodom.<sup>91</sup> Jasno je da postojanje probnog perioda ili

<sup>84</sup> Ustav, član 105 (1) i član 109 (5).

<sup>85</sup> Zakon o sudovima, član 27. stav 5.

<sup>86</sup> Ustav, član 105. stav 1 “Početni mandat sudija traje tri godine”.

<sup>87</sup> Podaci pruženi od strane Kancelarije za kadrove i ljudske resurse u Sekretarijatu SSK-a, ažurirani u avgustu 2012. Godine.

<sup>88</sup> Izveštaj o radu Državnog tužioca Republike Kosovo za 2012. godinu, videti na: [http://www.psh-ks.net/repository/docs/Raporti\\_2012\\_Shqip.pdf](http://www.psh-ks.net/repository/docs/Raporti_2012_Shqip.pdf).

<sup>89</sup> Osnovna načela OUN-a o nezavisnosti sudstva, Princip 11.

<sup>90</sup> Ibid, Princip 12.

<sup>91</sup> Izveštaj OEBS-a “Nezavisnost pravosuđa na Kosovu: Institucionalne i funkcionalne dimenzije, januar 2012, s.14.

zahteva za produženje mandata predstavlja problem, ako ne i opasnost sa aspekta nezavisnosti i nepristrasnosti dotičnog sudije, koji se nada da će biti raspoređen na svoje radno mesto i da će njegov ugovor biti produžen. "Garancije se moraju obezbediti intervencijom nezavisnog organa".<sup>92</sup>

Shodno tome, preporuka bi bila da se podnese ustavni amandman koji bi bio u skladu sa preporukom Venecijanske komisije da se redovne sudije i tužioci imenuju stalno do penzionisanja.<sup>93</sup> Ili, ako se smatra da je probni rad neophodan, "odbijanje da se potvrdi mandat sudije treba da bude zasnovano na objektivnim kriterijumima i proceduralnim zaštitnim merama koje su iste sa onima koje se primenjuju kada se sudija razrešava sa dužnosti."<sup>94</sup>

Još jedan od zakonskih izazova koji proizilazi iz onoga što se smatra rupom u Zakonu o sudovima jeste nedostatak odredbe kojom bi se utvrdio prestanak mandata sudija. Prestanak mandata je obično regulisan zakonom, a ne podzakonskim aktima, a po pravilu mandat se smatra prekinutim u slučaju smrti, dostizanja starosti za penzionisanje, nesposobnosti da se obavljaju sudske funkcije, podnošenja ostavke i razrešenja kao rezultat disciplinskog postupka.

## 2.6. Odgovornost članova SSK-a i sudija

Venecijanska komisija smatra "Da treba naći ravnotežu između sudske nezavisnosti i samouprave sa jedne strane i neophodne odgovornosti sudstva sa druge strane, da bi se izbegli negativni efekti korporatizma u pravosuđu... Jedan od načina da se postigne ovaj cilj je da se uspostavi pravosudni sistem sa uravnoteženim sastavom svojih članova."<sup>95</sup>

Nezavisnost sudstva je važna garancija, ali ona ne bi trebalo da se koristi kao štit iza kojeg sudije mogu da kriju svoje neetičko ponašanje. Iz tog razloga, dužnost Saveta je da uspostavi etičke smernice. Prema Zakonu o SSK-u, među odgovornostima ovog organa nalazi se i donošenje kodeksa profesionalne etike za članove SSK-a i za sudije i sudije porotnike čije kršenje pokreće disciplinski postupak koji postavlja osnove za disciplinske sankcije, uključujući i razrešenje sa dužnosti. Etički kodeks za članove Saveta usvojen je nedavno od strane Saveta,<sup>96</sup> dok je Kodeks etike za sudije i sudije porotnike usvojen 2006. godine, međutim, potrebno je njegovo ažuriranje jer se zasniva na Administrativnom naređenju UNMIK-a br. 2006/8. Prema Zakonu o SSK-u, utvrđen je disciplinski postupak<sup>97</sup> gde Disciplinska i normativna komisija radi na nacrtu pravilnika o radu

<sup>92</sup> Memorandum sa objašnjenjima Evropske povelje, paragraf 3.3 .

<sup>93</sup> Venecijanska komisija, Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, Deo I: Nezavisnost sudija, 16. marta 2010. godine.

<sup>94</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu ustavnih amandmana koji se odnose na reformu pravosudnog sistema u "Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji", CDL-AD(2005)038, paragraf 30.

<sup>95</sup> Venecijanska Komisija, Mišljenje br. 403/2006, Venecija 22. jun 2007 godine.

<sup>96</sup> Sastanak SSK-a održan 8. avgusta 2012 godine.

<sup>97</sup> Poglavlje VI Zakona o SSK-u (A Venecijanska komisija t. 33-42).

disciplinske komisije. To je ugradio vrednosti koje utvrđuju sudsko ponašanje: nezavisnost, nepristrasnost, integritet, pravdu, jednakost, sposobnost i marljivost. Pravilnik je u skladu sa međunarodnim standardima za odgovornost koji predviđaju sastav organa koji vodi postupak, proceduralne garancije koje uživaju sudije (potpuno saslušanje stranaka, pravo na zastupanje, poverljivost procesa u početnoj fazi), zahtev da sankcije budu srazmerne povredama i pravo da odluke u disciplinskom postupku, postupku suspendovanja ili razrešenja podležu nezavisnoj reviziji.<sup>98</sup> Sudije mogu da budu razrešene sa funkcije samo na osnovu kazne zbog počinjenog teškog krivičnog dela ili zbog ozbiljnog nepoštovanja dužnosti.<sup>99</sup> Vredi istaći da do sada nijedan sudija na Kosovu nije podvrgnut postupku razrešenja. Sudija ima pravo da, u slučaju razrešenja, podnese žalbu na odluku o razrešenju direktno Vrhovnom sudu Kosova.<sup>100</sup>

Pitanje koje ostaje otvoreno i koje predstavlja izazov za SSK jeste objavljivanje odluka koje su rezultat disciplinskih postupaka, i da li sve odluke treba da budu objavljene na internet stranici SSK-a ili samo one odluke koje imaju za rezultat suspenziju ili razrešenje. Pored toga, trenutno ne postoje proceduralna pravila za disciplinsku odgovornost članova SSK-a.

## 2.7. Odgovornost članova TSK-a i tužilaca

Slično kao SSK, i TSK je usvojio Etički kodeks za tužioce, koji propisuje osnove Disciplinske komisije TSK-a. Disciplinska komisija je u toku 2011. godine razmotrila 10 slučajeva i izrekla 10 disciplinskih mera. U vreme pisanja ovog izveštaja, i TSK je, isto kao i SSK, u fazi procesa razmatranja Pravilnika o disciplinskom postupku, tako da se za oba saveta može dati jednapreporuka da pokušaju da kanališu i usklade nacрте pravilnika s obzirom na sličnosti između Zakona o SSK-u i Zakona o TSK-u u vezi sa disciplinskim postupcima, a posebno zbog činjenice da postoji samo jedan organ koji je u službi oba saveta u pogledu istrage (Kancelarija disciplinskog tužioca) za koji bi bilo veoma teško da organizuje svoj rad sa dva različita skupa proceduralnih pravila.

Pored Etičkog kodeksa za tužioce, TSK je usvojio i Etički kodeks za članove TSK-a, kao i Etički kodeks za pomoćno tužilačko osoblje. Etički kodeks za članove TSK-a je zasnovan na Zakonu o TSK-u,<sup>101</sup> a Etički kodeks za pomoćno osoblje mora da bude preispitan u pogledu njegovog sprovođenja. Naime, član 3. tačka 6 Zakona o civilnoj službi glasi "Administrativno osoblje zaposleno u sudskom i tužilačkom sistemu je deo Civilne službe Kosova i podleže ovom zakonu i odgovarajućem važećem zakonodavstvu, izuzimajući sudije i tužioce." Dakle, disciplinske mere iz Zakona o civilnoj službi primenljive

<sup>98</sup> Evropska povelja o statusu sudija, paragraf 5.1 i Osnovna načela o nezavisnosti sudstva (načela 17, 18, 19, 20).

<sup>99</sup> Ustav, član 104. stav 4.

<sup>100</sup> Ibid, stav 5.

<sup>101</sup> Trenutno ne postoje procesna pravila za disciplinsku odgovornost članova TSK-a, što znači da i ako se sazna da je neki od članova TSK-a izvršio prekršaj ne postoje procedure kako treba dalje postupati sa tim slučajem.



su za civilnu službu, uključujući i pravosudnu administraciju. Upitno je da li kršenje njihovog Etičkog kodeksa usvojenog od strane TSK-a vodi do disciplinskog postupka i da li su obezbeđeni odgovarajući mehanizmi za tretiranje/korigovanje kroz disciplinski postupak do ili preko Nezavisnog nadzornog odbora, a možda čak i do sudskog sistema. TSK je sertifikovao izvestan broj instruktora za Kodeks ponašanja za tužioce i administrativno osoblje tužilaštva koji će obučavati preostali deo osoblja u toku 2013. godine. U tom pravcu, Kancelarija za obuku sarađuje sa Kosovskim institutom za pravosuđe, koji vrši procenu potreba za oblastima koje su korisne za pružanje specifičnih obuka za tužioce i administrativno osoblje.

Članovi civilnog društva ocenjuju da je sistem odgovornosti od suštinskog značaja za postojanje funkcionalnog pravosudnog sistema. Naime, Specijalno tužilaštvo treba da bude uključeno u sistem odgovornosti s obzirom da Specijalno tužilaštvo ne izveštava Vrhovnom tužiocu pa u ovom pravcu ne postoji sistem odgovornosti i subordinacije.

## 2.8. Plate Sudija i Tužilaca

U prošloj deceniji, plate u kosovskom pravosuđu bile su neadekvatne da privuku i zadrže u službi kvalifikovane sudije ili da omoguće sudijama da izdržavaju svoje porodice bez pribegavanja spoljnim izvorima prihoda. Nastavljena neadekvatnost odražava drastičnu i dugogodišnju situaciju i široko je ocenjena kao uzrok koji leži u osnovi ozbiljnih problema u sudstvu do danas. Od 1. januara 2011, plate sudija su postavljeni i izjednačava sa ekvivalentnim pozicijama i platama u izvršnom ogranku Vlade.<sup>102</sup> Ovaj korak je pozdravljen kao znak koji je dugo očekivan i ključan za podržavanje drugih procesa reforme u pravosudnom sistemu.<sup>103</sup>

Novi Zakon o sudovima predviđa izjednačavanje plata između pravosuđa i izvršnih organa vlasti. Ovo se može smatrati velikim korakom u poboljšanju položaja sudija vezano za pitanje njihove zaštite od podsticaja za nepravilnosti, a na drugoj strani to je dobar podsticaj za privlačenje mladih stručnjaka da konkurišu. Pored toga, ovim se pravosuđe, kao treća vlast, stavlja u isti položaj sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. U određenoj meri putem ovoga, preporuka Saveta ministara kaže: "Glavna pravila sistema nagrađivanja profesionalnih sudija za rad trebalo bi da budu utvrđena zakonom"<sup>104</sup>, gde je Načelo 11 Osnovnih načela samo delimično ispunjeno. Ovo iz razloga što je predviđeno da penzije budu obezbeđene, ali u tom pogledu i sudije dele istu sudbinu sa svim ljudima na Kosovu usled nedefinisane penzione šeme, bez obzira na njihovu profesiju.

Predsednik Vrhovnog suda prima platu koja je jednaka sa platom premijera Kosova, dok sudije Vrhovnog suda primaju platu jednaku sa platama ministara, a nivelizacije i određene korekcije predviđene su i za sudije na drugim nivoima.

<sup>102</sup> Član 29 Zakona za Sud (Zakon Br. 03/L-199).

<sup>103</sup> JRI za Kosovo, 2010.

<sup>104</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara država članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti.

Ista šema plata važi i za tužioce, osim što postoji neznatna razlika između plata na nižim nivoima. Oba zakona, u principu uspostavljaju šemu na taj način da izjednače predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca sa premijerom, pri čemu se sudije na nivou Vrhovnog suda nalaze na istom nivou sa ministrima, a tužioci u Kancelariji vrhovnog državnog tužioca primaju 90% od plate Vrhovnog državnog tužioca,<sup>105</sup> što dovodi do toga da oni primaju veće plate od sudija Vrhovnog suda, iako je namera bila da se za isti nivo položaja utvrdi isti nivo plata, kako je regulisano na nivou predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca i na nivoima apelacionih sudova i osnovnih sudova.

Bez obzira na napred navedeno, sada se pojavio još jedan izazov koji proizilazi iz Nacrta zakona o platama javnih službenika, sponzorisanog od strane MJU. Ovaj nacrt zakona, koji je usvojila vlada, a trenutno se nalazi u fazi prvog čitanja u Skupštini Kosova, ignoriše princip jednakosti vlasti i degradira položaj i autoritet pravosuđa. Nakon reakcija sudskog i tužilačkog savjeta ovaj Nacrta zakona je suspendovan.

Nedostatak jasnoće plata prema zakonu predstavlja kršenje standarda, uključujući i Preporuku CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija. Član 54. predviđa: "Naknada za rad sudija trebalo bi da bude srazmerna njihovoj profesiji i dužnostima i da bude dovoljna da ih zaštiti od podsticaja čiji je cilj da utiču na njihove odluke".

Pored toga, zakon bi trebalo da propiše poseban sistem za odlazak u penziju za sudije koji bi obezbedio penziju koja je približna iznosu plate koju je dotični sudija primao dok je bio na dužnosti. Ova ideja proizilazi iz činjenice da, za razliku od predstavnika druge dve grane vlasti, sudijama (i tužiocima) ne treba da bude dopušteno da obavljaju privredne delatnosti u privatnom sektoru. Shodno tome, penzije i druga primanja nakon penzionisanja su od velike važnosti kako bi imali neku vrstu sigurnosti za vreme i nakon isteka mandata. Član 6.4 Evropske povelje o statutu za sudije, kaže:

'Statutom se posebno osigurava da sudije koje su dostigle starost za penziju, a koje su obavljale sudijske dužnosti u određenom periodu, imaju pravo na penziju, čiji iznos mora da bude što približniji iznosu njihove poslednje sudijske plate".

<sup>105</sup> Član 21 (1.2) Zakona o Državnom Tužiocu.

## 2.9. Vrednovanje Rada Sudija

SSK je ove godine usvojio dva zakonska akta u cilju utvrđivanja i vrednovanja kvaliteta i kvaliteta rada sudija. Prvi je Pravilnik o utvrđivanju normi rada sudija<sup>106</sup> koji je stupio na snagu 1. januara 2012. godine, a drugi je Pravilnik o vrednovanju rada sudija, koji je stupio na snagu 15. marta 2012. godine. U poslednjem izveštaju KLI-a i Foruma za građanske inicijative naglašen je “nedostatak mehanizma za kontrolu kvaliteta rada”, gde se ističe da do sada nije postojao nijedan mehanizam za vrednovanje rada sudija i tužilaca.<sup>107</sup> Usvajanjem ova dva pravilnika, uspostavljen je mehanizam, ali do sada nije obavljeno nijedno vrednovanje rada sudija. Prema uredbi, novoimenovani sudije će biti ponovo procenjeni pre kraja njihovog prvog mandata do odluke o njihovom stalnom imenovanju gde periodičnu evaluaciju sudija imenovanih stalno treba biti svake tri godine.

Eksperti u Kijevu su istakli sledeće:

“Vrednovanje rada može da bude korisno sredstvo da se obezbedi da sudije poštuju profesionalne i etičke standarde, za njihovo motivisanje i podsticanje za njihov profesionalni razvoj”. Međutim, tamo gde se vrednovanje rezultata rada nalazi samo u rukama predsednika dotičnog suda, eksperti se slažu da nezavisnost pojedinih sudija može da bude ugrožena. Još jedan od problema koji su pokrenuli eksperti iz Istočne Evrope jeste korišćenje statističkih podataka ili kvantitativnih pokazatelja za vrednovanje rada sudija. Grupa se složila da se kvalitet rada sudije ne može meriti prebrojavanjem završenih predmeta, bez obzira na njihovu složenost ili brojem održanih suđenja na najvišem nivou. Ipak, prihvaćeno je da statistički podaci koji se odnose na obradu predmeta i stopa vraćanja predmeta mogu da budu korisni za potrebe administracije, upravljanja i izrade budžeta za pravosuđe, ali da se ne smeju koristiti na štetu dotičnog sudije. Eksperti su došli do zaključka da se vrednovanje rada sudija ne treba povezivati sa tzv. stabilnošću presude po žalbi, već zapravo treba da se fokusira na njihove sposobnosti i kompetencije i da procedura vrednovanja treba da sadrži jasno definisane kriterijume, da bude transparentna i pravična, i da pruži mogućnost podnošenja žalbe od strane dotičnog sudije”.

S obzirom da birokratska odgovornost dovodi do toga da su sudije odgovorne predsedniku suda, sudije viših sudova i birokratske strukture nose rizik nepravičnog uticaja; profesionalna odgovornost omogućava lakšu kontrolu nad sudijama. Prema tzv. profesionalnoj odgovornosti, sudije su odgovorne prvenstveno svojim kolegama, široj pravnoj zajednici i javnosti. Uz ovakav

<sup>106</sup> Videti: Pravilnik o određivanju norme rada sudija, videti na: [http://www.kgjk.ks.org/repository/docs/Rregullore-per-Norma\\_ENG-janar-2012\\_760161.pdf](http://www.kgjk.ks.org/repository/docs/Rregullore-per-Norma_ENG-janar-2012_760161.pdf) (procenjeno 5. oktobra 2012. godine).

<sup>107</sup> Izveštaj KLI i FCI, Proces ponovnog imenovanja, nezavisnost i uticaji, s. 20.

oblik blagog ili dobronamernog pritiska, sudije se ne brinu o svojim karijerama, već više o svojoj javnoj reputaciji dobrog sudije i poštovanju pravne zajednice. Grupa je diskutovala o tome šta je potrebno za podsticanje profesionalne odgovornosti i razvila je niz preporuka. Posebno su se složili da specijalizovano pravno obrazovanje treba da obuhvati i obuke o tome šta jednog sudiju čini dobrim sudijom i o pravnom obrazloženju presude. Pored toga, grupa je zaključila da su javnost rasprava i transparentnost odluka i pristup sredstvima informisanja ključni za profesionalnu odgovornost, zbog toga što omogućavaju detaljno razmatranje i kritičku raspravu.

Preporuka bi bila da predsednik suda u vrednovanju sudija nema isključivu ulogu, već da uloga predsednika suda bude dopunska u grupi sudija istih i drugih sudova i ostalih koji se redovno bave sudijama, kao što su advokati i pravni stručnjaci.

Druga preporuka bi bila da se uklone statistike iz izveštaja o vrednovanju, zajedno sa normom vraćenih predmeta.

Treća preporuka bi bila da se objave sve odluke u bazi podataka i na veb sajtu u cilju da se poveća javna i profesionalna odgovornost sudija.

Vrednovanje rezultata rada je korisno sredstvo da se identifikuju oblasti rada u kojima sudija treba da se poboljša i da se koristi kao zdrava osnova za unapređenje sudija. Međunarodna načela zahtevaju objektivnost sistema i nezavisnost organa koji ga sprovodi. "Unapređenje sudija gde god takav sistem postoji, mora da se zasniva na objektivnim faktorima, a posebno na sposobnosti, integritetu i iskustvu".<sup>108</sup> Još jedan od načina da se garantuje nezavisnost sudstva jeste uspostavljanje jasnog sistema napredovanja sudija. U tom smislu, sistemi zasnovani na sposobnosti i stažu sudija u službi su prihvatljivi. Bez obzira na odabir sistema, države su dužne da obezbede da sudije napreduju u svojoj karijeri u skladu sa objektivnim kriterijumima utvrđenim od strane nezavisnog organa.<sup>109</sup> Evropska povelja o statutu za sudijepredviđa dva sistema unapređenja sudija: s jedne strane, sistem koji je zasnovan na dužini radnog staža u službi, prema kojem se sudije unapređuju nakon određenog vremena provedenog na tom položaju (i još uvek su sposobni da obavljaju svoje profesionalne dužnosti), i sa druge strane, sistem unapređenja koji je zasnovan na zaslugama, u kojem neprihvatljivi faktori, kao što su pol, rasa ili politička ili verska opredeljenost ne treba da igraju nikakvu ulogu. U operativnom paragrafu se navodi: "Kada se ne zasniva na dužini radnog staža, sistem unapređenja zasniva se isključivo na pokazanom kvalitetu rada i savesnom obavljanju sudijskih dužnosti, što objektivno procenjuje jedan ili nekoliko sudija i o čemu se razgovara sa dotičnim sudijom. Odluke o napredovanju zatim donosi organ pomenut u stavu 1.3 [organ nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege sudije] ili se one donose na njegov predlog ili uz njegov pristanak. Sudije koje nisu predložene za unapređenje moraju imati pravo da

<sup>108</sup> Osnovna načela OUN-a o nezavisnosti sudstva, Načelo 13.

<sup>109</sup> Međunarodna načela o nezavisnosti i odgovornosti sudija, tužilaca i advokata; Vodič za praktičare, s. 47.

podnesu prigovor ovom organu.”<sup>110</sup>

Unapređenje sudija sa jednog na drugi sudski nivo kao proces još uvek nije korišćen. Zapravo, sudije su prešle sa jednog na drugi nivo kroz proces reizbora i ponovnog imenovanja u novoj strukturi sudova.

Dakle, SSK na osnovu rezultata procesa vrednovanja rada sudija u bliskoj budućnosti treba da uspostavi proces za unapređenje sudija.

## **2.10. Vrednovanje Rada Tužilaca**

Zasnovano na odredbama iz Zakona o TSK-u, TSK je usvojio Pravilnik o utvrđivanju procedura i kriterijuma za vrednovanje rada tužilaca i tužilaštava. Ova odredba je u procesu promene toga će biti usklađeni sa SSK obzirom specifičnostima vezanim za rad tužilaca. Neki od napred pomenutih nalaza koji se odnose na vrednovanje sudija, mogu se ponoviti i za vrednovanje tužilaca. Jedna stvar koja odmah izlazi na videlo jeste činjenica da je Pravilnikom TSK-a, Jedinici za razmatranje rada tužilaca dodeljena uloga upravljanja ovim procesom, dok je SSK predstavio Komisiju sastavljenu isključivo od sudija koja će biti zadužena za proces vrednovanja rada i pružanje smernica drugim sudijama. Izazov koji se odnosi na funkcionisanje Jedinice za razmatranje rada tužilaca je taj da tužioci nisu shvatili ovu Jedinicu kao inspeksijski mehanizam, iako je uticala na povećanje kvaliteta rada tužilaca i povećanje efikasnosti u rešavanju predmeta u 2012. godini za 10% u odnosu na 2011. godinu.

Prelaskom na novu strukturu, u sklopu Jedinice za razmatranje rada tužilaca funkcionišu Kancelarija Obuka, Kancelarija za analizu i evaluaciju i zavod za statistiku.

## **2.11. Slučajevi u kojima se našim sudijama i dalje osporava učešće u njihovom rešavanju: korupcija visokog profila, ratni zločini, organizovani kriminal**

Tretiranje ratnih zločina, organizovanog kriminala ili slučajeva korupcije visokog profila, među ostalim slučajevima, bilo je i još uvek ostaje u isključivoj nadležnosti međunarodnih sudijai tužilaca. Sve je počelo sa dolaskom Misije UN-a na Kosovo i donošenjem Uredbe 2000/6 koja je propisala imenovanje međunarodnog sudije i tužioca u Mitrovici. Nekoliko meseci kasnije, SPGS je 27. maja 2000. godine doneo Uredbu 2000/34 proširujući imenovanje međunarodnih sudija i tužilaca na celoj teritoriji Kosova. Rekonfiguracijom međunarodnog prisustva na Kosovu i nove Misije EU za vladavinu prava (EULEX), koja je postala potpuno operativna u aprilu 2009. godine, svi sudski predmeti kojima su se bavile sudije UNMIK-a prosleđeni su sudijama EULEX-a, koje su ove predmete presuđivale u sudskom veću koje je bilo sastavljeno od većine sudija EULEX-a i uz njihovo predsedavanje. Iako su ova sudska veća mešovita i domaće sudije učestvuju u njima kao članovi veća, njima još uvek nije data mogućnost da se samostalno bave ovim predmetima. Još jedan od problema je taj što su domaće sudije, iako su bile u manjini u sudskim

<sup>110</sup> Evropska povelja o statutu za sudije, paragraf 4.1.

većima sa međunarodnim sudijama, u slučajevima visokog profila bile izložene spoljnim pritiscima i pretnjama.<sup>111</sup> Smanjenjem međunarodnog prisustva, domaće sudije će morati da preuzmu i da vode ove slučajeve. Iz tog razloga, Sudski savet i relevantne institucije treba da izrade strategiju za obezbeđivanje sigurnog okruženja i adekvatne zaštite za sudije i njihove porodice, odgovarajuće naknade za rad koje su srazmerne radnim odgovornostima i neophodne obuke kada je to potrebno.

## 2.12. Obuka sudija

Jedanaesti godišnji izveštaj Ombudsmana pokrenuo je kao problem koji se na Kosovu odražava na pravosudni sistem, sistem pravnog obrazovanja na Kosovu koji pruža nedovoljna znanja o međunarodnim standardima za ljudska prava, posebno u vezi sa tumačenjem domaćih zakonskih odredbi na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, a u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao što je utvrđeno u članu 53. Ustava Republike Kosovo. Ovaj član Ustava izričito zahteva „Tumačenje osnovnih ljudskih prava i sloboda u saglasnosti sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava“, dok član 22. Ustava utvrđuje da se osnovna ljudska prava i slobode, koja su garantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima „direktno primenjuju na teritoriji Republike Kosovo“ i da „u slučaju konflikta“ imaju premoć „nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija“. Zbog nedovoljnog poznavanja stranih jezika i malog broja knjiga koje se odnose na međunarodne instrumente i sudsku praksu prevedenih na lokalne jezike, za naše sudije je gotovo nemoguće da ih koriste u svojim sudskim odlukama.

Još jedan od nedostataka našeg pravnog obrazovnog sistema je nedostatak analitičkih i praktičnih veština, a u visokom obrazovanju i dalje dominira pravna teorija. Programi obuke se trebaju fokusirati na to što je potrebno u pravosuđu i na taj način nadopuniti univerzitetsko obrazovanje. Obuke treba da obuhvate aspekte etike, komunikacijske veštine, rešavanje sporova, sposobnosti rukovođenja i sposobnost pisanja pravnih dokumenata sa posebnim osvrtom na pravno obrazloženje. Komisija za vrednovanje može na osnovu svojih nalaza iz celog procesa vrednovanja da preporuči SSK-u u kojim je oblastima i sferama pravosudnog sistema potrebno poboljšanje i da se zajedno sa relevantnom institucijom izradi kurikula za kontinuirano pravno obrazovanje sudija.

## 2.13. Sudska Nezavisnost

Pojam institucionalne nezavisnosti znači da sudstvo treba da bude nezavisno od drugih državnih vlasti, odnosno od izvršne vlasti i Skupštine.<sup>112</sup> Prema Načelu 1 Osnovnih načela o nezavisnosti pravosuđa: „Država garantuje nezavisnost sudstva, što će biti garantovano Ustavom ili zakonom zemlje. Dužnost je svih vladinih i drugih institucija

<sup>111</sup> Videti: Izveštaj OEBS-a Suđenja za ratne zločine na Kosovu: Ocena desetogodišnjeg perioda 1999-2009, maj 2010, Izveštaj OEBS-a Zastrušivanje pravosuđa: Bezbednost sudija i tužilaca, april 2010.

<sup>112</sup> Videti: Ljudska prava u sprovođenju pravde: Priručnik o ljudskim pravima za sudije, tužioce i advokata, Poglavlje 4.4, Pojam institucionalne nezavisnosti, s. 120.

da poštuju nezavisnost sudstva.“ Sledstveno, kao što proizilazi iz Načela 1 Osnovnih načela, ostale grane vlasti, uključujući i „druge institucije“ dužne su da “poštuju nezavisnost sudstva”. “Ako se komentariše o sudskim odlukama, izvršna i zakonodavna vlast treba da izbegavaju kritike koje bi ugrozile nezavisnost ili poverenje javnosti u pravosudni sistem. Takođe, treba da izbegavaju i postupke koji mogu dovesti u sumnju njihovu spremnost da se povinuju sudskim odlukama, osim da izjave svoju nameru za izjavljivanje žalbe.”<sup>113</sup>

Zabeleženo je nekoliko slučajeva uplitanja drugih grana vlasti u sudstvo. Nažalost, i Ministarstvo pravde je u svojim prioritetima utvrđenim za 2011. godinu predvideo smanjenje broja sudskih predmeta i povećanje broja stručnih saradnika, a to spada isključivo u nadležnost Sudskog saveta. Pored toga, Ministarstvo pravde je potpisalo Memorandum o razumevanju sa Svetom za zaštitu ljudskih prava i sloboda u cilju obezbeđivanja pristupa sudskim postupcima.

Uplitanje nije prisutno samo na političkom nivou, već imamo i prijavljene slučajeve o uplitanju opštinskih organa, kao što je slučaj spora oko imovine u Vitini, gde je opština kao stranka odbila da postupi u skladu sa naredbom suda o izvršenju presude, a kasnije, kada su izgubili ovaj spor oko imovine o tome su izvestili medije i optužili sudove i međunarodnu zajednicu.<sup>114</sup>

Sudstvo, kao grana vlasti nije jedino koje treba da bude nezavisno od izvršne vlasti i Skupštine; i sudije individualno takođe moraju imati pravo da uživaju nezavisnost u obavljanju svojih profesionalnih dužnosti. Ova nezavisnost ne znači da sudije mogu da rešavaju predmete prema svom nahođenju i sklonostima: to znači, kao što će biti izneseno u daljem tekstu, da imaju pravo i obavezu da odluče o predmetu pred sobom u skladu sa zakonima, ne pribojavajući se lične kritike ili bilo kakve procene, čak i u situacijama kada su prinuđeni da donesu presude u teškim i osetljivim predmetima.<sup>115</sup> Poznata je činjenica o ponašanju sudija u slučaju osnivača pokreta „Samoopredeljenje“, kada je domaći sudija, kao član veća javio da će biti odsutan duži vremenski period zbog bolesti, a predsednik suda nije mogao da zameni tog sudiju zbog toga što nijedan drugi domaći sudija nije hteo da ga zameni. Isto se desilo i sa domaćim advokatima koji nisu bili spremni da ga brane ex-officio zbog toga što je izvršen pritisak na njih.

Načelo unutrašnje nezavisnosti kao što je utvrđeno u Preporuci C/MRec (2010) 12 u paragrafu 22, predviđa sledeće: “Načelo sudske nezavisnosti znači nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju funkcija vođenja sudskog postupka. Pri donošenju odluka sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritiska, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posred-

<sup>113</sup> Ibid, XLI, paragrafi 18.

<sup>114</sup> Izveštaj OEBS-a, Nezavisnost pravosuđa na Kosovu, januar 2012, s. 26 i 27.

<sup>115</sup> Ibid, XLVIII, Poglavlje 4.5 Pojam individualne nezavisnosti, s. 123.

nog, od strane bilo kog organa, uključujući i organe unutar pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne bi trebalo da podriva individualnu nezavisnost.“ Naredni stav predviđa: „Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarnih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.“ Slično načelo je predviđeno i u Kijevskim preporukama, tačnije u preporuci broj 35 o unutrašnjoj nezavisnosti: “Viši sudovi ne bi trebali da izdaju direktive, objašnjenja ili rezolucije, ali ukoliko ih izdaju, ne smeju biti obavezujući za sudije nižih sudova. Inače oni predstavljaju kršenje lične nezavisnosti sudija. Osim toga, primerene odluke viših sudova i odluke koje ovi sudovi posebno odrede kao precedente moraju imati status preporuka a ne biti obavezujuće za sudije nižih sudova u drugim predmetima. One se ne smeju koristiti kako bi se ograničila sloboda nižih sudova u procesu donošenja odluka i vršenju njihovih odgovornosti. Jednoobraznost tumačenja zakone se mora podsticati kroz proučavanje sudske prakse koja takođe nije obavezujuća.“

## 2.14. Budžet za Pravosuđe

Osnovna načela u Načelu 7, predviđaju: “Dužnost svake države članice je da obezbedi odgovarajuća sredstva i omogući sudstvu da pravilno obavlja svoju funkciju.“

Budžet za pravosuđe za 2012. godinu čini 1,23 % ukupnog budžeta Kosova i iznosi 18.714.842 evra, što predstavlja gotovo 50 % sudskih prihoda prikupljenih u toku fiskalne 2011. godine.

SSK ima krajnju odgovornost za budžet, uključujući izradu, upravljanje, kontrolu i izvršenje budžeta i odgovoran je za praćenje trošenja namenskih sredstava, kao i za računovodstvene i revizorske funkcije.

Tabela 1. Budžet SSK-a u periodu 2008 - 2012

Godina	Budžetska potražnja	Dodeljeni budžet
2008	17,926,846	10,887,439
2009	15,234,489	12,830,053
2010	15,901,140	13,815,998
2011	18,914,466	16,209,821
2012	20,872,115	18,714,842

S druge strane, uprkos povećanju budžeta, kao što je prikazano u gornjoj tabeli, Ministarstvo finansija i Skupština nisu ispunili zahteve SSK-a za dodelu sredstava za sprovođenje zakona koje je usvojila sama Skupština. Zanimljivo je istaći da uprkos tome što Zakon o Posebnoj komori Vrhovnog suda predviđa povećanje broja sudija, a Zakon o sudovima predviđa osnivanje ogranka u Novom Brdu, Ministarstvo finansija i Skupština nisu dodelili dodatna sredstva za sprovođenje ova dva zakona SSK-a, ni za povećanje broja sudija i osoblja koje prati ovo povećanje, niti za dodatne troškove funkcionisanja.



Pored toga, Ministarstvo finansija i Skupština nisu odobrili ni zahtev SSK-a za obezbeđivanje dodatnih pozicija kako bi se zaposlili službenici u Kancelariji za sudsku verifikaciju i potvrdu zbog čega je proces imenovanja posle NSTK doveden u pitanje. Iz tog razloga, SSK je bio prinuđen da zamrzne šest (6) pozicija za sudije kako bi se omogućilo zapošljavanje osoblja JVVO.<sup>116</sup>

Prilikom obezbeđivanja dovoljnih sredstava za pravosuđe u obzir se mora uzeti i stručno osoblje. Broj stručnih saradnika u sudovima i dalje je veoma mali, a ima ih 90 za ceo pravosudni sistem što znači da na 4 sudije dolazi samo 1 stručni saradnik. Ne postoje indicije koje pokazuju da će se budžet za ove pozicije povećati u skorijoj budućnosti. Pravi izazov koji je pred SSK-om je da se poveća budžet u korist zapošljavanja većeg broja stručnih saradnika, čija pomoć u radu sudija je izuzetno velika i povećavanja njihovog efikasnost u radu. S druge strane, korist od zapošljavanja stručnih saradnika leži u pripremi mladih pravnih stručnjaka za eventualne buduće sudijske položaje.

Opšta napomena, budžet za tužilački sistem ne može se proceniti u retrospektivi, s obzirom da je bio u sastavu Ministarstva pravde. Ipak, generalno se može reći da do sada objavljeni izveštaji nisu pominjali budžet TSK-a kao poseban izazov.

## 2.15. Sudski Objekti

Pravosuđu su potrebna dodatna sredstva za izgradnju novih zgrada sudova i kupovinu opreme, uprkos tome što je budžet SSK-a za kapitalne investicije blago povećan sa 1,5 miliona koliko je iznosio 2007. godine na 2,2 miliona u 2012. godini. Trenutni status sudskih objekata je veoma neadekvatan. Mnogi kosovski redovni sudovi smešteni su u objektima koji su pretrpani i ispod svakog standarda. Često sudovi imaju samo jednu malu sudnicu koja nije dovoljna da zadovolji sve potrebe suda. Kabineti sudija su generalno lako dostupni javnosti, što dovodi do čestih prekida rada veća, a obično se dele sa najmanje još jednim članom osoblja. Većina sudova ima samo jednu sudnicu koju dele sve sudije, a koristi se samo za suđenja u krivičnim predmetima.

SSK poseduje 33 objekata (sudskih zgrada), od kojih je njih tri (3) uzeto u zakup.<sup>117</sup> Ukupna radna površina iznosi otprilike 31.500 m<sup>2</sup>. Zgrade su prilično stare: jedan broj zgrada je izgrađen krajem 60-ih godina, nekoliko njih krajem 80-ih godina, a ostale su izgrađene posle rata. Izazov u ovom pogledu bilo je i osnivanje suda u opštini Novo Brdo, gde i uprkos njegovom značaju nisu izdvojena dovoljna budžetska sredstva zaduživanjem od ostalih sudova i nije pronađeno rešenje za ovaj sud. Uz pomoć USAID-a, neki od starih sudova su već renovirani ili se renoviraju u cilju ispunjenja standarda koji se odnose na efikasnost i transparentnost. Pored toga, u Prištini se uz pomoć Evropske kancelarije na Kosovu gradi i nova Palata pravde kako bi se u njoj smestile sve pravosudne institucije

<sup>116</sup> U vezi sa ovim, SSK se obratio Norveškoj ambasadi koja je izdvojila godišnji budžet za pokrivanje troškova JVVO.

<sup>117</sup> Objekti koji su uzeti pod zakup su: Gračanica, Štrpce (objekat je u izgradnju), kao i objekat u kojem se nalazi Posebna komora Vrhovnog suda.

koje se nalaze u Prištini. Uprkos višemilionskoj investiciji u izgradnju Palate pravde i važnostismeštaja pravosudnih institucija, ovaj objekat neće imati kapacitet da primi sve tužioce, uprkos tome što je veoma važno da se svi tužioci nalaze u jednom objektu.

Ovo će donekle ublažiti lošu situaciju u kojoj se pravosuđe trenutno nalazi u vezi sa radnim prostorijama, ali ostali region i će se i dalje suočavati sa istim problemom. Ovo zahteva hitno rešenje, a jedno od rešenja može da bude da se sredstva koja ostvaruje samo pravosuđe ponovo dodeli pravosuđu za ograničeni vremenski period, čime bi se omogućila izgradnja neophodnih sudskih objekata, posebno u Peći, Mitrovici, Đakovici, Uroševcu i Prizrenu, koji su centri novih osnovnih sudova. Pravosuđe svake godine ostvari oko 9 miliona evra—što znači da bismo samo sa polovinom ovih sredstava koje ostvaruje pravosuđe u budućem petogodišnjem periodu imali iznos od ukupno 20 miliona evra, što bi bilo više nego dovoljno za ispunjenje standarda koji se odnose na sudske objekte.

Izazov za pravilno funkcionisanje tužilaštava predstavlja i nedostatak objekata i prostora u tužilaštvima, kao u slučaju tužilaštva u Đakovici. U cilju pronalaženja praktičnih načina za korišćenje objekata, Sudski savet Kosova i Tužilački savet Kosova su zaključili Memorandum o razumevanju o korišćenju objekata.

U ovoj fazi grade se objekti tužilaštava u Gnjilanu i Uroševcu, a očekuje se i završetak radova na objektu tužilaštva u Peći.

## 2.16. Nacionalna Strategija SSK-a za Smanjenje Broja Predmeta (NSSBP)

SSK je u toku 2010. godine usvojio Nacionalnu strategiju za smanjenje broja predmeta, dvogodišnji program čije sprovođenje je počelo od 1. januara 2011. godine, a završiče se 31. decembra 2012. godine.

SSK je do sada objavio šest (6) Izveštaja o napretku o NSSBP. Tabela koja sledi prikazuje podatke o sprovođenju NSSBP u svim sudovima na Kosovu, uključujući i treći kvartal 2012. godine.

Sudovi	I kvartal	II kvartal	III kvartal	IV kvartal	V kvartal	VI kvartal	UKUP- NOI-6/8
Vrhovni sud	12,00 %	18,56 %	11,94 %	17,46 %	10,50 %	9,20 %	79,66 %
Okružni sudovi	12,24 %	8,75 %	4,53 %	5,95 %	2,57 %	3,50 %	37,54 %
Privredni sud	0,60 %	4,13 %	0,15 %	0,91 %	0,61 %	2,30 %	8,70 %
Opštinski sudovi	6,37 %	8,96 %	5,69 %	7,69 %	5,46 %	7,95%	42,12 %
Sudovi za prekršaje	23,00 %	55,50 %	5,12 %	1,55 %	14,78 %		100 %

Bliže razmatranje pokazuje da SSK treba da bude aktivnije uključen u sprovođenje svih predviđenih NSSBP. SSK u budućem periodu treba da razmotri „suspenziju“ koju je postavio predsednik Vrhovnog suda u svim slučajevima iz 2009. godine i dalje, zbog toga što to može da dovede do zastarevanja predmeta koji su stigli posle 2009. godine; umesto toga, mora se pronaći alternativni ili kombinovani pristup za rešavanje starih i novih predmeta. Ova „suspenzija“ koju je doneo predsednik Vrhovnog suda, može se sagledati i kao povreda kreiranja politika na centralnom nivou od strane SSK-a, koje će se kasnije sprovesti u svim sudovima na Kosovu, a inače bi se moglo smatrati da je u suprotnosti sa načelima ustanovljenim od strane Venecijanske komisije, koja kaže „...iako Vrhovni sud treba da ima autoritet da suspenduje ili preinači presude nižih sudova, on ne bi trebalo da ih nadgleda.“<sup>118</sup>

### **2.16.1. Informaciona i Komunikaciona Tehnologija u Kosovskom Pravosuđu**

Strateški plan SSK-a za period 2007–2012 obeležio je uvođenje IKT u Kosovsko pravosuđe, kao jedan od ključnih preduslova za ispunjenje dužnosti i odgovornosti SSK-a. Ovim se IKT stavlja u funkciju kao važna komponenta za razvoj nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Glavni cilj IT koji je utvrđen u planu je „da primenjuje i efikasno koristi savremene sisteme komunikacije i upravljanja informacijama.“

### **2.16.2. Raniji naponi u vezi sa IKT u kosovskom pravosuđu i Strategija SSK-a za IKT 2012 - 2017**

Jedna od glavnih inicijativa odnosila se na razvoj i primenu Informacionog sistema za upravljanje predmetima (ISUP). ISUP je stavljen u funkciju uz pomoć Evropske agencije za rekonstrukciju. Zbog različitih elemenata, razvoj i stavljanje u funkciju ISUP u pravosudnim institucijama na Kosovu imali su ograničene rezultate. Glavnim projektima za IKT u periodu pre 2008. godine upravljale su i realizovale ih međunarodne organizacije prisutne na Kosovu, pre svega ECLO, UNMIK i USAID. Nažalost, proaktivni koraci u ovom pravcu nisu preduzeti od strane ranijih upravljačkih struktura u pravosuđu. Većina napora u primeni IKT-a u prošlosti nije uspelo zbog nedostatka podrške, lošeg planiranja o održivosti projekta i poteškoća u koordinaciji donatora. SSK je u martu 2012. godine usvojio Strategiju za IKT i Akcioni plan, koji u suštini predstavlja putokaz za SSK kako da pristupi funkcionalizaciji IKT-a u pravosudnom sistemu na Kosovu za naredni petogodišnji period, a odnosi se na:

- Rad sudova bez papira,
- Proaktivno upravljanje sudovima na osnovu podataka u realnom vremenu,
- Pružanje proširenih usluga građanima putem internet portala, i
- Regionalnu i međunarodnu saradnju sa drugim pravosudnim sistemima u IKT.

<sup>118</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)006-e.asp).

U cilju sprovođenja Strategije za IKT i Akcionog plana, u decembru 2012. godine je potpisan sporazum između Sudskog saveta Kosova i Norveške vlade o podršci kroz trogodišnji projekat. Ovo će uticati na rasprostiranje mreže u svim sudovima i tužilaštvima.

S druge strane, Tužilački savet Kosova ima funkcionalnu bazu podataka za tužioce i pomoćno osoblje, a od početka 2012. godine registruju se svi slučajevi organizovanog kriminala i korupcije. U tom pogledu, organizovano je na desetine obuka za korišćenje baze podataka za tužioce i pomoćno osoblje. Agencija za borbu protiv korupcije pruža saradnju u pogledu razmene informacija.

Međutim, ovi naponi mogu biti otežani novim Nacrtom zakona o informacionom društvu vladinih tela, koji direktno potkopava napore SSK-a u sektoru IKT-a. Nacrt zakona predviđa uspostavljanje centralizovane agencije koja se bavi informaciono-komunikacionim tehnologijama. Naime, član 5.2 utvrđuje „Agencija je organ centralne državne uprave za razvoj i primenu informacionih i komunikacionih tehnologija za institucije Republike Kosovo“.

U suštini, ovaj nacrt zakona može da ugrozi napore SSK-a za reaktiviranje i ažuriranje ISUP-a. Ovo može biti u suprotnosti sa Mišljenjem CCEJ (2011) 14 „Pravosuđe i informacione tehnologije“, koje predviđa da „Upravljanje IT treba da bude u nadležnosti Sudskog saveta ili drugog ekvivalentnog nezavisnog tela“.

S druge strane, izazov će predstavljati korišćenje informacionog sistema za upravljanje predmetima i predanost osoblja u sudovima i tužilaštvima.

## 2.17. Izvršenje Presuda

Izvršenje sudske odluke je sastavni deo osnovnog ljudskog prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku[...].<sup>119</sup>Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi utvrdio da postupak izvršenja treba smatrati sastavnim delom suđenja u svrhe člana 6.<sup>120</sup>

“Bilo bi nezamislivo da član 6. stav 1 Konvencije do detalja objašnjava procesne garancije pružene za stranke—da postupak treba da bude pravičan, javan i ekspeditivan, a da ne štiti izvršenje sudskih odluka; tumačenje da član 6. štiti isključivo pravo na sud i odvijanje postupka moglo bi dovesti do situacija koje ne bi bile u skladu sa načelom vladavine prava”.<sup>121</sup>

Dugogodišnji problem sa izvršenjem krivičnih i parničnih presuda evidentan je i sada u sudskom sistemu i prenošen je iz godine u godinu, uprkos tome što su učinjeni brojni napori da se smanji broj predmeta, od kojih većinu čine upravo predmeti koji čekaju na

<sup>119</sup> Videti: Preporuku Rec (2003) 17 Komiteta ministara državama članicama o izvršnom postupku, SE

<sup>120</sup> Hornsby protiv Grčke, Presuda ESLJP od 19. marta 1997. godine, stav 40; Burdov protiv Rusije, Presuda ESLJP od 7. maja 2002. godine, stav 33–38.

<sup>121</sup> Ibid.

izvršenje. SSK je uz pomoć USAID-a preko njihovih projekata rešavao ovaj problem, a o tom pitanju je bilo reči i u izveštajima OEBS-a. Identifikovani su mnogi izazovi, počev od zakonodavnog okvira koji je utvrdio nedostatke u Zakonu o izvršnom postupku koji omogućava dugotrajne postupke izvršenja. Još jedna od prepreka je podnošenje zahteva za izvršenje sudu koji ne sadrže tačnu adresu dužnika, nedostatak primene kazni protiv dužnika zbog podnošenja neosnovanih žalbi, prigovora ili zahtev.<sup>122</sup>Što se tiče zakonodavnog okvira, napred pomenuti nedostaci su regulisani novim zakonom o izvršnom postupku, koji je usvojen od strane Skupštine 20. decembra 2012, a proglašen je Dekretom Predsednika Republike Kosovo br. DL-01-2013 od 3. januara 2013. Zakona predviđa privatne izvršitelje, adekvatne procedure za izvršenje, kazne za dužnike, zahteve za poverioce da dostave adresu dužnika, itd.

Uporedo sa inicijativom za donošenje novih zakona, SSK je preduzeo i neke korake na pribavljanju informacija za donošenje odluka u vezi sa dužnicima i njihovom imovinom. U tu svrhu potpisano je nekoliko memoranduma o razumevanju sa institucijama nadležnim za pružanje ovih podataka, kao što su Centralna banka Kosova i Poreska uprava.

Prema najnovijim podacima dostavljenim od strane SSK-a<sup>123</sup> ukupan broj nerešenih predmeta u svim opštinskim sudovima na Kosovu iznosi 192.086, a do kraja izveštajnog perioda, više od polovine predmeta, ili njih 100.141 čeka na izvršenje. Od ovog broja, 74.862 su izvršni predmeti na osnovu verodostojne isprave, 15.783 su izvršni predmeti na osnovu izvršne isprave, anjih 9496 su izvršni predmeti za krivična dela. U cilju da se izračuna efikasnosti sudova, broj novih predmeta upoređen je sa brojem rešenih predmeta u toku izveštajnog perioda. U odnosu na 9.891 primljenih predmeta, izvršeno je 11.675 izvršnih predmeta na osnovu verodostojne isprave, što izraženo u procentima iznosi 118%. Od 5.098 primljenih predmeta, 3.402 izvršnih predmeta na osnovu izvršne isprave je izvršeno ili izraženo u procentima 67%, a od 9.652 primljenih predmeta, okončano je 8.860 predmeta za krivična dela, odnosno 92%. Podaci pokazuju da se u svim kategorijama, sa izuzetkom izvršenja na osnovu verodostojne isprave, broj nerešenih predmeta vremenom povećava. Iz tog razloga, SSK treba da preispita NSSBP i da utvrdi kakvi će biti naredni koraci za smanjenje broja izvršnih predmeta. Jedan od pozitivnih koraka je povećanje broja sudija od juna 2012. godine.

Povećanje broja sudija svakako mora da bude praćeno i nekim pokazateljima učinka za izvršne referente u cilju povećanja njihove efikasnosti i eventualnog sankcionisanja zbog lošeg učinka.

<sup>122</sup> Videti: Izveštaj OEBS-a, Izvršenje presuda, januar 2012.

<sup>123</sup> Drugi kvartalni izveštaj za 2012. godinu o statistikama redovnih sudova, Odeljenje za statistiku, Sekretarijat SSK-a.

## 2.18. Sistem Javnog Beležništva

Zakon o javnom beležništvu stupio je na snagu 15 dana nakon njegovog objavljivanja u Službenom glasniku Republike Kosovo dana 10. decembra 2008. godine.<sup>124</sup> Ovaj zakon je ispunjen i kao takav je odobren od strane Skupštine 21. jula 2011 sa brojem 04/L-002. Sve je započelo 2004. godine kao projekat pod pokroviteljstvom Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), kada su švajcarski stručnjaci za javno beležništvo pružili podršku Odeljenju za pravosuđe UNMIK-a za izradu Zakona o sistemu javnog beležništva na Kosovu. Podrška je trajala do sredine 2006. godine i obuhvatila je izradu zakona, diskusiju o zakonu među relevantnim akterima, izradu sekundarnog zakonodavstva i planiranje sprovođenja ovog zakona.<sup>125</sup> Druga faza projekta (2008-2011) podržala je Ministarstvo pravde (MP) u sprovođenju zakona o javnom beležništvu. Švajcarska podrška se sastojala od: izrade relevantnog sekundarnog zakonodavstva, obuke 200 kandidata za javne beležnike i od podrške u organizovanju ispita za kandidate za javne beležnike, itd. U septembru 2011. godine, Ministarstvo pravde je sertifikovalo prvih 48 javnih beležnika na Kosovu (među njima i 3 javna beležnika koji nisu Albanci i 10 žena).<sup>126</sup> Treća faza projekta za javno beležništvo (od 2012. do 2014. g.) ima za cilj konsolidaciju sistema javnog beležništva na Kosovu. Osim obuke prvih 48 licenciranih javnih beležnika i osnivanja Javnobeležničke komore, ova faza uspostavlja krajnju strukturu za ulazak u profesiju u budućnosti i obuku u okviru službe. Osim toga, postoji namera da se uskladi zakonski okvir koji se odnosi na službu javnog beležništva. I na kraju, obuka novog Odseka za javno beležništvo u Ministarstvu pravde doprineće boljem kvalitetu MP u monitoringu sektora javnog beležništva u budućem periodu.<sup>127</sup> Prva grupa od 39 javnih beležnika počela je sa radom 27. maja 2012. godine na celoj teritoriji Kosova. Do kraja 2012. godine postojaće dvojni sistem, gde se stranke mogu obratiti ili sudu ili javnom beležniku. Posle nove godine, svi vanparnični predmeti koje su sudovi obradili biće u isključivoj nadležnosti javnih beležnika.

## 2.19. Posredovanje-Medijacija

Zakon o posredovanju je stupio na snagu 15. novembra 2008. godine, odnosno 15 dana nakon objavljivanja u Službenom glasniku Republike Kosovo.

Procesom posredovanja na Kosovu posle 1999. godine profesionalno se bavila NVO pod nazivom Partners Kosova, koja je obučila više od 350 učesnika i pomogla u rešavanju više od 200 slučajeva. Partners Kosova je obučio 108 članova lokalnog sudskog osoblja iz svih kosovskih opština u osnovnim veštinama posredovanja i rešavanja sporova. Cilj ovih obuka bio je da se članovi sudskog osoblja upoznaju sa ARS i da se poveća njihova

<sup>124</sup> Videti na: [http://www.md-ks.org/repository/docs/Ligji\\_per\\_Noterine.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Ligji_per_Noterine.pdf).

<sup>125</sup> Videti na: [http://www.swisscooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains\\_of\\_Cooperation/Rule\\_of\\_Law\\_and\\_Democracy/Support\\_to\\_the\\_Notary\\_System\\_in\\_Kosov](http://www.swisscooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains_of_Cooperation/Rule_of_Law_and_Democracy/Support_to_the_Notary_System_in_Kosov).

<sup>126</sup> Videti na: [http://www.swisscooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains\\_of\\_Cooperation/Rule\\_of\\_Laë\\_and\\_Democracy/Establishment\\_of\\_a\\_Notary\\_System\\_in\\_Kosovo\\_Phase\\_III](http://www.swisscooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains_of_Cooperation/Rule_of_Laë_and_Democracy/Establishment_of_a_Notary_System_in_Kosovo_Phase_III).

<sup>127</sup> Ibid.

sposobnost za upravljanje slučajevima koji se mogu rešiti posredovanjem.<sup>128</sup>

Posrednici-medijatori po zakonu trebada ispune određene uslove pre nego što preuzmu ovu funkciju, između ostalog i da završe obuku o posredovanju, nakon čega treba da ih certifikuje Komisija za posredovanje i licencira Ministarstvo pravde. Na osnovu objavljenog registra, trenutno ima 87 registrovanih posrednika.<sup>129</sup>

Ovaj proces je do stupanja na snagu Zakona o posredovanju bio neformalan. Po usvajanju Zakona o posredovanju, Ministarstvo pravde i Komisija za posredovanje su izradili i usvojili neophodne propise. Do sada, pet centara za medijaciju su operativni koa u Peć, Gnjilane, Đakovica, Prizren i Priština, dok je Centar za medijaciju u Mitrovici očekuje se da bude operativan tokom 2013. Posredovanje centara u Gnjilanu i Peći su otvorena uz podršku USAID-a i pružaju posredovanje za trgovinske i druge građanske sporove, a u saradnji sa SSK-om i opštinskim sudovima primaju predmete prosleđene od strane suda.<sup>130</sup> Sudovi su ovim centrima prosledili više od 100 slučajeva za posredovanje, od kojih je 53 slučaja rešeno putem posredovanja. Ukupno je tokom 2012, je bilo 175 predmeta iz centara za medijaciju od strane suda i 20 predmeta iz drugih izvora, uključujući i tužioce. Za ovu svrhu, SSK je izdvojio sredstva za plaćanje posrednika i usvojio Protokol za prosleđivanje slučajeva za posredovanje.

Uz podršku UNDP-a i obuku od strane NVO Partners Kosova, ove godine su otvorena dva centra za posredovanje, jedan u Uroševcu<sup>131</sup> i drugi u Đakovici<sup>132</sup>, a za svaki centar je obučeno 15 posrednika, koje je potom certifikovala Komisija za posredovanje i licenciralo Ministarstvo pravde. Ova dva centra nemaju zaključen sporazum sa SSK-om o modalitetima rada; preporuka bi zapravo bila da isti Protokol za prosleđivanje slučajeva posredovanja treba da uredi i prosleđivanje slučajeva posrednicima iz ova dva centra.

S obzirom da su ovi centri nedavno uspostavljeni, broj rešenih predmeta putem posredovanja je do ovog trenutka zanemarljiv da bi uticao na opterećenje nerešenim sudskim predmetima.

Pored toga, opšta preporuka bi bila da se podstaknu sudije da uvek kada postoji osnova za to proslede predmete na posredovanje.

<sup>128</sup> Videti na: [http://www.partnerskosova.org/index.php?option=com\\_content&vieë=article&id=68&Itemid=121&lang=en](http://www.partnerskosova.org/index.php?option=com_content&vieë=article&id=68&Itemid=121&lang=en).

<sup>129</sup> Videti na: [http://www.md-ks.org/repository/docs/Registri\\_i\\_ndermjetesve\\_ne\\_Republiken\\_e\\_Kosoves.pdf](http://www.md-ks.org/repository/docs/Registri_i_ndermjetesve_ne_Republiken_e_Kosoves.pdf).

<sup>130</sup> Videti na: <http://www.kontrata.info/?cid=2,55,105>.

<sup>131</sup> Videti na: <http://www.kosovo.undp.org/old/?cid=2,85,1097&tpl=gallery.php>.

<sup>132</sup> Videti na: <http://www.kosovo.undp.org/old/?cid=2,85,1120&tpl=gallery.php>.

## 2.20. Međunarodna Pravna Saradnja

Kosovo je pitanje međunarodne pravne saradnje uredilo Zakonom (br. 04/L-031) o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima, a kojim su "utvrđeni uslovi i postupci koji se odnose na pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, ako nije drugačije predviđeno međunarodnim sporazumima ili u nedostatku međunarodnog sporazuma".<sup>133</sup>Dopuna ovog zakona predviđena je i Zakonom donetim planom za 2013. godinu.

Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u građanskim stvarima biće donesen u 2014. godini.

Odgovornost za međunarodnu pravnu saradnju u krivičnim stvarima prenesena je sa UNMIK-a na Ministarstvo pravde u martu 2009. godine usvajanjem AU o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim i građanskim stvarima u skladu sa Krivičnim zakonom Kosova. Osim toga, Ministarstvo pravde je u septembru 2009. godine izmenilo/dopunilo ovo AU u cilju prenošenja odgovornosti u pitanjima međunarodne pravne saradnje za druge zemlje koje nisu priznale Kosovo. Od januara 2010. godine, Ministarstvo pravde je unapredilo Odsek za pravnu saradnju u Odeljenje za međunarodnu pravnu saradnju koje se sastoji od dva odseka, Odseka za međunarodnu pravnu saradnju u krivičnim stvarima i Odsek za izradu i pregovore o bilateralnim sporazumima.

Izveštaj o napretku za 2011. godinu je pokazao da Kosovo ima bilateralne sporazume o pravnoj saradnji u krivičnim predmetima, izručenju i prebacivanju osuđenih lica i da su u toku pregovori o drugim bilateralnim sporazumima. Kosovo je potpisalo sporazume o uzajamnoj pravnoj pomoći sa Hrvatskom, Makedonijom i Turskom sporazum o izručenju sa Makedonijom i Turskom, kao i aranžmana za transfer osuđenih lica Makedonija Belgija, Švajcarska i Turskom. U novembru 2012 godine su Albanija potvrđenim međunarodnim ugovorima o izručenju, transferu osuđenih lica i uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima. Izvan okvira ove pravne saradnje odvija se međunarodna pravna saradnja na osnovu reciprociteta sa mnogim drugim zemljama.

U avgustu 2012. godine potpisan je tehnički sporazum o uzajamnoj pravnoj pomoći između Ministarstva pravde i EULEX-a, prema kojem EULEX preuzima ulogu posrednika između Ministarstva pravde i država koje nisu priznale Kosovo, a ujedno će olakšati procesuiranje zahteva za uzajamnu pravnu pomoć sa tim zemljama. Međutim, ovaj izazov je i dalje prisutan u praksi: postoje indicije koje pokazuju da pojedini sudovi na Kosovu priznaju dokumente izdate od strane sudova u zemljama koje još uvek nisu priznale Kosovo kao nezavisnu državu, a da izvestan broj sudova ne prihvata te dokumente.

Odeljenje za međunarodnu pravnu saradnju je procesuiralo i primilo 7024 predmeta za različite vrste međunarodne pravne pomoći, a tokom 2012. godine je uspešno završilo izručenje 18 lica i prebacivanje 4 osuđenika. Pored toga, ovo odeljenje je u ovom periodu

<sup>133</sup> Videti na: <http://www.assemblykosova.org/common/docs/ligjet/Laë%20on%20internation%20legal%20cooperat%20in%20criminal%20matters.pdf>.



na zahtev Ministarstva izdalo 18 međunarodnih poternica za lica za kojima se traga na Kosovu. Ministarstvo pravde je podnelo zahtev Haškoj konferenciji za međunarodno privatno pravo da učestvuje kao posmatrač na seminarima i konferencijama koje održava ova organizacija. Ministarstvo je obavestilo organizaciju o usvajanju Zakona o civilnim aspektima međunarodne otmice decei o novom organu za izvršenje takvih predmeta u sklopu Ministarstva pravde, a zatražilo je i da ovo bude objavljeno na sajtu te organizacije.<sup>134</sup>

## 2.21. Tabela izazova u odnosu na međunarodne standarde

Izazov/činjenična situacija	Međunarodni standard	Postupak	Subjekt
Od 13 članova SSK-a, 8 članova bira Skupština	Najmanje polovina članova Sudskog saveta treba da bude odabrana od strane njihovih kolega	Izmena Ustava	Skupština
Predsednik suda u SSK-u	Nema predsednika sudova u SSK-u	Izmena Ustava	SSK
Većina sudija je iz Vrhovnog suda i okružnih sudova	Zastupljenost u Sudskom Savetu treba da bude sa svih nivoa sudova	Izmena Ustava	SSK
Sastav TSK-a	Nekoliko članova treba da bude imenovano od strane Skupštine – prema Ustavu	Izmena zakona	TSK – Skupština
Struktura TSK-a	Treba da bude uspostavljen Sekretarijat TSK-a		TSK
Veto predsednika na imenovanje sudija	Pravo veta na imenovanje sudija treba da bude razumno i ograničeno iz proceduralnih razloga	Institucionalni nivo	Predsedništvo
Postupak i kriterijum za odabir sudija utvrđen pravilnikom	Proces odabira, postupak i kriterijum za odabir sudija utvrđeni zakonom	Zakon o sudovima	Skupština
Uključivanje i povećanje broja pripadnika manjina u pravosudnom sistemu	Podsticanje grupa koje nisu dovoljno zastupljene u sticanju potrebnih kvalifikacija za položaj sudije	Institucionalni nivo	SSK i KIP
Mandat je za tri godine, a nakon toga mandat je doživotan	Mandat treba da bude stalan do penzionisanja	Izmena Ustava	Skupština
Ne postoje odredbe o prestanku mandata za sudije	Uvrštavanje odredbe o prestanku mandata sudije	Izmene i dopune Zakona o sudovima	Skupština

<sup>134</sup> <http://www.md-ks.org/?page=1,207>.

Objavljivanje odluka iz disciplinskog postupka	Konačne odluke treba objaviti na internet stranici SSK-a	Institucionalni nivo i zakoni	SSK
Plate sudija u zavisnosti od izmena koje je sprovela izvršna vlast	Plate treba da budu određene zakonom i da odražavaju jednakost među vlastima	Izvršna vlast treba da postupa u skladu sa Zakonom o sudovima i principima predviđenim Ustavom	Izvršna i zakonodavna vlast (Skupština)
Nedovoljna penzija posle penzionisanja	Nivo penzije treba da bude približan sa nivoom poslednje penzije	Penzija treba da bude propisana zakonom	Skupština
Vrednovanje sudija (na osnovu procene predsednika suda, statistika i procenta vraćenih predmeta)	Predsednici sudova ne bi trebalo da imaju isključivu ulogu, statistike, procenat vraćenih predmeta ne bi trebalo da budu deo vrednovanja	Izmena Pravilnika o vrednovanju rezultata rada	SSK
Nacrt pravilnika o radu disciplinske komisije	Pravilnik u skladu sa zakonom i postojanje svih garancija pravilnog postupka	Usvajanje nacrta pravilnika	SSK
Sudske odluke se ne objavljuju	Objavljivanje sudskih odluka u bazi podataka i na veb sajtu	Institucionalni nivo	Sekretarijat SSK-a
Nisu utvrđeni kriterijumi za unapređenje u Zakonu o sudijama	Treba predvideti objektivne kriterijume za unapređenje sudija	Izmena zakona	SSK i Skupština
Ograničeni broj slučajeva visokog profila o kojima presuđuju domaće sudije	O slučajevima visokog profila, organizovanog kriminala i ratnih zločina treba da sude domaće sudije	Koordinacija sa međunarodnom zajednicom	SSK, Vlada
Nedostatak odgovarajućih obuka o onome što je potrebno pravosudnoj službi	Obuke o pravnom obrazloženju i sastavljanju pravnih akata	Institucionalni nivo	SSK, KIP
Mešanje izvršne vlasti ili Skupštine	Nezavisno, nepristrasno i odgovorno pravosuđe		Izvršna vlast, Skupština, SSK
Mešanje od strane bilo kog spoljnog faktora	Nezavisno, nepristrasno i odgovorno pravosuđe		
Mešanje od strane viših nivoa unutar pravosuđa	Nezavisno, nepristrasno i odgovorno pravosuđe		
(Nedovoljan) budžet za pravosuđe, objekte, resurse	Da se obezbedi odgovarajući budžet za efikasno pravosuđe	Zakon o budžetu	Vlada, Skupština i SSK
Broj nerešenih predmeta u sudu	Efikasno pravosuđe	Institucionalni nivo	SSK
(Nedostatak) informacione i komunikacione tehnologije	Efikasno pravosuđe	Institucionalni nivo	SSK

### 3. Ljudska Prava

#### 3.1. Opšti pregled

U centru glavnog grada Kosova nalazi se velika skulptura ispisane reči „NEWBORN“. Postavljena je u Prištini negde u vreme kosovskog proglašenja nezavisnosti 17. februara 2008, i ostala je da bude amblem slobode za ovu zemlju. Skulptura je zamišljena da prenese poruku nade i rađanja obećavajuće budućnosti. Tokom poslednje 4 godine, Kosovo je iskusilo jednu vrstu rođenja sa ostvarenjem svoje nezavisnosti i stvaranjem novih institucija, Ustavom i demokratskom Vladom. Uprkos svemu što je novo za Kosovo, istorija regiona i naroda koji naseljava ovaj region vraća nas vekovima u prošlost. Razumevanje njihove jedinstvene istorije i događaja koji su se odigrali u godinama koji su doveli do kosovske nezavisnosti igra ključnu ulogu u razumevanju trenutnih mučnih problema sa kojima se Kosovo danas suočava. Jedno od najmučnijih pitanja jeste poštovanje fundamentalnih ljudskih prava i prava manjina. Stoga, tranzicioni period iz postkonfliktnog društva u demokratizaciju društva i njegovih institucija ne podrazumeva nikakva vremenska ograničenja. Veliki izazovi sa kojima se Kosovo suočilo tokom svoje postkonfliktne tranzicije u pogledu stvaranja demokratskih institucija i uspostavljanja multietničkog društva vođenog vladavinom zakona, potvrđuju da je put u pravcu EU integracija veoma složen.<sup>135</sup>

Prava svih ljudskih bića na slobodu, bezbednost i obrazovanje jesu univerzalna prava i ne odnose se na konkretno ni na koju zemlju ili region. Međutim, ovde se suočavamo sa bolnim nasleđem oružanog sukoba koji se odigrao tokom devedesetih godina. Pored toga, severni deo zemlje ostaje da bude lako lomljiv dok među etničko nasilje postaje permanentna pretnja za mir i stabilnost na Kosovu. Možda su završeni konflikti koji su doneli ogromna kršenja i zloupotrebe ljudskih prava tokom 1990. Ipak, stare napetosti i dalje postoje i netolerantnost i dalje ostaje da bude stalni izazov koji nije rešen na pažljiv i delotvoran način. Manjine, kao što su Romi, Aškalije, Egipćani, Srbi i Bošnjaci ostaju podeljeni u fragmente i nisu dobro uključene u socijalni, politički i ekonomski život širom Kosova.<sup>136</sup>

Do danas su kosovske institucije imale značajan napredak u stvaranju neophodnog zakonskog okvira za ispunjenje ovog cilja kroz usvajanje brojnih uredbi i zakona.<sup>137</sup> Sa druge strane, veliki broj međunarodnih i lokalnih organizacija koje nadgledaju proces sprovođenja zakonodavstva koje se tiče ljudskih prava i sloboda na Kosovu izražava zabrinutost zbog nivoa implementacije koji nije ravnomeran u svim oblastima. Na primer, zakon protiv diskriminacije i zakon o zaštiti od nasilja u porodici samo su delimično sprovedeni i tek nekoliko mera je preduzeto da se sprovedu zakoni koji se bave jezičkim pravima i pravima zajednica. Da bi se u potpunosti sproveli ovi zakoni, Kosovska Vlada

<sup>135</sup> OEBS, Septembar 2012, Mere za implementaciju zakonodavstva koje se tiče ljudskih prava na Kosovu.

<sup>136</sup> Kosovo Progress Report 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>137</sup> OEBS, septembar 2012, Mere za implementaciju zakonodavstva koje se tiče ljudskih prava na Kosovu.

mora da preduzme konkretne mere kako je predviđeno zakonodavnim okvirom. Ovo treba da obuhvati osnivanje Centra za ravnopravan tretman, sprovođenje strategije za zaštitu prava svih zajednica, izradu strategije za zaštitu lokaliteta kulturnog i verskog nasleđa, i da se pruži podrška komisiji za jezike u izvršenju njenog mandata.<sup>138</sup> Poštovanje principa i standarda ljudskih prava predstavljaju glavni i temeljni preduslov za vladavinu zakona i demokratije u svakoj državi.

Od februara 2008, Skupština je usvojila više od 260 zakona. Međutim, koncept vladavine zakona okarakterisan je ne samo usvajanjem neophodnog zakonodavstva, već takođe odgovarajućom primenom šireg zakonskog okvira sačinjenog od subsidijarnih zakonskih akata.<sup>139</sup>

Tokom perioda koji je pokriven izveštajem za 2011, Vlada Republike Kosovo ostala je maksimalno posvećena stvaranju i izradi neophodne zakonske infrastrukture, politika, održivih programa i institucionalnih mehanizama za zaštitu i promociju ljudskih prava i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti. Kosovska Vlada fokusirala se na rad u nekoliko oblasti kako bi se obezbedilo da se ljudska prava sprovedu i da odredbe koje su utvrđene u okviru postojećeg zakonodavstva koje je na snazi budu poštovane i izvršene. Ipak, niz ozbiljnih izazova ostaje da bude otvoren za dalji rad.

Iako je načinjen značajan napredak<sup>140</sup> u izradi i harmonizaciji zakona sa standardima EU, njihova praktična primena i dalje predstavlja izazov, kao što je i osnaženje i izgradnja kapaciteta institucionalnih mehanizama odgovornih za promociju, nadgledanje i izvršenje zakonskih akata.

### **3.2. Poštovanje i zaštita međunarodnih zakona o ljudskim pravima i manjinama na Kosovu**

#### **3.2.1. Zakonodavstvo**

Međunarodni principi ljudskih prava i fundamentalnih sloboda usađeni su u Ustav Republike Kosovo. Član 22 Ustava obezbeđuje direktno važenje međunarodnih sporazuma i garantuje njihov prioritet nad odredbama zakona i ostalih akata javnih institucija u slučaju konflikta. Dalje, član 53 Ustava obavezuje kosovske vlasti da tumače odredbe koje se odnose na ljudska prava i slobode u skladu sa jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava. Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima UN-a je predviđena u Ustavu i stoga je direktno važeća.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> OEBS, Septembar 2012, Mere za implementaciju zakonodavstva koje se tiče ljudskih prava na Kosovu.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Izveštaj o sprovođenju strategije i akcionog plana za ljudska prava u Republici Kosovo, (Januar 2011 - Decembar 2011).

<sup>141</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

### 3.2.2. Analiza Zakonodavstva

Međunarodni principi ljudskih prava i fundamentalnih sloboda usađeni su u Ustav Republike Kosovo. Član 22 Ustava obezbeđuje direktno važenje međunarodnih sporazuma i garantuje njihov prioritet nad odredbama zakona i ostalih akata javnih institucija u slučaju konflikta. Dalje, član 53 Ustava obavezuje kosovske vlasti da tumače odredbe koje se odnose na ljudska prava i slobode u skladu sa jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava. Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima UN-a je predviđena u Ustavu i stoga je direktno važeća.<sup>142</sup> Komunikacija Evropske Komisije 2012 o studiji izvodljivosti za SSP<sup>143</sup> između Kosova i EU<sup>144</sup> ističe da je Kosovo ima solidnu osnovu za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a to znači da je posvećenost i zakoni su zahtevali institucije na obaveze već sadržana u Ustavu Kosova da se implementiraju.

### 3.2.3. Dostignuća i izazovi

Situacija sa ljudskim pravima na Kosovu malo se poboljšala u 2011. i 2012, tokom pregovora sa Srbijom uz tenzije između Srba i Albanaca na severnoj granici Kosova koja je ponekad dovodila do nasilja. Pravosudni sistem je i dalje slabšan, uprkos naporima da se optuže i procesuiraju pojedinci zbog korupcije i ratnih zločina. Kosovski Romi, Aškalije i Egipćani<sup>145</sup> ostaju na marginama i ranjivi u odnosu na diskriminaciju.<sup>146</sup> Evropska Unija poziva kosovske institucije da nastave svoju kampanju za prava i jačanje žena u svim sektorima kroz podržavajuće zakonodavstvo i borbu protiv nasilja i marginalizacije zasnovane na razlici u polovima.<sup>147</sup>

U svom Ustavu Republika Kosovo ima uvrštene ključne međunarodne instrumente koji se odnose na zaštitu i poštovanje ljudskih prava i koji su direktno važeći. Dalje, ovakvim delovanjem kosovske institucije iskazale su svoju spremnost i političku volju da poštuju i ispunjavaju međunarodne obaveze kako bi se obezbedila i garantovala realizacija svih fundamentalnih, univerzalnih i neotuđivih prava za sve građane Kosova i da se podnose izveštaji međunarodnim mehanizmima u vezi sa implementacijom ovih instrumenata.<sup>148</sup>

<sup>142</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>143</sup> Sporazum Stabilizacije i Pridruživanju.

<sup>144</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_analytical\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_analytical_2012_en.pdf).

<sup>145</sup> Grupa koja govori albanski jezik i za koje se smatra da su poreklom iz Egipta.

<sup>146</sup> <http://www.hrw.org/world-report-2012/serbia>.

<sup>147</sup> Preuzeto sa Internet stranice: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf).

<sup>148</sup> Izveštaj o implementaciji strategije i akcionog plana za ljudska prava u Republici Kosovo period (januar 2011 - decembar 2011).

### 3.3. Promocija i izvršenje ljudskih prava

Zaštita i promocija ljudskih prava na Kosovu jeste jedan od ključnih prioriteta za njegove institucije i civilno društvo. Ovo zahteva funkcionalan pravosudni sistem i delotvorne mehanizme zaštite ljudskih prava. Stoga, svi domaći i međunarodni akteri koji su uključeni u jačanje ljudskih i manjinskih prava rade zajednički sa kosovskim institucijama uključujući tu i agencije za sprovođenje zakona, da bi promovisale njihovu usklađenost za međunarodnim standardima ljudskih prava i principima vladavine zakona.<sup>149</sup>

Posebna pažnja posvećena je pravima zajednica, uključujući tu i povraćaj imovine povratnicima i njihovu reintegraciju, zaštitu kulturnog nasleđa, kao i dostupnost javnih usluga i upotrebu službenih jezika.

#### 3.3.1. Zakonodavstvo

Kancelarija premijera jeste institucija koja ima mandat i odgovorna je za čuvanje i promociju principa ljudskih prava i fundamentalnih sloboda tako što su ti principi i vrednosti oslikani u kosovskom zakonodavstvu i na odgovarajući način primenjeni.<sup>150</sup>

#### 3.3.2. Analiza Zakonodavstvo

Kosovo nije član niti UN, niti Saveta Evrope. Zato nije u mogućnosti da ratifikuje odgovarajuće međunarodne instrumente za ljudska prava. Kosovo ne potpada u okvir koji su postavila međunarodna tela i koji se odnosi na redovno izveštavanje i saradnju na polju ljudskih prava (uključujući tu i Evropski sud za ljudska prava).<sup>151</sup>

Kancelarija za dobru upravu, ljudska prava i jednake šanse u okviru Kancelarije premijera, jeste glavni mehanizam koji ima mandat za pripremu izveštaja o sprovođenju međunarodnih konvencija. KDU/KP zajedno sa jedinicama za ljudska prava na centralnom i lokalnom nivou, izradili su prve izveštaje o sprovođenju i primeni međunarodnih konvencija u bliskoj saradnji sa agencijama UN-a, HCHR, UNICEF, OEBS-om i drugim međunarodnim mehanizmima, i te izveštaje dostavili su UN-u.<sup>152</sup>

#### 3.3.3. Dostignuća i izazovi

KDU/KP u saradnji sa međunarodnim mehanizmima koji funkcionišu na Kosovu, obezbedio je treninge i obuku za opštinske jedinice za ljudska prava u vezi sa važnošću praktične implementacije Evropske konvencije o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama, konvencije protiv torture i konvencije o građanskim i političkim pravima.

<sup>149</sup> <http://www.osce.org/kosovo/76507?download=true>.

<sup>150</sup> Ljudska prava - odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>151</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf)

<sup>152</sup> Ljudska prava - odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf pdf.

Štaviše, Kosovski pravosudni institut pruža stalnu pravničku obuku i obrazovanje sudijama, tužiocima, budućim advokatima i advokatima, uključujući tu i trening module o konvenciji za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.<sup>153</sup> Jedan niz treninga organizovan je sa organima na lokalnom i centralnom nivou da bi se izgradili kapaciteti jedinica za ljudska prava. Sprovodivost ovakvih pravnih i administrativnih lekova za ljudska prava nastavlja da bude izazov i treba da bude dalje poboljšana. Jedan broj institucija i organa koji se bave ljudskim pravima na centralnom i na opštinskom nivou u izvesnoj meri je disfunkcionalan i ima preklapanja. Uprkos treninzima i obuci koji su u toku, osoblje Vlade nije odgovarajuće kvalifikovano u vezi sa svim domaćim i međunarodnim instrumentima ljudskih prava, i to oslikava njihov nedostatak sposobnosti za sprovođenje akcionog plana.

Druga institucija koja ima zadatak da "prima i istražuje žalbe od bilo koga na Kosovu ko smatra da su prava njegovog/njenog krše od strane lokalne vlasti na Kosovu" je Ombudsman. Ombudsman sprovodi istrage, objavljuje izveštaje i pruža pravne usluge. Uprkos sveobuhvatnim pristupom i odgovarajuće preporuke o kršenju ljudskih prava, Ombudpserson obraća pre svega u Skupštini, ova institucija se suočava sa nedostatkom budžeta i političkog mešanja, ali i nedovoljna koordinacija između centralne i lokalne jedinice koje se bave kršenjima ljudskih prava.

Kosovska vlada je postavila neke prioritete u primeni zakona koji se odnose na ljudska prava:

- Zastupanje, promocija i institucionalna implementacija ljudskih prava koja mora biti pojednostavljen. Adekvatna sredstva mora da se dodeli. Obezbeđivanje punog poštovanja ljudskih prava je ključni prioritet u okviru Evropskog partnerstva.<sup>154</sup>
- Prema rečima predstavnika Kancelarije za dobro upravljanje, odavno je započet dijalog sa međunarodnim mehanizmima koji prate primenu međunarodnog prava. Takođe, prema njegovim rečima, prioritet Vlade je izradu nacrtu zakona, politika i mehanizama, kao i organizovanje kampanja za podizanje svesti u vezi oblast ljudskih prava.
- Vlada razvija strategiju za uključivanje civilnog društva. Ova strategija trebalo da bude završen tokom 2013.
- Osim toga, Evropska Komisija je podržala projekat u kome vlada i Ombudman će usklađivanje propisa za organizovanje struktura i jedinice za ljudska prava.
- U cilju poboljšanja komunikacije i koordinacije između državnih organa i LGBT zajednice, članovi zajednice su održali sastanke sa Kancelarijom Vlade za bližu saradnju, dok su različite organizacije da organizuje zajedničke projekte.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

### 3.4. Građanska i politička prava

#### 3.4.1. Borba protiv nekažnjivosti

Kosovo je postiglo izvestan napredak u pogledu zatvorskog sistema. Životni uslovi u kosovskim zatvorskim objektima su se poboljšali. Prvi koraci bili su preduzeti da se uspostavi održivi mehanizam za nadgledanje lokalnih pritvorskih centara i da se koordinišu naponi različitih lokalnih organizacija i institucija u nadzoru tih pritvorskih centara. Međutim, kako govore međunarodne i lokalne organizacije, ostale su neke nerešene teme koje je potrebno razrešiti. Samo jedan mali broj od otprilike tridesetak podzakonskih akata za sprovođenje zakona o izvršenju krivičnih sankcija stupio je na snagu. Služba za zatvorske sankcije nastavlja da se suočava sa teškoćama u obezbeđivanju sredstava za opremanje, dok izgradnja zatvora visoke bezbednosti tek treba da bude finalizirana.<sup>155</sup> Smanjen je broj prijavljenih slučajeva i predmeta koji uključuju i osoblje policije ili zatvora. EULEX nadgleda i prati navode o mogućim maltretiranjima u zatvoru Dubrava i blisko saraduje sa kosovskom zatvorskom službom i njenim timom za intervencije.<sup>156</sup>

Centar za istraživanja i rehabilitaciju žrtava torture dao je sledeće preporuke u svom izveštaju iz 2011:

- Poboljšanje radnih uslova za osoblje kosovske zatvorske službe koje radi u zatvorskim ili pritvorskim centrima i njihovi konkretni radni uslovi treba da budu uzeti u razmatranje.
- Zaposliti kvalifikovano profesionalno osoblje na osnovu preciznih kriterijuma.
- Odnos između osoblja i zatvorenika treba da bude uspostavljen na bazi interakcije koja podrazumeva poštovanje, dostojanstvo i profesionalnost.<sup>157</sup>

Generalno govoreći, kosovski Rehabilitacioni centar za žrtve torture u februaru je dao izveštaj o neodgovarajućim uslovima i nedostatku profesionalnog osoblja u institucijama za mentalno zdravlje i o tome da su žene koje se nalaze u psihijatrijskoj klinici u Prištini bile držane vezane za svoje krevete.<sup>158</sup>

Iako je izgradnja objekata za godinu 2012-2016 je strateški razvojni plan Ministarstva pravde i zatvorskim službama, prema zvaničnicima Korektivne službe Kosova, još uvek postoje mnogi izazovi koje treba prevazići, a oni obuhvataju sledeće:

- Pretrpanost u popravnim centrima.
- Veliki broj stranaka koji borave u korektivnim službama i to stvara probleme. Od Albanije sa 41 osoba smeštenih od strane države.

<sup>155</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> [http://www.tacso.org/doc/HR\\_Report\\_on\\_Correctional\\_Institutions\\_2011.pdf](http://www.tacso.org/doc/HR_Report_on_Correctional_Institutions_2011.pdf).

<sup>158</sup> <http://www.amnesty.org/en/region/serbia/report-2012>.



- Formiranje dodatnog osoblja radi sa zatvorenicima i njihovim profesionalnim kontinuirane obuke.
- Nedostatak postrojenja za maloletnike koji mere obrazovne/popravnih ustanova.
- Veliki broj zaposlenih u odnosu na zatvorenike. Do 2016 planirano je da se jedno osoblje za dva zatvorenika.
- Smanjenje rizika i povećanje bezbednost.

Dok podešavanje nivoa dijaloga između civilnog društva i vlasti - nije bilo istinska uključenos civilnog društva. Argumenti Tematske Okrugli sto za PSB članovi koji su učestvovali u radionici oblasti ljudskih prava tvrde kako sledi:

- U nekim slučajevima, Vlada preferira da sarađuju sa organizacijama koje su manje kritični prema javnim institucijama.
- Postojinedostatak korišćenja alternativnih metoda za rešavanje sporova, a donosi mnoštvo zakona koji se odnosi na posredovanje.<sup>159</sup>
- Drugi izazov postojećim zakonima koji obezbeđuju dobar okvir za medijaciju i alternativne opcije, a ne sprečilo izvršenje zakona.
- Nedostatak svesti o prednostima koje ona donosi na medijaciju i druge alternativne metode, kao što su znanje i praksu u povećanju efikasnosti pristupa pravdi i rehabilitacije zatvorenika.
- Policija se suoče sa izazovima koji uključuju:
- Postupanje prema licima pritvorenim od strane policije bez naređenja policiji u kontrolu mase i nasilnih protesta.
- Tretman pritvorenih lica koja su bila nasilna prema policiji.
- Tretman pritvorenih lica za obične zločine u policijskim istražnim postupcima kako bi se osiguralo eksponate i predmete dobijene od kriminala.
- Odabiranje i obuka pojedinaca iz policije komunikacije posredovanje, gde se akcenat stavlja na komunikaciju sa osobama koje su neposredno ugroženi bezbednost u velikoj veličini.
- Ozbiljne pretnje po život pojedinca, kidnapovanja, otmice, sabotaže, i
- Sprovođenje strategije i akcionog plana za policiju u zajednicu.<sup>160</sup>

### 3.4.2. Pristup Pravosuđu

#### 3.4.2.1. Zakonodavstvo

Pristup pravosuđu obezbeđen je i garantovan za sve građane Republike Kosovo njegovim važećim zakonima. Pravo na pošteno suđenje predviđeno je članom 31 Ustava Republike Kosovo.

Odgovarajuće strukture za zaštitu žrtava i integraciju u pravosuđe koje su nekada bile u okviru Ministarstva pravde, prebačene su u odgovarajuće institucije kao što je Tužilački Savet Kosova i Pravosudni Savet Kosova. Njihov cilj je da obezbede sve preduslove

<sup>159</sup> Shukrije Gashi, Direktor Nevladine Organizacije ‚Partners Kosova‘.

<sup>160</sup> Zvaničnik za Obaveštenje od Kosovske Policije.

za poštena suđenja i dostupnost pravosuđa uzimajući u obzir opseg rada i nadležnost KTS-a i KPS-a.<sup>161</sup>

Mada, Kosovo je preduzelo važne korake u uspostavljanju sistema pravosuđa, a u toku su i dalji naponi za konsolidaciju pravosudnog sistema, u uspostavljanju pravosudnog sistema i pravosudnih institucija od presudne je važnosti da postoji angažovanje i zajednički napor svih bitnih aktera u kosovskom društvu, uključujući i akademske institucije, kako bi se pojačala funkcionalnost pravosudnog sistema. Postojeći zakonodavni okvir sadrži mnoge zakone koji omogućavaju ravnopravnost svih građana bez ikakvog razlikovanja po nacionalnosti, polu, starosti ili političkoj pripadnosti.<sup>162</sup>

Poboljšani zakon o besplatnoj pravnoj pomoći treba da bude usvojen i da stupi na snagu što je pre moguće kako bi se pružila pomoć za marginalizovane i posebno ranjive grupe na Kosovu.<sup>163</sup> Po rečima ombudsmana, oko 33% primljenih žalbi tokom 2011. bile su usmerene na sudove.<sup>164</sup>

### **3.4.3. Sloboda Izražavanja**

#### **3.4.3.1. Zakonodavstvo**

Zaštita slobode medija i slobode izražavanja garantovana je Ustavom Republike Kosovo, čl. 40 i 42, kao i ostalim odgovarajućim zakonima. Ustav, preciznije čl. 40, predviđa slobodu izražavanja kao garantovano pravo na izražavanje, slanje i primanje informacija, mišljenja i poruka bez ometanja. Dalje, član 42 garantuje slobodu pluralizma medija, zabranjuje cenzuru i slanje informacija ili ideja kroz medije koje bi bilo sprečeno, osim slučajeva gde takva nužnost postoji da bi se izvršila prevencija u odnosu na moguće nasilje, mržnju ili neprijateljstva zasnovana na rasi, nacionalnosti ili religiji.<sup>165</sup>

#### **3.4.3.2. Analiza Zakonodavstva**

Krivični zakon Kosova iz 2004, član 188 kaže da je „kleveta“ krivično delo; međutim, u kasnijoj fazi, ova materija je regulisana građanskim zakonom protiv klevete i uvrede br. 02/L-65 koji je na snazi od 2007. Dalje, 20. februara 2012, Kosovski Vrhovni sud izdao je mišljenje br. AG.K. 94/2012 kojim se pojašnjava da od stupanja na snagu civilnog zakona o kleveti i uvredi, čl. 178 i čl. 187 koji smatraju klevetu i uvredu kao krivična dela u okviru krivičnog zakona više ne važe i ta dela su kao takva dekriminalizovana, što važi za sve slučajeve koji se bave ovom materijom i koji će dalje biti rešavani po civilnom

<sup>161</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>162</sup> [http://www.kipred.org/advCms/documents/46382\\_ACCESS\\_TO\\_JUSTICE\\_IN\\_KOSOVO.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/46382_ACCESS_TO_JUSTICE_IN_KOSOVO.pdf).

<sup>163</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>164</sup> [https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/15077/Kryeziu\\_Arberita\\_CapstoneProject-Report\\_5-16-2012.pdf?sequence=2](https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/15077/Kryeziu_Arberita_CapstoneProject-Report_5-16-2012.pdf?sequence=2).

<sup>165</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

zakonu o kleveti i uvredi.<sup>166</sup>

### 3.4.3.3. Dostignuća i Izazovi

- Transparentnost vlasništva nad medijima je garantovana zakonom i zakon je dobro primenjen.
- Nezavisna komisija za medije obavlja nadgledanje medija tokom izborne kampanje po prvi put.
- Jedinice za ljudska prava u ministarstvima dobila su obuku o zakonu o pristupu javnim dokumentima. Sprovođenje ovog zahteva zahteva da budu razjašnjene uloge i odgovornosti odgovarajućih ministarstava.
- Pet medijskih profesionalaca i jedan gradonačelnik bili su optuženi za navodne pretnje i uvredljive komentare upućene nezavisnim istraživačkim novinarima.
- Novinari nastavljaju da se suočavaju sa političkim pritiskom i zastrašivanjem, što predstavlja pretnju još uvek krhkom istraživačkom novinarstvu.
- Izmene i dopune krivičnog zakona koje dovode do toga da uvreda nije više krivično delo tek treba da budu usvojene.
- Profesionalni standardi u novinarstvu treba da budu podignuti. Kosovo nastavlja da se suočava sa velikim izazovima u ovoj oblasti, uključujući tu i političko uplitanje.<sup>167</sup>
- Uopšteno, a i u smislu slobode izražavanja, izveštaj o progresu EU 2011. kaže da je postignut ograničen napredak.

Evropski sud za ljudska prava jasno je pokazao u svojoj sudskoj praksi da nacionalni sudovi treba da se uzdržavaju od izricanja krivičnih sankcija, naročito zatvora, za klevete. Ovakve kazne ugrožavaju samu srž slobode izražavanja, funkcionišu kao cenzura za sve medije i predstavljaju prepreku za štampu da deluje kao čuvar savesti javnosti, rekao je sud.<sup>168</sup>

### 3.4.4. Sloboda Okupljanja i Udruživanja

#### 3.4.4.1. Zakonodavstvo

Znajući kakva je važnost saradnje sa civilnim društvom i njegovo učestvovanje u političkom životu uopšte, a i u procesu odlučivanja konkretno, Vlada omogućava dostupnost i učestvovanje u izradi politika i Vladinih strategija. Posebna pažnja je posvećena i prostor obezbeđen za nevladin sektor u procesu javnih konsultacija, kao i za njihovu ulogu u dizajniranju i nadgledanju implementacije strateških dokumenata i politika. Kako bi se dalje unapredio ovaj proces, KP je objavio vodič za javne konsultacije koji omogućava zastupljenost civilnog društva u raznim međuministarskim mehanizmima kao što su upravni odbori, komisije i radne grupe.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>168</sup> <http://www.hrw.org/news/2012/05/10/kosovo-draft-criminal-code-undermines-media-freedom>.

### 3.4.4.2. Analiza Zakonodavstva

Nacrt strategije za saradnju između Vlade i civilnog društva predviđa stvaranje nacionalne šeme grantova za razvoj civilnog društva. Do sada, Vlada je podržala i kofinansirala razne projekte, ali ipak nedostaju jasne definicije i pravila za finansiranje kao i selekciju organizacija civilnog društva u procesu izrade politika i pružanja usluga, te je to dovelo do više nego neophodnog pokretanja izrade nacrta strategije za saradnju između Vlade i civilnog društva.<sup>169</sup>

U procesu finalizacije je Strategije saradnje Vlade i civilnog društva, na inicijativu Kancelarije Premijera/Kancelarija za dobro upravljanje i CiviKosi. Ovaj nacrt strategije ojačati učešće civilnog društva u formulisanju i sprovođenju politike i zakonodavstva. Ova strategija je osnova za saradnju Vlade sa civilnim društvom i sa ovom strategijom će uspostaviti redovnu komunikaciju sa Vlade i civilnog sektora, partnerstva i transparentnosti u političkom procesu i da će uvek obezbediti i očuvanje nezavisnosti sektora civilnog društva. Strateški prioriteti dokument će se baviti su: dobre vladavine, transparentnosti i odgovornosti prema građanima.<sup>170</sup>

Neophodno je podsticati izgradnju participativne demokratije, aktivno građanstvo, metode i prakse i bolje međunarodne saradnje i evropskih vlada - civilnog društva u donošenju odluka, koji navela da Vlada preuzme inicijativu za izradu ove strategije. Takođe je potrebno da se stvori otvoreno i partnerstva između države i civilnog društva da će ova strategija obezbediti:

- Obezbeđivanje učešća i jačanje civilnog društva u formulisanju i sprovođenju politike i zakonodavstva;
- sistem za ugovaranje javnih usluga organizacijama civilnog društva;
- sistem izgrađen i utvrđenim kriterijumima za finansijsku podršku organizacijama civilnog društva.

### 3.4.4.3. Dostignuća i izazovi

Iako Ustav i zakoni obezbeđuju slobodu udruživanja, i Vlada generalno poštuje ovo pravo u praksi, potrebno je da institucije nađu načine da obezbede bolje strukturisanu saradnju sa civilnim društvom. Javno razumevanje uloge civilnog društva ostaje na niskom nivou.

Prema Izveštaju o ljudskom razvoju 2008 objavljeno of UNDP, jedan od pet stanovnika Kosova je angažovan na ovaj ili onaj način u svakoj organizaciji civilnog društva i volontiranja beleži stopu rasta od 1999. OCD su postigli relativno niski nivo na odgovornosti, gde mnogi ispitanici su smatrali da su njihove odluke pod uticajem donatora. Jasno je da još uvek ima prostora za poboljšanje u obilasku civilnog društva sa građanima. Vršanje monitoringa i pružanje usluga koje vlada ne može da obezbedi dve funkcije su ispitanici

<sup>169</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>170</sup> Habit Hajredini-Direktor Kancelarije za Dobro Upravljanje.

naveli kao najvažnije da se realizuje od strane OCD.<sup>171</sup>

To je problem kome je podložno civilno društvo zbog neprikladnog političkog pritiska i pretnji njihovim aktivistima koji nisu po volji u pogledima onih koji su na vlasti. Sveukupno gledano, postojao je pomešan napredak u naporima da se u potpunosti garantuje sloboda okupljanja i udruživanja. Okruženje u kojem NVO funkcionišu treba da se poboljša. Vlada, Skupština i opštine treba da efikasnije sarađuju sa civilnim društvom.<sup>172</sup>

### **3.4.5. Sloboda Misli, Savesti i Religije**

#### **3.4.5.1. Zakonodavstvo**

Prema Ustavu Republike Kosovo, čl. 8, Kosovo je sekularna država. Prava i fundamentalne slobode, sa druge strane, garantovana su Ustavom, Poglavlje II i čl. 38, tačka 1, koji govori da su garantovani sloboda vere, savesti i uverenja. Dalje, zakon o slobodi religije br. 20/1-31, čl. 3 kaže da „religiozna ravnopravnost svih lica bez obzira na njihovu religiju i verovanje, pripadnost verskoj zajednici ili učestvovanje u ritualima, jednaki su pred zakonom i imaju jednaka građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava. Sva fizička i pravna lica uživaju ravnopravnost ovih prava u skladu sa ovim zakonom.<sup>173</sup>

#### **3.4.5.2. Analiza Zakonodavstva**

U Republici Kosovo, zakon o preduniverzitetskom obrazovanju br. 04/L-032 ne dozvoljava versko obrazovanje u javnim školama. Shodno članu 3, stav 7 ovog zakona – javne obrazovne institucije se uzdržavaju od verske nastave ili bilo kakvih drugih aktivnosti koje propagiraju određenu religiju.<sup>174</sup>

Zakon protiv diskriminacije iz 2004, koji je proglasio UNMIK Uredbom br. 2004/32, zamišljen je da spreči i da se izborni sa diskriminacijom, uključujući ovde i onu koja je zasnovana na religiji ili verovanju, da promoviše efektivnu ravnopravnost i da primenjuje principe ravnopravnog tretmana. Njegov član 6 kaže da sva lica koja vrše javnu funkciju obezbeđuju da sve one stranke sa kojima oni zaključuju javne ugovore, zajmove, grantove ili druge dogovore, potpisuju dokument koji kazuje da će se oni ponašati u skladu sa zakonom protiv diskriminacije iz 2004, i da će poštovati i promovisati politiku nediskriminacije kada izvršavaju svoje obaveze koje se odnose na jedan takav javni ugovor, zajam, grant ili neki drugi dogovor.<sup>175</sup>

<sup>171</sup> Human Development Report 2008, Civilno društvo i razvoj, [http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/europecei/kosovo/NHDR\\_2008\\_Kosovo\\_AL.pdf](http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/europecei/kosovo/NHDR_2008_Kosovo_AL.pdf).

<sup>172</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>173</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add3.pdf>.

UNMIK, svojom uredbom br. 2006/48 proglasio je važećim Zakon o slobodi religije na Kosovu, koji je usvojila Skupština Kosova 13. jula 2006. Međutim, UNMIK je takođe revidirao član 5, stav 4 zakona tako da glasi: „Sve religije i njihove zajednice na Kosovu uključujući tu Islamsku zajednicu Kosova, Srpsku Pravoslavnu Crkvu, Rimokatoličku Crkvu, jevrejsku versku zajednicu i Evangelističku Crkvu, dobijaju svaku zaštitu i uživanje prava i sloboda obezbeđenjih ovim zakonom“. Mada je ova promena trebalo da se vidi u konačnom zvaničnom tekstu, specijalni izvestilac je obavešten da puni tekst zakona o slobodi religije na Kosovu iz 2006, onako kako je dostupan preko Internet stranice Skupštine Kosova, još uvek ima prvobitnu verziju člana 5, stav 4.<sup>176</sup>

### 3.4.5.3. Dostignuća i Izazovi

Nakon proglašenja nezavisnosti kosovskih vlasti u februaru 2008, Skupština Kosova usvojila je Ustav Kosova 9. aprila 2008, a on je stupio na snagu 15. juna 2008. Generalni sekretar primetio je u nedavnom izveštaju da su kosovske vlasti nastavile da deluju na bazi „Ustava Republike Kosovo“ i da daju javne izjave koje potvrđuju da oni nemaju zakonsku obavezu da se povinuju rezoluciji Saveta Bezbednosti 1244 (1999). U isto vreme, Vlada Republike Srbije, kao i mnogi kosovski Srbi, odbijaju autoritet kosovskih institucija koji proističe iz „Ustava Republike Kosovo“. Ujedinjene Nacije usvojile su stav stroge neutralnosti po pitanju statusa Kosova.<sup>177</sup> Napredak po pitanju sloboda misli, savesti i religije pokazao je izvesno poboljšanje.

Prenos odgovornosti za zaštitu religioznih i kulturnih lokaliteta na policiju je u toku. Tolerancija u odnosu na druge religije ostaje i dalje nije dobra. Nedostatak poštovanja prema simbolima i lokalitetima i vernicima bez obzira na religiju i dalje nastavlja da postoji.<sup>178</sup> Komisija je ustanovljena da razmotri najnaprednije evropske prakse oko nošenja marame u javnim institucijama, a očekuje se da će ovaj odbor da dodje sa jasnim preporukama o ovoj temi u Ministarstvu prosvete i drugim relevantnim institucijama.

## 3.5. Socijalna i Ekonomska Prava

### 3.5.1. Ženska Prava i Ravnopravnost Polova

Distribucija stanovništva po polu je praktično ista u urbanim i ruralnim sredinama na Kosovu, nakon 50,1 odsto muškaraca i 49,9 odsto žena u urbanim sredinama, dok je 50,2 odsto muškaraca i 49,8 žena na selu.<sup>179</sup> Prema poslednjem popisu na Kosovu, ukupna dolazi do 49.74, dok 50,26 % su žene muškarci.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid, s. 15.

<sup>178</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf)

<sup>179</sup> <http://www.shqiperia.com/lajme/lajm/nr/13319/Statistikat-ne-Kosove-me-shume-meshkuj-se-femra>.

Žene igraju važnu ulogu u društveno - ekonomskom razvoju, iako često nisu dovoljno zastupljene i isključeni iz mogućnosti da u potpunosti učestvuju u privredi i društvu.

Tokom 2005 godine, vlada je osnovala Agenciju za ravnopravnost polova - institucionalni mehanizam koji nadgleda implementaciju Zakona o ravnopravnosti polova. Agencija je nezavisna institucija u okviru Kancelarije premijera, a koji je imenovala službenike za rodnu ravnopravnost u svim ministarstvima i opštinama. Faktori koji utiču na formiranje ove agencije su prethodno: nejednak tretman žena i diskriminacija u pristupu službama i zapošljavanju, mali broj žena na pozicijama odlučivanja i rade u drugim zemljama, kao što su diskriminacija i nasilje društvo i u kući su uobičajena praksa. Seksualno uznemiravanje nije neuobičajeno.<sup>180</sup>

Prema podacima Kosovskog centra za rodne studije, pitanje prisustvo seksualnog uznemiravanja u javnim institucijama na Kosovu, ispitanici su pokazali sledeće stavove: 35,6% smatra da je seksualno uznemiravanje je "prisutan", 41,6% smatra da je "prilično prisutan", "12,9% kao" nije prisutan" i 9,7% "ne znam". Nalazi ovog istraživanja pokazuju da je većina državnih službenika misle da je pojava seksualnog uznemiravanja prisutan.<sup>181</sup>

Javne institucije Kosova do sada nisu preduzeli dovoljno zalaganja za rešavanje problema seksualnog uznemiravanja. Pristup obrazovanju i zdravstvu su glavni problemi za žene. Verovatnije je da su žene na Kosovu su nezaposleni i ekonomski neaktivni (u smislu prihoda i profita) nego muškaraca, kao rezultat njihovog neadekvatnog obrazovanja i rodne diskriminacije. Od ukupnog 1060 broj redovnih članova akademskog osoblja-297 (28 %) su bile žene i 763 su bili muškarci (72 %), što predstavlja povećanje od 2% u učešću žena u ovoj kategoriji. Što se tiče formalnu stručnu spremu, sa Dr stepeni. Nauka je 72 žena (15 %) u odnosu na školsku 2007/2008 predstavlja povećanje od 3%. U kategoriji administrativno osoblje bili su 148 žene (45 %) do 181 (55 %), koja je zabeležila rast od 3% u odnosu na prethodnu školsku godinu.

U studije Master (43 %) su žene, dok je broj učenika koji završavaju u starom sistemu na Univerzitetu u Prištini u 2008 (42%) su žene. Broj studenata upisanih u Bachelor po Bolonjskom procesu za isti period su 2973, od kojih 53 % su žene.<sup>182</sup> Ovo su samo neka od obeležja podizanje nivoa obrazovanja žena na Kosovu.

Ipak, uprkos napretku indikatora od strane Ministarstva za Obrazovanje u 2008, mnoge žene nemaju osnovne veštine, veliki broj njih sprečava da učestvuju u normalnim ekon-

---

<sup>180</sup> Zakon Protiv Diskriminacije, Član 2.6 navodi: "Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje smatraju se kao polna diskriminacije".

<sup>181</sup> Stavovi državnih službenika u vezi sa seksualno uznemiravanje na radnom mestu. Kosovski Centar za rodne studije, s. 10.

<sup>182</sup> [http://www.masht.gov.net/advCms/documents/Barazia\\_gjinore\\_n%C3%AB\\_arsim.pdf](http://www.masht.gov.net/advCms/documents/Barazia_gjinore_n%C3%AB_arsim.pdf).

omskim i društvenim aktivnostima, ostavljajući ih ranjivim na eksploataciju.<sup>183</sup> Žene na selu su u posebno nepovoljnom položaju. Siromaštvo ozbiljno pogađa žene u društvu, i ograničiti njihove mogućnosti, a kulturni i javnosti o ženama kao što je izraženo u medijima i na drugim mestima je slaba. Ova činjenica dovodi do drastičnog smanjenja razvojnih mogućnosti za žene, ali i doprinosi održavanju konzervativnu strukturu društva, koje ometaju privredni razvoj i sveobuhvatne promene.<sup>184</sup>

### 3.5.1.1. Zakonodavstvo

Zakon o ravnopravnosti polova br. 2004/2 obezbeđuje zaštitu; tretirajući i postavljajući ravnopravnost polova kao temeljnu vrednost demokratskog razvoja demokratskog društva, omogućavajući jednake šanse i za žene i za muškarce, njihovo učestvovanje u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu.<sup>185</sup> Jedan broj zakona usvojila je Skupština Kosova: Zakon o radu br. 03/L-212, Zakon o nasleđivanju br. 2004/26, Zakon o porodici br. 2004/32, Zakon o javnoj službi br. 03/L-049, Zakon o reproduktivnom zdravlju 02/L-76, Zakon o prekidu trudnoće br. 03/L-110, Izborni zakon br. 03/L-073: članom 27 garantovano je pravo da biraju i budu birane bez diskriminacije zasnovane na rasi, etničkoj pripadnosti, boji, jeziku, polu, religiji ili političkim stavovima, obrazovanju, socijalnom statusu ili bilo kakvom drugom sličnom kriterijumu za sve građane Republike Kosovo. Dalje, kvota koju garantuje zakon za žene koje su predstavnici u skupštinama je 30%. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici br. 03/L-182 ima za cilj zaštitu od svih oblika nasilja u porodici za članove porodice koji su žrtve ovakvog nasilja, putem odgovarajućih zakonskih mera.<sup>186</sup>

Kosovske institucije uključile su odgovarajuće međunarodne zakone koji se bave ravnopravnošću polova u svoj zakonski okvir. Član 22 Ustava prihvata direktno važenje brojnih međunarodnih sporazuma i instrumenata, uključujući tu ECHR, ICCPR i CEDAW. Član 7 opisuje ravnopravnost polova u smislu fundamentalnih vrednosti: „... Kosovo obezbeđuje ravnopravnost polova kao temeljnu vrednost za demokratski razvoj društva, pružajući ravnopravne šanse i za žensko i za muško učestvovanje u političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom i drugim oblastima društvenog života.”<sup>187</sup>

<sup>183</sup> Na Kosovu, nivo obrazovanja žena i muškaraca nije diskriminatorski. Kao muškarci tako i žene su gotovo podjednako obrazovani. Statistike pokazuju da su kod žene značajne razlike u nivou obrazovanja nasleđeni iz prošlost. Dakle, u 1991 žene čine 18% nepismenih u odnosu na 6% muškaraca. Ako je ovaj indikator statistike vidi se da je u 2009, stopa nepismenosti je smanjena za društvo u celini, a razlike između muškaraca i žena. Dakle, u starosnoj grupi 15-24 godina, nepismenost žena je 0,5% i 0,4% kod muškaraca.

<sup>184</sup> [http://www.entwicklung.at/uploads/media/Kosovo\\_Country\\_Programme\\_2008\\_2011\\_02.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Kosovo_Country_Programme_2008_2011_02.pdf).

<sup>185</sup> [http://www.unmikonline.org/regulations/2004/re2004\\_18.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/2004/re2004_18.pdf).

<sup>186</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>187</sup> <http://www.osce.org/kosovo/74760>.



### 3.5.1.2. Analiza Zakonodavstva

Zakonodavstvo na Kosovu pruža dobru osnovu za podsticanje i podršku učešću žena u proces rada i procesima donošenja odluka. Zakonodavstvo na Kosovu snažno promovise princip rodne ravnopravnosti, utvrđivanje granice od 40 odsto jednog pola u specifičnim društvenim oblastima kao uslov za postizanje rodne ravnopravnosti. Postizanje rodne ravnopravnosti i učešća žena u procesima donošenja odluka i dalje ostaje izazov. Zakon o rodnoj ravnopravnosti nije našla potpunosti sprovodio. Žena nije dovoljno zastupljena na rukovodećim pozicijama i javno i privatno. Podaci za položajima odlučivanja ne pokazuju povoljan položaj žena: U 2011, u menadžment nivo ima 13,10% žena i 86,90% muškaraca, i imaju menadžerskom nivou 25,70% žena i 74,33% muškaraca.<sup>188</sup>

Zakon o radu je proširio pravo na zatočeništvu. Za sprovođenje ovog Zakona, treba obratiti pažnju na ranjivosti žena na tržištu rada.

Primena zakona o zaštiti od nasilja u porodici je nastavljena. Takođe, Agencija je nacrta-la program protiv nasilja u porodici i Akcioni plan 2011-2014. Program je usvojen Odlukom Vlade br. 08/34 od 25 avgusta 2011. Dakle, relevantni zakoni treba da se sprovodi i nadgleda.<sup>189</sup>

### 3.5.1.3. Dostignuća i izazovi

Male pozitivne promene su se odigrale i minimalan napredak je postignut u pogledu osnaženja žena u društvu. Položaj žena u politici se poboljšao izborom žene za predsednika Kosova i imenovanjem tri žene za zamenicu premijera, uključujući tu i ulogu pregovarača u dijalogu Beograd/Priština, ministarku za trgovinu i finansije i ministarku za EU integracije.

Tokom sprovođenja zakona o ravnopravnosti polova, kosovska Vlada izradila je kosovski Program za ravnopravnost polova 2008–2013<sup>190</sup> koji je usvojen u Vladi u martu 2008, a u Skupštini u junu 2010. Ovaj program za ravnopravnost polova imao je za cilj da analizira postojeću situaciju i da utvrdi neophodne aktivnosti koje treba da budu preduzete na polju ekonomskog i društvenog života na Kosovu.

ARP<sup>191</sup> je zadužen za nadzor sprovođenja i primene zakona o ravnopravnosti polova, izradu strategija i politika ravnopravnosti polova i za davanje predloga institucijama na centralnom nivou kojima bi se obezbedilo ravnopravno učestvovanje muškaraca i žena. Agencija je nosilac ranih procesa izrade Programa. Zakon o zaštiti od nasilja u

<sup>188</sup> Agencija za Ravnopravnost Polova, Kancelarija Premijera.

<sup>189</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Agencija za Ravnopravnost Polova, Kancelarija Premijera.

porodici, nosi proces izrade Akcionog plana protiv nasilja u porodici 2011-2104, razvio je akcioni plan za ekonomsko osnaživanje žena 2011-2013. Je sproveda tri ankete: Bezbednost počinje kod kuće u 2009, žene u radu i procesu donošenja odluka u 2011 i žena u štampanim medijima u 2012.

Što se ovoga tiče, Agencija za ravnopravnost polova i Kosovski Pravosudni Institut obezbedili su trening i obuku za pravničko osoblje u vezi sa zaštitom od nasilja u porodici. Održan je vrlo mali broj javnih debata na ovu temu.

Nasilje u porodici i rodno zasnovanog i dalje ostaje izazov na Kosovu. Agencija zajedno sa Ministarstvom zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja treba da donese nacrt zakona za rešavanje psihosocijalnog tretmana počinitelaca nasilja u porodici. Do danas, Agencija je saradivala sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja da se razvije AI za utvrđivanje zemlje i način psihosocijalnog tretmana počinitelaca nasilja u porodici. Vlada je usvojila sledeće odluke Administrativnog naređenja br. 02/91, datum: 09.12.2012, a napredak je bio najuspešniji u razvoju programa za podršku žrtvama nasilja u porodici.<sup>192</sup> S druge strane, službe za žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima, delimično finansira vlada, ali su i dalje u velikoj meri zavise od donacija. Dugoročna reintegracija žrtava, uključujući njihovu ekonomsku stabilnost i pristup pravdi, treba obezbediti.

Pozitivne mjere treba da se sprovedu na osnažuju žene kao žrtve trgovine ljudima i nasilja u porodici.

Visoki broj devojaka koja napuštaju školu, a niska zastupljenost žena na tržištu rada, uključujući i javni sektor, zahteva preduzimanje konkretnih mjera od strane vlasti. Agencija za ravnopravnost polova je nastavila da podržava, promovise i prati sprovođenje rodne ravnopravnosti (2008-2013).<sup>193</sup>

Što se tiče zastupljenosti žena u donošenju odluka, na osnovu zvanične statistike MJS/DACS izgleda da je stopa zaposlenosti u centralnom i opštinskom nivou, i liderstva i menadžerskim pozicijama, između muškaraca i žena, vrlo različitih, i slika ostavlja mnogo da se željeni ako u odnosu na godinu od 2008 do 2011. Podaci od 2011 pokazuje najveći zastupljenosti žena u donošenju odluka u javnim institucijama oko 13.10%.

Dalje, žene koje su članovi parlamenta bile su uspešne u bliskoj saradnji sa civilnim društvom. Smatrane za vrlo važan segment održivog humanog razvoja (misli se na NVO), aktivna uključenost civilnog društva u proces donošenja odluka, sprovođenja i nadziranja drugih aktivnosti, omogućavaju podizanje nivoa transparentnosti kao i jačanje i bolje korišćenje postojećih kapaciteta.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> <http://www.osce.org/kosovo/94360>, s. 13.

<sup>193</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/packABGJ/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/packABGJ/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>194</sup> Ženska parlamentarna grupa/bilten vesti, Republika Kosovo-Skupština, Januar 2012.

Zakon koji se bavi civilnim žrtvama rata, sa druge strane, nije uključio odredbe koje su predložile NVO u vezi sa ženama koje su silovane tokom rata, da im bude dodeljen status civilne žrtve i odgovarajuća nadoknada.<sup>195</sup> Postoji inicijativa u tom pravcu gde je jedan od ciljeva akcionog plana za primenu Konvencije 1325 je pristup tranzicionoj pravdi. Agencija će predstaviti nacrt Akcionog plana za usvajanje Vladi, tokom 2013.

Što se tiče ravnopravnosti polova u pravosuđu, izveštaj OEBS-a iz 2010. pokazuje neke male pozitivne promene koje su se odigrale u pogledu osnaženja žena u pravosuđu. Sveukupni sastav po polovima među sudijama ostaje nepromenjen sa 28% žena, u nekim sudovima sa širom nadležnošću, kao što su okružni sudovi, proces imenovanja pokazuje skromni trend rasta. Za druge sudove, kao što su opštinski sudovi, postoji jedan sveukupni trend opadanja. Međutim, u okviru opštinskih sudova, broj žena koje su predsednice sudova povećan je sa 13% na 32%. Sveukupni sastav po polovima među tužiocima porastao je sa 24% na 30% žena, bez žena koje su na čelu opštinskih tužilaštva u 2009, na 29% žena na čelu opštinskih tužilaštava nakon imenovanja 2010.<sup>196</sup>

### 3.5.2. Prava Dece

Konvencija o pravima deteta koju su usvojile Ujedinjene Nacije definiše osnovne principe koje je ratifikovala većina zemalja u svetu. Svesna važnosti koju imaju dečija prava, Vlada Republike Kosovo čini ozbiljne napore u podizanju nivoa kvaliteta života za svu decu na Kosovu, doživljavajući to kao fundamentalni standard demokratskog i razvijenog društva. Republika Kosovo uvrstila je konvenciju o pravima deteta u svoj Ustav što predstavlja najširu tačku pravne referentnosti u vezi sa dečijim pravima, i ovim korakom, Vlada je iskazala svoju spremnost i političku volju da krene u ispunjavanje međunarodnih obaveza koje obezbeđuju ostvarenje svih temeljnih i neotuđivih prava za svu decu Kosova.<sup>197</sup>

#### 3.5.2.1. Zakonodavstvo

Načinjen je značajan napredak u uspostavljanju zakonodavstva koje štiti prava deteta, gde su tokom procesa pisanja konsultovani principi konvencije o pravima deteta, kao što su: nediskriminacija, učestvovanje dece, razvijanje punog potencijala deteta i najbolji interes deteta; konvencija MOR (ILO) 182 koja se bavi najgorim oblicima dečijeg rada; drugi instrumenti i međunarodni standardi. U svrhu postavljanja i sprovođenja zakonskog okvira u praksi, izrađeni su strateški dokumenti i oni su u fazi implementacije. Takvi su:<sup>198</sup>

- a. Strategija i akcioni plan za dečija prava 2009-2013;
- b. Strategija i akcioni plan za prevenciju i eliminisanje dečijeg rada;

<sup>195</sup> <http://www.amnesty.org/en/region/serbia/report-2012>.

<sup>196</sup> <http://www.osce.org/kosovo/74760>.

<sup>197</sup> [http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy\\_and\\_National\\_Action\\_Plan\\_on\\_Childrens\\_Rights\\_2009-2013.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy_and_National_Action_Plan_on_Childrens_Rights_2009-2013.pdf).

<sup>198</sup> Ljudska prava-odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

Ovi strateški dokumenti identifikuju pitanja koja su prioritet i za koje je potrebna hitna intervencija u obezbeđivanju zaštite deteta, kao i neophodna nega za razvoj i dobrobit deteta.<sup>199</sup>

### 3.5.2.2. Analiza Zakonodavstva

Mada je napravljen značajan progres u izradi primarnih zakona, pisanje sekundarnog zakonodavstva, institucionalnih mehanizama i programa neophodnih za sprovođenje ovih zakona odvijaju se sporo. Osnovni zakoni po svojoj prirodi imaju uopštenu formu. Sprovođenje zakonodavstva u praksi zahteva dodatne zakone, uputstva, strukture i neophodne institucionalne resurse.<sup>200</sup> Što se tiče uključivanja u postojeće zakonodavstvo, konvencija o pravima deteta je uključena u niz međunarodnih instrumenata koji čine sastavni deo Ustava Republike Kosovo, i uprkos nekim nedostacima, većina novih zakonskih akata sadrži principe i zakonske odredbe iz konvencije o pravima deteta.<sup>201</sup>

### 3.5.2.3. Dostignuća i Izazovi

Pristup za pitanja invalidnosti na osnovu oblasti ljudskih prava i razvoja procesa, ima značajan uticaj na način na koji se izvodi nastava. Nastavnici imaju tendenciju da klasifikuju studente sa invaliditetom po osnovu invaliditeta. Na ovaj način, studenti sa invaliditetom su smešteni u specijalne škole, stacionarnog tipa, pripojenim odeljenjima, ili su isključeni iz bilo koje obrazovne mogućnosti na osnovu toga što su "invalidi". Ovo prirodno rezultuje u nepismenosti i niskog nivoa veštine, posebno među odraslima sa invaliditetom, doprinoseći na visoke stope nezaposlenosti i siromaštva.<sup>202</sup> Kosovska institucija traže na mogućnost uzimanja prakse razvijene zemlje o alternativnim načinima integracije dece sa smetnjama u razvoju, u cilju njihovog uključivanja u proces sticanja znanja, i da se smanji stigma u društvu.

S druge strane, dok je Kosovo već ima zakon za zdravstvenim uslugama za njih, ne postoji mentalno zdravlje zakonodavstvo, a samo 2.3 odsto ukupnog budžeta Ministarstva zdravlja je rezervisan za mentalno zdravlje. Uslovi porodica sa decom sa fizičkim nedostacima takođe su i dalje od velike zabrinutosti, jer u većini slučajeva oni ne dobijaju nikakvu materijalnu podršku. Ako se socijalne usluge su u takvom stanju, treba finansijsku pomoć porodicama koje imaju jednog ili više članova sa invaliditetom koje žive u siromaštvu.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> Ibid.

<sup>200</sup> [http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy\\_and\\_National\\_Action\\_Plan\\_on\\_Childrens\\_Rights\\_2009-2013.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy_and_National_Action_Plan_on_Childrens_Rights_2009-2013.pdf).

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Ovo je šira anketa osoba sa ograničenim sposobnostima na Kosovu, objavljena u Decembru 2011. Anketa je sprovedena od strane Ureda Premijera, u saradnji sa UNDP-om i organizacijama koje štite prava osoba sa invaliditetom.

<sup>203</sup> Ibid.

Deca sa smetnjama u razvoju treba da imaju ista prava - kao što je navedeno u Konvenciji o pravima deteta Ujedinjenih nacija-i mogućnosti kao i druga deca. Mladi ljudi sa invaliditetom su takođe ugrožena grupa u našem društvu. Oni se i dalje suočavaju sa nizom prepreka u svom pristupu svim aspektima život. Posebni problemi sa kojima se suočavaju deca i mladi treba proučavati dublje u cilju osmišljavanja i primene dobro obaveštenog politike unutar širokog spektra oblasti politike.<sup>204</sup>

Zaštita dečijih prava se poboljšala sa uvođenjem i primenom zakonika o maloletničkom pravosuđu i njegovim nadzorom.<sup>205</sup> Savet za zaštitu dece i pravdu za decu je osnovan. Ono što treba da se učini jeste veće posvećivanje pažnje sprovođenju strategije i akcionog plana za dečija prava za 2009-2013. Kosovske institucije otvorile su obrazovne centre u različitim opštinama koji imaju za cilj borbu protiv odustajanja od školovanja među manjinama: Romi, Aškalije i Egipćani su ovde u pitanju i mora se načiniti više napora u sprovođenju ovih aktivnosti. Potom, nakon procesa konsultacija i uzimajući u obzir budžetska ograničenja, revidirana je šema socijalne pomoći. Ipak, zaštita dece na Kosovu i dalje je slaba i stopa siromaštva među decom iznosi preko 48%. Deca uopšte, a posebno ona među Romima, Aškalijama i Egipćanima, nalaze se u većem riziku od siromaštva nego opšte stanovništvo. Loša materijalna briga i nedostatak dobre ishrane i zdravstvene nege deteta predstavljaju najveće izazove koji se ogledaju u visokoj stopi smrtnosti dece. Najvidljiviji oblik zloupotrebe dece na Kosovu jeste prinudno prošačenje dece na ulicama. Ovo još jednom potvrđuje potrebu da Kosovo ojača svoj sistem zaštite dece.

Potrebno je da se razviju mehanizmi i procesi koji će da sprovedu dečija prava. Potrebno je da zaštita dece ima koristi od funkcionalnog višesektorskog pristupa.<sup>206</sup>

### **3.5.3. Socijalno Ugrožena Lica i Lica sa Invaliditetom (lica sa posebnim potrebama)**

#### **3.5.3.1. Zakonodavstvo**

Što se tiče prava lica sa invaliditetom, Ministarstvo za rad i socijalno staranje, u okviru socijalnog sektora, čuva prava lica sa invaliditetom i pruža socijalne usluge kroz institucionalnu-rezidencijalnu negu. Važeći zakonski okvir koji reguliše socijalnu zaštitu je sledeći: Zakon o porodici i socijalnim uslugama, zakon o finansijskoj pomoći za porodice sa decom sa invaliditetom starosti 1-18 godina, zakon o licima sa invaliditetom starosti 18-64 godine, zakon o socijalnoj šemi, zakon o profesionalnoj obuci i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

<sup>204</sup> Nacionalni plan akcije za osobe sa invaliditetom u Republici Kosovo 2009-201: <http://www.handikos.org/trunk/modules/news/files/Plani%20Kombetar%20i%20Veprimit%20per%20Personat%20me%20Aftesi%20te%20Kufizuara%20i%20Republikes%20se%20Kosoves%202009%20-%202011.pdf>.

<sup>205</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>206</sup> Ibid.

Zakon o porodici i socijalnim uslugama br. 02/L-17 i Administrativno uputstvo br. 06/2011, jasno daju instrukcije za zaštitu lica sa invaliditetom, jasne kriterijume o uslovima koje je potrebno da dete ili odrasla osoba ispuni radi dobijanja dvadesetčetvoročasovne usluge u osnovom institutu u Štimlju ili u jednom od sedam „Kuća zajednice“. Trenutno, dvadesetčetvoročasovna nega i usluge obezbeđene su za 130 lica sa mentalnim invaliditetom u okviru instituta u Štimlju i u dve Kuće zajednica, takođe u Štimlju, jedna u Uroševcu, jedna u Vučitrnu, jedna u Gračanici, jedna u Kamenici i jedna u Dečanu.<sup>207</sup>

Zakon o finansijskoj pomoći porodicama sa decom sa invaliditetom br. 03/L-22 obezbeđuje konkretnu finansijsku pomoć za porodice gde je ukupan broj korisnika 2,941 dete sa trajnim invaliditetom i mesečni iznos po detetu je 100€.

Zakon o penzijama za lica sa invaliditetom br. 2003/23, lica sa invaliditetom starosti 18-64, reguliše penzionu šemu za lica sa invaliditetom koja nisu sposobna za rad. Trenutnih korisnika ove šeme ima 18,121 i mesečni iznos je 45€ (prva kategorija).<sup>208</sup>

### 3.5.3.2. Analiza Zakonodavstva

Tokom poseta u okviru nadgledanja od strane profesionalnog tima KRCT izvestan napredak je primećen po pitanju sprovođenja nekih od nalaza i preporuka iz poslednjeg izveštaja. Međutim, tokom 2011, postoje primećene praznine u funkcionisanju ovih institucija, bilo u uslugama ili u infrastrukturi. Preliminarni nalazi su objavljeni na decembarskoj konferenciji, gde su bili predstavnici nadgledanih institucija i centara, predstavnici MZ<sup>209</sup> i MRSS<sup>210</sup>, i drugi predstavnici lokalnih i međunarodnih institucija.<sup>211</sup> Ove godine OEBS je proširio svoje aktivnosti i uključio je lokalne institucije u projekat koji ima za cilj da lobira kod što većeg broja potencijalnih poslodavaca, tako da se OEBS udružio sa lokalnim institucijama i uspeo da dovede do toga da se više ljudi zaposli na bar tri dana u Vladinim ministarstvima i lokalnim opštinama.<sup>212</sup>

### 3.5.3.3. Dostignuća i Izazovi

Po širokom istraživanju lica sa invaliditetom lica na Kosovu kancelarije za dobru upravu (2011), postoji oko 150,000 ljudi sa različitim nesposobnostima na Kosovu koji trpe diskriminaciju u svakodnevnom životu. Jedna od većih oblasti odbacivanja jeste unutar tržišta rada i radne snage.<sup>213</sup>

<sup>207</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Ministarstvo Zdravlja.

<sup>210</sup> Ministarstvo za Rad i Socijalno Staranje.

<sup>211</sup> [http://www.tacso.org/doc/HR\\_Report\\_on\\_Mental\\_Health\\_Institutions\\_2011.pdf](http://www.tacso.org/doc/HR_Report_on_Mental_Health_Institutions_2011.pdf).

<sup>212</sup> <http://www.osce.org/kosovo/84985>.

<sup>213</sup> <http://www.kosovo.undp.org/en/News-/People-Disability-in-Kosovo-Integrating-Diversity-in-the-Workplace-1306>.

Postignut je ograničen progres u vezi sa socijalno ugroženim licima i/ili licima sa invaliditetom. Treninzi i obuka u ovoj oblasti ojačali su administrativne kapacitete i postoji potreba da se nastavi. Osnovan je savet za lica sa invaliditetom koji koordinira sprovođenje zakonskih akata. Prvi izveštaj o implementaciji akcionog plana za lica sa invaliditetom (2009-2011) je objavljen. Ovaj plan i zakon o profesionalnoj obuci i zapošljavanju lica sa invaliditetom treba da budu bolje sprovedeni, a njihovo sprovođenje treba da bude nadgledano. Takođe su potrebne odgovarajuće aktivnosti na opštinskom nivou.<sup>214</sup>

Generalno govoreći, potrebno je uložiti više napora da bi se poboljšao svakodnevni život socijalno ugroženih grupa i lica sa invaliditetom.<sup>215</sup> Kampanje javnog informisanja treba da se organizuju i u institucijama i kroz civilno društvo kako bi se smanjilo društveno žigosanje lica sa invaliditetom. Prema predstavnicima Handikosa na tematicnu radionici održanoj u Tirani 15. novembra 2012, Evropska Komisija je predložila da se ne uzima u obzir doprinos NVO o izazovima sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom. Prema njihovim rečima, zakon je kompletiran ali postoje kašnjenja u njihovoj primeni u celini: "Ministarstvo rada i socijalnog staranja zadržava pravo na finansijsku podršku, ali ne samo to ministarstvo treba da se bave osobama sa invaliditetom...dok je zakon za osobe sa invaliditetom se ne odnosi na administrativne uslove za prava osoba sa invaliditetom na lokalnom nivou vlasti, a takođe se ne primenjuje zakon'.

### 3.5.4. Borba Protiv Diskriminacije

Zakon protiv diskriminacije donet je 2004. Zakon je omogućio osnivanje Centra za ravnopravni tretman da bi se obezbedio jednak tretman i upravljalo novčanim sredstvima koja su prikupljena kroz novčane kazne. Zakon je takođe ovlastio Instituciju ombudsmana na Kosovu da prima i istražuje žalbe koje se tiču navodnih kršenja prava zasnovanih na diskriminaciji. U procesu implementacije zakona, ombudsman je izdao AU<sup>216</sup> br. 2006/04 o sprovođenju zakona protiv diskriminacije. AU ima za cilj da uspostavi praktična pravila, uspostavi strukturne i fizičke objekte neophodne za sprovođenje zakona i da promoviše ravnopravan tretman. AU je predvideo tela za promovisanje ravnopravnog tretmana: savetodavnu kancelariju za dobru upravu, ljudska prava, ravnopravne šanse i pitanja polova (SKDU) i JLjP<sup>217</sup> u kosovskim ministarstvima. Kao što je objašnjeno u odeljku 3.1, osnivanje struktura i nadležnosti JLjP u ministarstvima regulisani su podzakonskim aktima, dok MALS je osnovao JLjP po opštinama i regulisao je njihovu strukturu i nadležnosti; Centar za ravnopravan tretman treba da bude uspostavljen, osam godina nakon što je predviđen zakonom.<sup>218</sup> Praksa u različitim opštinama ipak pokazuje da takve JLjP nisu veoma funkcionalne zbog nedostatka profesionalne obučenosti i malog nivoa budžetskih sredstava.

<sup>214</sup> Izveštaj o Progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Administrativno Uputstvo.

<sup>217</sup> Jedinice za Ljudska Prava.

<sup>218</sup> <http://www.osce.org/kosovo/94360>, s. 15.

Lokalne NVO nastavljaju da pružaju podršku opštinskim službenicima u zastupanju i zagovaranju tokom informativnih kampanja koje se odnose na zakone protiv diskriminacije i njihovu primenu.

#### 3.5.4.1. Zakonodavstvo

Zakoni protiv diskriminacije:

- Ustav Republike Kosovo;
- Zakon protiv diskriminacije na Kosovu, zakon br.2004/3;
- Zakon o neravnopravnosti polova, zakon br.2004/2;
- Administrativno uputstvo br. 2005/8 o utvrđivanju nadležnosti i opisu dužnosti službenika za pitanja po neravnopravnosti.

Ravnopravnost u opštinama, Ustav zabranjuje diskriminaciju na osnovu seksualnog opredeljenja LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender) zajednice. Međutim, praktična primena ovog zakonodavstva nastavlja da predstavlja izazov. Veoma je ograničeno znanje i razumevanje kod jednog dela službenika policije i drugih agencija za sprovođenje zakona u vezi sa pravima ove zajednice, što govori da više obuke i treninga treba da se obezbedi za Vladine službenike da bi bolje razumeli prava LGBT, i sproveli ih u skladu sa zakonima. Razumljivo je da postojanje različite seksualne opredeljenosti zahteva veću političku posvećenost. I dan-danas, pripadnici LGBT zajednice se suočavaju sa pretnjama i rizikom od nasilja na Kosovu.

#### 3.5.4.2. Analiza Zakonodavstva

Poglavlje II temeljnih prava i sloboda Ustava Republike Kosovo, član 24.

1. Svi su ravnopravni pred zakonom. Svako uživa pravo na ravnopravnu zakonsku zaštitu bez diskriminacije.
2. Niko ne sme biti diskriminisan po osnovu rase, boje, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog i socijalnog porekla, veze sa bilo kojom zajednicom, imovine, ekonomskih i socijalnih uslova, seksualne orijentacije, rođenja, invaliditeta ili bilo kog drugog ličnog statusa.
3. Principi ravnopravne zakonske zaštite ne sprečavaju nametanje određenih neophodnih mera za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koje se nalaze u neravnopravnom položaju. Ovakve mere se primenjuju samo dok se ne ostvari svrha zbog koje su uvedene.

Na osnovu gore pomenutog seta principa, svrha zakona jeste prevencija i bobra protiv diskriminacije, promovisanje efikasnosti, kvaliteta i realizacija principa ravnopravnog tretmana građana Kosova po vladavini zakona.<sup>219</sup>

<sup>219</sup> [http://www.kosovo-legalaid.com/tmp/images/stories/ECMI\\_Kosovo\\_-\\_Kosovo\\_legal\\_framework\\_on\\_discrimination\\_-\\_English.pdf](http://www.kosovo-legalaid.com/tmp/images/stories/ECMI_Kosovo_-_Kosovo_legal_framework_on_discrimination_-_English.pdf).



Vladavina prava mora da bude primarna, a podrazumeva jasnu obavezu da obezbeđuje vladavinu prava na Kosovu, posebno u primeni prava. Sudovi i pravosudni sistem treba posmatrati kao glavni zaštitnik prava, uključujući i prava manjina, dok je primena zakona u praksi i dalje predstavlja izazov.

#### 3.5.4.3. Dostignuća i Izazovi

Prema akcionom planu (2013-2015) za implementaciju zakona protiv diskriminacije, njegovi glavni ciljevi su organizovanje javnih kampanja, distribucija informacija u vezi sa zakonom protiv diskriminacije i promovisanje njegovog sprovođenja kao i organizovanje debata i okruglih stolova. Dana 3. novembra 2011, Vlada je organizovala formalni sastanak sa predstavnicima LGBT zajednice, sa ciljem da se dođe do boljeg razumevanja o tome kako omogućiti efikasnu zaštitu i promovisanje prava LGBT koja su garantovana Ustavom, zakonom protiv diskriminacije i različitim politikama i strategijama koje se bave ljudskim pravima i borbom protiv diskriminacije. Ovo je bio prvi sastanak ovakve vrste između institucija i zajednice, sa učešćem 9 predstavnika. Krajnji cilj ovog sastanka bio je da se istraže forme i modaliteti za bolju saradnju, kao i da se traže načini za zajedničke aktivnosti i projekte u demokratskom društvu koji se odnose na ravnopravnost bez diskriminacije na osnovu seksualnog opredeljenja. Kancelarija za dobru upravu, ljudska prava i ravnopravne šanse pozvala je članove LGBT zajednice da budu deo radne grupe u izradi akcionog plana za sprovođenje zakona protiv diskriminacije, kao i da učestvuju u informativnim kampanjama koje se bave ljudskim pravima i borbi protiv diskriminacije zanosvane na seksualnom opredeljenju. Kako bi sarađivali i efikasno promovisali prava zajednice, kancelarija za dobru upravu je rešena da održava redovne sastanke sa LGBT zajednicom, uzimajući tako u obzir njihove brige i probleme i rešavajući konkretne preporuke relevantnih institucija koje su zadužene za zaštitu i promociju njihovih prava u skladu sa važećim zakonodavstvom.<sup>220</sup>

#### 3.5.5. Ombudsman

Ustav Kosova definiše uloge i ovlašćenja ombudsmana za nadzor i zaštitu prava i sloboda građana Republike Kosovo od diskriminatornog postupanja državnih organa. Institucija ombudsmana sprovodi istrage, preporuke, objavljuje izveštaje, pruža besplatne pravne usluge i javno zagovaranje za sve građane. U slučajevima gde pravni savetnici OI istraživanja rezultiraju u nalazima kršenja ljudskih prava, institucija Ombudsmana može da zatraži dodatne informacije od organa javne vlasti, i da daje preporuke nadležnim organima i objavljuje izveštaje o raznim pitanjima. Mediji sunajbolji instrument kojim ombudsman može zagovarati.

Međutim, funkcionisanje nezavisnih institucija je ključni element za funkcionisanje demokratije u Evropi. Kao takav, institucija ombudsmana na Kosovu se suočava sa velikim izazovima finansijske prirode, ali i od političkog uticaja i pritiska.

<sup>220</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

Takođe, kada se snimaju sami sudovi ignorišu zahteve ombudsmana, gde takođe nije bilo odgovora u odnosu na institucije, nakon zahteva za pojašnjenje od suda i drugih institucija. Takođe, Izveštaj o napretku je dao obaveštenje o tome kako OI radi na Kosovu, rekavši: "kontinuirano slabljenje institucije ombudsmana treba rešiti. Vlasti treba da obezbede brz odgovor na sve zahteve i preporuke advokata"<sup>221</sup>

Institucija ombudsmana suočava sa nedostatkom velikih kapaciteta, od finansijskih do tehničkih i humanističkih nauka.

Pored toga, komunikacija i saradnja između različitih institucija i tela koja se bave ljudskim pravima na centralnom i lokalnom nivou i sa Ombudsmana su slabi. Jedinice za ljudska prava u opštinama treba da se reorganizuje kako bi bili efikasniji, a njihov mandat treba razjasniti, kako bi se bolje iskoristile svoje znanje i ograničenih resursa. Iako organizovana je obuka za izgradnju kapaciteta lokalnih ljudskih prava, sprovođenje zakonskih i administrativnih lekova za povredu ljudskih prava mora se poboljšati na svim nivoim.<sup>222</sup>

### **3.5.6. Zakon i Prava Sindikata**

#### **3.5.6.1. Zakonodavstvo**

Zakon o radu i prava sindikata: pravo na zapošljavanje je regulisano zakonom o radu br. 03/L-212, a pravo na udruživanje u sindikate je regulisano zakonom o sindikatima br. 04/L-11. Zakon o radu reguliše prava i obaveze koje nastaju prilikom zapošljavanja ili između poslodavaca i zaposlenih.

Usvajanjem zakona o radu 1. novembra 2010. načinjen je važan korak u jačanju sindikalnih prava na Kosovu. Novi zakon priznaje pravo na slobodu udruživanja-pravo koje je već garantovano Ustavom iz 2008-kaao i pravo na štrajk, ali kaže da će ova prava biti dalje regulisana specijalnim zakonima.

Zakon o štrajkovima usvojen je 22 jula 2010, zakon o sindikalnim organizacijama usvojen je 28 jula 2011, a zakon o socijalnom i ekonomskom savetu usvojen je 21 jula 2011.<sup>223</sup>

#### **3.5.6.2. Analiza Zakonodavstva**

Odredbe zakona o radu i sindikalnim pravima važe za zaposlene i poslodavce u javnom sektoru kao i u privatnom sektoru. Ključne stvari koje su garantovane odredbama zakona o radu jesu: zabrana svih vrsta diskriminacije, uspostavljanje radnog odnosa, ugovor

<sup>221</sup> Izveštaj Progresia 2010 za Kosovo, s, 8. Demokratija i Vladavina Prava.

<sup>222</sup> Izveštaj o Progresu za Kosovo 201: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/packABGJ/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/packABGJ/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>223</sup> <http://survey.ituc-csi.org/Kosovo.html?lang=en#tabs-3>.

o zapošljavanju, sadržaj takvog ugovora, raspoređivanje zaposlenih na radna mesta, radno vreme, praznici i odsustva sa posla, zaštita i bezbednost zaposlenih, plate i zarade zaposlenih, okončanje zapošljenja, procedure za ispunjavanje radnih prava i odnosa, socijalni dijalog, kao i druge važne teme koje se tiču zaposlenih i poslodavaca. Da bi se obezbedilo puno sprovođenje zakona o radu, izdato je još 11 uredaba.

Zakon o sindikatima ima za cilj da reguliše i utvrdi prava i slobode zaposlenih na slobodno i dobrovoljno udruživanje u radne unije i sindikate kako bi se zaštitili njihovi ekonomski, socijalni i profesionalni interesi. Materija koja je regulisana i prava koja su garantovana ovim zakonom jesu: pravo na sindikalno članstvo i organizaciju, članstvo u radnim unijama, sindikalni izbori, prestanak postojanja sindikata, kriterijumi i uslovi za registraciju sindikata, legitimitet sindikata, struktura sindikata, finansijski resursi i pravo na organizovanje sindikalnih federacija i konfederacija, kao i ostale stvari koje se tiču ove materije. Ministarstvo za rad i socijalno staranje izdalo je sekundarne zakonodavne akte u svrhu sprovođenja ovog zakona.<sup>224</sup> Zakon o radu i zakon o sindikalnim organizacijama regulišu zaključivanje kolektivnih ugovora u preduzeću, i na nivou ogranaka i na državnom nivou, ali su propustili da izričito navedu zabranu antisindikalne diskriminacije.<sup>225</sup> Međutim, dolazi do kašnjenja u primeni kolektivnih ugovora. Zakonom o radu treba da posluži ne samo da reguliše odnos između poslodavca i zaposlenog, ali i za borbu protiv informalne ekonomije. Na Kosovu je široko rasprostranjena sive ekonomije, tako da ovde Inspektorat rada treba da igraju važnu ulogu u identifikovanju neregistrovana preduzeća. On pomaže zaposlenima i ima pozitivan uticaj na ukupnu ekonomiju Kosova.<sup>226</sup>

### 3.5.6.3. Dostignuća i Izazovi

Prema izveštaju EU o progresu na Kosovu 2011, izvestan napredak postoji. Usvajanje zakona o radu u novembru 2010 je poboljšalo radne uslove naročito u smislu ugovora o radu. Ovaj zakon je takođe uveo i plaćeno materinsko odsustvo u trajanju do 9 meseci. Socijalno-ekonomski savet postao je operativan i usvojen je zakon o socijalno-ekonomskom savetu koji reguliše njegovu organizaciju, mandat i aktivnosti. Reorganizovani su inspektorati rada, ali njima nedostaju neophodni kapaciteti da mogu da nadgledaju radne uslove širom Kosova. Zakon o sindikatima usvojen je radi pojašnjavanja prava zaposlenih na osnivanje i učestvovanje u sindikatima. Postoji izvesna doza zabrinutosti u vezi sa usklađenošću zakona o štrajkovima sa Evropskom poveljom o fundamentalnim pravima i međunarodnim standardima. Generalno govoreći, prava u vezi sa radom i sindikatima su u velikoj meri garantovana. Sprovođenje postojećeg zakonodavstva biće od presudne važnosti da bi sve ove promene mogle da se osele.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> Ljudska prava-odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>225</sup> <http://survey.ituc-csi.org/Kosovo.html?lang=en#tabs-3>.

<sup>226</sup> <http://www.gapinstitute.org/repository/docs/GAPLigjiPunes.pdf>.

<sup>227</sup> Izvestaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

## 3.6. Imovinska Prava

### 3.6.1. Zakonodavstvo

Čitav niz zakona usvojen je radi poboljšanja zakonodavnog okvira (zakon o katastru, izmene i dopune zakona o uspostavljanju registra prava na nepokretnu imovinu, zakon o porezima na nepokretnu imovinu, zakon o dodeljivanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opština, kao i zakon o izmenama i dopunama zakona). Opština Priština usvojila je uredbu kojom je pokrenut proces za legalizaciju nelegalno sagrađenih objekata. Imenovan je lokalni sudija u panelu Vrhovnog suda za žalbe protiv spornih odluka imovinske agencije, posle čega je panel postao operativan. Vlada je imenovala svog koordinatora za imovinska prava da bi se poboljšalo sprovođenje zakona u ovoj oblasti. Kosovska katastarska agencija je pokrenula projekat za registrovanje stanova u većim gradovima na Kosovu. Sve opštinske kancelarije za registraciju zemljišnih podataka su sada povezani sa centralnom kosovskom katastarskom agencijom i podaci i upisi su dostupni svima i na centralnom nivou i na nivou opštinskih kancelarija.<sup>228</sup>

Zakon je takođe odobren za prodaju stanova sa stanarskim pravom. Ovaj zakon je stupio na snagu 28. januara 2012, i odmah je počela realizaciju.

### 3.6.2. Analiza Zakonodavstva

Rešavanje imovinskih zahteva koji proističu iz rata je neophodan proces koji utiče na stabilnost društva u nastajanju od rata. Povratak privatne imovine koja je izgubila kao rezultat rata je neophodno za zaštitu ljudskih prava.<sup>229</sup> Nedostatak povratku imovine onima koji su pogođeni ratom sprečava proces povratka i negativno utiče na ljudska prava svih zajednica na Kosovu.<sup>230</sup>

Odeljenje za stambena i imovinska pitanja (HPB), osnovao i vodio privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), je delimično nasleđena iz Kosovske agencije za imovinu (KPA) osnovana od strane UNMIK Uredbe 2006/50. BVB je institucija koja ima mandat da se bavi rešavanjem imovinskih zahteva za privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, koje proističu iz sukoba. Pored ovog osnovnog mandata, KAŠ je nasledio deo mandata Odeljenja za stambena i imovinska pitanja, kao sprovođenje odluka ne sprovede, upravljanje imovinom, sprovođenje dobrovoljnog davanja pod zakup i obeštećenju slučajeva. APK uspeh u rešavanju imovinskih zahteva koji se odnose na konflikt, važno je da smanji tenzije na Kosovu. Zakon usvojen od strane Skupštine Kosova br. 03/L-079, od 13. juna 2008 o izmenama i dopunama UNMIK Uredbe 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu. Novi zakon o izmenama i dopunama Zakona o agenciji za imovinu je pripremljen i odobren od strane Vlade 12.

---

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> <http://www.osce.org/kosovo/80435>.

<sup>230</sup> Ibid.

novembra 2012, a očekuje usvajanje u Skupštini.<sup>231</sup>

Kosovska agencija za imovinu je primila ukupno 42.318 zahteva. Agencija se zalaže za smanjenje maksimalne nerešene zahteve i sprovođenje obaveza. Do sada je 35.120 set-sudija zahtev, 15.100 odluke sprovedeni su povrata imovine, upravljanje imovinom ili zatvaranja predmeta na zahtev stranke. 8016 imovina pod upravljanjem od 960 koji su u zakup. Primenom prikuplja šemu zakupa su oko 3.7 miliona od čega 2.8 miliona isplaćeno vlasnicima.

Izazovi imovinski problemi su sledeći :

- Nedostatak sprovođenje odluka i iznajmljivanja na severu Kosova. Uprkos naporima Agencije i postavljanje svake nedelje za iseljenje ili povraćaj imovine zbog neplaćanja zakupnine imovine na severu Kosova, da se ne mogu realizovati zbog nedostatka podrške od strane lokalnih vlasti i međunarodnu bezbednost.
- Nedostatak predmeta izvršenja odluka nadoknade. Odluke Komisija za imovinske zahteve, u 143 predmeta (stan) pravo posedovanja vraća se podnosiocu zahteva i zahtev kandidata a C u članu 4 UNMIK-a, na kojima počivaju ove odluke ima pravo na naknadu. Kriterijumi i procedure su odobrena za naknadu štete, ali to su odluke koje ne može da se sprovodi u odsustvu sredstava. Međunarodna zajednica i sve zainteresovane strane u procesu povratka treba da se zalažu za jače stvaranje mosta na jaz između pravnog i fizičkog povratka imovine.
- Nedovoljan budžet.
- Ponovno zauzimanje imovine posle iseljenja obavljaju. Postoje trenuci kada upražnjeno svojstva fizičkim proterivanja ponovo uzurpirali u većini slučajeva od strane iste osobe, tako da Agencija je obavezna da vrši iseljenja ponekad iste fizičke karakteristike, posebno na one koji su pod upravom Agencije i pokrene krivični postupak u slučajevima ponovnog uzurpacija. Kao rezultat ponovnog zauzimanja oslobođenog povrat imovine jeste činjenica da je u tim slučajevima vlasnici nakon objavljivanja imovine da ponovo poseduje imovinu, iako su tražili njeno oslobađanje.

APK se bave imovinskim sporovima isključivo stvarne odgovornosti imovine, koji se javlja kao posledica rata na Kosovu od 1998 do 1999. Njen mandat nijepovratak raseljenih lica i izbeglica, ali je pravi izbor i brže aplikacije koje pozitivno utiče na povratak raseljenih lica i izbeglica na Kosovo. Iz činjenice da su mnoge osobine nisu izuzeti deportacija ponovo zaposednut od strane vlasnika, nije dosledan nalaz da je imovina izdanje nijeprepreka za povratak raseljenih lica i izbeglica.

Agencija ima jednak pristup svim delovima Kosova građana, a ne dati prioritet rešavanju zahteva određenih lica ili određene zajednice. Činjenica da Agencija ne može da sprovodi odluke Komisije ili davanja pod zakup na severu Kosova u javnosti da dvostruki kriterijumi agencija, ali u stvarnosti to jeposledica situacije u tom delu Kosova inemogu-

<sup>231</sup> Ljudska prava-odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

čnost delovanja sprovođenje zakona.<sup>232</sup>

### **3.7. Poštovanje i Zaštita Manjinskih i Kulturnih Prava**

#### **3.7.1. Zakonodavstvo**

Okvirna konvencija obezbeđuje zajednicama priličnu zaštitu njihovih prava u svim oblastima ekonomskog, političkog, socijalnog i kulturnog života i promoviše uslove koji će im omogućiti da iskažu i očuvaju svoju kulturu i identitet. Kao takvo, ovo je važan instrument po kome se odmerava napredak kosovskih institucija u zaštiti i promovisanju prava zajednica. Međutim, iako je uspostavljen i postavljen širok i sveobuhvatan zakonodavni okvir za zaštitu i promovisanje prava zajednica na Kosovu, primena odgovarajućih zakona nije na dovoljnom nivou da bi pružila stvarnu i smislenu zaštitu svim zajednicama. U mnogim oblastima potrebna je veća posvećenost i centralnih i lokalnih institucija kako bi se ispunili odgovarajući lokalni i međunarodni standardi.<sup>233</sup>

#### **3.7.2. Analiza Zakonodavstva**

Da bi se sproveo zakon o zajednicama, osnovan je Konsultativni savez za zajednice (KSZ) i njegov statut usvojen je 2008. predsedničkim dekretom. Međutim, četiri godine nakon što je zakon stupio na snagu, Vlada niti je objavila godišnju sveobuhvatnu strategiju za promociju i zaštitu prava svih zajednica i njihovih pripadnika, niti je iznela bilo kakav sveobuhvatni godišnji izveštaj pred Skupštinu. Nije objavljen ni kodeks ponašanja za organizacije koje predstavljaju zajednice.<sup>234</sup>

#### **3.7.3. Dostignuća i izazovi**

Decentralizacija i podrška za novoosnovane opštine sa srpskom većinom jesu primeri pozitivnog razvoja događaja. Ovom procesu je potrebno posvetiti veću pažnju i političku volju kako bi se razrešila otvorena pitanja, kao što je upravljanje zemljištem. Rad Konsultativnog saveta za zajednice se nastavlja. Članovi ovog saveta dali su svoj doprinos reviziji Vladinih aktivnosti i politika koje se tiču zajednica, naročito preko svojih radnih grupa za obrazovanje i u vezi sa pitanjima koja se tiču zajednica Roma, Aškalija i Egipćana. Nedavno je jedan kosovski Hrvat imenovan u savet, što je ovaj savet načinilo reprezentativnijim forumom. Izvršni organi sve češće konsultuju ovaj savet. Broj incidenata koji pogađaju manjinsko stanovništvo je porastao kao posledica razvoja događaja koji su pojačali tenzije između Kosova i Srbije.<sup>235</sup>

<sup>232</sup> Intervista sa Xhevat Azemi-Zamenik Direktora Kosovske Agencije za Imovinu.

<sup>233</sup> <http://www.osce.org/kosovo/92244>.

<sup>234</sup> <http://www.osce.org/kosovo/94360>.

<sup>235</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

Romi, Aškalije i Egipćani nastavljaju da se suočavaju sa stalnom diskriminacijom-naročito u pogledu stanovanja i pristupa javnim službama-i imaju najveću stopu nezaposlenosti, napuštanja škole i smrtnosti na Kosovu.

Što se tiče deportacija, i ovo je nastavilo da nesrazmerno najviše pogađa Romsku, Aškalijsku i Egipćansku zajednicu koje imaju najviše povratnika koji žive u nelegalnim naseljima i nedostaju im osnovni komunalni elementi kao što su tekuća voda i struja. Fond UN za decu je u izveštaju u avgustu naveo da je najviše dece Roma, Aškalija i Egipćana vraćeno na Kosovo i sada su u nacionalnom registru, čime stižu pravo da im bude dostupno obrazovanje i druge socijalne službe i usluge. Tri četvrtine još uvek ne pohađaju školu zbog siromaštva, razlika u nastavnom programu, kao i jezičkih barijera.<sup>236</sup>

Ne postoje nikakvi konkretni programi ili inicijative koji bi bili usvojeni da direktno ili indirektno rešavaju pitanja diskriminacije u pogledu nezaposlenosti naročito ranjivih zajednica, pogotovo kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana. Međutim, odredbe o nediskriminaciji uvrštene su u zakonodavstvo o zapošljavanju, a postoje i rezervisane kvote za zapošljavanje pripadnika određenih zajednica u javnim institucijama.<sup>237</sup>

Romi, Aškalije i Egipćani iskusili su kumulativnu diskriminaciju, uključujući tu pristup obrazovanju, zdravstvenoj nezi i zaposlenju; malo njih je ostvarilo svoje pravo na adekvatno rešavanje stambenog pitanja. U maju 2012, OEBS je izvestio da „kosovske institucije nisu ispunile svoje obaveze da stvore prikladne uslove za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana“.<sup>238</sup>

Sve u svemu, proces povratka i reintegracije nastavlja da bude veliki izazov, naročito za opštine. Tamo gde su opštinske strategije za povratak već usvojene, vrlo često su tek delimično sprovedene, a tokom sprovođenja odgovarajućih politika, strategija i projekata, opštine su suočene sa stalnim problemima koji imaju veze sa budžetskim ograničenjima, nedostatkom političke volje ili posvećenosti opštinskog rukovodstva, nedostatkom kapaciteta i stručnosti među odgovarajućim opštinskim službenicima, a tu su i problemi u vezi sa koordinacijom.<sup>239</sup>

### **3.8. Izbeglice i Interno Raseljena Lica (IRL)**

#### **3.8.1. Zakonodavstvo**

Vlada Republike Kosovo, preko Ministarstva za povratak i zajednice, izradila je i usvojila strategiju za zajednice i povratak 2009-2013, dok su politike i strategije za stvaranje uslova za održivi povratak i reintegraciju izbeglica i interno raseljenih lica (IRL) izrađene u skladu sa ovom strategijom. Ovaj dokument se bavi sveukupnom vizijom kako bi dao

<sup>236</sup> <http://www.hrw.org/world-report-2012/serbia>.

<sup>237</sup> <http://www.osce.org/kosovo/94360>, s.18.

<sup>238</sup> <http://www.amnestz.org/en/region/serbia/report-2012>.

<sup>239</sup> <http://www.osce.org/kosovo/92244>.

svoj doprinos u pravcu razvijanja multietničkog, naprednog i demokratskog društva gde svi imaju jednaka prava. Da bi se ova vizija ostvarila, strategija je u sredsređena na tri primarna cilja, a to su stabilna zajednica, održivi povratak i reintegracija IRL-a, kao i ekonomska reintegracija zajednica.<sup>240</sup>

### 3.8.2. Analiza Zakonodavstva

Kao rezultat svega ovoga, sledeća poboljšanja načinjena su u ovim oblastima:

#### I. Jačanje i stabilizacija zajednica na Kosovu

- a. Jačanje prava zajednica i obezbeđivanje sprovođenja postojećeg zakona o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosovo;
- b. Obezbeđivanje socijalnog učestvovanja i pristupa zajednica svim javnim službama.

#### II. Održivi povratak raseljenih lica sa Kosova

- a. Ponuditi podršku svim povratnicima na Kosovu;
- b. Obezbediti da raseljena lica i potencijalni povratnici imaju dovoljno informacija o uslovima povratka i o svojim pravima;
- c. Obezbediti odgovarajuće uslove koji treba da postoje u cilju održivog povratka i reintegracije povratnika.<sup>241</sup>

### 3.8.3. Dostignuća i Izazovi

Vlada treba da pojača svoje napore da preuzme vođstvo u rešavanju problema IRL-a. Opštine nisu još uvek u stanju da same odgovore na hitne ili dugoročne potrebe IRL-a i povratnika, zbog nedostatka volje i dodeljenih sredstava za tu svrhu. Postoji i neusklađenost između opštinskih strategija povratka i akcionih planova koje je pripremila Ministarstvo za zajednice i povratak. IRL nastavljaju da se suočavaju sa brojnim rizicima, naročito je tu prisutan nedostatak lične i vlasničke dokumentacije, očajni životni uslovi i odsustvo mogućnosti za pristup ostvarenju osnovnih socio-ekonomskih prava. Štaviše, nepriznavanje administrativnih dokumenata između kosovskih i srpskih institucija i dalje negativno utiče na dostupnost usluga i povraćaj imovine za IRL. Napadi na povratnike su retki. Ako se to i desi, oni i ne budu uvek praćeni na odgovarajući način od strane policije i sudstva. Potrebna je jasna strategija za borbu za rešavanje nagomilanog broja raznih predmeta koji obuhvataju IRL. U pogledu procesa povratka, glavni problemi i izazovi jesu stalni i pojačani socio-ekonomski problemi, obrazovanje i pitanja vlasništva imovine, nedostatak sredstava i fondova, međuetničke tenzije u neki-

<sup>240</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>241</sup> Ibid.



ma od oblasti, kao i slaba posvećenost ovom problemu od strane dela institucija.<sup>242</sup>

Specijalni izvestilac nastavlja da bude zabrinut u vezi sa situacijom u kojoj su interno raseljena lica koja su pripadnici verskih manjina. Nedavni izveštaj UNHCR-a pokazuje da većina od 210,000 interno raseljenih lica sa Kosova pripadaju manjinskim zajednicama (Srbi, Romi, Aškalije i Egipćani), a uz to skoro 20,000 ljudi još uvek je raseljeno unutar samog Kosova, sa nekih 2,200 ljudi koji žive u kolektivnim centrima. Predstavnik generalnog sekretara napominje da je broj povratka u, kao i unutar Kosova, nesrazмерно nizak, čak iako jedan priličan deo populacije interno raseljenih lica izgleda voljan da ostvari svoje pravo na povratak. Iako su bezbednost i sloboda kretanja za manjinske zajednice na Kosovu sada poboljšane, trenutne najveće prepreke za održivi povratak jesu nemogućnost i nedostupnost zapošljavanja i stvaranja prihoda za život, kao i izuzetno mali broj škola za pripadnike manjina.<sup>243</sup>

Mada se situacija sa registrowanjem poboljšala, povratnici bez dokumentacije nastavljaju da praktično budu bez državljanstva. U odsustvu sistema koji bi se bavio rešavanjem ovakvih slučajeva za ljude koji su prinudno vraćeni kroz proces obavezne repatrijacije, samo mali procenat od 2,4 miliona evra iz „fonda za reintegraciju“ je utrošen. Mnogim povratnicima uskraćena su osnovna prava i ostali su pod rizikom kumulativne diskriminacije koja može da naraste do progona. Povratnička deca i dalje bivaju uskraćena za mogućnost pristupa obrazovanju.<sup>244</sup>

### 3.9. Kulturno Nasleđe

#### 3.9.1. Zakonodavstvo

Ustav Republike Kosovo, u članu 58, stav 5, predviđa: Republika Kosovo promovise očuvanje verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica, kao dela nasleđa Kosova. Republika Kosovo ima dužnost da obezbedi efikasnu zaštitu i integritet zgrada i spomenika kulturnih i verskih zajednica. Dalje, isti član u stavu 6 navodi: Republika Kosovo preduzima efikasne akcije protiv onih koji ometaju realizaciju prava pripadnika zajednica. Takođe se uzdržava od politika ili praksi koje za cilj imaju asimilaciju protiv volje pripadnika zajednica i štiti te pripadnike zajednica od bilo kakvih sličnih akcija. Štaviše, član 59, stav 12, garantuje da: pripadnici zajednica uživaju neometane kontakte među sobom unutar Republike Kosovo, kako bi uspostavljali i održavali slobodne i miroljubive kontakte sa ljudima iz drugih država, naročito iz onih sa kojima dele etnički, kulturni, jezički ili verski identitet, kulturno nasleđe, u skladu sa međunarodnim standardima i zakonima.<sup>245</sup>

<sup>242</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>243</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add3.pdf>.

<sup>244</sup> <http://www.amnesty.org/en/region/serbia/report-2012>.

<sup>245</sup> Të drejtat e njeriut – përgjigje në pyetësorin për përgatitjen e studimit të fizibilitetit për MSA. Pdf.

Može zaključiti da je Kosovo preduzme konkretne korake u oblasti kulturnog nasleđa, posebno u pogledu pravnog, institucionalnog i izvršna. Očuvanje kulturnog nasleđa je zajamčeno članom 9 Ustava Republike Kosovo. Zatim ,Zakon o kulturnom nasleđu 02/L-88 stvaranja infrastrukture i zakonske regulative vezane za zaštitu, očuvanje i promovisanje kulturnog nasleđa Kosova. Onda Zakon br. Policija 03/L-035 , koji je u članu 11.5 predviđa da policija obezbedi sigurnost i zaštitu delova kulturnog i verskog nasleđa na Kosovu. Međutim , ostaju izazovi u pogledu očuvanja, ali posebno u smislu promovisanja kulturne baštine. Najveći izazov ostaje realna promocije kulturnog nasleđa u svakodnevnom društvenom životu, odnosno poštovanje za druge kulture i interkulturalnog učenja i saradnje.

Posebna pažnja posvećena je zgradama i objektima koji pripadaju verskim zajednicama i koji su namenjeni za verske obrede. Te zgrade i objekti se stoga smatraju netaknutim što se tiče intervenisanja Vladinih organa, i u te zgrade i objekte može se ući samo uz saglasnost odgovarajuće verske institucije, osim ukoliko je izdat nalog zbog nelegalnih aktivnosti i/ili u slučajevima opasnosti po život ili zdravlje. Što se tiče finansiranja, verske zajednice uživaju carinske i poreske privilegije za ekonomske aktivnosti koje su specifične i konkretne u cilju finansijske održivosti. Te privilegije obuhvataju uvoz i nabavku najvažnijih proizvoda za manufakturu, materijale, opremu i živu stoku, kao i izvoz tih proizvoda (zakon o carinama i akcizama Republike Kosovo, br.03/L-109, Aneks D).<sup>246</sup>

Zakon za Prizren, i za Veliku Hoči odobreno u obliku ne demokratski, i tu nje bilo saradnje sa lokalnim NVO.<sup>247</sup>

### 3.9.2. Analiza Zakonodavstva

Republika Kosovo nije ratifikovala konvenciju UNESCO iz 2005. o zaštiti i promociji raznovrsnosti kulturnog izražavanja, mada je iskazana volja i spremnost sa kosovske strane da se ova konvencija ratifikuje. Odredbe koje se tiču ratifikacije i priznavanja konvencije predviđaju da ratifikaciju može izvršiti država članica UNESCO ili članica UN, a do sada Republika Kosovo je samo član Međunarodnog Monetarnog Fonda i Svetske Banke, pa još uvek nije primila poziv od strane generalne konferencije UNESCO. Opširna i sveobuhvatna lista lokaliteta kulturnog nasleđa koji ispunjavaju uslove za zaštitu, kako je uređeno zakonom o kulturnom nasleđu, još uvek nije konačno usvojena. Kao rezultat ovoga, mnogi istorijski zaštićeni objekti nastavljaju da budu ugroženi. Sprovedenje zakonodavnog okvira koji uređuje zaštitu kulturnog nasleđa je i dalje slabo.<sup>248</sup>

### 3.9.3. Dostignuća i Izazovi

Sveobuhvatna lista lokaliteta kulturnog nasleđa koji ispunjavaju uslove za zaštitu, kako

<sup>246</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>247</sup> Behxhet Shala, Ekzekutivni Direktor CDHRF.

<sup>248</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

je predviđeno zakonom o kulturnom nasleđu, još uvek nije usvojena. Kao rezultat ovoga, mnogi istorijski zaštićeni objekti su i dalje ranjivi. Ovo za rezultat ima kršenja zakona. Potrebno je da postoji veća posvećenost prilikom prostornog planiranja, a u vezi sa lokalitetima kulturnog nasleđa, ovde se misli na posvećenost Vladinih institucija. Izveštaj EU o progresu kaže da je postignut tek ograničeni napredak u vezi sa kulturnim pravima. Iako je Kosovo poboljšalo koordinaciju i uspostavilo i pokrenulo nove strukture, sprovođenje zakonodavnog okvira još uvek nije pokrenuto.<sup>249</sup>

Do danas, strategije za efikasnu zaštitu kulturnog i verskog nasleđa svih zajednica nije dovoljno razvijena. Međutim, 2008. godine, Skupština je usvojila zakone o specijalnim zaštitnim zonama i kulturnom nasleđu, koji se preklapaju kod nekih od zaštita predviđenih i u zakonu o zajednicama.<sup>250</sup>

### 3.10. Službeni jezici

#### 3.10.1. Zakonodavstvo

Ustav Republike Kosovo, u svom članu 5, stav 1, kaže da: službeni jezici Republike Kosovo jesu albanski i srpski jezik; dalje u stavu 2 istog člana se kaže: „turski, bosanski i romski jezik uživaju status službenog jezika na opštinskom nivou i/ili drugim nivoima u skladu sa zakonom“, što znači u skladu sa zakonom o jezicima br. 02/L-37.<sup>251</sup>

Zakon o jezicima za cilj ima regulisanje sledećeg: a. Upotreba službenih jezika i jezika zajednica, kod onih čiji maternji jezik nije službeni jezik u kosovskim institucijama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju javne funkcije ili usluge; b. Pravo zajednica na Kosovu da čuvaju, zaštite i promovišu sopstveni jezički identitet; c. Višejezični karakter kosovskog društva kao celine u predstavljanju svog jedinstvenog duhovnog, intelektualnog, istorijskog i kulturnog identiteta.<sup>252</sup> Posledično ovome, službeni jezici na Kosovu imaju ravnopravan status u kosovskim institucijama.

Na lokalnom, pak, nivou, ukoliko najmanje 5% stanovništva jedne opštine ima maternji jezik koji nije jedan od službenih jezika, onda je taj njihov maternji jezik službeni jezik na opštinskom nivou i uživa ravnopravni status u upotrebi kao i službeni jezici. Štaviše, ako najmanje 3% stanovništva opštine ima kao maternji jezik neki jezik koji ne spada u službene jezike, onda će taj njihov maternji jezik uživati status jezika u službenoj upotrebi na opštinskom nivou; uz to isti ovakav tretman pružen je jezicima koji se tradicionalno govore u određenim opštinama.<sup>253</sup>

<sup>249</sup> Izveštaj o Progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>250</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add3.pdf>, s.17.

<sup>251</sup> Ljudska prava - odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid.

### 3.10.2. Analiza Zakonodavstva

Bilo je izvesnih nedostataka u sprovođenju postojećeg zakona o upotrebi jezika. U pogledu ovoga, premijer Republike Kosovo, 4. aprila je potpisao uredbu br. 07/2012 o kancelariji komesara za jezike koja za cilj ima da zaštiti i promovise službene jezike i njihov ravnopravan status u Republici Kosovo i u svim opštinama, kao i da obezbedi zaštitu jezika manjina koji nisu među službenim jezicima. Radna grupa za reformu kancelarije komesara za jezike je uspostavljena. U tom smislu, uzimajući u obzir da je Vlada usvojila uredbu br. 07/2012 koja pokriva oblast upotrebe službenih jezika i time načinila izvesan napredak u rešavanju pomenutih nedostataka, ne postoji potreba za izmenama i dopunama zakona o upotrebi jezika.<sup>254</sup>

Vlada Republike Kosovo usvojila je uredbu br. 07/2012 o osnivanju kancelarije komesara za jezike (KKJ) a njen cilj je uspostavljanje odbora za jezičku politiku, gde su zastupljene različite institucije Republike Kosovo, a usvojen je i plan rada za ovu radnu grupu. KKJ je koordinisao proces imenovanja predstavnika u odboru za jezičke politike.<sup>255</sup>

### 3.10.3. Dostignuća i Izazovi

Puno ostvarivanje i primena jezičkih prava svih zajednica širom Kosova jesu preduslov za njihov ravnopravan pristup uslugama i službama i za efektivno učestvovanje u javnom životu. Ipak, može se izneti ocena da je zakon o upotrebi jezika bio tek delimično sproveden.<sup>256</sup> Nivo finansija koje se izdvajaju za jezičke usluge ostaje slab. Uspostavio se Bord za upravni jezik i javni konkurs za zapošljavanje poverenika jezika. Na ovaj način će se omogućiti primenu zakona o jezicima.<sup>257</sup>

## 3.11. Nestala Lica

Jedna od najozbiljnijih posledica ratnog perioda jeste pitanje nestalih lica.<sup>258</sup> Nestanak ljudi je rezultat teških kršenja ljudskih prava, nasuprot svim međunarodnim konvencijama, zakonima i običajima ratovanja. Porodice nestalih lica podnele su svoje zahteve međunarodnom komitetu crvenog krsta na Kosovu, i ukupan broj nestalih lica dospeo je do 6,020. Od aprila 2012, prema privremenoj listi MKCK, koja se zasniva na radu radne grupe za nestala lica (grupa osnovana kao forum za dijalog između Prištine i Beograda, koju vodi MKCK), broj nestalih lica iznosi 1,780. Od završetka rata 1999, zadužen za nestala lica bio je UNMIK i on je imao ekskluzivna ovlašćenja po pitanju lociranja, ekshumacije i identifikacije, sve do proglašenja nezavisnosti Kosova. Do 2012. godine, ICTY bio je uključen u fazu identifikacije i prikupljanja dokaza o ratnim zločinima

<sup>254</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>255</sup> Ibid.

<sup>256</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add3.pdf>.

<sup>257</sup> Qëndresa Beqiri, službenik za pitanja zajednica u Ured Premijera.

<sup>258</sup> Konceptualni okvir za suočavanje sa prošlošću sastoji se od 4 komponente: 1) pravo da se zna istina, 2) pravo na pravdu ili suđenje, 3) pravo na kompenzaciju, i 4) pravo da se konflikt ne ponovi. Pravo da se zna istina je za porodice nestalih lica najvažnije radi njihovog oporavka.

počinjenim na Kosovu. Tokom procesa razrešenja sudbina nestalih lica, bili su uključeni i drugi mehanizmi i organi, kao što su međunarodni komitet crvenog krsta, međunarodna komisija za nestala lica, KFOR, OEBS, ICMP, i, od 2008, EULEX.<sup>259</sup>

Od 2003. godine, sve identifikacije obavljaju se preko DNK analize, (ustavnovljeno Memorandumom o sporazumevanju između UNMIKA i ICPM) pa je stoga tačan broj identifikacija obavljenih pre tog datuma težak za utvrđivanje zbog različitih modaliteta korišćenih u procesu identifikacije. Na osnovu dostupnih prikupljenih informacija, približno 2000 lica bilo je identifikovano za period 1999-2002.<sup>260</sup> Pitanje nestalih lica zahteva veću političku posvećenost, potpomognutu finansijskim i tehničkim resursima koje pruža Vlada da bi se obezbedio odgovarajući angažman. Ukoliko se ne pristupi na odgovarajući način, ovo pitanje će nastaviti da podgreva nezadovoljstva, da sprečava pomirenje i da negativno utiče na sveukupnu političku klimu na Kosovu.<sup>261</sup>

### 3.11.1. Zakonodavstvo

Kosovo je usvojilo zakon o nestalim licima. To je prvi zakonodavni okvir koji garantuje priznavanje prava da se zna i prava da se izvrši neka reparacija za porodice nestalih, kao i u vezi sa zakonskim statusom nestalih lica. Radna grupa za nestala lica, bilateralni forum koji na jednom mestu okuplja delegacije Beograda i Prištine radi dijaloga i razmene informacija o nestalim licima na Kosovu, nastavlja da bude okvir unutar koga prištinske vlasti nastavljaju da izvršavaju svoje obaveze.<sup>262</sup>

### 3.11.2. Analiza Zakonodavstva

Zakon o osnivanju kosovskog odeljenja za forenzičku medicinu (OFM) stupio je na snagu u avgustu 2009. Sekundarni zakonodavni akti za zakon o osnivanju odeljenja za forenzičku medicinu se izrađuju. Zakon o postupcima forenzičke medicine stupio je na snagu u junu 2010. Ovaj zakon se smatra značajnim uspehom i vrlo važnim korakom u stvaranju zakonskog okvira za pravnu medicinu i srodne discipline. Kosovski forenzički resursi su sada centralizovani pod odeljenjem za forenzičku medicinu (osim izuzetka forenzičke policijske jedinice KP), omogućavajući doslednije i bolje organizovano upravljanje i eventualni rast. Znaci političkog uplitanja i lošeg rukovođenja prijavljeni su tokom 2010. Početna tehnička ograničenost OFM je za rezultat imala nedostatak kvaliteta pruženih usluga, dok istovremeno razvoj kapaciteta ljudi koji su ovde zaposleni nastavlja da bude zapostavljen.<sup>263</sup>

<sup>259</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf preuzeto sa Internet strane: [http://www.meiks.net/repository/docs/Answers\\_to\\_the\\_questionnaire\\_on\\_the\\_preparation\\_of\\_the\\_Feasibility\\_Study\\_for\\_a\\_Stabilisation\\_and\\_Association\\_Agreement.pdf](http://www.meiks.net/repository/docs/Answers_to_the_questionnaire_on_the_preparation_of_the_Feasibility_Study_for_a_Stabilisation_and_Association_Agreement.pdf).

<sup>260</sup> Ljudska prava – odgovori iz upitnika za pripremu studije o izvodljivosti za SSP.pdf.

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

<sup>263</sup> <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20ProgrammeReport%202011.pdf>.

### 3.11.3. Dostignuća i Izazovi

Procenjen broj od 1,797 ljudi ostaje da označava broj lica za koje se ništa ne zna. Porodice nestalih lica i na Kosovu i u Srbiji još uvek čekaju da tela njihovih srodnika budu ekshumirana, identifikovana i vraćena njima radi sahranjivanja. Čak i tamo gde su tela nađena i vraćena njihovim porodicama, vrlo malo počinilaca ovih nasilnih nestanaka i otmica izvedeno je pred lice pravde.<sup>264</sup>

Iskopavanja i rad na razminiranju nastavljen je u Žilivodama i na Košarama, gde su navodno sahranjena tela etničkih Srba. Veći deo posla izvode kosovske bezbednosne snage, uz angažman Vladine komisije za nestala lica, tela koje je međuministarsko po svom sastavu. Stručnjaci iz EULEX-ovog odeljenja za forenzičku medicinu, u saradnji sa kosovskim bezbednosnim snagama, sproveli su procenu na jezeru Livoč i blizu sela Žilivode. Operacija na jezeru Livoč nije pronašla nikakve ostatke nestalih lica. Kosovske vlasti treba da pruže nove informacije iz sopstvenih izvora o navodnim lokacijama masovnih grobnica. Neidentifikovana tela koja se čuvaju u mrtvačnici u Prištini nastavlja da budu razlog za zabrinutost. Nepostojanje formalnog sporazuma između Kosova i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije predstavlja prepreku za razjašnjavanje navoda i tvrdnji koje se odnose na neidentifikovana tela u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji.<sup>265</sup>

### 3.12. Rezime i Zaključci

Kosovo je uspostavilo srž svojih glavnih institucija za zaštitu ljudskih prava kao što su sudovi, ombudsman i Ustavni sud, što je od ogromnog značaja. Međutim, uprkos ovim postignućima i ustavnim garancijama za zaštitu ljudskih prava, njihova zaštita u praksi ostaje prilično na nezadovoljavajućem nivou, a naročito što se tiče ispunjavanja uslova koji se odnosi na ljudska prava zadatih od strane EU.

Izvestan napredak načinjen je u zaštiti određenih prava, ali ipak, prava koja se odnose na primenu zakona protiv diskriminacije, o pristupu javnim dokumentima, slobodi izražavanja, i pravima žena u procesu odlučivanja, kao i pravima zajednice RAE, pravima zajednice LGBT, sve to stoji u mestu. Iako je većina instrumenata i mehanizama za realizaciju ljudskih prava postavljena na svoje mesto, njima nedostaje odgovarajući nivo funkcionalnosti i svi oni trpe negativne posledice slabog učinka bilo da se radi o centralnom i, ili opštinskom nivou.

Nalazi ovog izveštaja odražavaju stanje ljudskih prava na Kosovu je i dalje izazov, a ne kao prioritet Vlade Republike Kosova. Sudstvo je i dalje slaba jer dozvoljava politički uticaj i na taj način utiču na nezavisnost i nepristrasnost. Ombudsman, kao jedina na-

<sup>264</sup> <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/balkans-thousands-still-missing-two-decades-after-conflicts>.

<sup>265</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf).

cionalna institucija za ljudska prava, predstavlja izazov zbog nedostatka političke i finansijske podrške. Dobri zakoni ne sprovode u praksi, i nedostatak koordinacije između svih mehanizama ljudskih prava, kao što su sudovi, kancelarija dobro upravljanje, ljudska prava lokalnih ministarstava i opština, i NVO koje se bave ljudskim pravima je evidentna. Opšti zaključak za oblast ljudskih prava na Kosovu je da pravilna primena zakona i jačanje mehanizama za zaštitu, unapređenje i praćenje sprovođenja propisa potrebno više podrške, savetovanje, stručnost i adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa.

Izazove u oblasti ljudskih prava su sledeći:

- Komunikacija i saradnja između različitih institucija i tela koja se bave ljudskim pravima na centralnom i lokalnom nivou i sa Ombudsmana su slabi.
- Jedinice za ljudska prava nisu efikasne opštine i njihov mandat treba razjasniti, kako bi se bolje iskoriste svoje znanje i ograničenih resursa.
- Iako organizovana je obuka za izgradnju kapaciteta lokalnih ljudskih prava, sprovođenje zakonskih i administrativnih lekova za povredu ljudskih prava mora se poboljšati na svim nivoima.
- Problemi koji se odnose na nezavisnost pravosuđa i dalje imati negativan uticaj na vladavini prava i pristupa pravdi na Kosovu.
- Nedostatak sprovođenje odluka i iznajmljivanja na severu Kosova.
- Nedostatak izvršenja presuda u slučajevima naknade od strane Kosovske agencije za imovinu.
- Nedostatak uslova rada osoblja Kosovske popravne službe koji rade u ustanovama i pritvornim centrima.
- Sloboda izražavanja je ograničena, naročito u slučajevima istraživačkog novinarstva pritisaka i nedovoljna profesionalnih standarda u novinarstvu.
- Aktivisti za ljudska prava ugrožena verbalnih i fizičkih napada na njihovog pritvora i slobodu izražavanja i razmišljao o izmenama i dopunama zakona o statusu i broju NR.04/L-054 pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnici Oslobođilačke vojske Kosova, lica silovano tokom rata, civilnih žrtava rata i njihovih porodica.
- Saradnje između organizacija civilnog društva insitutionet vlada, parlament i opština.
- Što se tiče povratka, glavni izazovi i dalje ostaju problemi porasta društveno-ekonomskih, imovinskih pitanja i obrazovanja, međuetničke tenzije u nekim zemljama i nedostatak posvećenosti od strane institucija;<sup>266</sup>
- Nedostatak korišćenja alternativnih metoda za rešavanje sporova;
- Nizak nivo zastupljenosti žena u donošenju odluka i nezadovoljavajući nivo učešća žena u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, itd;
- Nedostatak zakonodavstva potrebna za lečenje dece sa invaliditetom, mentalno zdravlje usluge, uslove porodicama sa decom sa smetnjama u razvoju, itd;
- Nezadovoljavajući nivo institucionalne brige za osobe sa invaliditetom i socijalno ugroženih grupa u smislu;
- Delimična primena zakona o upotrebi službenih jezika na Kosovu;
- Nedostatak primene zakonodavstva u vezi sa kulturnim nasleđem;
- Nedostatak efikasne strategije za zaštitu kulturnog i verskog nasleđa svih

<sup>266</sup> Izveštaj o progresu za Kosovo 2011: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/ks\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_report_2011_en.pdf).

- zajednica;
- Nedovoljna primena zakona protiv diskriminacije, naročito u predmetima koji se tiču LGBT zajednice;
- Institucija ombudsmana suočava sa nedostatkom velikih kapaciteta, od finansijskih do ljudske i tehničke.

Preporuke:

Ovopoglavlje se završava nizom preporuka za rešavanje nedostataka, izazove i snagu da se temeljno rasprava o tome kako da primeni zakone i propise ljudskih prava koje su već izdate.

Preporuke su podeljene u tri oblasti :

Građanska prava:

- Uspostavljanje svih institucija i tela koja se bave ljudskim pravima, u centralnom i opštinskom nivou, kao i povećanje koordinacije između svih vertikalne i horizontalne jedinica;
- Dati prioritet rast sposobnosti (kapaciteta) opštinskog osoblja za ljudska prava;
- Pronalaženje mehanizama putem kojih Skupština i Vlada Republike Kosova obezbeđuje praktičnu primenu usvojenih zakona;
- Koordinacija aktivnosti zagovaranja između samouprave i civilnog društva u vezi sa LGBT zajednicom prava i rodnu ravnopravnost;
- Povećati napore u sprovođenju programa zaštite svedoka;
- Ombudsman Kosova treba da izmeni svoj pristup javnosti i osigura njegovo pravilno funkcionisanje i finansijska međuzavisnost;
- Kabinet premijera bi trebalo da uspostavi mehanizam sa zadatkom da obezbedi dazakon o pristupu javnim dokumentima se sprovodi ispravno i dosledno u svim državnim institucijama. Takav mehanizam treba da bude odgovoran za praćenje rada službenika koji se bave zahtevima;
- Stvaranje posebnog fonda za usluge za žrtve nasilja u porodici i ovaj fond se finansira delom od strane vlade, donatora i poslovne zajednice;
- Uspostaviti mehanizme za sprovođenje prava dece. Zaštita deca treba da imaju koristi od funkcionalnog multisektorski pristup;
- Implementacija Zakona o stručnom osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, kao i pomno praćenje njihovog sprovođenja.

U oblasti medijacije:

- Uključivanje alternativnih metoda i posredovanje u obrazovnim programima za osoblje i zatvorenike, da humanizuje život zatvorenika, smanjuju smetnja tvom između njih, kako bi se lakše risocializmit i njihovu integraciju u društvo;
- Obuka u komunikacijskim veštinama, dijalog , posredovanje moderator rodne senzitivnosti;
- Uključivanje u program obuke u oblasti razvoja projekta , implementacija i upravljanje njihovim.



Za rehabilitacioni centri:

- Protokoli potpisani između zemalja za transfer zatvorenika;
- Povećanje finansijskih resursa opštine Lipljan;
- Finansijska podrška i regulisanje pravne infrastrukture;
- Trebalo bi da bude moguće za njih da posete bez upozorenja mehanizma monitoringa;
- Preduzeti mere za jednako postupanje sa uhapšenima/diskriminacija;
- Stvaranje uslova za zatvorenike u skladu sa međunarodnim standardima.

Mentalno zdravlje:

- Regulisan zakon o pitanjima nasleđivanja osoba sa mentalnim poremećajima.

Sloboda izražavanje:

- Ne bi trebalo da bude usaglašen i dopune/promeniti sve zakone i propise EU politika.

Policija:

- Treba izmeniti Zakon o inspekciji bavi disciplionore meri.

Socijalna i Ekonomska Prava

- Vlada treba da osigura uključivanje dece sa smetnjama u razvoju u obrazovnim ustanovama.
- Da biste pregledali zakonodavni okvir u pogledu prava osoba sa invaliditetom u društvenom, zdravlje, rad, obrazovanje, infrastruktura i stvaranje novih zakona koji se zasnivaju na potrebama i pravima osoba sa invaliditetom zasnovana na standardima EU;
- Priprema i usvajanje Zakona o novcu i tetraplegic, kao jedna od najugroženijih kategorija lica sa invaliditetom u skladu sa standardima EU;
- Priprema i usvajanje Zakona o lični asistent za osobe sa invaliditetom;
- Usvajanje podzakonskih akata za pokrivanje pomagala za osobe sa invaliditetom.

Imovinska prava:

- Izraditi strateški dokument za sektoru nekretnina koji će definisati politiku u ovom sektoru;
- Pregled zakonodavstva u oblasti nekretnina i izradu novih zakona u oblastima koje nisu pokrivene postojećim zakonima, na osnovu politika koje je postavio strateški dokument (npr. definisanje vrste imovine Kosova, definisanje statusa pojedinih kategorija imovine, ponovo definišu pojedine kategorije imovine, restitucija nacionalizovane imovine, itd);
- Podrška imovinske agencije u sprovođenju odluka Komisije i iznajmljivanja na celoj teritoriji Kosova, posebno u njenom severnom delu;
- Podrška za imovinske agencije da obezbedi sredstva za realizaciju nadoknade

- predmeta;
- Da pruži podršku Agenciji u sprovođenju njenog mandata i u saradnji sa državnim institucijama i civilnom društvu, da sekampanja za podizanje svesti da se smanji ponovno okupaciju imovine koja je prazna nakon proterivanja postupka.<sup>267</sup>
- Stvaranje mogućnosti za podršku Agencije za obezbeđivanje finansijskih sredstava za realizaciju kompenzacije slučajeva.

Kulturna prava:

Upotreba službenog jezika:

- Preporučuje se za osnovne i srednje škole kao izborni biti zvanični jezika;
- Da izgradi kapacitete u javnoj administraciji na učenje službenih jezika;
- Ojačati mehanizam pritužbi, neuspeh službenih jezika u javnoj upravi i monitoring mehanizma;
- Opštine koje su u kojima Romi i romski jezik bio je tradicionalni, preporučuje se ubacivanje kao službenog jezika;
- Napravite licenciranje prevodilaca u državnoj upravi;
- Bolje Obuka kadrova u administraciji, koji pružaju građanima dokumenata.

Pitanje prava Roma, Aškalija i Egipćana:

- U svakoj opštini odobreno opštinski plan za sprovođenje Strategije RAE zajednice i odobrio budžet za sprovođenje;
- Izgradnja kapaciteta za nastavno osoblje Roma;
- Priprema i stručno usavršavanje u različitim oblastima, koji olakšavaju zapošljavanje i otvoren RAE;
- Regulisanje neformalnih naselja;

Opština radi za naknadni upis Roma, Aškalija i Egipćana.

Pitanje manjinske zajednice obrazovanja:

- Povećanje kapaciteta obrazovanja manjina i izgradnju novih školskih objekata;
- Usvajanje planova za obrazovanje za zajednice koje nemaju plana obrazovanja;
- objavljivanje udžbenika na jezicima odgovarajućih saglasnosti obrazovni plan;
- Preduzimanje mera za sprečavanje napuštanja učenika iz osnovnih i zajednica;

Pitanje kulturnog nasleđa:

- Promovisanje i podizanje svesti o zaštiti kulturnog nasleđa;
- Sprovoditi Zakon kojoj nije blizu istorijskih spomenika se gradi, što je u suprotnosti sa arhitekturom Istorija spomenika.

<sup>267</sup> <http://www.osce.org/kosovo/80435>.

Pitanje povratka zajednica:

- Obezbede potrebne uslove bezbednosti i povratak manjinskih zajednica u njihove osobine;
- Povećati budžet za izgradnju kuća za povratnike;
- Donošenje podzakonskih akata za povratak od strane Ministarstva za zajednice i povratak;
- Razviti usaglašenu strategiju za povratak i reintegraciju.

#### **4. Zaštita Ličnih Podataka**

##### **4.1. Opšti Pregled**

Kosovo je zabeležilo izvestan napredak u pogledu zaštite ličnih podataka i prava na privatnost u periodu od 2011-2013. Napredak bi trebalo meriti u odnosu na potpuno odsustvo svesti javnosti o njihovim pravima pre nego što je usvojeno zakonodavstvo (u 2010) i, posebno, pre uspostavljanja Nacionalne agencije za zastitu ličnih podataka (NAZLP). Drugim rečima, program je došao od „ne postojanja svesti“ do „ograničene svesnosti“.

NAZLP je uspeo da konsoliduje svoje početne kapacitete, mada se još uvek bori da se dalje razvije, što je posledica ograničenja u budžetu dodeljenom Agenciji, kao i nedovoljnih resursa po pitanju kancelarija. Postoji zdrava interakcija sa odgovarajućim odborom u Skupštini Kosova, gde je Agencija podnosila godišnje izveštaje na vreme. Vidljiv je značajan napredak u pogledu imenovanja službenika za zaštitu podataka u vodećim javnim institucijama, mada još uvek postoji ograničeno razumevanje u nekim institucijama da je potrebno ubrzati postupke imenovanja. Problemi su vidljiviji na lokalnom nivou. Uz izuzetak nekih većih privatnih kompanija, i u privatnom sektoru postoji ograničeno generalno razumevanje ovog pitanja.

Javna svest ostaje da i dalje bude jedan od glavnih izazova na polju zaštite podataka. Agencija nije uspeła da dopre do građana u svim regionima i, naročito, izazovi su dominantni kada se radi o građanima u ruralnim oblastima. Mediji se koriste kao sredstvo za podizanje nivoa svesti, ali to nije na zadovoljavajućem nivou. Izgleda da je među medijima mala zainteresovanost za pokrivanje ove teme.

##### **4.2. Zakonodavstvo**

Zaštita ličnih podataka je na Kosovu fundamentalno pravo garantovano Ustavom Republike Kosovo. Član 36 Ustava precizira da su privatnost i porodični život, nepovredljivost stana, tajnost korespondencije, telefona i drugih komunikacija, kao i zaštita ličnih podataka, garantovani za svakog pojedinca (Ustav Kosova 2008: čl. 36). Dalje, Ustav i zakoni garantuju primenu nekih ključnih međunarodnih i evropskih konvencija koje zadiru u zaštitu ličnih podataka. Takve konvencije su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava, fundamentalnih sloboda,

i protokoli; 108/EC Konvencija i dodatni protokoli<sup>268</sup>; EU Direktiva 95/46/EC<sup>269</sup> i Direktiva 2006/24/EC<sup>270</sup>. Pošto Kosovo još uvek nije član odgovarajućih međunarodnih organizacija, posledično tome nije ni potpisnik, te se stoga ove konvencije primenjuju unilateralno (NAZLP, 2011).

Zakon br. 2010/03-L-172 o zaštiti ličnih podataka (ZZLP) usvojen je u aprilu 2010. i kao takav je predominantno bio u skladu sa Evropskom Direktivom o zaštiti ličnih podataka (direktiva 95/46/EC). Iako postoje povećani naponi Evropske Unije da se izmeni postojeća direktiva u skladu sa budućim okolnostima, postojeći zakon na Kosovu je napredan, te stoga potencijalno menjanje direktive u EU neće zahtevati veće izmene u kosovskom zakonu. Međutim, to je uslov zahtevan kroz EU kominike o "Studiji o izvodljivosti za dogovor o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Unije i Kosova" (2012), gde se zahteva da zakonodavstvo o zaštiti ličnih podataka treba da bude dalje usklađivano sa standardima EU. NAZLP, uz podršku međunarodnog eksperta pokrenuo je analizu ZZLP da bi se procenila buduća usklađenost zakona sa standardima EU. Postojeći zakon ima neke rupe u preciziranju dužnosti i obaveza institucija tokom procesuiranja ličnih podataka, što može voditi pogrešnom tumačenju (Demiri 2013). Dalje, modifikovan zakon je potrebno da bude u skladu sa drugim domaćim zakonima, naročito sa krivičnim zakonikom Kosova, koji je stupio na snagu u januaru 2013. Zakonodavni plan za 2013. uključuje i izmene ZZLP tokom ove godine. Međutim, ove promene neće uticati na primenu postojećih zakonskih odredaba.

Zakon o zaštiti ličnih podataka (ZZLP) utvrđuje prava, odgovornosti, principe i mere po pitanju zaštite ličnih podataka. Zakon dalje postavlja instituciju koja je odgovorna za nadgledanje legitimnosti obrade podataka (ZZLP, 2010). Odredbe zakona uređuju osnivanje nacionalne agencije za zaštitu ličnih podataka (NAZLP) definišući je kao nezavisno telo pod direktnim nadzorom kosovske Skupštine koja je zadužena za nadzor i sprovođenje zakonodavstva u vezi sa zaštitom podataka (ZZLP, 2012). Dalje, zakon precizira da Agencija naročito: pruža savete javnim i privatnim telima o zaštiti podataka koja se odnosi na pitanja; odlučuje o žalbama po pitanju predmeta podataka; sprovodi inspekcije i revizije; informiše javnost o pitanjima i razvoju događaja na polju zaštite podataka; i promoviše i podržava fundamentalno pravo na zaštitu podataka (ZZLP, 2012).

Postoje izvesni naponi da se izradi sekundarno zakonodavstvo. NAZLP u partnerstvu sa kosovskom policijom i kosovskim tužilačkim savetom osnovao je zajedničku radnu grupu koja radi na izradi nacрта administrativnog uputstva koje ima za cilj da harmo-

<sup>268</sup> Dodatni protokol Konvenciji o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka u odnosu na nadzorne autoritete i prkogranični protok podataka. 08.11.2008, link: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/181.htm>.

<sup>269</sup> Direktiva o zaštiti podataka, link: <https://www.dataprotection.ie/viewdoc.asp?DocID=90&m=>.

<sup>270</sup> O zadržavanju podataka generisanih ili obrađenih u vezi sa pružanjem javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga ili javnih komunikacionih mreža, i dopunska menjajuća Direktiva 2002/58/EC, 13.04.2006, link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>.

nizuje procedure za obradu i sistematizaciju podataka koje prikupe kosovska policija (KP) i tužilaštvo. Cilj ove radne grupe je da ima uniformnu bazu podataka što je u skladu sa odredbama ZZLP i uredbom EU za obradu krivičnih podataka (Hodžaj, 2012). Pored radne grupe za krivične podatke, NAZLP takođe procenjuje uskladivost procedura obrade podataka u agenciji za civilnu registraciju (ACR) sa ZZLP (Hodžaj, 2012).

#### 4.3. Tokovi Prakse (2011-2013)

Prema ZZLP, Nacionalna Agencija za zaštitu ličnih podataka (NAZLP) jeste glavni državni autoritet koji ima mandat na nadgleda i sprovodi ZZLP. Međutim, produženi proces uspostavljanja NAZLP prouzrokovao je implikacije u konsolidovanju njenih kapaciteta. Kašnjenja su prouzrokovana parlamentarnim krizama koje su za rezultat imale vanredne izbore i promene u zakonodavstvu i vladi tokom 2011.

NAZLP je osnovan tek u junu 2011. NAZLP se odmah našao u situaciji u kojoj je morao da konsoliduje svoje inicijalne strukture od temelja. Pored toga, Agencija je morala da razmatra neke slučajeve retroaktivno, posebno one koje su kršile odredbe ZZLP (Hodžaj, 2012). Ovo je stoga što su se neki od važnih procesa prikupljanja podataka kao što su: nacionalni popis stanovništva i imovine, kao i registrovanje vlasnika mobilnih telefona, odigrali baš tokom ovog perioda institucionalnog vakuuma kada je ZZLP stupao na snagu do juna 2010. Većina građana plašila se mogućih prekršaja u vezi sa zaštitom podataka, pošto su oba procesa obuhvatala velike procese prikupljanja i obrade podataka (KCSS 2011).

Od svog osnivanja sredinom 2011, NAZLP je uspeo da brzo konsoliduje svoje početne kapacitete i tako do današnjeg dana uspe da postigne neke veće uspehe. Prvo, prema Nacionalnoj Agenciji za zaštitu ličnih podataka (NAZLP), naročit značaj je pridat postizanju sporazuma sa drugim regionalnim državama u razmeni ekspertize i masovnoj komunikaciji<sup>271</sup>. Sporazumi sa drugim zemljama su od suštinske važnosti pošto ovo omogućava transfer podataka od jedne zemlje do druge pod uslovima u kojima su lični podaci zaštićeni. U roku od manje od 18 meseci, NAZLP je uspeo da potpiše sporazume o razmeni ličnih podataka sa svim zemljama zapadnog Balkana, sa izuzetkom Srbije i Bosne i Hercegovine, koje odbijaju da potpisuju zvanične sporazume sa državom Kosovo. Sporazumi su takođe potpisani sa nekim zemljama članicama EU. Od osnivanja NAZLP istraživanja su videla značajan napredak u sprovođenju ZZLP, međutim taj trud do danas nije dovoljan da bi u značajnoj meri poboljšao situaciju na terenu. Evropska Komisija u svome "Kominikeu o studiji o izvodljivosti za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Unije i Kosova" objavljenom 2012, naglasila je da zaštita ličnih podataka na Kosovu nije u potpunosti garantovana i da Agencija treba da se više usredsredi na sprovođenje, izradu sekundarnog zakonodavstva i jačanje kapaciteta (studija o izvodljivosti EU: 2012). Međutim, ubrzani koraci u primeni zakonskih odredaba na polju zaštite ličnih podataka biće postepeno uspostavljeni u skladu sa kapaciteti-

<sup>271</sup> Set times, Intervju - Ruzhdi Jashari, link: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/08/16/feature-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/08/16/feature-04) pristupljeno: 10. januar 2013.

ma i realnim vremenskim periodom. Postoje neki kriterijumi koji su dati u viznoj mapi puta EU za Kosovo. Ovo zahteva dalju izgradnju kapaciteta na polju zaštite podataka i podizanja svesti. Prema službenicima NAZLP zahtev za izradu i objavljivanje etičkog kodeksa već je ispunjen.

Glavna stvar u planu rada bilo je pitanje presretanja i curenja prisluškivane komunikacije. Prema zakonskom okviru, Agencija je ovlašćena da istražuje slučajeve presretanja ukoliko postoje dokazi koji pokazuju kršenje odredaba ZZLP ili u slučaju da je ovo u suprotnosti sa evropskim i drugim međunarodnim standardima za zaštitu podataka. Međutim, slučaj presretanja rešavaju pravosuđe i bezbednosne institucije direktno, dok NAZLP nema neku naročitu ulogu u nadzoru ovih istraga. Trenutno Agencija istražuje žalbu koji je podneo građanin koji tvrdi da je kosovska policija prekršila njegovo pravo privatnosti tokom procesa presretanja. Nakon završetka istrage, NAZLP će odlučiti da li postoji dovoljno dokaza da se nastavi sa ovim slučajem (Hodžaj 2012).

#### 4.4. Institucionalni Kapaciteti

Institucionalni kapaciteti NAZLP rastu i postoji zadovoljavajući nivo učinka do sada. Agencija još uvek nema neophodan broj zaposlenih, dok deo onih koji su već zaposleni ima potrebu za daljim razvijanjem veština i stručnosti na polju zaštite ličnih podataka. Većina zaposlenih je preopterećena čisto administrativnim zadacima dok postoji nedostatak stručnosti u finansijskim pitanjima i pitanjima nabavki (Demiri 2013). Postoji mali broj zaposlenih koji pružaju podršku državnim supervizorima, naročito kada se obavljaju direktne inspekcije i kontrole. Što se tiče treninga i izgradnje kapaciteta, direktni korisnici do sada su bili državni supervizori i postoji ograničen prostor za osoblje za podršku (Demiri 2013). Agencija je organizovala treninge za do 700 učesnika tokom 2012.<sup>272</sup>

Mala je suma budžeta koja je odvojena za Agenciju. Ukupni budžet za 2012. bio je samo 189.780€, što prema NAZLP je veoma nedovoljno da bi se postigli svi njeni ciljevi (NAZLP 2011). Kao rezultat, zbog budžetskih ograničenja, Agencija nije mogla da sprovede mnoge od svojih ciljeva kao što su organizovanje različitih seminara, radionica i drugih skupova za razvoj kapaciteta za svoje zaposlene. Dalje, pred Agencijom je izazov ograničenog kancelarijskog prostora. Ona je locirana u privatnoj iznajmljenoj kući koja ne ispunjava uslove. Ovo otežava organizovanje bilo kog javnog skupa sa svrhom informisanja građana o zaštiti privatnosti i ličnih podataka na osnovu postojećih resursa (Hodžaj 2012).

Tokom perioda juli 2011 – januar 2013, NAZLP je uspeo da poveća institucionalne kapacitete u javnim institucijama kao i u ključnim privatnim kompanijama. NAZLP je kontaktirao relevantne javne institucije od kojih su mnoge imenovale službenike zadužene za zaštitu podataka u tim institucijama. NAZLP je stvorio strukture zaštite podataka u bezbednosnom sektoru, gde kosovske bezbednosne snage (KBS) i kosovska

<sup>272</sup> Ruzhdi Jashari, šef državnih supervizora Agencije, govor, Dan zaštite podataka, 28.01.2013.

policija (KP) (obe institucije sa preko 10.000 članova ukupno) poštuju pravila NAZLP o zaštiti podataka. Do januara 2013. većina ministarstava i državnih agencija imenovala je službenike za zaštitu podataka. Veći naponi učinjeni su u imenovanju službenika za zaštitu podataka na lokalnom nivou. Takođe, izgleda da je Agencija bila veoma aktivna u povezivanju sa privatnim kompanijama, naročito sa onim koje imaju značajan broj zaposlenih kao i veliki broj klijenata (kao što su banke).

NAZLP je izgleda bio veoma aktivan u podnošenju redovnih izveštaja kosovskoj Skupštini. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i KBS je odgovoran da nadgleda Agenciju i njen rad. Bili su brojni sastanci koji su održani između NAZLP i parlamentarnog Odbora. Tokom 2012, Odbor je posetio NAZLP jedan put. Sveukupni parlamentarni nadzor Agencije se dosledno obavlja.

#### 4.5. Svesnost

Svest građana o njihovim pravima na privatnost i zaštitu ličnih podataka je veoma ograničena. Ovo je nasleđe socijalističkog sistema i nebrojenih postkonfliktnih problema koji su ometali stimulacije da se dalje razvije koncept ljudskih prava. Kao takva, zaštita ličnih podataka viđena je kao "luksuzna" tema u svetlu tekućih problema u kosovskom društvu. Iako je svest među građanima preokrenuta od "odsustva svesnosti" u "ograničenu svesnost", pozitivan trend izgleda da gura evropska agenda koja naglašava prava privatnosti i zaštite podataka. Nalazi pokazuju da je NAZLP uspeo da sprovede osnovne kampanje podizanja svesti u periodu od 18 meseci od svog osnivanja.

Ograničena svest u javnosti može se meriti malim brojem žalbi koje su primljene u NAZLP (Demiri 2013). Ovo takođe može biti rezultat nedostatka poverenja koje građani imaju u državne institucije, kada se uzmu u obzir prethodna iskustva sa drugim državnim institucijama i neefikasnošću institucija da odgovaraju na žalbe (Demiri 2013). Mediji su jedno od sredstava koje je NAZLP koristio u javnom informisanju i promovisanju građanskih prava na zaštitu ličnih podataka. Međutim, kampanja informisanja je u svojoj početnoj fazi zbog ograničenih kapaciteta i budžetskih ograničenja sa kojima se Agencija suočava. Mediji izgleda da nisu zainteresovani za bavljenje ovom oblašću na više edukativan način.

Svesnost u okviru institucija centralnog nivoa je pokazala zadovoljavajuće rezultate. Skoro sve ove institucije imenovala su službenike za zaštitu podataka i to je zakonska obaveza za javni sektor. U ovom periodu, Agencija je obavila informativne sastanke i radionice za podizanje svesti o ZZLP i o svim obavezama koje odatle proizilaze za većinu ovih institucija, kako bi se stvorio novi pristup značaju ovoga.

U poređenju sa centralnim nivoom, kada govorimo o podizanju svesti, o potrebi zaštite ličnih podataka na opštinskom nivou, rezultati su ograničeni. Mada u različitim oblicima, imenovanje internih službenika za zaštitu podataka je potrebno, ali veliki broj opština nije odgovorio poštujući ovu zakonsku obavezu. Agencija nije dosegla do ruralnih oblasti gde postoji očajan nedostatak razumevanja o njihovim pravima koja se tiču

zaštite podataka i privatnosti.

Svest o značaju zakonite obrade ličnih podataka i bez kršenja ljudskih prava i privatnosti takođe se javlja i u privatnom sektoru. Uspeh u ovom pogledu je primećen naročito u bankarskom sektoru i kod mobilnih telefonskih operatera, koji su pokazali povećan nivo interesa za ovu materiju. Do danas, banke i mobilni operateri su konstantno kontaktirali Agenciju u vezi sa različitim stvarima koje se tiču zaštite podataka, kako bi sprovodili ZZLP korektno. Predstavnici vodećih privatnih kompanija izrazili su svoju dobru volju da sprovedu odredbe zakona.

#### 4.6. Strateški Izazovi Zaštite Podataka na Kosovu

Postoje tri strateška izazova koji su utvrđeni u oblasti zaštite podataka na Kosovu:

- **Resursi**- Nedostatak dovoljnog budžeta i ograničeni kapaciteti ljudskih resursa. Ne očekuje se naročit prioritet koji bi se dao Agenciji u bliskoj budućnosti;
- **Stručnost/veštine** - Veoma ograničen broj stručnih i kompetentnih službenika u javnom i privatnom sektoru u oblasti zaštite ličnih podataka. Odsustvo akademskih i profesionalnih platformi u bliskoj budućnosti;
- **Nivo Svesti** - Javna svest će ostati jedan od najvećih izazova zbog veoma ograničenog razumevanja građanskih prava na zaštitu ličnih podataka u urbanim oblastima i skoro potpuno odsustvo znanja u ruralnim oblastima.

#### Preporuke

- Agencija će nastaviti napore da se bavi preporukama za dalju harmonizaciju postojećeg zakona o zaštiti ličnih podataka. Od suštinske važnosti je da izmenjen i dopunjen zakon bude usvojen u kosovskoj Skupštini u 2013, kao što je predviđeno zakonodavnom agendom za 2013;
- Kosovska Skupština treba ozbiljno da razmotri zahteve Agencije za povećanje njenog budžeta usvetlu povećanja aktivnosti i potreba za razvoj kapaciteta. Postojeće dopuna budžeta u 2013, dok će naredne godine beležiti povećanja.
- Agencija treba da dalje poveća nivo svojih administrativnih/profesionalnih kapaciteta radi delotvorne zaštite ličnih podataka u okvirima postojećih resursa;
- Agencija će završiti imenovanje službenika za zaštitu podataka u svim javnim institucijama do kraja 2013. Pozitivni trend saradnje sa vodećim privatnim kompanijama će biti konzistentan;
- Agencija, u konjunktivi sa drugim institucijama, će obezbediti nacionalno rasprostranjenu kampanju podizanja svesti kako bi građani mogli da dobijaju više informacija o svojim pravima u zaštiti podataka.



## 5. Upravljanje Granice i Upravljanje Migracije

### 5.1. Upravljanje Granice

#### 5.1.1. Acquis i Standardi EU za Integrirano Upravljanje Granice

U sklopu Lisabonskog ugovora usvojen je glavni zakonski okvir koji obezbeđuje pravnu osnovu za bezbedne granice i slobodu kretanja. Posebno član 2 se poziva na osnivanje zone slobode, bezbednosti i pravde u cilju osiguravanja slobode i kretanja. Konkretno, član 2 utvrđuje da "Unija će pružiti svojim građanima jednu slobodnu, bezbednu i pravičnu sredinu, bez unutrašnjih granica, u kojoj je slobodno kretanje lica osigurano, s posebnim osvrtom na adekvatne mere koje treba preduzimati u vezi spoljašnje kontrole granica, azila, emigracije i sprečavanja kriminaliteta". Štaviše, član 62 Lisabonskog ugovora poziva se na nepostojanje unutrašnjih kontrola i stvaranju zajedničkih politika za azil, imigraciju i kontrolu spoljašnjih granica koji su zasnovani na solidarnost među zemljama članicama, i to pravo se sprovodi prema građanima trećih zemalja.

Druge odredbe o upravljanju granica su uređene pomoću Uredbe (EC) br. 562 / 2006 Evropskog parlamenta i Saveta dana 15. marta 2006. Kojim se utvrđuje Kodeks unije o pravilima koje uređuju kretanje lica preko granica (Šengenski kodeks granica). Odredbe šengenskog kodeksa uređuju prelazak spoljašnjih granica i uslova za ulazak, kontrolu spoljašnjih granica i odbijanje ulaska, personala i resursa za kontrolu granica, saradnju među zemljama članicama, specifična pravila za granične kontrole, ukidanje granične kontrole na unutrašnjim granicama, kao i ponovno privremeno uspostavljanje granične kontrole na unutrašnjim granicama.

Glavni zahtevi utvrđeni Šengenskim kodeksom se mogu sabrati u sledećem:

- Postoji potreba za efikasnom kontrolom spoljašnjih granica EU od strane obučanih i specijalizovanih eksperata.
- Sva lica koja prelaze spoljašnje granice treba da se kontrolišu na sistematski način, efektivan nadzor granica treba da se obezbedi na ovlašćenim graničnim prelazima. To podrazumeva stvaranje dovoljnog broja obučenog osoblja, čiji broj će zavisiti od prirode date granice (kopnena granica, pomorska granica, vazдушna luka), geografskog položaja, i obima saobraćaja u datom graničnom prelazu.
- Odgovarajuće sadejstvo među vlastima, bliska saradnja među zemljama članicama kao i sa trećim zemljama je od posebne važnosti.
- Neophodno je uspostaviti isti stepen kontrole spoljašnjih granica koji će se izvršiti u skladu sa načelima predviđenim u Schengen acquis. Ovo dejstvo zahteva mogućnost razmene informacija pomoću Šengenskog informativnog sistema.
- Štaviše, zemlje članice treba da se usklade sa međunarodnim standardima po pitanju bezbednosti putnih isprava i da se snabdevaju neophodnom tehničkom opremom za otkrivanje lažnih i falsifikovanih dokumenata<sup>273</sup>.

<sup>273</sup> Glavne neophodne administrativne strukture za sprovođenje Acquis, 2005, s. 77.

Koncept IUG Evropske Komisije za zapadni Balkan obuhvata sadejstvo i saradnju među svim relevantnim vlastima i agencijama koje učestvuju u bezbednosti granica i olakšanju trgovine u cilju uspostavljanja efikasnog i integrisanog upravljanja granice u cilju postizanja zajedničkih ciljeva za otvorene, ali kontrolisane i bezbedne granice.

Tradicionalno gledano, strateška stremljenja državnog nivoa prema upravljanju granice stoje na odbrani granica od pretnji za nacionalnu bezbednost, nacionalnu privredu i javno zdravlje, ali takođe i na sprečavanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti i na nezakonit izlaz iz države. Granične službe, uključujući tu i graničare, carinu i njene veterinarske i fitosanitarne inspektorske službe, igraju jednu važnu ulogu u ovom pogledu<sup>274</sup>.

Štaviše, koncept IUG se dotiče oblasti kao što su nacionalno i međunarodno sadejstvo i saradnja među svim relevantnim vlastima i agencijama koje učestvuju u bezbednosti granica i olakšanju trgovine u cilju uspostavljanja efikasnog i integrisanog upravljanja granice u cilju postizanja zajedničkih ciljeva za otvorene, ali kontrolisane i bezbedne granice.

Glavna pravna dokumenta su sledeća:

Granična Policija–glavni pravni dokument koji opisuje pitanje graničara je Uredba (EC) br. 562/2006 Evropskog parlamenta i Saveta datuma 15. marta 2006. kojim se utvrđuje Kodeks unije o pravilima koji uređuju kretanje lica preko granica (Šengenski kodeks granica).

- Šengenska konvencija (Konvencija o sprovođenju Šengenskog sporazuma dana 14. juna 1985)
- Uredba Saveta (EC) br. 2007/2004 dana 26. oktobra 2004. (Evropska agencija za upravljanje operativne saradnje na spoljašnjim granicama)
- Uredba Saveta (EC) br. 693/2003 dana 14. aprila 2003. (Dokumenti za olakšani tranzit).

Carinski plan EU:

- Carinski kodeks Unije: Uredba Saveta (EEC) br. 2913/92
- Uredba komisije (EEC) br. 2454/93
- Direktiva Saveta 92/12/EEC, opšte mere za podložne akcizama
- Uredba komisije (EEC) br. 2719/92 za prateća administrativna dokumenta (AAD)
- Uredba komisije (EEC) br. 3649/92 za pojednostavljena prateća dokumenta (SAD)
- Uredba komisije (EC) br. 648/2005 za bezbednost.

---

<sup>274</sup> Smernice za integrisano upravljanje granica na zapadnom Balkanu, 2007, s. 17.

Fitosanitarna inspekcija:

- Direktiva EU 2000/29/EC kodifikuje širok spektar mera Unije protiv pojave i širenja štetnih organizama.
- Deo opšteg okvira kojeg utvrđuje Međunarodna konvencija za zaštitu biljaka, kojim se uređuje kretanje biljaka i biljnih proizvoda i njihova zaštita od štetnih organizama.

Veterinarski inspektorat:

Pravna osnova za graničnu veterinarsku inspekciju i za procedure saradnje su postavljene sa dve direktive Saveta: Direktiva 91/496/EEC uspostavlja načela veterinarske kontrole za životinje, i Direktiva 97/78/EC koja uspostavlja načela veterinarske kontrole za proizvode.

“Pozitivna lista” hrane i drugih proizvoda životinjskog porekla koji će se inspektirati od graničnih veterinarata nalazi se na Odluci Evropske komisije 2002/349/EC, a koja obuhvata listu proizvoda koji će se razmatrati na veterinarskom graničnom kontrolnom punktu (GKP) u skladu sa Direktivom Saveta 97/78/EC. Ova odluka će se staviti van snage u jednoj bliskoj budućnosti i zameniće se dokumentom koji će utvrditi listu proizvoda koji će se razmatrati u GKP, kao i listu složenih proizvoda koji će biti izuzeti sa veterinarskih kontrola.

### 5.1.2. Zakonski Okvir i Politike za IUG

U oblasti integrisanog upravljanja granica, Kosovo je uspelo u velikoj meri da sastavi i konsoliduje zakonodavni okvir. Evropska komisija je u saopštenju u vezi studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i Kosova zaključila da ‘zakonski i institucionalni okvir (Granična policija Kosova, Carina Kosova i Agencija za hranu i veterinu) za obezbeđivanje granica je uglavnom dobro uređen’<sup>275</sup>.

Glavni zakon koji uređuje oblast Integrisanog upravljanja granice (IUG) na Kosovu je Zakon br. 04/L-072 o Kontroli i nadziranju državne granice, je stupio na zakon januara 2012. Novi zakon je ukinuo zakon iz 2008. o Integrisanoj kontroli i nadziranju državne granice. Ovaj zakon uspostavlja regulatorni okvir za kontrolu državne granice, delokrug nadležnosti sve tri agencije IUG (Granična policija Kosova, Carina Kosova i Agencija za hranu i veterinu), saradnju i sadejstvo ove tri agencije sa drugim državnim organima koji su posredno povezani sa delokrugom IUG. Konkretnije rečeno, ovaj delokrug obuhvata sprečavanje i otkrivanje: (1) kriminalnih aktivnosti u granici i počiniona krivičnog dela, (2) ilegalne migracije, (3) trgovine ljudima, i (4) druge pretnje za javni red i mir, nacionalnu bezbednost, i međunarodne odnose Kosova.

<sup>275</sup> Saopštenje Evropske Komisije o studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Unije i Kosova, oktobar 2012, s. 30.

Osim zakona, za obavljanje pomenutih zadataka i odgovornosti, agencije IUG sprovede i specifične odredbe u vezi IUG koji su u Krivičnom zakonu Kosova br. 04/L-082, Zakon br. 04/L-076 o Policiji, Zakon br. 03/L-003 koji dopunjuje Zakon o krivičnoj proceduri Kosova br. 2003/26, Zakon br. 03/L-126 o Strancima, Zakon br. 03/L-066 o Azilu, Kodeks o granici i akcizi br. 03/L-109, Zakon br. 2004/21 o Veterini, Zakon br. 03/L-016 o Hrani, Zakon br. 02/L-10 o Blagostanju životinja, Zakon br. 2003/22 o Sanitarnoj inspekciji, i Zakon br. 2033/26 o Medicinskim proizvodima i opremi.<sup>276</sup>

Agencije uključene u integrisano upravljanje granice, u cilju sprovođenja zakonodavstva, sastavile su i usvojile dopunske sprovedne zakonske odredbe u skladu sa konceptom IUG za zapadni Balkan, kao što su:

- AU br. 21/2010-MUP o izdavanju viza na graničnim prelazima (usvojeno 7. septembra 2010.);
- AU br. 03/2010-MUP o Zabrani ulaska u Republiku Kosovo (usvojeno 15. januara 2010);
- AU br. 03/2010 o Obeležavanju granične linije (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU br. 04/2010 o Graničnim nezgodama (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU br. 05/2010 o Zgradama unutar zone graničnog prelaza (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU br. 07/2010 o Kategorijama graničnih prelaza (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU br. 09/2010 o Zabrani i ograničavanju aktivnosti unutar linije državne granice (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU br. 08/2010 o Obliku, sadržaju i postavljanju pisanih znakova (usvojeno 12. avgusta 2010);
- AU o Nacionalnom centru za upravljanje granice;
- AU br. 13/2012 o Funkcionisanju, zadacima i odgovornostima nacionalnog centra za upravljanje granice (Odluka Vlade 02/92 dana 19. septembra 2012);
- AU br. 30/2012-MUP o Pravilima lokalnog pograničnog saobraćaja i dozvole za lokalni pogranični saobraćaj (5. septembar 2012);<sup>277</sup>
- Uredba br. 10/2011 o Zvaničnim kontrolama koji se obavljaju za verifikaciju usklađenosti sa Zakonom o hrani, Pravilima zdravlja životinja i blagostanja životinja (usvojeno 30. septembra 2011);
- Uredba br. 11/2011 o Higijeni prehrambenih proizvoda (usvojeno 30. septembra 2011);
- Uredba br. 12/2011 utvrđuje specifična pravila za higijenu hrane životinjskog porekla (usvojeno 30. septembra 2011);
- Uredba br. 13/2011 utvrđuje specifična pravila za zvaničnu kontrolu proizvoda životinjskog porekla namenjenih za ljudsku ishranu (usvojeno 30. septembra 2011).
- SOP za zajedničko profilisanje (usvojeno aprila 2009);
- SOP za Nacionalni centar za upravljanje granice (pregledana verzija, potpisana 13. februara 2013);
- SOP za Zajedničko korišćenje opreme (usvojeno 20. juna 2011);

<sup>276</sup> Prvi izveštaj o spremnosti sprovođenja Putokaza o viznoj liberalizaciji, s. 27.

<sup>277</sup> Ažurniran izveštaj o spremnosti Vlade Republike Kosovo za viznu liberalizaciju sa Evropskom Unijom, februar 2013, s. 13.

- SOP za Zajedničke aktivnosti (usvojeno 20. juna 2011);
- SOP za Prvog službenika predmeta (usvojeno 13. marta 2012);
- SOP za Krijumčarene životinje (usvojeno 22. decembra 2011);
- SOP za Zajedničku procenu opasnosti (usvojeno 21. maja 2012);
- Priručnik za međuagencijsko komuniciranje (usvojeno 6. juna 2011)<sup>278</sup>;
- Etički kod za granične oficire (sve tri agencije) (12. oktobar 2012);
- SOP za Kontrolu druge linije (29. januar 2013);
- SOP za Zajedničku procenu opasnosti na graničnim prelazima i uzduž granične linije (29. januar 2013);
- SOP za Prvog službenika predmeta (pregledana verzija);<sup>279</sup>
- Etički kodeks za granične oficire (sve tri agencije) (12. oktobar 2012).

Preporukom Evropske Komisije, odnosno u izveštaju o viznoj liberalizaciji objavljenom u februaru 2013. zatražen je pregled Zakona o kontroli i nadziranju državne granice, kao i sastavljanje novog zakona o saradnji između agencija IUG. Do sada već su osnovane međuminstarske radne grupe i radne verzije ovih zakona su u finalnoj fazi.

U kontekstu političkih okvira, Kosovo je razvilo Nacionalnu strategiju i Plan delovanja za integrisano upravljanje granice koji je usvojen od strane Vlade 19. septembra 2012. Ova strategija predstavlja glavni politički okvir Republike Kosovo za Integrisano upravljanje granice.<sup>280</sup> U skladu sa načelom IUG, politički okvir usaglašen u skladu sa aktuelnom strategijom, sastoji se od tri glavna stuba: saradnja unutar službe, međuagencijska saradnja i međunarodna saradnja. Svaki stub je organizovan u podsektore koji pokrivaju sledeće specifične oblasti saradnje: zakonski okvir, organizaciju i upravljanje, procedure, ljudske kadrove i njihovo obučavanje, komunikacije, informativnu tehnologiju, infrastrukturu i opremu.

Bilateralna i međunarodna saradnja je bitna komponenta obuhvaćena u Strategiju Kosova za IUG, zato što ona povećava napore i saradnju agencija na regionalnom i međunarodnom planu, suzbija prekogranični kriminal, nezakonitu migraciju, trgovinu ljudima i krijumčarenje robe.<sup>281</sup>

Uprkos postignutom napretku od strane Kosova u pogledu zakonodavstva u cilju konsolidacije koncepta IUG, njena usklađenost sa zaključcima Saveta iz 2006, Šengenski kodeks o granicama i Šengenski katalog još uvek nisu upotpunjeni. Izveštaj Evropske komisije u vezi napretka na Kosovu u ispunjavanju kriterijuma vizne liberalizacije naglašava da su 'ključni elementi IUG, konkretno granična kontrola, sprečavanje kriminala i sprovođenje modela kontrole na četiri nivoa, nedostaju u strategiji i obučavanje se ne

<sup>278</sup> Prvi izveštaj spremnosti Vlade Republike Kosovo za sprovođenje Putokaza za viznu liberalizaciju, s. 28.

<sup>279</sup> Ažurnirani izveštaj spremnosti Vlade Republike Kosovo za viznu liberalizaciju sa Evropskom Unijom, februar 2013, s.13.

<sup>280</sup> Odluka Vlade, 03/92 dana 19. februara 2012. o usvajanju Strategije za integrisano upravljanje granice; [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Vendimet\\_e\\_mbledhjes\\_se\\_92-te\\_te\\_Qeverise\\_2012.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Vendimet_e_mbledhjes_se_92-te_te_Qeverise_2012.pdf), dana 3. decembra 2012.

<sup>281</sup> Nacionalna Strategija Republike Kosovo za IUG, septembar 2012, s. 10.

organizuje na način koji je potreban'.<sup>282</sup>

U cilju oslovljavanja preporuka koje su proizašle iz izveštaja Evropske komisije u februaru 2013. U vezi napretka Kosova u procesu vizne liberalizacije i u vezi strateškog dela IUG, sada je osnovana međuministarska grupa u kojem učestvuju sve agencije IUG-a, i ova radna grupa vrši pregled preporuka Evropske komisije koje će se inkorporisati u revidiranu strategiju IUG-a i ista će se predati Vladi Republike Kosovo za usvajanje do kraja aprila 2013.

### 5.1.3. Institucionalni Okvir i Kapaciteti

Na nivou institucionalnog razvoja i kapaciteta, kao što se traži od zakonodavstva i gore pomenutih SOP-a, koncept IUG koji je postavljen od strane Strategije i Plana delovanja, uspostavlja efikasne mehanizme sadejstva i saradnje između svih autoriteta i agencija koje su nadležne za ovu oblast (uglavnom tri agencije IUG, na operacionalnom nivou, kao i sa drugim relevantnim agencijama za sprovođenje zakona), a u cilju olakšanja trgovine i istovremeno obezbeđujući otvorene, kontrolisane i bezbedne državne granice.<sup>283</sup>

U skladu sa zakonskim okvirom i politikama na snazi iz ove oblasti, odgovornosti ove tri agencije u glavnim crtama su sledeće:

- Granična Policija je odgovorna za upravljanje, kontrolu i nadziranje graničnih prelaza (GP), plavih i zelenih graničnih linija; sprečavanje nezakonitih graničnih prelaza; kontrolu putnika i prevoznih sredstava koje ulaze, izlaze i prelaze preko GP Kosova u cilju osiguravanja zakonitog prelaska preko granice; bezbednost u međunarodnim aerodromima (u saradnji sa operaterima na aerodromima i drugim relevantnim organima); procedure u vezi pravnim statusom stranaca na teritoriji Republike Kosovo (računajući tu i izdavanje privremenih dokumenata za granični prelazak, u saradnji sa agencijama IUG i partnerima iz susednih zemalja); procedure iz oblasti migracije i azila (u sadejstvu sa relevantnim organima), kao i preduzimanje neophodnih mera za upravljanje u eventualnim hitnim stanjima koji mogu obuhvatiti izbeglice, ili stanja sukoba koje mogu ugroziti red u granicama (obuhvatajući tu i sprečavanje i suzbijanje prekograničnih krivičnih dela).

- Carina Kosova je odgovorna za obavljanje procedura i dejstava koje se traže od Kodeksa za carinu i akcizu za ulaz, izlaz i prolazak robe preko carinske teritorije Kosova, kao i oslovljavanje nepravilnosti u ovoj sferi (uključujući tu i izricanje novčanih kazni za male prekršaje).

- Agencija za Hranu i Veterinu, sem drugih odgovornosti odgovorna je za kontrolu ulaza, izlaza i prelaska stočne i biljne hrane preko GP Kosova.

<sup>282</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova na ispunjavanju kriterijuma iz Putokaza za viznu liberalizaciju, februar 2013, s. 7.

<sup>283</sup> Prvi izveštaj o spremnosti za sprovođenje Putokaza za viznu liberalizaciju, s. 28.

Što se tiče institucionalnih kapaciteta, ukupan broj osoblja je 1,386 (menadžeri i službenici koji se dnevno bave IUG na GP, i u zelenoj i plavoj liniji posmatranja granice): 1,305 graničnih policajaca, 43 službenika Carina Kosova i 38 službenika Agencije za veterinu i hranu.<sup>284</sup>

Budžet za 2012. Agencije za veterinu i hranu je bio ukupno 200,000 €, od toga 100,000 € je odvojeno za Graničnu veterinarsku inspekciju i 100,000 € za Fitosanitarnu inspekciju. Od nedavno Carinama Kosova je dodeljeno 100.000 € za 2012. namenjene za IUG aktivnosti.<sup>285</sup>

U cilju saradnje i sadejstva između agencija, zajedno sa Strategijom i Planom delovanja IUG, Vlada Kosova kroz Odluku br. 08/60, usvojenu 4. aprila 2009, osnovala je koordinacionu strukturu za oblast IUG. Ova struktura se sastoji od tri nivoa međuinstitucionalnih organa: Organ za upravljanje politikama i donošenje odluka, Izvršni odbor IUG, i radne grupe (3) radne podgrupe (4). Organ za upravljanje politikama i donošenje odluka predsedava zamenik ministra za unutrašnje poslove (služi u svojstvu Nacionalnog koordinatora za IUG) i sastoji se od visokih zvaničnika odgovarajućih institucija: zamenik Generalnog direktora (konkretno, direktor Granične Policije), generalni direktor Carina Kosova, izvršni direktor Agencije za hranu i veterinu, i Generalni sekretar Ministarstva za evropske integracije (ranije je bio izvršni direktor agencije ispred KPV za koordinaciju i razvoj evropskih integracija), i po potrebi predstavnici drugih relevantnih institucija (kao što su generalni sekretari ministarstva zdravstva, infrastrukture, spoljnjih poslova, itd.). slično tome, izvršni odbor IUG predsedava se od strane Nacionalnog koordinatora IUG i sastoji se od direktora Granične policije, generalnog direktora Carina Kosova, izvršnog direktora Agencije za veterinu i hranu i generalnog sekretara Ministarstva za evropske integracije.

Na kraju, radne grupe (RG) su sledeće: RG o saradnji unutar agencije, RG o saradnji među agencijama, i RG o međunarodnoj saradnji, kao i sledeće radne podgrupe (RPG): RPG o zakonskom okviru i procedurama, RPG za komunikacije i informativnu tehnologiju i RPG za infrastrukturu i opremu. Sve ove strukture se podupiru od strane Sekretarijata koji je direktno potčinjen Nacionalnom koordinatoru za IUG.

U kontekstu saradnje među agencijama obuhvaćene u IUG, održani su informativni treninzi za 236 graničnih službenika sve 3 agencije u svim graničnim prelazima. Ovi treninzi su održani tokom dvomesečnog perioda i rukovođeni su od strane zvaničnika 3 agencije IUG na kojima su obuhvaćene teme u vezi Etičkog kodeksa za granične zvaničnike, i nastaviće se sa planiranim i neplaniranim posetama koje će imati za cilj uklanjanje eventualnih negativnih pojava koje se mogu pojaviti.

---

<sup>284</sup> Ibid, 29.

<sup>285</sup> Ibid, 31.

#### 5.1.4. Regionalna i Međunarodna Saradnja

Kosovo je postiglo da u oblasti integrisanog upravljanja granice potpiše ugovor o saradnji sa susednim državama Makedonijom i Albanijom.

Sa Albanijom je 10 marta 2013 postpisan ugovor o zajedničkom patroliranju duž državne granice. Sporazum o Zajedničkom centru za komunikacije sa Albanijom biće finalizovan tokom aprila 2013. sa sedištem u Vrbnici.

Sa Makedonijom je na snazi sporazum o zajedničkom i sinhronizovanom patroliranju, kao i sporazum o zajedničkim treninzima i sporazum o Zajedničkom centru za komunikacije, sporazum o policijskoj saradnji, sporazum o kontroli željezničkog saobraćaja. Izazov ostaje da bude sprovođenje sporazuma sa makedonskom stranom, kao primer imamo slučaj iz prošle godine kada je izgubljena donacija u vezi prelaza u Stančiću.

Zajednički centar za komunikacije sa Crnom Gorom sagradiće se u Bogaju iako nema sporazuma sa Crnom Gorom, postoje saradnja u razmenjivanju informacija i u sinhronizovanim patroliranjima.

Finalizovan je jedan sporazum i Trilateralnom centru za komuniciranje između Kosova, Albanije i Crne Gore, dotle radne grupe pripremaju odgovarajuće SOP i u fazi su finalizacije drugih normativnih akata.

Sprovođenje ovih sporazuma je dalo praktične rezultate. U ovom smislu, samo tokom 2012. sa Albanijom je realizovano 110 zajedničkih patroliranja, sa Crnom Gorom 39 zajedničkih patroliranja, i sa Makedonijom 79 zajedničkih patroliranja.<sup>286</sup>

Što se saradnje sa Srbijom tiče, Kosovo je sa ovom državom uspostavila sporazum unutar okvira slobode kretanja i protokola za zajedničku kontrolu granice.

Što se tiče demarkacione linije sa Crnom Gorom, 26. Marta 2013 u Podgorici će se održati sastanak vladinih komisija za obeležavanje granice između Kosova i Crne Gore.

Saradnja između Kosova i Srbije oko sprovođenja integrisanog upravljanja granice na svim graničnim prelazima između dve zemlje je na zadovoljavajućem nivou. Ova saradnja funkcioniše u okviru sporazuma o integrisanom upravljanju granice između Kosova i Srbije koji je postignut u Briselu 2 decembra 2011. Predviđa se izgradnja objekata na svim tačkama graničnog prelaza između Kosova i Srbije koje će biti finansijski podržane od strane Evropske Komisije.

U kontekstu međunarodne saradnje, Carina Kosova je inicirala sporazum o saradnji sa 24 zemalja i do danas Carina je sklopila sporazum sa 10 zemalja. Carina je potpisala protokol o razmeni preliminarnih informacija sa zemljama regiona koje za cilj imaju

<sup>286</sup> Godišnji izveštaj Kosovske Policije za 2012.



suzbijanje negativnih prekograničnih pojava, i kao rezultat ove aktivnosti, tokom 2012, oko 97% prevožene robe na granici je dobrovoljno deklarirano.

U januaru 2013 sa Srbijom sklopljen je sporazum o razmeni elektronskih podataka, iako njegova primena ima tehničkih i finansijskih poteškoća, ali Evropska Komisija će obe strane pomoći tako što će ih snabdeti serverima.

Godine 2009 Zvaničnici granične policije su zvanično posetili centar FRONTEX u Poljskoj kojom prilikom su uspostavljeni kontakti sa ovom organizacijom. Postignut je sporazum između EULEX-a i FRONTEX-a gde će biti obuhvaćena i granična policija. Potvrđeno je da će jedna delegacija FRONTEX-a posetiti Kosovo u narednim mesecima.

### 5.1.5. Fizička Infrastruktura i IT

Zajednički centar za upravljanje granice od januara 2013. Je smešten u objektu Ministarstva unutrašnjih poslova. Prvenstveni cilj centra je nadziranje kretanja lica, vozila i robe u graničnim prelazima, da otkriva i sprečava nezakonite radnje, trgovinu krijumčarenje robe i ljudi, kao i sprečavanje i otkrivanje mogućih slučajeva korupcije u graničnim prelazima.

Od 16 graničnih prelaza 3 su punktovi željezničkog prelaza (dva su funkcionalna, Elez Han i Lešak, dok željeznička linija za Merdare nije funkcionalna). Uslovi putne infrastrukture, objekti i oprema su značajno poboljšani, izuzetkom graničnih prelaza sa Crnom Gorom i Srbijom u kojima se sve policijske aktivnosti obavljaju u montažnim kontejnerima.<sup>287</sup>

S druge strane, Carina Kosova kao što je naglašeno u strategiji IUG, traži razmatranje postojeće infrastrukture u graničnim prelazima, pošto u većini graničnih prelaza radni uslovi ne omogućavaju lakšu saradnju i sadejstvo aktivnosti, zato izgradnja novih objekata treba da bude prioritet.<sup>288</sup>

Iz perspektive Agencije za veterinu i hranu, stanje infrastrukture u graničnim punktovima inspekcije je poboljšano u maloj meri. Aktuelno u svim punktovima granične inspekcije ne postoje adekvatne prostorije za obavljanje granične inspekcije u skladu sa zahtevima EU. Ovi uslovi takođe ne omogućavaju uslove za saradnju unutar agencije kao i sa spoljašnjim agencijama.<sup>289</sup>

Sa aspekta IT, granična policija koristi sistem BMS (sistem za upravljanje granice) za registrovanje ulaza–izlaza putnika na svim graničnim prelazima, ovaj sistem još uvek nije u potpunosti funkcionalan zbog česte pojave različitih tehničkih problema (pad sistema, usporena registracija i učitavanje dokumenata, itd. Granična policija osim sistema BMS

<sup>287</sup> Strategija za IUG. 2012, s. 32.

<sup>288</sup> Ibid, s. 37.

<sup>289</sup> Ibid, s. 40.

koristi i bazu podataka nazvanu Informativni sistem policije Kosova (ISPK). IT sistem omogućava prijem i raspodelu informacija o svim aktivnostima unutar policije.

Carina Kosova je počela da radi prva testiranja nogo sistema za automatizovanje carinskih procedura ASYCUDA World. Jedna od ključnih mera koje je Carina Kosova uspostavila kao kriterijum za pronalaženje rešenja za ovaj sistem je podrška za IUG i Single Window.

Agencija za veterinu i hranu (AVH) poseduje softver (INTERTRACE), u kojem su pohranjeni svi podaci o registraciji životinja. Ova činjenica omogućava identifikovanja krijumčarenih životinja, zato što inspektori na terenu imaju PDA i u stanju su da provere podatke za svaku registrovanu životinju. Softver je izgrađen u obliku WEB. Razvoj i održavanje IT treba da bude prioritet AVH.<sup>290</sup>

### 5.1.6. Zaključci

Kosovo je postiglo napredak u zakonodavstvu što je neophodno za političke okvire u oblasti upravljanja granice i za sprovođenje koncepta IUG. Od posebne je važnosti sporazum postignut 2 decembra između Kosova i Srbije oko Okvira tehničkog protokola za sprovođenje IUG. To će biti glavni izazov zajedno sa linijom razgraničenja sa Crnom Gorom.<sup>291</sup> Kao što je navedeno u poslednjem izveštaju jedne kosovske NVO, odnosi sa Srbijom oko upravljanja granice nastaviće da budu izazov što će otežavati napore Kosova na postizanju uslova koji su sadržani u putokazu za viznu liberalizaciju. Važan izazov za Kosovo predstavljaju upravljanje i kontrola granica, posebno razgraničenje i integrisano upravljanje granica Kosova sa susednim državama, posebno sa Srbijom. Hitno treba razmotriti nerešeno stanje granice sa Srbijom (posebno 'sprečavanje, otkrivanje i ispitivanje prekograničnih krivičnih dela). Štaviše, ovo je povezano sa nemogućnošću Vlade Kosova, EULEX-a i KFOR-a da na efikasan način primenjuju vlast na severu Kosova. Pošto je efikasno izvršavanje granične kontrole na graničnim prelazima prema drugim zemljama jedan od suštinskih uslova Putokaza, konačan napredak u pravcu vizne liberalizacije zavisice od izveštaja o napretku u odnosima između Prištine i severa Kosova.<sup>292</sup>

Kapaciteti Policije Kosova, obuhvatajući tu i graničnu policiju poboljšani su kao rezultat reorganizacije policije. To je uticalo na strateški razvoj kapaciteta granične policije u preuzimanju odgovornosti od KFOR-a na kontrolisanju i nadziranju zelene i plave granične linije sa Albanijom, Makedonijom i Crnom Gorom. Ovaj prenos ovlašćenja je bio postepen i zasnovan na detaljnoj strategiji, dok uporedo sa ovim aktivnostima granična policija je zajedno sa KFOR-om učestvovala na patroliranju i zajedničkim kon-

<sup>290</sup> Ibid, s. 41.

<sup>291</sup> Ekspertska misija ocenjivanja vizne liberalizacije e 22.-24. oktobar 2012, izveštaj o upravljanju granice.

<sup>292</sup> Izveštaj sa politika 05/2012, Kosovo i bezvizni režim putovanja, Grupa za pravne i političke studije, novembar 2012.

trolnim punktovima.<sup>293</sup>

Nakon toga, sinhronizovana zajednička patroliranja sa albanskim i makedonskim kolegama, kao i zajednička patroliranja sa makedonskim kolegama su vršena redovno. Samo tokom 2012. Departman granične policije je realizovao ukupno 402 operativna plana kao i 159 zajedničkih planova sa drugim agencijama. Takođe realizovano je 76 zajedničkih patroliranja sa KFOR-om, carinom i Jedinicom K-9, takođe realizovano je 100 patroliranja sa policijom Albanije, 39 patroliranja sa policijom Crne Gore, i 79 patroliranja sa policijom Makedonije.<sup>294</sup>

Izazovi:

- Sprovođenje sporazuma o saradnji, potpisanih između Kosova i Makedonije, zbog zanemarivanja sa makedonske strane.
- Precizno sprovođenje Zakona o carinama i Administrativnog uputstva i drugih podzakonskih akata o Carinama, u sklopu unutrašnjih pitanja.
- Nedostatak podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o hrani 03L/016 iz 2009. godine, što je dovelo do poteškoća u sprovođenju ovog zakona. U toku je izmena i dopuna ovog zakona.
- Nedostatak infrastrukture, prostorija i opreme za službenike AHV na graničnim prelazima;
- Članstvo u Svetsku carinsku organizaciju i regionalnu organizaciju koja se bavi sprovođenjem zakona-SELEC (Centar za sprovođenje zakona u JIE), iako je bilo angažovanja posebno tokom poslednje dve godine.
- Novi zakon o saradnji agencija zastupljenih u MIK-koji može dovesti do kolizije sa drugim zakonima i može komplikovati uspostavljenu praksu između agencija.

## 5.2. Upravljanje Migracijama

### 5.2.1. Pravni i Politički Okvir

Republika Kosovo je donela pravni okvir za upravljanje migracijama. Sastavljen je značajan broj podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast.

Glavni pravni akt koji reguliše ulazak na teritoriju Republike Kosovo je Zakon o strancima br. 04L-069. Ovaj zakon reguliše ulazak na teritoriju Kosova, izlaz iz Kosova, kao i boravak stranih lica u Republici Kosovo. Detaljnije mere u vezi sa pravilima i postupcima za strance su regulisane podzakonskim aktima kao što su: Administrativno uputstvo br.02/2010-MUP o sadržaju, obliku, odobrenju i postupku poništavanja dozvole za boravak; Administrativno uputstvo br.03/2010-MUP o zabrani ulaska u Republiku Kosovo; Administrativno uputstvo br. 19/2010-MUP o postupku prijave i odjave prebivališta ili boravka; Administrativno uputstvo br. 20/2010-MUP o obrascu i sadržaju

<sup>293</sup> Prvi izveštaj spremnosti za sprovođenje Putokaza za viznu liberalizaciju, s. 34.

<sup>294</sup> Godišnji izveštaj Policije Kosova za 2012. godinu, s. 16-17.

registra prebivališta ili boravka, registru popisivanja ABCD-a i prijave gostiju; Administrativno uputstvo br.22/2010-MUP o izdavanju putnih dokumenata za strance; Administrativno uputstvo br. 23/2010-MUP o održavanju i vođenju registra za strance; Administrativno uputstvo br. 31/2010-MUP o ličnoj karti za strance; Administrativno uputstvo br. 01/2010-MUP o formiranju komisije za razmatranje i komisije za žalbe; Administrativno uputstvo br.21/2010-MUP o izdavanju viza na graničnim prelazima.<sup>295</sup>

Sa druge strane, Zakon o readmisiji br.03/L208 utvrđuje pravila i postupak readmisije lica koje je državljanin Republike Kosovo ili koje je stranac, koje ne ispunjava uslove ili ne nastavi da ispunjava uslove za ulazak ili boravak na teritoriji države tražioca. Za sprovođenje ovog zakona je doneto Administrativno uputstvo br. 09/2011 o sprovođenju Zakona o readmisiji.<sup>296</sup> Štaviše, Kosovo je potpisalo 18 bilateralnih sporazuma o readmisiji, pretežno sa državama članicama EU i susednim zemljama. Pregovori o bilateralnim sporazumima o readmisiji su potpisani i sa Estonijom i Hrvatskom, a predlozi su dostavljeni i u devet drugih zemalja.<sup>297</sup>

Drugi zakoni koji doprinose oblasti migracija su: Zakon o kontroli i praćenju državne granice, Zakon o azilu, Zakon o civilnom statusu, Zakon o državljanstvu, Zakon o prebivalištu i boravku, Zakon o izdavanju dozvole za rad i zapošljavanju stranih državljana u Republici Kosovo.<sup>298</sup>

Zakon o zapošljavanju stranih državljana je počeo da se sprovodi 2010. godine, i doneta su 2 podzakonska akta o sprovođenju istog. Ovaj zakon će se pretočiti u Zakon o strancima koji je u fazi izmene/dopune.

Stranci imaju koristi i od drugih zakona kao što su Zakon o radu, Zakon o registraciji lica koja traže posao, kao i od različitih socijalnih šema.

Po dobijanju priručnika za liberalizaciju viza od Evropske Komisije, grupa pravnih stručnjaka je izvršila procenu domaćih zakona iz oblasti migracije sa zakonima EU. U tom pogledu Zakon o strancima, zakon o azilu i Zakon o zapošljavanju stranih državljana su zastupljeni u Zakonodavnu strategiju za 2013 godinu, u cilju izmene i dopune istih. Osnovane su radne grupe u cilju izmene i dopune ovih zakona pre objavljivanja izveštaja Evropske komisije o liberalizaciji viza, februara 2013 godine. U ove radne grupe su zastupljeni stručnjaci projekata podrške EU, ICITAP-a i međunarodnih organizacija.

Kosovo je sastavilo dokument politike o migracijama, a Vlada Kosova je usvojila Nacionalnu strategiju o migracijama 2009-2012, kao i plan delovanja iste. Ova strategija cilja ka

<sup>295</sup> Odgovara upitniku o sastavljanju Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, juni 2012. godine, s. 227.

<sup>296</sup> Ibid, s.228.

<sup>297</sup> Misija za stručnu procenu liberalizacije viza, 22 - 24 oktobar 2012. godine, upravljanje migracijom i azilom.

<sup>298</sup> Nacrt strategije za migraciju 2013-2018, s. 7-8.

suzbijanju ilegalne migracije i promovisanju one legalne. Ova strategija i plan delovanja iste se trenutno razmatraju.<sup>299</sup> Nova strategija za migracije je završena, međutim ista treba da uzme u obzir preporuke proizišle iz izveštaja EK o progresu Kosova u pogledu realizacije priručnika za liberalizaciju viza, posebno ističući strategiju za migracije, odnosno to da se 'nova strategija i plan delovanja sastavljaju i da će strategija osigurati sveobuhvatni osnov za upravljanje migracijom, uključujući zakonitu i ilegalnu migraciju, u skladu sa najboljim praksama. Strategija treba da odredi jasne ciljeve, definiše uloge i odgovornosti, objasni oblast saradnje sa trećim zemljama i razvije profil migracije za Kosovo.<sup>300</sup>

Vlada je maja 2010 godine usvojila revidiranu strategiju za reintegraciju vraćenih lica koja ima za cilj punu reintegraciju ove kategorije građana, sa posebnim fokusom na njihove društvene i obrazovne potrebe. Vlada je u tu svrhu izdvojila 3.170.000,00€ i osnovala Izvršni odbor za upravljanje tim fondom, koordiniranje struktura izvođenja, kao što je Odeljenje za readmisiju.

### 5.2.2. Institucionalni Okvir i Kapacitet

Odeljenje za državljanstvo, azil i migraciju (ODAM) je organ nadležan za razvoj politika iz oblasti zakonite i ilegalne migracije. U sklopu ovog Odeljenja, Jedinica za strance, vize i boravišne dozvole vodi računa o registraciji i upravljanju slučajevima koji se tiču stranaca. Unutar Ministarstva unutrašnjih poslova su formirane dve komisije za razmatranje zahteva za dozvolu boravka u Republici Kosovo. Prvostepena komisija odnosno Komisija za razmatranje aplikacija stranaca za odobrenje privremenog i stalnog boravka, i za odbijanje, obustavu i oduzimanje 229 dozvola za boravak, se sastoji od jednom službenika iz ODAM, jednog iz Odeljenja za pravna pitanja MUP i jednog službenika iz Odeljenja za migracije i strance, Policije Kosova. Zahteve prvo razmatra komisija prvog stepena, dok komisija drugog stepena, odnosno Komisija za razmatranje žalbi stranaca, radi na žalbamana odluke komisije prvog stepena. Ova komisija se takođe sastoji od jednog predstavnika ODAM-a, jednog predstavnika Odeljenja za pravna pitanja MUP i jednog predstavnika Odeljenja za migraciju i strance. Odeljenje za migraciju i strance vodi računa o deportovanju stranaca sa Kosova, u skladu sa sudskom odlukom.<sup>301</sup>

Odeljenje za migraciju i strance, u sklopu Policije Kosova, blisko saraduje sa svim ostalim odeljenjima Policije Kosova i ODAM-om. Štaviše, Policija Kosova ima i Jedinicu za ekstradiciju koja se sastoji od 20 službenika za pružanje bliske zaštite, koji prate strance tokom deportacije.

U sklopu Odeljenja za državljanstvo, azil i migraciju, Jedinica za povratak i readmisiju vodi računa o zahtevima koje šalju države sa kojima je Republika Kosovo potpisala

<sup>299</sup> Odgovara upitniku o sastavljanju Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, juni 2012. godine, s. 228.

<sup>300</sup> Izveštaj Evropske Komisije o progresu Kosova u ispunjavanju kriterijuma priručnika za liberalizaciju viza, februar 2013. godine, s. 9-10.

<sup>301</sup> Ibid, s.229.

sporazum o readmisiji u skladu sa Zakonom o readmisiji. Ova jedinica preduzima potrebne proceduralne mere u saradnji sa Ministarstvom inostranih poslova i Odeljenjem za migraciju i strance u sklopu Policije Kosova, o povratku emigranata onda kada im je odbijen status azila.<sup>302</sup>

Što se tiče ljudskih kapaciteta u institucijama iz oblasti stranaca, Jedinica za migraciju, vize i dozvolu boravka, osim rukovodioca, zapošljava pet (5) službenika odgovornih za prijem aplikacija isprovođenje postupka za izdavanje boravišnih dozvola, dozvola za ulaz (zamena za vize) i dokumenata za strance. Od pet službenika jedan (1) je odgovoran za postupak odobravanja ulaska (zamena za vizu).<sup>303</sup>

Kosovo je potpisala sporazume o readmisiji sa 18 zemalja članica EU i zemalja u regionu. U završnoj fazi pregovora i očekivanja za potpisane sporazume o readmisiji sa zemljama poput Hrvatske, Estonije, Italije i Letonije. U fazi pregovora je sporazum sa Makedonijom, a Kosovo je pokrenula pregovore o sporazumu o readmisiji sa Turskom, Velike Britanije, Portugala, Litvanije i Poljske.

### 5.2.3. Zaključci

Kosovo je postiglo napredak u pogledu razvoja potrebnog zakonskog i institucionalnog okvira za zakonitu migraciju i sprečavanje ilegalne migracije. Međutim, Evropska komisija je u objavljenj Studiji izvodljivosti istakla 'potrebna administrativna uputstva i standardni operativni postupak migracije se tek trebaju usvojiti, a kosovski zakoni koji regulišu ovu oblast su u suprotnosti sa zakonom o dozvoli za rad.<sup>304</sup> Dalje se ističe da Kosovo nije uspostavilo sveobuhvatni mehanizam za prikupljanje podataka, pozivajući na jačanje administrativnih kapaciteta i poboljšanje međuinstitucionalne saradnje i koordinacije. Studija dalje kaže 'da se treba razviti profil migracije za Kosovo.<sup>305</sup>

MRSZ je u poslednje dve godine, uz podršku IOM-a, otvorilo regionalne centre za informisanje stanovnika Kosova o mogućnostima legalne migracije, inicijativa sprovođenje koje treba da se nastavi.

Sa druge strane, readmisija i reintegracija vraćenih lica su od velikog značaja za Kosovo na putu ka ispunjavanju obaveza koje proističu iz priručnika za liberalizaciju viza za Kosovo. Iako je Kosovo postiglo napredak u pogledu donošenja potrebnih zakona i politika i izgradnji institucionalnih kapaciteta, potrebni su dalji naponi u pogledu daljeg jačanja kapaciteta Jedinice za readmisiju u sklopu ODAM-a, što se tiče brže komunikacije sa zemljama sa kojima je Kosovo potpisalo sporazum o readmisiji. Kosovo treba da nastavi sa pregovorima i potpisivanjem sporazuma o readmisiji i sa drugim zemljama.

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Prvi izveštaj o spremnosti za sprovođenje Priručnika za liberalizaciju viza, s. 52.

<sup>304</sup> Komunikacija Komisije o studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja između Evropske komisije i Kosova, oktobar 2012. godine, s. 31.

<sup>305</sup> Ibid.

Nedostatak sporazuma o readmisiji sa zemljama porekla ili onim tranzitnim, kao i nedostatak sprovođenja zakona o readmisiji, takođe predstavljaju zabrinutost.<sup>306</sup>

Na Kosovu se tokom godine vrati oko 5000 Kosovara, u skladu sa Zakonom o readmisiji i bilateralnim sporazumima o readmisiji. Tokom 2010 godine na Kosovo se vratilo 5198 lica, 2011 godine 4488 lica, a 2012 je vraćeno 4187 lica. Na osnovu statistika Odeljenja za državljanstvo, azil i migracije se primećuje da najveći broj vraćenih lica pripada starosnoj grupi od 20 do 35. godina. To Kosovskim vlastima izaziva poteškoće u pogledu održive reintegracije istih.

Ilegalna migracija se ne tretira pravilno od strane Kosovskih vlasti, iako nedavne izmene zakona u pogledu trgovine ljudima i informativne kampanje organizovane od strane Ministarstva unutrašnjih poslova predstavljaju znake napretka u ovoj oblasti. Nova strategija za migraciju se još dublje treba usredsrediti na sprečavanje svih oblika ilegalne migracije i trgovine ljudima, uzimajući u obzir da su Kosovo i čitav zapadni Balkan tranzitni put za njihove građane i strance koji ga koriste za migraciju u zemlje članice EU pretežno iz ekonomskih razloga. Potrebni su dalji naponi u pogledu saradnje sa agencijama za sprovođenje zakona na regionalnom i evropskom nivou u cilju rešavanja problema ilegalne migracije, posebno u oblasti upravljanja granicama. Dalja bilateralna, regionalna i međunarodna saradnja u ovoj oblasti je od velikog značaja.

Poslednji izveštaj Evropske Komisije koji ocenjuje napredak Kosova u procesu liberalizacije viza, preporučuje izmenu Zakona o Strancima, koji je stupio na snagu početkom 2012 godine, posebno u pogledu odredbi koje se tiču izdavanja privremenih boravišnih dozvola i izdavanja dozvola za rad. Ovaj izveštaj dalje ističe da ne postoje zakonske odredbe o zapošljavanju lica kojima je izdata boravišna dozvola, u humanitarne svrhe, spajanje porodice ili studiju i istraživanje, a klauzula o spajanju porodice ne ispunjava standarde EU. U izveštaju se dalje navodi da zakon o strancima reguliše vraćanje ilegalnih emigranata i zadržavanje pre udaljenja. Ipak, ovaj zakon definiše postupak pravilnog i transparentnog povratka, uključujući i odredbe o odluci o povratku, zabranu ulaska, beg, dobrovoljno udaljenje i ugrožena lica. Postupak povratka je nejasan, a nedostaje i proceduralna zaštita. Ovaj zakon ne predviđa specifična pravila povratka ugroženih lica, maloletnika bez pratnje i žrtve trgovine ljudima. Mogućnost nastavka dobrovoljnog odlaska ili kašnjenje sa povratkom, takođe nedostaje. Takođe ne postoje ni kazne za poslodavce koji zapošljavaju državljane treće zemlje koji ilegalno borave u državi.<sup>307</sup>

Početkom 2011 godine je sastavljen nacrt profila migracije. Očekuje se da će Vlada Kosova formirati veću radnu grupu za izradu proširenog profila migracije. O DAM je predviđeno dva nova radna mesta, za službenika za koordinaciju i monitoring.

Kosovo je napravilo dalje napore za saradnju i članstvo u regionalnim inicijativama,

<sup>306</sup> Ibid.

<sup>307</sup> Izveštaj Evropske Komisije o progresu Kosova u ispunjavanju kriterijuma priručnika za liberalizaciju viza, februar 2013. godine, s. 9.

kao što je MARRI. Razmenili su se nekoliko prepiska i n održani su sastanci o ovom članstvu, ali iako je to teži da odloži za nekim zemljama u regionu oko članstva Kosova u MARRI-ja, očekuje da se dogodi u bliskoj budućnosti.

Izazovi:

- Usvajanje zakona koji su u procesu izrade u vezi pitanja za migraciju;;
- Razvoj strategija za migracije, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama;
- Razvoj migracionog profila i uspostavljanje mehanizama nadzora;
- Povezivanje baza podataka ODAM-a sa drugim bazama podataka od druge institucije kao MRSZ u modula dozvola rada i Inspekciji Rada o kažnjavanju poslodavaca koji ilegalno zapošljavaju strance;
- Implementacija Etičkog Koda za migraciju za sve zaposlene koji su uključeni u migraciji;
- Izgradnja Centra za Strance, za stavljanje u pritvor strance koji ilegalno borave na Kosovu;
- Zastupljenost u regionalnim inicijativama u oblasti migracija, kao i Evropske i međunarodne organizacije u vezi sa pitanjima migracija;
- Veće kazne za Kosovske poslodavce koji zapošljavaju ilegalne stranaca u novom Zakonu o strancima;
- Nedostatak sporazuma o readmisiji sa trećim zemljama, naročito u onima u kojima je broj azilanata veći kao od Avganistana, Palestine, Somalije, Iraka, Alžira, Tanzaniji, Pakistan, Sirija, Iran, itd;
- Nedostatak međudržavnih sporazuma ometaju promociju cirkularne migracije i sezonskog zapošljavanja;
- Uključivanje zakonodavstva u oblasti migracija i linkove raznih ministarstava odgovornosti kao MRSZ, MTI, MUP;
- Birokratske i opsežne procedure za poslovne dokumente registraciji stranih i zapošljavanja stranaca na Kosovu.

### 5.3. Politika Reintegracija/Reintegracije Povratnika

#### 5.3.1. Pravni i Politički Okvir

Reintegracija povratnika kao državna politika se realizuje od 2007 godine kadaje i sastavljena strategija i plan delovanja za reintegraciju lica vraćenih iz trećih zemalja. Sprovođenje ove strategije nije postiglo zadovoljavajući nivo zbog nedostatka sredstava i mehanizama koordinacije.<sup>308</sup> Od 2010. godine reintegracija vraćenih lica, kao državna politika, zauzima bitnije mesto u programu liberalizacije viza, prilikom čega je Evropska komisija odredila politiku za readmisiju i onu za reintegraciju kao ključne preduslove za otvaranje dijaloga o liberalizaciji viza. Izveštaj Evropske komisije o progresu Kosova za 2010 godinu ističe da reintegracija predstavlja izazov Kosovu, posebno u pogledu

<sup>308</sup> Izveštaj Evropske komisije o spremnosti u pogledu priručnika za liberalizaciju viza, septembar 2012. godine, s. 10.



komunikacije između centralnog i opštinskog nivoa.<sup>309</sup>

Stručnom procenom su identifikovani propusti i revidirana je strategija i plan delovanja, koja je usvojena od strane Vlade Republike Kosovo maja 2010. Sa druge strane, maja 2012 godine, Vlada usvaja Uredbu o upravljanju programom, nadležnim organima i kriterijumima o sticanju koristi od fonda za reintegraciju, dok su na nivou opštine odgovornosti opština u procesu reintegracije regulisane Uredbom 02/2010, usvojenom avgusta 2010 godine.<sup>310</sup>

Uredba o upravljanju programom, nadležnim organima i kriterijumima o sticanju koristi od fonda za reintegraciju je u fazi izmene i dopune, i očekuju se komentari na predlog tvining projekta Evropske Komisije, pre slanja iste Vladi na usvajanje.

Nakon pridavanja značaja reintegraciji vraćenih lica, Vlada Kosova je avgusta 2012 godine donela odluku 08/84 o osnivanju Odeljenja za reintegraciju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova.

### 5.3.2. Institucionalni Okvir i Kapaciteti

Institucionalni okvir za reintegraciju lica vraćenih iz trećih zemalja se sastoj od Odeljenja za reintegraciju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova, osnovanog odlukom Vlade avgusta 2012. Ovo odeljenje menja Kancelariju za reintegraciju i Prijemnu kancelariju na aerodromu. Odeljenje zapošljava 45 službenika koji rade na centralnom nivou i saraduju sa opštinama kao regionalni koordinatori. Ovi službenici su u poslednje dve godine radili na osnovu ugovora o delu.

Prema Uredbi Vlade o Opštinskim kancelarijama za povratak i zajednice iz 2010 godine, ove kancelarijesu zadužene dočekivanjem i pružanjem usluga svim licima vraćenim iz trećih zemalja koji žive u datoj opštini, u skladu sa strategijom za reintegraciju lica vraćenih iz trećih zemalja. Funkcionisanje istih je od posebnog značaja za čitav proces, imajući u vidu da se treba obezbediti održiva reintegracija povratnika. Ove kancelarije deluju u takoreći svim opštinama Kosova. Oko 250 opštinskih zvaničnika za povratak i zajednice je obučeno na teme koje se povezuju sa reintegracijom lica vraćenih iz trećih zemalja, u dva ciklusa obuka održanih septembra i oktobra 2011.

Izvršni odbor i Sekretarijat su međuministarski mehanizmi koji koordiniraju aktivnosti između relevantnih institucija, dok je sam Izvršni odbor, formiran aprila 2010 godine, zadužen praćenjem sprovođenja politika za reintegraciju.

Novom Uredbom o reintegraciji izmena i dopuna koje je u toku, će se formirati međuministarski komisija u sastavu od 7 ministarstava i donosiće odluke o svim zahtevima u

<sup>309</sup> Izveštaj Evropske komisije o progresu Kosova 2010. godine, oktobar 2010, s. 51.

<sup>310</sup> Izveštaj Evropske komisije o spremnosti u pogledu priručnika za liberalizaciju viza, septembar 2012. godine, s. 11.

vezi sa reintegracijom, zamenjujući odgovornost odlučivanja Izvršnog odbora.

Značajan mehanizam koordinacije na nivou opštine je i Opštinska komisija za reintegraciju koju čine glavna odeljenja opštine odgovorna za sprovođenje strategije za reintegraciju lica vraćenih iz trećih zemalja. Takve komisije su formirane u opštini Srbica, Kosovo Polje, Obilić, Dečani, Đakovica, Suva Reka, Orahovac, Prizren, Štimlje, Lipljan, Uroševac, Vitina, Mitrovica, Vučitrn, Glogovac i Novo Brdo.<sup>311</sup>

### 5.3.3. Zaključci

Kosovo je sastavilo politike i uspostavilo mehanizme za koordinaciju i sprovođenje reintegracije lica vraćenih iz trećih zemalja. Strategija za reintegraciju lica vraćenih iz trećih zemalja, kojoj na raspolaganju stoji fond od 3.5 miliona eura godišnje, i dovoljne institucionalne strukture na centralnom i opštinskom nivou, čine bitan pokazatelj sprovođenja ovih politika u zadovoljavajućem nivou. Oko 2950 lica vraćenih iz trećih zemalja je imalo koristi od fonda za reintegraciju, a iz istog je potrošeno 2.800.000 eura.<sup>312</sup> U prve dve godine nije došlo do dovoljne potrošnje fonda za reintegraciju, upravo zbog nedostatka mehanizama za sprovođenje i nedovoljno kapaciteta.

Međutim, Evropska Komisija je u svom poslednjem izveštaju o proceni sprovođenja kriterijuma priručnika o liberalizaciji viza od strane Kosova, ističe da je iz fonda za reintegraciju potrošeno samo 11%, i to pretežno za hitne usluge. U prva tri meseca 2012. godine kosovske vlasti su odvojile oko 58% (1.8 miliona eura) fonda za reintegraciju, uključujući i milion eura za smeštaj, 360.000 eura za šemu zapošljavanja i preostali deo za hitne usluge.<sup>313</sup> Potrošeni iznos iz fonda za reintegraciju od 11% tokom 2012 godine koji se pominje u izveštaju Evropske komisije se poriče od strane odgovornih institucija i taj podatak nije saglasan sa zvaničnim podacima o troškovima fonda za reintegraciju.

Prelazak iz hitne u održivu fazu reintegracije i dalje predstavlja izazov sprovođenju politika. Takođe i kapaciteti posebno oni opštinskog nivoa nisu dovoljni za savetovanje i pružanje pomoći licima vraćenim iz trećih zemalja, u oblasti sastavljanja planova za profesionalni razvoj i pronalaženje stalnog zaposlenja za ovu kategoriju građana.

Počelo se sa izgradnjom i renoviranjem kuća za lica vraćena iz trećih zemalja i to sa 48 projekata za izgradnju kuća i 42 za renoviranje kuća. Što se tiče izgradnje i renoviranja kuća postoji jedan problem, zato što se imovina zajedno sa investicijom u izgradnju kuće može prodati od strane korisnika, što je u suprotnosti sa najboljim praksama. Prema tome, treba se razmotriti mogućnost izgradnje kolektivnog smeštaja u vlasništvu opštinskih organa ili slično. Švajcarska ambasada će, u tu svrhu, angažovati ekipu stručnjaka za procenu situacije u oblasti socijalnog smeštaja.

<sup>311</sup> Ibid, s. 12.

<sup>312</sup> Doprinos Kosova sastanku podkmiteta DPSA u DLS, mart 2013.

<sup>313</sup> Izveštaj Evropske komisije o spremnosti u pogledu priručnika za liberalizaciju viza, septembar 2012. godine, s. 4.

Izazovi:

- Izazov ostaje i trajanje pomoći za lica vraćena iz trećih zemalja, koja za sada traje godinu dana, nakon čega odgovornost za zbrinjavanje istih spada pod opštinu iz koje dolaze. Za neke od lica vraćenih iz trećih zemalja ovaj proces predstavlja integraciju a ne reintegraciju, zato što su rođeni u državi iz koje su vraćeni pa je kosovska sredina nešto sasvim novo, kako u pogledu školovanja, tako i u pogledu kulture itd.
- Novi trend je vraćanje lica kojima je potreban poseban tretman, posebno onih kojima je potreban poseban psiho-socijalni tretman. Iz tog razloga, trebaju se razviti posebni programi za ovu kategoriju lica.
- U prošlosti su nedostajale ideje za projekte za sticanje prihoda.

Preporuke:

- Razmatranje pristupa pomoći za lica vraćena iz trećih zemalja, posebno što se tiče kategorije kojoj je potreban smeštaj, tretiranje posebnih kategorija i projekti za stvaranje prihoda.
- Jačanje uloge opština u procesu reintegracije vraćenih lica, posebno u fazi posle završetka perioda od godinu dana tokom kojeg se prima pomoć.
- Orientimi i asistencës për personat e riatdhesuar në drejtim të ri-integrim-it të qëndrueshëm, në veçanti në drejtim të ri-integrim-it të qëndrueshëm socio-ekonomik.

## 5.4. Politika za Vize

### 5.4.1. Pravni, Politike i Institucionalni Okvir

Na Kosovu još nije uspostavljen vizni režim. Tačnije, Vlada Republike Kosovo je donela odluku br. 12/108 o primeni viznog režima, 14. decembra 2012. Sprovođenje ove odluke će početi jula 2013. Zemlje koje podležu ovom režimu su navedene u aneksu. Ova odluka obavezuje Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova izradom potrebnih podzakonskih akata za brže sprovođenje iste.

I bez postojanja viznog režima, Republika Kosovo je uspostavila pravni okvir koji reguliše pravo stranca za ulazak u Republiku Kosovo, koji se sastoji od Zakona za strance br. 04/L-069 koji je stupio na snagu 12 januara 2012. Ovaj zakon je zamenio Zakon za strance br. 03/L-126, i Administrativno uputstvo br. 19/2009-MUP o kaznenim merama zakona o strancima. Takođe, i Ustav Republike Kosovo, II poglavlje, Član 35. o slobodi kretanja, pravo stranca na ulazak u Republiku Kosovo i boravak u zemlji će se regulisati zakonom.<sup>314</sup>

<sup>314</sup> Odgovori u upitniku o sastavljanju Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, juni 2012. godine, s. 225.

Novi zakon o strancima br. 04/L-069, reguliše ulazak na teritoriju Kosova, izlaz i boravak stranaca u Republici Kosovo. III poglavlje ovog zakona se tiče vizne politike i predviđa mere za sledeća pitanja: izdavanje vize, validnost vize, vrste viza, postupak izdavanja vize, produženje vize, neizdavanje vize, nadležnosti organa za kontrolu državne granice i odgovornost prevoznika.

Podzakonska akta su doneta u cilju obezbeđivanja prosljeđivanja odredbi koje proizilaze iz Zakona o strancima, i to:

- Administrativno uputstvo br. 21/2010 o postupku izdavanja viza na graničnim prelazima;
- Administrativno uputstvo o postupku izdavanja viza od strane konzulata Republike Kosovo, usvojeno 7 septembra 2012. godine; i
- Administrativno uputstvo br. 08/2012 – Uredba o informativnom sistemu za vize, usvojeno 7 septembra 2012.<sup>315</sup>

Što se tiče trenutnog institucionalnog okvira Jedinica za strance, vize i radne dozvole u sklopu Odeljenja za državljanstvo, azil i migracije, je glavna institucija koja strancima dozvoljava ulazak na Kosovo.

#### 5.4.2. Sprovođenje i Izazovi

Politika o vizama se nedavno pojavila preko odluke Vlade koja će stupiti na snagu jula 2013. Evropska komisija je svojom redovnom procenom napretka Kosova u pogledu integracije u EU preko svojih izveštaja o progresu stalno isticala da na Kosovu ne postoji vizni režim i značaj postojanja istog za regulisanje ulaska stranaca na teritoriju Kosova u skladu sa pravnim tekovinama EU.<sup>316</sup> Međutim, politička odvijanja povezana sa priznavanjem Republike Kosovo su možda do neke mere ometala ranije pokretanje donošenja te politike.

Odluka Vlade od 14 decembra 2012 godine, koja će početi da se sprovodi jula 2013 godine će predstavljati izazov za institucije, tačnije za Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo inostranih poslova u donošenju potrebnih podzakonskih akata i pravilno sprovođenje politike o vizama. Jedna prednost u tom pogledu može biti sporazum koji je Kosovo potpisalo sa Albanijom u konzulatu, imajući u vidu da Kosovo nema dovoljno konzularnih službi za izdavanje viza strancima koji apliciraju za iste.<sup>317</sup>

Sa sprovođenjem viznog režima onako kako je predviđeno odlukom Vlade br. 02/74 , se može kasniti, budući da potrebna infrastruktura IT još nije uspostavljena, a takođe još nisu obučeni ni pogranični policajci niti osoblje u konzulatima.<sup>318</sup>

<sup>315</sup> Ažurirani izveštaj Vlade Kosova o liberalizaciji viza, februar 2013. godine, s. 14.

<sup>316</sup> Evropska Komisija u redovne izveštaji o napretku na Kosovu.

<sup>317</sup> Studija izvodljivosti o Sporazumu stabilnosti i pridruživanja Kosova, Evropska Komisija, oktobar 2012.

<sup>318</sup> Misija za stručnu procenu liberalizacije viza, 22-24 oktobar 2012, upravljanje migracijom i azilom.

## 5.5. Azil

### 5.5.1. Uslovi EU u Pogledu Azila

Ženevska konvencija iz 1951 godine i Protokol iste iz 1967 godine predstavljaju glavna pravna dokumenta koja definišu to ko su izbeglice, koja su prava istih kao i obaveze država. Član 1 Konvencije izmenjene Protokolom iz 1967 daje definiciju izbeglice: "Lice koje se, zbog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, nenalazi u državi svog porekla i nije u mogućnosti ili zbog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu."<sup>319</sup> Konvencija je u pogledu statusa izbeglica osnov međunarodnog prava izbeglica i određuje minimalne standarde tretiranja lica koji su kvalifikovani kao izbeglice.<sup>320</sup>

Direktiva Saveta 2003/9/EC o određivanju minimalnih standarda za prijem tražioca azila sadrži odredbe koje imaju za cilj uspostavljanje zajednički politika azila, uključujući Zajednički evropski sistem azila, znači, određivanje minimalnih uslova za prijem tražioca azila će značiti korak napred ka evropskim politikama o azilu. Odredbe ove Direktive regulišu uslove prijema, posebno one koji se tiču stanovanja i slobode kretanja, porodica, lekarskog pregleda, obrazovanja i vaspitanja maloletnika, zaposlenje i profesionalno usavršavanje.

Direktiva Saveta 2004/83/EC od dana 29 aprila 2004 godine o minimalnim standardima za kvalifikovanje i status državljana treće zemlje ili lica bez državljanstva kao izbeglica ili kao lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i sadržaj date zaštite sadrže odredbe za procenu aplikacija za međunarodnu zaštitu, kvalifikaciju za izbeglicu, status izbeglice, kvalifikacije za dodatnu kvalifikaciju, status dodatne zaštite i administrativnu saradnju između država članica.

Direktiva Saveta 2005/85/EC od 1 decembra 2005 godine o minimalnim standardima postupka Država članica za davanje i oduzimanje statusa izbeglica sadrži odredbe koje se tiču uspostavljanja i primene postupka razmatranja, nadležnih organa, postupka oduzimanja statusa izbeglice, postupka apela, osnovnih principa i garancija

Direktiva Saveta 2001/55/EC od 20 jula 2001 godine o minimalnim standardima za odobrenje privremene zaštite u slučaju masivnog dolaska raseljenih lica i merama koje promovišu ravnopravne napore država članica da prime takva lica i snošenje pratećih posledica, sadrži odredbe koje se tiču trajanja i sprovođenja privremene zaštite, obaveze država članica u pogledu lica koja uživaju privremenu zaštitu, povratak i mere posle prekida privremene zaštite i administrativnu saradnju između država članica u pogledu sprovođenja privremene zaštite.

<sup>319</sup> Visoki Komesarijat Ujedinjenih Nacija za Izbeglice (2012).

<sup>320</sup> Zaštita izbeglica, Priručnik o međunarodnom zakonu za izbeglice, [http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf).

## 5.5.2. Pravni Okvir

Republika Kosovo je usvojila Zakon o azilu br. 04/L-073 decembra 2011 godine, koji je stupio na snagu 12 januara 2012. Cilj ovog zakona je regulisanja davanja azila i priznavanje statusa izbeglice, davanje statusa dodatne zaštite licima kojima je potrebna, kao i povratak istih u državu porekla, zemlju iz koje dolaze ili treću zemlju.<sup>321</sup> Štaviše, ovaj zakon reguliše postupak azila na Kosovu, nadležne organe za zastupljenost međunarodnih organizacija u seanse saslušanja. Ovaj zakon zamenjuje Zakon o azilu br. 03/L-066 usvojen maja 2008.

Deo podzakonskih akata je sastavljen i usvojen i detaljnije opisuje postupak azila, i to: 1. Administrativno uputstvo br. 04/2010 o postupku i standardima prijema i tretiranja tražioca azila na Kosovu; 2. Administrativno uputstvo br.05/2010-MPB o pravima i obavezama tražioca azila; 3. Standardni operativni postupak (SOP); i 4. Standardni operativni postupak (SOP) o tražiocima azila u Odeljenju za migraciju i strance PK.<sup>322</sup>

Iako je pravni okvir za azil razvijen, on se treba usaglasiti međunarodnim standardima i pravnim tekovinama EU. Nedostatak informacija o poreklu tražioca azila i nedostatak dokumenata identifikacije ometa udaljenje tražioca azila zahtev za međunarodnu zaštitu kojih nije odobren. Zvanični operativni postupak o udaljenju tražioca azila se tek treba usvojiti.<sup>323</sup>

Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova u pogledu realizacije zahteva priručnika o liberalizaciji viza kaže da Zakon o azilu nije potpuno usklađen sa pravnim tekovinama EU i Ženevskom konvencijom iz 1951. godine, u pogledu definicije tražioca azila, ugroženih lica, stranih državljana i lica bez državljanstva. Osim toga, definicija bezbednih zemalja porekla i trećih bezbednih zemalja nije u skladu sa Direktivom o postupku azila.<sup>324</sup> Izveštaj dalje ističe nesaglasnost odredbi Zakona o azilu u pogledu potreba ugroženih lica sa Direktivom o uslovima prijema i Direktivom kvalifikacije. Štaviše, uloga UNHCR-a nije u skladu sa Direktivom o postupku azila ili Ženevskom konvencijom, kao i nejasne odredbe o privremenoj zaštiti i proceduralne garancije u pogledu razmatranja aplikacija.<sup>325</sup>

<sup>321</sup> Zakon o Azilu Republike Kosovo, Poglavlje 1, član 1. objavljen 12. januara 2012.

<sup>322</sup> Odgovara upitniku o sastavljanju Studije izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, juni 2012. godine, s. 227.

<sup>323</sup> Studija izvodljivosti o Sporazumu stabilnosti i pridruživanja Kosova, Evropska komisija, oktobar 2012, s. 30.

<sup>324</sup> Izveštaj Evropske komisije za Evropski parlament i Savet Evrope o progresu Kosova u pogledu ispunjavanja zahteva priručnika za liberalizaciju viza, 8. februar 2013. godine, s. 10.

<sup>325</sup> Ibid.

### 5.5.3. Institucionalni Okvir

Odeljenje za državljanstvo, azil i migraciju je organ nadležan za odlučivanje o davanju ili odbijanju azila, kao i za udaljenje tražioca azila sa Kosova, kao što je određuje Član 9. Zakona o azilu br. 04/L-073. Ovo odeljenje se sastoji od Jedinice za azil i Centra za azilante.

Jedinica za azil je odgovorna za obavljanje postupka azila, kao što je razmatranje zahteva za azil, ispitivanje i donošenje prvostepene odluke.<sup>326</sup> Štaviše, Vlada Kosova je odlukom br. 04/70 osnovala Nacionalnu komisiju za izbeglice (NKI) kao organ koji će raditi na zahtevima u drugom stepenu. Na kraju, od Vrhovnog suda Republike Kosovo se može tražiti razmatranje zakonitosti odluka NKI.

Odeljenje za migraciju i strance, u sklopu Policije Kosova, sprovodi prethodni postupak, uključujući: apliciranje, prethodno ispitivanje, uzimanje otisaka prstiju i slikanje. Treće strane uključene u pitanja azila su: Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalne zaštite i UNHCR.

Osim toga, MONT je odgovorno i za zastupljenost lica koja su dobila status azila (i azilanata) u obrazovanje, MZ je odgovorno za zdravstvene usluge, a MRSZ za usluge socijalne službe.

Centar za azil je odgovoran za prijem i donošenje odluka o tražiocima azila tokom postupka azila.<sup>327</sup> Ovaj centar trenutno zapošljava tri (3) osobe: rukovodilac, službenik zadužen za socijalna pitanja i jedan pomoćni tehnički radnik. Aktivnosti povezane sa prijemom i smeštajem tražioca azila ciljaju ka obezbeđivanju sredstava i potrebne brige za ova lica. Uslovi za tražioce azila su se poboljšali od marta 2012. godine, po otvaranju novog Centra za azil u Maguri (Lipljan), u koji se može smestiti najviše 70 tražioca azila. Integrisana baza podataka ODAM će bitno poboljšati upravljanje tražiocima azila.

Nacionalna komisija za izbeglice (NKI) je organ drugog stepena, zadužen razmatranjem žalbi na odluke prvog stepena. Ova komisija se sastoji od predsedavajućeg, zamenika predsedavajućeg i pet redovnih članova koji moraju biti pravnici angažovani za rad u relevantnim državnim administrativnim organima, sa najmanje pet godina stručnog iskustva. Takođe i jedan predstavnik UNHCR-a kao posmatrač. U cilju obezbeđivanja nepristrasnosti i nezavisnosti NKI-a, novi Zakon o azilu (Član 92.) određuje isključenje organa uključenih u postupak u prvom stepenu.

Pogranična policija PK je odgovorna za izvršenje početnog postupka, koji uključuje podnošenje zahteva, početni intervju, uzimanje otisaka prstiju i slikanje, kao i prevoz do Centra za tražioce azila.

<sup>326</sup> Administrativno Uputstvo br. 16/2010-MIA o unutrašnjem organizovanju i strukturi MUP, 25. juni 2010.

<sup>327</sup> Ibid.

#### 5.5.4. Kapaciteti

Jedinica za azil u sklopu ODAM-a deluje sa ukupno 5 zvaničnika uključujući i Rukovodioca jedinice.

Centrom za azilante u Maguri upravlja šef centra, a u istom radi još 5 radnika koji pomažu u radu ovog centra. U centru za azilante se može smestiti oko 70 osoba.

Štaviše, Nacionalna komisija za izbeglice (NKI) kao drugostepeni organ, se sastoji od sedam članova koji pomažu sistem azila razmatrajući žalbe na odluke prvog stepena.

Od osnivanja novog sistema za azil na Kosovu 2010. godine postignut je značajan progres u pogledu uspostavljanja potrebnih mehanizama, struktura i postupaka za rad sa tražiocima azila na Kosovu broj kojih se povećava (31 osoba je tražila azil 2009 godine, dok je 2010. ovaj broj povećao na 271 osobu, a u prvoj polovini 2011. godine azil je tražilo 147 lica)<sup>328</sup>. Institucije su obučene za prijem i obradu zahteva, kao i za smeštaj tražioca azila. Pravni okvir je na snazi i uspostavljeni su potrebni postupci. Kosovske vlasti su preduzele mere za podizanje svesti o pravima i obavezama tražioca azila.

#### 5.5.5. Zaključci

Kosovo tražiocima azila i ilegalnim emigrantima predstavlja tranzit zemlju, oni pretežno dolaze kroz Makedoniju i nastavljaju put ka EU. To je i razlog što je većina odluka o zahtevima za azil negativna (tražilac azila je već napustio Kosovo). Do sada nema nijednog stranca ili tražioca azila kojem je data privremena zaštita, pa iz tog razloga nije izdata nijedna lična karta ili putni dokument od strane ODAM-a.

Nedostatak informacija o poreklu tražioca azila i nedostatak identifikacionih dokumenata predstavljaju prepreku za udaljenje tražioca azila kojima je zahtev za međunarodnu zaštitu odbijen.<sup>329</sup> Formalni operativni postupak za udaljenje tražioca azila kojima je zahtev odbijen se treba usvojiti. Baza podataka, funkcionalizacija koje se očekuje krajem 2012 godine, će poboljšati vezu između Odeljenja za državljanstvo, azil i migraciju i Policije odgovorne za prvo ispitivanje, a ista će sastojati integrisane podatke svih institucija uključenih u pitanja azila.

Prijem i smeštaj tražioca azila se poboljšao otvaranjem Centra za azilante u Maguri, u kojem se može smestiti 70 lica. Azilanti u centru mogu dobiti smeštaj, tri obroka, odeću, higijenski paket, itd. Međutim, pružanje zdravstvene nege i otvaranje ambulante u centru, kao što je predviđeno važećim zakonima, i dalje ostaje problem.

Nepostojanje odgovarajućeg viznog sistema viza ne pomaže sve veći priliv emigranata, pretežno iz severne Afrike i Azije koji koriste Kosovo kao tranzit zemlju za prelazak u

<sup>328</sup> Izveštaj o Progresu 2011 za Kosovo.

<sup>329</sup> Studija izvodljivosti za Kosovo, 2012. godina, s. 30.



Evropsku Uniju. Prema mestu porekla, 71% tražilac azila dolazi iz Azije, a 29% iz Afrike. Najveći broj čine Avganistanci odnosno 35% tražilaca azila na Kosovu.<sup>330</sup> Međutim, 16 maja 2012 godine Vlada Republike Kosovo je donela Odluku o viznom režimu za 86 zemalja. Odluka će početi da se sprovodi jula 2013 godine idoprineće poboljšanju primene politika azila uopšte.

Na kraju, Kosovo je postiglo napredak u politikama readmisije i potpisalo je 18 sporazuma o readmisiji sa državama članicama EU, kao i sa zemljama zapadnog Balkana. Za regulisanje priliva emigranata koji uđu na teritoriju Kosova, sporazumi o readmisiji sa zemljama porekla tražioca azila su veoma bitni. Studija izvodljivosti Evropske komisije za Kosovo, MSA, potvrđuje da „nedostatak sporazuma o readmisiji sa zemljama porekla ili tranzitpredstavlja ozbiljan problem”<sup>331</sup>.

Izazovi:

- Identifikacija tražioca azila, imajući u vidu da većina ne poseduje nikakva dokumenta, čime se postupak verifikacije porekla otežava.
- Nedostatak adekvatne komunikacije sa azilantima tokom intervju procedurema intervjua.
- Korišćenje kosovskog sistema azila za azilante kao tranzitna ruta za prelazak u zemlje EU.
- Nedostatak sporazuma o readmisiji sa zemljama porekla tražioca azila.

---

<sup>330</sup> <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/03/asylum-seekers-serbia-and-kosovo>.

<sup>331</sup> Komunikacija Komisije o studiji izvodljivosti o Sporazumu stabilizacije i pridruživanja između Evropske Komisije i Kosova, oktobar 2012. godine, s. 31.

## 6. Policijska Saradnja i Borba Protiv Organizovanog Kriminala

### 6.1. Opšti Pregled

Borba protiv svih oblika organizovanog kriminala, trgovine ljudima i narkoticima ostaje glavni izazov za Kosovo na njegovom putu ka evropskim integracijama. Takvi izazovi na Kosovu i zapadnom Balkanu u celini povećali su se tokom poslednjih deset godina, zbog okolnosti države u tranziciji, što je čini pogodnom za porast organizovanog kriminala. Međutim, da bi postigao napredak u procesu pridruživanja, Kosovo treba da preduzme neke mere u skladu sa kriterijumima EU.

### 6.2. Policijska Saradnja

Ovaj deo će raspravljati o reformi uopšte, povezane sa policijom u celini, a posebno međunarodnoj policijskoj saradnji. U početku će biti elaborisani uslovi i definicije koje se se odnose na policijsku saradnju.

Međunarodna policijska saradnja znači različite radnje preduzete od strane policijskih organa, koje su potrebne za obavljanje policijskih dužnosti. Svrha policijske saradnje je razmena informacija o počiniteljima kaznenih dela i, razmena iskustava, novih metoda istraživanja, edukacija, razmena drugih vrsta podataka.

### 6.3. Zakonodavstvo i Standardi Evropske Unije u Oblasti Policijske Saradnje

Evropska Unija stalno promoviše koncept policijske saradnje između zemalja članica, podsticanjem zemalja kandidata, kako bi se poboljšala saradnja sa agencijama za sprovođenje zakona. Takvi naponi su učinjeni stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma i uklanjanjem stubova, gde je 'Evropska unija dala više sredstava za promovisanje policijske saradnje'<sup>332</sup>. Glavni instrument za saradnju je Evropska policijska kancelarija (Europol), dopunjena carinskom saradnjom. Stoga je pravni osnov za uspostavljanje policijske saradnje sa Evropskom unijom, Lisabonski sporazum.<sup>333</sup> Konkretno, u okviru sektora slobode, bezbednosti i pravde, cilj policijske i pravosudne saradnje u krivičnim slučajevima je da obezbedi visok nivo bezbednosti za građane EU za sprečavanje i borbu protiv kriminala, rasizma i ksenofobije (Poglavlje I, IV i V).<sup>334</sup> U praksi, uglavnom bavi se teškim oblicima kriminala (organizovani kriminal, trgovina narkoticima, trgovina ljudima) i terorističkih aktivnosti. Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima ima ovaj oblik:

- Saradnja između državnih policijskih snaga;

<sup>332</sup> Andreas-Renatus Hartmann, Mart 2011, policijska saradnje. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_4.12.7.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.12.7.pdf)

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> Glossary - Police and judicial cooperation in criminal matters. Available online at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/police\\_judicial\\_cooperation\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/police_judicial_cooperation_en.htm).

- Saradnja države carinske službe;
- Saradnja između državnih pravosudnih organa.

Saradnja u okviru Poglavlja V obuhvata usklađivanje pravila o krivičnim stvarima u državama članicama i razvoj mehanizama za međusobnog priznavanja presuda i sudskih odluka u krivičnim stvarima. U početku, Glava VI Ugovora o Evropskoj Uniji sadrži odredbe koje uspostavljaju saradnju u pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Međutim, Ugovor iz Amsterdama je smanjio broj pitanja iz glave VI ih prenosi na deo Ugovora o Osnivanju Evropske zajednice (prvi stub), posebno poglavlje IV, " Vize, azil, imigraciju i druge politike sto se odnose na slobodno kretanje lica". Odredba za pravosudne saradnje u krivičnim stvarima ostalo je u Poglavlju VI Ugovora o EU (treći stub). Na ovaj način su ova poglavlja uspostavila pravni osnov za područje slobode, bezbednosti i pravde. Sa lliminisanjem trećog stuba, Lisbonski sporazum regrupira ove odredbe u Ugovoru za Funkcionisanju Evropske Unije u poglavlju V: "područja slobode, bezbednosti i pravde".<sup>335</sup>

#### 6.4. Saradnja Izmedju Agencija za Sprovođenje Zakona

Saradnja između organa za sprovođenje zakona na Kosovu, je definisana definisana sa Krivičnog Zakonika i Zakonika o Krivičnom Postupku. Osim toga, član 6. Zakona o Policiji tvrdi da Kosovska Policija primeni naredbe i uputstva izdata od strane pravno nadležnog javnog tužioca ili sudije.<sup>336</sup>Saradnja između kosovskih policijskih uprava je uglavnom regulisana i usklađena od strane administrativnog uputstva, smernice i načela rada i standardne operativne procedure.

Što se tiče saradnje između Policije i drugih agencija za sprovođenje zakona, Policija Kosova je potpisala nekoliko sporazuma o saradnji, kao sa: Agenciju Protiv Korupcije, Centralnu Banku Kosova, Carina Kosova, Agencija za Imovinu, Sudski Savjet, Državni Tužilac, Agencija za Privatizaciju i Kosovska Popravna Služba.<sup>337</sup>U cilju poboljšanja razmene informacija između kosovske policije i Jedinice za finansijske istrage, Memorandum o saradnji je potpisan između dva tela. U praksi, Kosovska Policija saraduje na dnevnoj bazi sa sudijama i tužiocima da izda određene slučajeve. Isto tako, visoki zvaničnici Kosovske Policije održavaju redovne mesečne sastanke sa tužiocima i sudijama.

Kosovska Carina kao Agencija za sprovođenje zakona je uspostavila saradnju sa Kosovsku Policiju. U tom smislu, u cilju jačanja saradnje između dve agencije su razvili tri standardnih operativnih procedura, kao što su SOP-a za Nacionalne Zajedničkog centra za graničnu kontrolu, SOP za zajedničko korišćenje opreme, i SOP za zajedničke

<sup>335</sup> Ibid.

<sup>336</sup> Zakon 04/L-76 o Kosovo Policije: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Police.pdf>.

<sup>337</sup> Kosovski odgovori na upitnik za pripremu studiju izvodljivosti za Sporazum o Stabilizaciji i Pridruživanju. Dostupno na: [www.mei-ks.net](http://www.mei-ks.net).

aktivnosti.<sup>338</sup>Što se tiče saradnje u oblasti upravljanja granicom i kontrolom, Kosovska Granična Policija blisko saraduje sa svim agencijama koje se bave i rade sa svim odeljenjima u okviru Kosovske Policije.<sup>339</sup>

Saradnja sa međunarodno vojno prisustvo je određen Ustavom Republike Kosova, odnosno članom 153 Ustava.Ovaj član propisuje da međunarodno vojno prisustvo ima mandat i ovlašćenja definisani u relevantnim međunarodnim instrumentima, uključujući Rezolucije 1244 UN-a i Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa Kosova.Posle proglašenja nezavisnosti institucije Republike Kosova primili su međunarodno civilno prisustvo koje će nadgledati Ahtisarijevog plana i Misiju Evropske Unije za vladavinu prava.<sup>340</sup>

U toku su naponi da koordiniraju aktivnosti u oblasti vladavine prava. Vlada Kosova, EULEX i Kancelarije Evropske Unije osnovali su Odbor Zajedničkog vladavinu prava za strateške saradnje na zajedničke napore za reforme u širem polju vladavine prava u Kosovo.<sup>341</sup>Zajednički odbor za vladavinu prava je osnovana i ko-predsedava Zamenik Premijera i šef Misije EULEKS-a, i obuhvata glave različitih komponenti EULEKS-a, kao i ministri iz raznih ministarstava , kao što su Ministarstvo Pravde, Ministarstvo Unutrašnjih Poslova i Ministarstvo Financije.<sup>342</sup>Odbor obezbeđuje visok nivo nadzora napretka i koordinaciju sprovođenja zajedničkih napora da se reformiše sektoru vladavine prava. Ove reforme su zasnovane na pristupu EULEX programa za mentorstvo, nadgledanje i savete od EULEX osoblja i proces stabilizacije i pridruživanja.

Takođe,KP je dozvolio pristup EULEX na informacioni sistem policije i sistema za upravljanja granicom.Deljenje takve informacije služi za istraživanje teških krivičnih dela, ali policija i EULEX treba da imaju za cilj da formalizuje razmene informacija i obaveštajnih podataka o krivičnim stvarima u tehničkim aranžmanim.<sup>343</sup>

Predstavnik Kosovske Policije predstavio glavna dostignuća u vezi sa reformom policije u okviru tematskog sastanka o unutrašnjim poslovima. U tom smislu, naglašeno je da je

---

<sup>338</sup> Grupa za pravne i političke studije. 'proces vizne liberalizacije: procena postignuća i izazova', br. 2, Prishtina, Februar, 2013: <http://legalpoliticalstudies.org/download/Policy%20Note%2002%202013.pdf>.

<sup>339</sup> Nacionalna strategija Republike Kosovo za integrisano upravljanje granicom:<http://www.mpb-ks.org/repository/docs/Strategija%20Anglisht.pdf>.

<sup>340</sup> Za više informacija pogledajte na Ustav Republike Kosova i Sveobuhvatnog Predloga za Rešenje Statusa.

<sup>341</sup> Kosovski odgovori na upitnik za pripremu studiju izvodljivosti za Sporazum o Stabilizaciji i Pridruživanju. Dostupno na:[www.mei-ks.net](http://www.mei-ks.net).

<sup>342</sup> Maria Derks dhe Megan Price (2010) 'EU i reforme vladavinu prava na Kosovu'. Netherlands Institute for International relations, Clingendal. [http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110106\\_CRU\\_publication\\_mderks.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110106_CRU_publication_mderks.pdf).

<sup>343</sup> Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

Kosovska Policija je napravila značajan napredak u izgradnji kapaciteta, jačanje saradnje i koordinacije i u međunarodnu saradnju. U cilju povećanja kapaciteta i poboljšanja uslova Kosovske Policije, tokom ovog razgovora je ocenjeno bolji informacioni sistem i podatke KP integraciju podataka u Policiju. Takođe, od velikog značaja je uspostavljanje zajedničkog centra za integrisano upravljanje granicom.

## 6.5. Regionalna i Međunarodna Policijska Saradnja

Kosovska Vlada je uspostavila brojne inicijative za povećanje regionalne saradnje, sa posebnim naglaskom na saradnji sa zemljama u okruženju u graničnim pitanjima kontrole. Granična Policija je aktivno saradivala sa Albanijom, Makedonijom, Crnom Gorom za izgradnju zajedničkih centara za obaveštavanje i razvoj operativne saradnje kroz zajedničke patrolezemaljske granice između država. Tokom leta Albanija i Kosovo funkcionise kao jednu tačku na prelazu Vrbnica granice i vlade dve zemlje već imaju planove da se operacionalizuje sve tačke na osnovu međusobno zajedničke granice. Policija Kosova je takođe podržao regionalne saradnje u oblasti sprovođenja zakona i radila je sa vladama Bugarske, Turske u granica-pravnim pitanjima.

Kao deo napora da se proširi saradnju sa drugim zemljama u regionu i šire, od posebnog je značaja da postoji plodna saradnja i koordinacija sa ciljem sprovođenja zakona između različitih zemalja, a posebno onih u Balkanskom regionu, gde pojedine zemlje suočavaju sa velikim poteškoćama u pogledu vladavine prava. Organizovani kriminal i korupcija su i dalje jedan od najvećih problema ovih zemalja, uključujući i Kosovo, a samim tim, u cilju borbe protiv ove pojave, neophodno je da koordinira postupke agencije za vladavinu prava svih zemalja u cilju da se postigne veći uspeh u tom pogledu.<sup>344</sup>

Sa odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova, Vlada Kosova je na svojoj drugoj sednici održanoj 2 marta 2011 godine, usvojila odluku o osnivanju jedinice za međunarodnu saradnju u sprovođenju zakona (ILCEU) koja će funkcionisati kao deo Kosovske Policije.<sup>345</sup> Ova jedinica kao u ostalim zemljama Zapadnog Balkana, ima za cilj da olakša strateške i operativne saradnje sa organima za sprovođenje zakona susednih zemalja i Evropske Unije. U okviru Policije, ova jedinica ima pristup svim lokalnim bazama podataka.<sup>346</sup>

Primarni cilj ove jedinice je koordinacija aktivnosti između agencija za sprovođenje zakon, kao deo borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma. Osim toga, sa ciljem

<sup>344</sup> Kancelarija za Publikacije Evropskog Parlamenta, "Nove tendencije u širenju organizovanog kriminala u zemljama Balkana". Generalni Direktorat za Unutrašnje Politike, Brisel, Jun 2012: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdoenload.html?languageDocument=EN&file=75711>.

<sup>345</sup> Odluke Sastanka Vlade, 2 mart 2011 - [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Vendimet\\_e\\_mbledhjes\\_se\\_dyte\\_te\\_Qeverise\\_2011.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Vendimet_e_mbledhjes_se_dyte_te_Qeverise_2011.pdf).

<sup>346</sup> 346 Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

koordiniranja međunarodne saradnje u ovoj jedinici, očekuje se da će se potpisati sporazum o saradnji koji će potpisati MUP, MP (Ministarstvo Pravde), MF (Ministarstvo Finansija) i Državno Tužilaštvo.<sup>347</sup>

Cilj sporazuma o saradnji je da se funkcionalizuje jedinica za međunarodnu saradnju za sprovođenje zakona i da se spreče i istražuju zločine koje su kažnjiva po službenoj dužnosti. Jedinica će koordinirati aktivnosti u okviru međunarodne saradnje, razmena informacija na operativnom nivou između država, preko sigurnih kanala komunikacije. Prema sporazumu, Jedinica će biti operativan kako bi se optimalno povećanje međunarodne saradnje, koordiniraju razmenu podataka na međunarodnom nivou i unapređenje postojećih poslovnih procesa.<sup>348</sup>

Saradnja u oblasti sprovođenja zakona sa susednim zemljama je poboljšana tokom 2012. Kosovo ima jake veze sa Albanijom, kao i niži nivo sa Makedonijom, u saradnji policije, carine i granične saradnje, uključujući i zajedničke patrole, razmenu informacija i redovne sastanke.<sup>349</sup> Kosovo je već ima sporazum o carinskoj saradnji sa Crnom Gorom, a policija ima sporazum o saradnji sa Hrvatskom.

Kosovo je postignao sporazum u oblasti policijske saradnje sa Austrijom, Švedskom, Hrvatskom, Albaniju i Makedoniju. Takođe, je potpisao ugovor za borbu protiv trgovine ljudima sa Francuskom i Makedonijom. Bezbednosni sporazum sa Nemačkom i Sporazum o borbi protiv ilegalne migracije u Mađarskoj. Takođe, postoji sporazum o carinskoj saradnji sa deset zemalja.<sup>350</sup>

Strateški i operativni saradnje u oblasti sprovođenja zakona sa zemljama u regionu i zemalja članica EU takođe radi neformalno. Policijska saradnja sa Albanijom i Makedonijom je moćan, a odnosi sa Srbijom, kroz olakšicama od strane Evropske Unije i Bosne i Hercegovine su poboljšanje. Takođe, u cilju jačanja saradnje sa zemljama članica Evropske Unije u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i drugih oblika kriminala, Kosovo planira da pošalje policijski ataše u nekoliko zemalja Evropske Unije.<sup>351</sup>

Što se tiče međunarodne saradnje, postoji veliki broj sporazuma o saradnji sa različitim zemljama. ILECU je uspostavio dobru osnovu saradnje sa drugim zemljama i međun-

<sup>347</sup> GAP Monitor-Monitoring odlukama vlade: <http://www.gapmonitor.org/?id=5>.

<sup>348</sup> Memorandum o saradnji za Jedinicu za međunarodnu saradnju u sprovođenju zakona: <http://www.psh-ks.net/repository/docs/ILECU.pdf>.

<sup>349</sup> Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>

<sup>350</sup> Ove zemlje su: Bugarska, Češka, Nemačka, Irska, Švedska, Velika Britanija, Švajcarska, Kanada, SAD i Saudijske Arabije.

<sup>351</sup> Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

arodnim institucijama. Uprkos potpisivanje nekoliko sporazuma o saradnji sa pojedinim zemljama, nedostatak direktne komunikacije sa Interpolom i Europolom vidi se kao prepreka KP u borbi protiv različitih oblika kriminala. Kosovo saraduje preko UNMIK-a sa INTERPOL-om, kao i da koristi bazu podataka EASF ili drugom osnovu podataka koji koristi INTERPOL-a. Što se tiče EUROPOL-a, Kosovo saraduje sa institucijom preko Misije EU za vladavinu zakona misije, i koriste kontakte sa zemljama članicama da razmenjuju informacije sa EUROPOL-om. FRONTEX je takođe još jedna važna organizacija sa kojima Kosovska Policija je uložila napore da saraduju preko EULEX-a. Sa SELEC-om, Policija Kosova je organizovao nekoliko sastanaka, gde i Kosovska Carina koji je izrazila interesovanje.

Poseban izazov o međunarodnoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala je uspostavljanje sistema zaštite svedoka i dopuna zakona, sudstva ili harmonizaciju i usklađivanje Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. Glavna prepreka u borbi protiv organizovanog kriminala, odnosno saradnja sa drugim zemljama je istraga Kosovskim zakonima ne predviđa kontrolisanu isporuku i prikriivenih istražnih mjera. Takođe, Zakon o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima ne predviđa zajedničke istrage, a uprkos činjenici da su principi saradnje regulisana međunarodnim konvencijama i EU zakonodavstvo treba da bude usklađivanje i usklađenost sa njima.

## **6.6. Borba Protiv Organizovanog Kriminala i Terorizma**

Vlade i akademija koriste različite definicije terorizma i organizovanog kriminala. S druge strane "ne-državni akteri" imaju tendencije da se definiše ove pojave koje uglavnom vode do istog značenja kao avion otmice, uzimanje haraqa, otmica, pljačka banke, pranje novca i kontrabanda sa narkoticima. Osim toga, Poglavlje 22 Koda Sjedinjenih Država, član 2656f (d) definiše terorizam kao "s predumišljajem nasilja, politički motivisani i posvećeni neborbene trajektom iz različitih nacionalnih grupa ili agenata da se sakrije, obično su dizajniran da privuče određenu publiku".<sup>352</sup> Obično, razlika između njih se vrši pozivanjem na njihove rezultate, a kriminalci koji traže profite politički motivisanih terorista i posebno nastoje da oslabe pravilo. Problem je u tome što u mnogim slučajevima razlika između političke razloge od političke moći.<sup>353</sup>

### **6.6.1. Evropsko zakonodavstvo i prakse u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala**

U cilju borbe protiv terorizma, a po prvi put u istoriji, države članice su dostigli jedan harmonizovani definiciju opštih i u vezi sa terorizmom, kada je usvojila Okvirnu odluku o ovom predmetu 13 juna 2002. Okvirna odluka o terorizmu definiše svrhu akta. Originalnost teksta je inherentna na činjenicu da u budućnosti glavni politički cilj predstavlja

<sup>352</sup> U.S. Department of State, Kancelarija Koordinatora za Protiv-teroriza, Izvještaj o Terorizmu, April 30, 2007. <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>.

<sup>353</sup> Wardlaw, Grant (1988). 'Veze između ilegalne droge, trgovine ljudima i terorizma'. Conflict Quarterly, [journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/download/14808/15877](http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/download/14808/15877).

osnovni kriterijum za razlikovanje teroristički akt obična krivična dela. Međutim, u okviru odluke, ograničava broj krivičnih dela kao što su otmice, uzimanje talaca, borbeni avioni ili korišćenje oružja i eksploziva.<sup>354</sup>

Organizovani kriminal predstavlja pretnju evropskim građanima, firmama, državnim institucijama i privrede u celini. EU stalno prilagođava svoj odgovor na rastuću kompleksnost situacije. To se ogleda u razvoju specijalizovanih agencija EU, kao što su Europol, Eurojust i CEPOL. Evropska unija je izradila strategije i zakonodavstva u borbi protiv organizovanog kriminala. U ovom kontekstu, EU je razvila takozvani "administrativni pristup", koji se najbolje može opisati kao kombinacija sredstva na administrativnom nivou, kako bi se sprečilo da se infiltriraju organizovanog kriminala javnog sektora, privrede ili delove državne uprave. Sprečavanje takvih infiltracije je jednako važna kao i borba protiv organizovanog kriminala putem sistema krivičnog pravosuđa.

Nakon napada u Madridu 2004, Evropska Unija ulaže značajne napore za jačanje svih aspekata borbi protiv terorizma, uključujući finansiranje terorističkih napada i terorističkih mreža. Evropska Komisija je donela posebne mere za borbu protiv finansiranja terorizma: za poboljšanje saradnje u razmeni informacija, povećavaju mogućnost praćenja finansijskih transakcija, kao i veća transparentnost pravnih lica.<sup>355</sup>

Druge mere EU za borbu protiv terorizma i njegovog finansiranja uključuju dopis Komisije za Parlament i Savet "Prevenција i borba protiv finansiranja terorizma preko poboljšane koordinacije na nacionalnom nivou i veću transparentnost neprofitnog sektora".<sup>356</sup> Ova dopis ima za cilj da reši probleme između nacionalnog nivoa i koordinacionih struktura koje se bave ovom borbu (razna ministarstva, organi i drugim zainteresovanim stranama). Ona takođe pruža smernice i pravila o slabosti neprofitnog sektora u finansiranje terorizma i drugih krivičnih zloupotrebe.

U kontekstu politike EU protiv terorizma je ušla i strategija protiv terorizma 2005, koji obavezuje Uniju u borbi protiv terorizma na globalnom nivou uz poštovanje ljudskih prava i omogućava da njeni građani žive u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Napravljen je oko četiri baze: prevencija, zaštita, krivično gonjenje i odgovor. Ova strategija definiše terorizam kao pretnja za sve zemlje i svih naroda. Ova strategija definiše terorizam kao pretnja za sve zemlje i svih naroda. To predstavlja ozbiljnu pretnju našoj bezbednosti, sa vrednostima naših demokratskih društava i prava i slobode naših građana, bez razlike, posebno kroz ciljne ciljeve nevinih ljudi. Terorizam je kriminalac i opravdati ni pod kojim uslovima.<sup>357</sup>

<sup>354</sup> [http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom\\_in/40\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/40_en.htm).

<sup>355</sup> Borba protiv finansiranja terorizma: razmena informacija, transparentnost i mogućnost praćenja finansijskih transakcija: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/l33254\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33254_en.htm).

<sup>356</sup> [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=620](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=620).

<sup>357</sup> EU strategija za borbu protiv terorizma: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/l33275\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33275_en.htm).



## 6.6.2. Pravni i okvir politika protiv terorizma i organizovanog kriminala

Sprovođenje zakonodavnog okvira za borbu protiv različitih oblika organizovanog kriminala i dalje je značajan izazov. Da bi se ispunile obaveze Kosova u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, mora da pokaže konkretne rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala, kao prioritetnog pitanja. Kosovo takođe treba da nastavi da jača i primenjuje propise, posebno one za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima, droge, njegovih prekursora i trgovine oružjem, Kosovo takođe treba da poboljša pouzdanost svoje statistike<sup>358</sup>.

Vlada Kosova je donela potreban pravni okvir i strategiju za sprečavanje i borbu protiv svih oblika organizovanog kriminala, uključujući i terorizam. Ustav Republike Kosova, poglavlje I, odeljak 7 propisuje da je jedan od glavnih načela ustavnog poretka države načelo vladavine prava<sup>359</sup>. Takođe, je novi Krivični zakon usvojen u aprilu 2012, a stupio na snagu u januaru 2013. Ovaj zakon sadrži provizije za migranata ljudima, trgovine ljudima, proizvodnja i trgovina drogom i narkoticima, organizovanog kriminala, korupcije i trgovine oružjem.<sup>360</sup> Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku, kao i drugi zakoni se odnose na organizovani kriminal i druge kriminalne aktivnosti dublje. Član 274. Krivičnog zakona propisuje sledeće osnovne oblike učestvovanja u organizovanoj kriminalnoj grupi, kao i činjenje teških krivičnih dela kao deo organizovane kriminalne grupe, kao i članovi 109 do 113 Zakona o definisanju terorizma, njegovim oblicima i praćenju/kazne za takve kriminalne aktivnosti.<sup>361</sup>

Član 213. Zakona o krivičnom postupku predviđa privremeno zadržavanje osobe osumnjičene za terorizam ili organizirani kriminal, član 257 ovog zakonika predviđa procedure za mere tajnog i tehničkog nadzora i istrage u slučajevima podržavanja terorizma ili organizovanog kriminala.<sup>362</sup> Kosovo je, 2012 godine donelo Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Ovaj zakon predviđa mere, nadležne organe i postupke za otkrivanje i sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Ovaj zakon je ispunjen i kao takav je odobren od strane Skupštine 11. februara 2013 sa brojem 04 / L - 178.

S druge strane, u 11. februara 2013 od strane Skupštine je odobren zakon za proširenih ovlašćenja za oduzimanje imovine stečene kriminalom brojem 04/L-140. Ovaj zakon obezbeđuje poboljšane ovlašćenja za zaplenu imovine stečene lica koja su počinila krivično delo, kada postupcima utvrđenim u krivičnom postupku nisu dovoljne.

Sa pomoć od Evropske unije i Saveta Evrope Vlada je sastavila promene u zakonu da se suoče sa pitanjima u četiri oblasti: nacionalna procena rizika, okvir kažnja-

<sup>358</sup> Evropska komisija, Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu i Savetu, o studiji o izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Unije i Kosova. Brisel, 10 Oktobar 2012. s. 8.

<sup>359</sup> Ustav Republike Kosova.

<sup>360</sup> Krivični zakon.

<sup>361</sup> Zakon o krivičnom postupku.

<sup>362</sup> Ibid.

vanje, sankcije za nepoštovanje propisa i saradnje. Ove promene traže da se revidira definicija zakona u skladu sa preporukama Radnu Finansijsku Task-forcu, ojačati operativnu nezavisnost JFO i usavršite odredbe za razmenu informacija, prijavljivanje sumnjivih transakcija, nadzornih odgovornosti, sankcija i kazina.<sup>363</sup> Što se tiče strateškog okvira, Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju i akcioni plan protiv organizovanog kriminala, što odslikava trenutno stanje i budući izazovi. Postoje i drugi slični dokumenti koji se odobravaju strateški nedavno, sa ciljem da se poveća ključne strateške akcije i politike u cilju borbe protiv različitih oblika organizovanog kriminala, uključujući i terorizam.

### 6.6.3. Institucionalni Okvir

Saopštenje Komisije za Parlament i Savet o Izveštaju za vize liberalizaciju, potvrđuje napore Kosovskih vlasti "u stvaranju zakonodavnog i institucionalnog okvira za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije". Pored toga, u izveštaju se ističe da je saradnja između policije, carine i tužilaca u istrazi i krivičnom gonjenju takvih krivičnih dela treba da bude dodatno poboljšana. Saradnja između policije i tužilaca treba unaprediti kako bi se obezbedilo povećanje broja krivičnih gonjenja nakon istrage i da se obezbedi proaktivni pristup u borbi protiv teških krivičnih dela u skladu sa strategijom i akcionom planu za zasnovan na obaveštajnim.<sup>364</sup> Izveštaj Komisije takođe navodi da je "istražni kapaciteti policije je pogodna, alicarina kapacitet bi trebalo da bude poboljšana. "Saradnja između tužilaštva i finansijska obaveštajna služba (FOS) treba poboljšati da bi proaktivan pristup da pokrene istragu o nezakonito stečenih sredstava. Funkcionisanje FOS-a i njena saradnja sa policijom je poboljšana u 2012. Temelji novog programa za zaštitu svedoka su bačeni u 2012, ali značajne budžetske obaveze i izgradnji kapaciteta će biti potrebno u ovoj oblasti.<sup>365</sup>

Policijske kapaciteti su se postavili uz pomoć raznih donatora, koji su donirali više veliki broj mobilnih uređaja za očitavanje biometrijskih podataka kao deo identifikacije poznatih osumnjičenih za terorizam, pojedinci koji olakšavaju terorističkih aktivnosti i stranci koji izazivaju zabrinutost zbog terorizma. Uz korišćenje ovih uređaja Kosovska granična policija je sada u mogućnosti da proveriti otiske prstiju, boja očiju, i slika lica pojedinaca koji su odbili ulazak na prištinskom aerodromu ili na granici Kosova, uhapšeni zbog pokušaja ilegalnog ulaska ili izlaska iz Kosova koji krše carinski postupak, odnosno podneti zahtev za azil ili imigracione beneficije.

Direkcija protiv Terorizma je funkcionalan, ali je nastavio da razvija svoje kapacitete da se izvodili funkcije tokom njegovog mandata. U 2011, Direkcija protiv terorizma usmerena je na operacije prikupljanja obaveštajnih podataka i ima dobre odnose i odnose

<sup>363</sup> Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

<sup>364</sup> Ibid.

<sup>365</sup> Ibid.

razmene informacija sa regionalnim partnerima i Vlade Sjedinjenih Američkih Država. Bilo je dobra koordinacija između DPT i drugih odeljenja u okviru KP, uključujući Granicnu Policiju, i drugih vladinih agencija, kao što je Carina Kosova i Kosovska Obaveštajne Agencija. Dvadeset policajaca radu u DPT od 2011. Članovi ovog Departamenta su učestvovali u brojnim programima obuke koje finansira SAD, Organizacija za Bezbednost i Saradnju u Evropi i Evropskim Partnerima.

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je 2010, a uvedena je u 2011. Finansijska obaveštajna centar (FIC) je postupao u okviru UNMIK-a bila prepravljena i preimenovana u finansijska obaveštajna jedinica (FOS), avlada je postigla napredak u prenošenju nadležnosti na nove agencije. Načinu izveštavanja transakcije iznad 10.000 evra (12.400 dolara), za sumnjive transakcije, strukturisanih transakcija (transakcija ispod izveštavanja tekućih napora da se izbegne zahteve za izveštavanje) i većina zahtevima finansijske akcije task-forsesprovode. Kosovo se i dalje radi na tome da u potpunosti implementira uslove Task-force.<sup>366</sup>

Kapacitet Jedinice za Finansijske Istrage se pobolsao kroz tehničku pomoć od raznih donatora, uglavnom od strane Trezora Sjedinjenih Država, tehničku pomoć za privredni kriminal. Tehnička pomoć se pruža u pogledu unapređenja kapaciteta JFI u finansijskom prikupljanja podataka i analize i identifikacije sumnje na pranje novca i finansiranje terorizma, poboljšanje kapaciteta Direkcije protiv privredni kriminal i korupciju u Kosovsku policiju u istrazi i gonjenje pranja novca i drugih ekonomskih zločina, povećati sposobnost Odeljenja za praćenje kockanje i moguće sprečavanje pranja novca kroz kazina i drugih prostorija kockanje, razvojem sposobnosti Poreske uprave da promovišu poštovanje Zakon povećanjem kapaciteta za identifikovanje i gonjenje krivičnih dela koja se odnose na poreze, kao i podizanje kapaciteta Kosovske carine da se identifikuju i otkrivanje krijumčarenja novca u rasutom stanju.<sup>367</sup>

Borba protiv organizovanog kriminala uopšte je stalni izazov za institucije. U tom smislu, istakao tematski sastanak je naveo napredak u institucionalne, pravne i strateske reformae za borbu protiv organizovanog kriminala. Napredak je naveden sa nacrtom strategije bazirana na obavestenjeje i nacrt izveštaja SOCTA koji će omogućiti procenu rizika i oblika organizovanog kriminala. Unapređen sistem informacione tehnologije, odnosno proširenje mreže preko optičkih vlakana i digitalnih radio- komunikacionog sistema se diskutovalo kao važnih projekata za jačanje Kosovske Policije. U okviru toga, izgradnja integrisanih podataka i uspostavljanje sistema za upravljanje dokaza je smatran kao dalji značajan napredak. Što se tiče zaštite svedoka, odgovornosti su prebačene sa UNMIK-a u 2012 kod Kosovske institucije, ali još nije potpisan Administrativno Uputstvo od strane Ministarstva Finansija.

<sup>366</sup> US Department of State - Poglavlje 2. Izveštaji za Evropu i Evroaziju, Pregled, Kancelarija Koordinatora za protiv terorizam:<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195543.htm>.

<sup>367</sup> Za više informacija o pranju novca i finansijskog kriminala, vidite Izveštaj Međunarodne strategije za kontrolu narkotika, zapremina 2, Pranje novca i finansijskog kriminala:<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>.

## 6.7. Trgovina ljudima

Izveštaji različitih međunarodnih organizacija ili izveštaji Američke Vlade kada je u pitanju trgovina ljudima se odnosi na Kosovo kao izvor, odredište i verovatno će biti čak i tranzit za žene i decu izložene trgovini ljudima za potrebe seksualne eksploatacije i dece koji prolaze obaveznu milostinju.<sup>368</sup>Trend trgovine ženama radi seksualne eksploatacije u Evropsku Uniju se nastavlja. Trgovina decom radi prinudnog prosjačenja i omogućavanje ilegalne migracije, često pomoću falsifikovanih dokumenata.<sup>369</sup>Većina žrtava trgovine ljudima koji su seksualno iskorišćene na Kosovu su građani ženskog pola na Kosovu. Deca sa Kosova i susednih zemalja koja su prinuđena na prosjačenje, iskorišćavaju se na Kosovu. Većina stranih žrtava koje su prisiljene na prostituciju su mlade žene iz istočne Evrope, uključujući Moldaviju, Albaniju, Poljsku i Srbiju. Žene i deca sa Kosova su podvrgnuta prinudnoj prostituciji, neželjenim brakovima i prisilnom radu širom Evrope.Kosovska policija je izvestila da trgovci ljudima sve manje seksualno iskorišćavaju žrtve trgovine ljudima u barovima i kaficima, već sve više u privatnim kućama.<sup>370</sup>

Vladini naponi za sprečavanje trgovine ljudima i dalje su vrlo jaki, i obuhvataju apele zasnovane na široj javnosti i u medijima, koncentrisani su na mlade i koordinaciju na mnogim nivoima vlasti. Međutim, međunarodne organizacije su primetile da su sudstvo i tužilaštvo još uvijek loše opremljeni za procesuiranje slučajeva trgovine ljudima, što je rezultiralo lošim odgovornostima za počinitelje trgovine ljudima. Uprkos nekim izveštajima učešća državnih službenika u trgovinu, nijedan vladin službenik nije osuđen za to. Konačno, trebalo bi sprovesti neke zaštitne mere protiv trgovine ljudima, uključujući i otvorena skloništa, dobro finansiranu podršku socijalnim uslugama, i mogućnosti sanacije i dugoročne rehabilitacije žrtava trgovine ljudima.<sup>371</sup>

Treba učiniti snažnije napore da se nastavi osuda i kažnjavanje počinitelja trgovine ljudima, uključujući i službenike uključene u trgovinu ljudima; obezbediti posebnu obuku o krijumčarenju za tužioce i sudije; osigurati da se socijalna zaštita za žrtve trgovine ljudima u potpunosti finansira; sprovesti nacionalnu strategiju i plan za suzbijanje trgovine ljudima za period 2011-2014; dovesti do porasta istraga krivičnih dela prisilnog rada, povećati otkrivanje i zaštitu za žrtve prisilnog prosjačenja na Kosovu kako bi se osigurati da sve žrtve trgovinenapuštajuskloništa bez pratnje, i po svojoj volji; finasirati mere za ispravno finansirane opštinske službe za socijalnu pomoć za žrtve trgovine; nastaviti ocenu programa za sprečavanje trgovine ljudima kako bi se osigurala njihova delotvornos; osigurati da se migranti koji nemaju dokumenta kontrolišu zbog mogućnosti

<sup>368</sup> Narativ: Kancelarija za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima, Izvestaj Trgovina Ljudima 2012:<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192367.htm>.

<sup>369</sup> 369 Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

<sup>370</sup> Narativ: Kancelarija za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima, Izvestaj Trgovina Ljudima 2012:<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192367.htm>.

<sup>371</sup> Ibid.

da postanu potencijalne žrtve trgovine ljudima; poboljšati postupak naknade za žrtve trgovine ljudima kako bi se omogućio lakši pristup na naknadu; zajednički podaci o trgovini i sprovođenje zakona o polovima I trgovini sa ciljem rada; i nastaviti kampanje podizanja svesti javnosti, uključujući kampanje o opasnostima prinudnog rada.

### 6.7.1. Zakonodavstvo i institucionalni okvir

U 2011, Vlada je poboljšala svoju borbu protiv trgovine ljudima, usprkos vrlo velikom broju slučajeva u toku, pred sudovima i problemima sa procesuiranjem službenikauključenih u trgovinu ljudima.

Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima je u toku . Novi Krivični zakonik sadrži odredbe o trgovini ljudima i kontrabandu sa migranata. Kosovo je zabranilo sve oblike trgovine ljudima članom 137. i 139. Krivičnog zakona a predviđa maksimalnu kaznu od 12 godina zatvora. Ove kazne su vrlo ozbiljne i mogu se uporediti sa kaznama propisanim za druga teška krivična dela poput silovanja. Se povećale kazne za trgovinu decom. Novi zakon protiv trgovine ljudima je razvijen od strane Vlade, a očekuje se da bude usvojen do sredine 2013.<sup>372</sup> Strategija i akcioni plan protiv trgovine ljudima usvojen. Međutim, postoji potreba da se poveća napore u borbi protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije olakšice, uključujući izradu novog zakona o trgovini ljudima.<sup>373</sup>

Uprava za restrukturiranje protiv trgovine ljudima na Kosovu je nastavila služiti kao specijalizovana agencija za sprovođenje zakona protiv trgovine ljudima, pružajući dodatnu stručnost u istragama o trgovini ljudima, iako Odeljenju nedostaje adekvatna opremljenost. Kosovska vlada je uložila napore da privuče policijske službenike, etničke Srbe za borbu protiv trgovine ljudima kako bi ojačala policiju protiv trgovine ljudima i imala je nekog uspeha, ali taj proces je otežan političkim tenzijama.

Strategjia Kombëtare Kundër Trafikimit, përveç MPB-së përcakton një gamë të gjerë të institucioneve përgjegjëse që duhet të koordinojnë veprimet e tyre në lidhje me trafikimin e qenieve njerëzore. Lufta kundër trafikimit të qenieve njerëzore nuk duhet të shihet vetëm si përgjegjësi e Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe strukturat e saj. Në këtë aspekt, hartimi i strategjisë është bazuar në një sistem gjithëpërfshirës pjesëmarrëse që përfshin institucionet qendrore, shoqërinë civile, lokale dhe ndërkombëtare organizatave joqeveritare që punojnë në Kosovë, si dhe partnerët ndërkombëtarë. Struktura institucionale për zhvillimin e strategjisë përbëhet nga: i) Koordinatori Kombëtar Anti-Trafikim, Sekretariati, dhe grupe punuese (parandalimi, mbrojtja, Ndjekja dhe dënimi, dhe

<sup>372</sup> Zakon Br. 03/L-002 o dopuni i izmeni Krivičnog zakona. [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L-002\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L-002_en.pdf).

<sup>373</sup> Evropska Komisija, Izveštaj Komisije za Parlament i Savet o napretku Kosova u ispunjavanju uslova za liberalizaciju viznog režima, Brisel, Februar 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0066:FIN:EN:PDF>.

grupi i fëmijëve).<sup>374</sup>

Raporti i Departamentit të Shtetit i viti 2012 për Trafikimin e Qenieve njerëzore i referohen veprimeve të shumta të ndërmarra nga Policia e Kosovës në lidhje me hetimet e kryera, megjithatë ajo thekson grumbullim e madh të rasteve brenda Gjyqësorit. Sipas këtij raporti, në vitin 2011, organet kanë filluar ndjekjen e 70 kryerësve të dyshuar në 22 raste të reja; në vitin 2010 ishin 81 kryerës në 28 raste të reja. Prokuroria nuk ka raportuar se sa prej këtyre rasteve ishin për trafikim seksual apo trafikim për punë. Megjithatë nuk ka raporte se saprej këtyre rasteve kanë qenë trafikimi seksi apo trafikimin e punës.<sup>375</sup>

Međutim, OEBS je izrazio zabrinutost u vezi sa kvalitetom istraga i procesuiranja trgovine ljudima, uz napomenu da sproveditelji zakona na Kosovu često ne primenjuju pravilno zakon u odnosu na činjenice utvrđene u mogućim slučajevima trgovine ljudima. U izveštaju se zaključuje da sudije ponekad osuđuju optužene zbog optužbi za trgovinu “uslovno” I kada je kazna za trgovinu imala podršku u dokazima. Sudije i tužioc, navodi se nisu osposobljeni za procesuiranje slučajeva trgovine ljudima.<sup>376</sup>

Kosovo je uspostavilo dobru osnovu saradnje sa stranim vladama u borbi protiv trgovine ljudima, a u 2011 je učestvovao u 16 međunarodnih istraga trgovine ljudima.<sup>377</sup> Direkcija za istragu trgovine ljudima u drugoj polovini 2012 je pokrenut protiv 40 slučajeva trgovine ljudima, a 38 od njih su obrađeni u tužilaštvu. U ovom slučaju su 42 identifikovanih/oko 101 žrtava su se pomogli i 16 je vraćeno u svoje zemlje i 16 drugih reintegriše u svojim porodicama.<sup>378</sup>

## 6.7.2. Zaštita žrtava trgovine ljudima

Kosovska vlada je nastavila napore da se zaštite žrtve trgovine ljudima, primenom zvanične smernice za identifikovanje žrtava trgovine ljudima. Vlada je implementirala “minimalne standarde zaštite žrtava trgovine ljudima” i “standardnih operativnih procedura” koji definiše obaveze državnih službenika i nevladinih organizacija za zaštitu i postupanje sa žrtvama trgovine ljudima. Ove smernice postavu standarde za istrage i krivičnog gonjenja koje su koncentrisane u žrtve, kao što su obezbeđivanje advokata za svaku žrtvu koja se donosi u policijskim stanicama. Prema NVO i međunarodnih vladinih organizacija, proces upućivanja Vlade se obično sledi. Nevladine organizacije

<sup>374</sup> Nacionalna strategija i akcioni plan protiv trgovine ljudima 2011-2014: <http://www.mpb-ks.org/repository/docs/TQNJAnglisht.pdf>.

<sup>375</sup> Narativ: Kancelarija za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima, Izvestaj Trgovina Ljudima 2012: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192367.htm>.

<sup>376</sup> Organizacija za Bezbednost i Saradnju u Evropi - Definisane i kažnjavanje krivičnog dela trgovine ljudima: <http://www.osce.org/kosovo/83831>.

<sup>377</sup> Narativ: Kancelarija za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima, Izvestaj Trgovina Ljudima 2012: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192367.htm>.

<sup>378</sup> Izvestaj Kosovske Policije za 2012, [http://www.kosovopolice.com/repository/docs/ANNUAL\\_REPORT\\_2012.pdf](http://www.kosovopolice.com/repository/docs/ANNUAL_REPORT_2012.pdf).

su primetili da su deca koja su identifikovana kao žrtve trgovine ljudima tretira pošteno od strane vlasti. Međutim, deca uključena u dobrotvorne svrhe nisu prevashodno identifikovane kao žrtve trgovine ljudima. Zvaničnici Kosovske vlade su naglasili da su problemi sa identifikacije dece uključene u dobrotvorne svrhe kao žrtve suočavanja sa činjenicom da dobrotvorna nije definisano kao krivično delo trgovine ljudima, bi predloženi revizijama za Krivičnog zakona poboljšati ovu definiciju.

Kosovska vlada je podržala devet sigurnih kuća koje imaju natkrivena žrtve trgovine ljudima, uključujući poseban smeštaj za žrtve, što je od velike sigurnosti i upravlja od strane vlade, a zatim i specijalizovani domovi za decu i rehabilitacije utočište posvećeno dugoročne žrtve trafikinga. Kroz ovih skloništa, Vlada je obezbedila zaštita, kao što su stanovanje, zdravstvena zaštita, odeća, savetovanje, pravna pomoć i pomoć u obrazovanju.

Sa izuzetkom jednog skloništa, u svim ostalim skloništa žrtve trgovine ljudima smeštani ne mogu ostaviti bez nadzora. Skloništa nisu su zbrinjavali muškom žrtve trgovine ljudima, ali je vlada izradila plan za novi sklonište u 2013, za koju se očekuje da pruži sklonište za žrtve trgovine ljudima i ljudi sa invaliditetom. Vlada je finansirala 50 odsto svih direktnih usluga svim žrtvama trgovine ljudima u svim skloništima, ali ne i za sve operativne troškove sigurnih kuća koje vode nevladine organizacije. Kosovska policija identifikovala 39 žrtava, a 29 od njih su poslani u skloništa. Vlada je identifikovala isti broj žrtava u 2009. U 2011, Vlada je obezbedila \$ 153,000 za pomoć žrtvama trgovine ljudima, što je manje od sume od \$ 216,234 koja je data da se pomogne žrtvama u 2010. Nakon prenosa odgovornosti za socijalni rad na poslovima u okviru opštinskih vlasti nije imala dovoljno kapaciteta socijalni rad za podršku žrtvama i zastupnicima žrtava kancelarije nemaju dovoljno sredstava .

Kosovska vlada je nastavila da obezbede poreske olakšice za firme koje pružaju mogućnosti za zapošljavanje za žrtve trgovine ljudima, iako ne postoji nijedan zaposleni u 2011. Iako je Zakon o krivičnom postupku predviđa za kompenzaciju žrtava, koji u teoriji može da kompenzuje žrtve trgovine ljudima, ona se ne finansira uopšte, niti bilo upravnik imenovan za upravljanje tim fondom. Slično tome, iako je Zakon o krivičnom postupku omogućava zaplenu imovine, ovaj mehanizam se retko koristi. Uprkos vladina studija koja identifikuje oko 100 dece uključene u dobrotvorne svrhe, Vlada je identifikovala vrlo je mali broj dece podložniji žrtvama trgovine ljudima. Vlada Kosova je učestvovala u radnim grupama koje predvodi NVO da razgovaraju slučajeve dece u riziku, uključujući i decu koji su uključeni u dobrotvorne svrhe.

### 6.7.3. Prevencija

Kosovska Vlada ove godine je pokazala snažne napore na sprečavanju trgovine ljudima, uspostavljanjem hotline za borbu protiv trgovine ljudima i nastavlja niz kreativnih kampanja za podizanje javne svijesti. Vlada je, u saradnji sa OEBS-om uspostavila liniju za borbu protiv trgovine ljudima i nasilja u porodici još od oktobra 2011. Od početka ove inicijative, telefonski operateri su primili oko 80 telefonskih poziva od ljudi koji traže informacije o ljudima i nasilju u porodici i koji traže uputstva za moguće slučajeve trgovine i nasilja u porodici. U septembru i oktobru 2011 godine, Vlada je organizovala jednomesečnu intenzivnu kampanju protiv trgovine ljudima, sa spotovima na televiziji i radiu, umetnička i literarna takmičenja mladih u vezi sa borbom protiv trgovine ljudima, kampanje u školama, i placate. U proleće 2011, Ministarstvo Obrazovanja, Nauke i Tehnologije u školama na Kosovu nastavlja svoj program za građanskog obrazovanja protiv trgovine ljudima pod nazivom "Veštine za život (veštine za život)". U avgustu 2011, Vlada je donela akcioni plan protiv trgovine ljudima za 2011-2014. Vlada je na izradi ovog plana sarađivala sa nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama. Međuvladina radna grupa Vlade Kosova sastala se na mesečnom nivou kako bi koordinirala napore vlade u borbi protiv trgovine ljudima, radom podgrupa koje obuhvataju prevenciju, zaštitu, progon i trgovinu decom, i redovno se sastaje. Kosovska vlada je izvestila da je pokušala smanjiti potražnju za komercijalnim seksualnim radnjama, hapšenjem klijenata prostitucije.

## 6.8. Borba Protiv Droge

### 6.8.1. Trenutno Stanje

U ovom delu ovog dokumenta će se raspravljati oblasti borbe protiv droge, trenutno stanje, pravni i politički okvir i mere koje Kosovo preduzima u oblasti prevencije korišćenja droga.

Kazne za posedovanje, upotrebu ili trgovinu ilegalnim narkoticima na Kosovu su teške, a osuđeni počinitelji mogu očekivati duge zatvorske kazne i skupe globe. Kosovska policija nastavlja da hapsi ljude koji poseduju velike količine marihuane (do 85kg) i, retko, čak i heroin. Zapadni stručnjaci smatraju Kosovo "u prvom redu tranzitnom zemljom za droge iz Avganistana do destinacija u Evropi." Konfiskovanje velikih količina u pošiljkama verovatno pokazuju aktivnosti organizovanog kriminala, ali nema dokaza o narko-terorizmu.<sup>379</sup>

Do 2010, ne postoji nijedna državna gruba procena o broju zavisnik na Kosovu. Prema mišljenju lokalnih stručnjaka, broj korisnika heroina procenjuje se na između 3000-5000 ljudi (2010, Bahri Shala iz jedinice za borbu protiv trgovine opojnih droga KP i dr. Shaban Mecinaj sa psihijatrijske klinike u UKC). Nedostatak pouzdanih podataka

<sup>379</sup> Departmant Sedinjenih Američkih Država, Biro za Diplomatsku Bezbednost, Izveštaj o kriminalu i bezbednosti na Kosovu 2012.



je rezultat poteškoća u koordinaciji i interakcije između svih relevantnih aktera, a kao posledica nedovoljne stručnosti u primeni procene broja zavisnika.

Broj koji se najčešće povezuje sa brojem ljudi koji koriste droge je između 10 000 i 15 000 korisnika droga na Kosovu, a smatra se da je njih oko 4000-5000 korisnika heroina. Neke publikacije (Stejt Department SAD-a 2009) i izveštaji ističu brojku od 3000-5000 intravenskih korisnika droga. Međutim, za vrememisije za procenu EMCDDA nije bilo moguće proveriti te brojke jer nema jedinstvene metodologije za takve procene.<sup>380</sup>

Studija procene i brz odgovor 2008 (Brisson, Arenliu i Platais, 2009) pokazala je da je među intravenskim korisnicima droga (IDU) u dobi od 19 do 49 godina, 85% muškaraca i 15% žene. Postotak ispitanika koji su uzimali lekove tokom poslednja tri meseca bio je 98%, dok je 85% izjavilo da si ubrizgava droge ili nešto drugo tokom poslednja tri meseca. Od ispitanika koji su prijavili ubrizgavanje, starosni uzrast prvog ubrizgavanja je 14 godina. U proseku, PDI ispitanika počela je ubrizgavati drogu barem jednom nedeljno u dobi od 21 godine (dob je bila od 15-38 godine starosti).

Manje od polovine (47%) PDI bili su na program lečenja ili odvikavanje od droge. Iz ove grupe, 94% ispitanika je u Prištini. Od primljenog lečenja, najčešći tretmani uključuju detoksikaciju metadonom (18%), detoksifikaciju drugim lekovima (21%), i stambenu rehabilitaciju (34%).

Iako postoje mnogi subjekti koji imaju informacije o lekovima, ne postoji sveobuhvatna studija koja će pokazati odgovarajuću pravi opseg problema droga.

Na državnoj razini, ne postoje studije ili istraživanja o upotrebi droga u ukupnoj populaciji. U 2008, sproveden je broj istraživanja, svako koristeći različite uzorke merenja i ciljanja različitih starosnih grupa (uglavnom mladi i lica bez zaštite i / ili sa rizikom), primenom različitih metoda.

U 2008, Studija za procenu i brz odgovor (SPO) među mladim ljudima, intravenskim korisnicima droga i zatvorenici je sprovedena u saradnji sa kosovskom kancelarijom Svetske zdravstvene organizacije (WHO), Dečjeg Fonda Ujedinjenih Nacija ( UNICEF) i Fonda Ujedinjenih Nacija za stanovništvo (UNFPA) (Brisson, Arenliu i Platais, 2009). Merenje je izvršeno na uzorku od 1302 ispitanika starosti od 15-24 godina. Upotreba kanabisa je bila češća kod mladih muškaraca (5,5%) nego kod mladih žena (2,2%), i kod osoba u dobi od 20 do 24 godina u odnosu na one ispod 18 godina (1,7%). Većina mladih ljudi rekla je da su počeli koristiti marihuanu u dobi od 17, bez značajne razlike među spolovima. Korišćenje ekstazija prijavljeno je za 0,6% mladih ispitanika, dok je upotrebu heroina i amfetamini (ili drugih oblika doppinga) prijavilo 0,4% ispitanika. Oko 0,2% mladih ljudi prijavilo je da su probali kokain. Oko 2,6% ispitanika prijavilo je korišćenje lekova uzetih kako je prepisao doktor, i da su ih dobili protivzakonito, kao Trodon, Tramal, Bensedin, Fortral, Valeron i metadon/ Heptanon. Oni su priznali da su počeli da

<sup>380</sup> Godisnji Izveštaj EMCDDA za 2010.

uzimaju te lekove u dobi od 13 do 20 godina, čime je prosečna dob za početak uzimanja tih lekova 17 godina.

Do 2010 godine, Kosovo nije sprovelo nikakvu studiju Evropske škole u odnosu na projekat istraživanja upotrebe alkohola i drugih droga (ESPAD). Međutim, Kosovo od 2011 učestvuje u prikupljanju podataka za ESPAD o obimu upotrebe droga među učenicima uzrasta od 15-16 godina.

### 6.8.2. Pravni i Strateški Okvir

Kosovska Nacionalna strategija protiv droga i Akcioni plan usvojeni 2009, određuje kao prioritet prevenciju droga kao deo aktivnosti za smanjenje potražnje droga. Strategija promovise negu i rehabilitaciju zavisnika, prevenciju droga i eksperimentisanje s drogama; rane intervencije kako bi se smanjile posledice upotrebe droga i društvene posledice, i pristup lečenju, rehabilitacija i reintegracija u društvo. Strategija predviđa preventivne intervencije usmerene na određene grupe, predškolske i školske ustanove, porodicu i društvo u celini.

Kao nova država, Kosovo naporno nastoji da uklopiti međunarodne norme u svoje zakone o borbi protiv droga (sve tri konvencije Ujedinjenih nacija o drogama).

U 2008, Skupština je donela Zakon o opojnim drogama, psihotropnim supstancama i prokursorima (Službeni glasnik, zakon br. 02/L-128.2008). Upotreba, posedovanje, proizvodnja i promet narkotika smatra se krivičnim delom prema Krivičnom zakonu Kosova. Ta dela se procesuiraju na osnovu članova 229, 230, 231 i 274 Krivičnog zakona. Svaka osoba koju je policija privela zbog posedovanja, upotrebe, proizvodnje i prometa opojnih droga smatra se osumnjičenim ili počiniocem krivičnog dela. Takav počinitelj je registrovan u bazi podataka Kosovske policije (informacioni sistem policije Kosova - KPI), što ukazuje na broj počinitelja odgovornih za pojedina dela.

Neodovoljen izvoz i uvoz supstanci proglašanih za opasne, narkotika ili psihotropnih supstanci je kažnjiv kaznom zatvora u trajanju od tri do 10 godina, u skladu s članom 229. Za nedovoljen uzgoj, proizvodnju, preradu, vađenje ili pripremu supstanci koje su proglašene kao opasne, kao opojne droge ili psihotropne supstance, u svrhu prodaje, odnosno distribucije, propisana je novčana kazna i zatvorske kazne od 1 do 10 godina. Neovlašćena primena opojnih droga, psihotropnih supstanci i sličnih supstanci, i omogućavanje njihove isporuke ili njihiva upotreba u suprotnosti sa zakonom, zbog dužnosti, kažnjivo je kaznom zatvora od šest meseci do pet godina, u skladu sa članom 231. Za krivična dela organizovanog kriminala predviđena je novčana kazna u iznosu do 500 000 evra i zatvorska kazna od 7 do 20 godina, u skladu sa članom 274.

Krivični zakon Kosova takođe definiše određene vrste istrage koje se mogu preduzeti, a tužiocu je dozvoljeno da koristi razna istražne mere, od tajnih mera koje pomažu u otkrivanju krivičnih dela u vezi sa trgovinom narkoticima.

Odluka br. 10/44 Vlade Kosova od 11 juna 2008 daje Ministarstvu unutrašnjih poslova mandate koordinatora za izradu strategije i akcionog plana protiv trgovine narkoticima u Republici Kosova. U Ministarstvu unutrašnjih poslova osnovana je radna grupa i radne podgrupe za izradu strategije protiv trgovine narkoticima. Radna grupa i radne podgrupe sastavljene su od predstavnika različitih sektora. Te grupe uključuju predstavnike Misije Evropske unije za vladavinu prava (EULEX), Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i druga evropska tela. Tehnička pomoć pružana je od strane programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).

Nacionalna strategija za borbu protiv trgovine narkoticima i akcioni plan Kosova 2009-2012 usvojen je u junu 2009, i dostavljen je sveobuhvatan dokument koji obuhvata smanjenje potražnje i ponude opojnih droga. Oni su bili izrađeni u bliskoj saradnji sa svim javnim institucijama uključenim u borbu protiv droge, uključujući nevladine organizacije, te uz konsultacije sa stručnjacima koji rade za međunarodne organizacije na Kosovu. Glavni akteri su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, carina, Ministarstvo prosvete, druga državna tela i organizacije civilnog društva.

### 6.8.3. Institucionalni Okvir

Nacionalnom Zavodu za javno zdravlje Kosova kojije glavni organ koji prema članu 32. Stav 32.3 Zakona o opojnim drogama, psihotropnim supstancama i prekursorima (Zakon br. 02/L-128) je povereno sprovođenje i širenje zdravstvenog vaspitanja i obrazovanja za prevenciju droga i posledicama njihove upotrebe.

Institucionalni mehanizam predviđa uloge i koordinaciju aktivnosti Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu pravde, Ministarstvo privrede i finansija, Ministarstvu obrazovanja, znanosti i tehnologije, Ministarstvu kulture, omladine i sporta, Ministarstvu rada i socijalne zaštite, Ministarstvu trgovine i industrije, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvu zaštite životne sredine i prostorno planiranje i drugih institucija koje su odgovorne i koje igraju ulogu u prevenciji i borbi protiv trgovine narkotika i zloupotrebu prekursora. Ovaj mehanizam predvodi Nacionalni koordinator (zamjenik ministra unutarnjih poslova), koji je dužnost preuzeo 2009 godine. Mandate nacionalnog koordinatora je da koordinira, prati i izveštava o sprovođenju politike, aktivnosti i aktivnosti koje se odnose na narkotike. Ovaj mehanizam takođe uključuje i sekretarijat, koji je novo telo zaduženo za prikupljanje podataka i saznanja iz drugih institucija, kako bi se analizirali i ocenili podaci i informacije, kao i priprema analitičkih izveštaja Nacionalnog koordinatora. Sekretarijat se nalazi u političkoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova i ima odgovornu osobu za izradu tromesečnih izveštaja o sprovođenju Akcionog plana.

Do sada, većina aktivnosti se bazirala na opsežnim intervencijama spontanih osoba ili pojedinaca, u saradnji sa školama a nedavno, takođe i sa nevladinim organizacijama i kosovskom policijom. U školi, nastava se održava u skladu sa odredbama školskog plana i programa, a lokalne i međunarodne nevladine organizacije takođe su dobile prostor za sprovođenje njihovih aktivnosti, po potrebi, kroz projekte koje se finansiraju,

prvenstveno od strane stranih donatora. Na ovaj način, grupa za zdravstveno obrazovanje je realizovala niz aktivnosti zdravstvenog vaspitanja u vezi sa drogama u školama po kućama pre 1999, uz podršku fondacije SOROS. Tokom 2003, organizacija 'Medico Del Mundo', u saradnji sa Nacionalnim zavodom za javno zdravlje, program je sproveden širom Kosova, a koji je uglavnom zasnivao na programu prihvaćene tehnike kolega-kolega. UNICEF je takođe obezbedio šablon za lekove u njihovom zajedničkom projektu sa Ministarstvom obrazovanja, nauke i tehnologije, pod nazivom "Veštine za život (veština za život)".

NVO 'Labirint (Labyrinth)', je NVO koja je radila uglavnom na lečenju i smanjenju štete, u saradnji sa NVO i drugim mladima koji igraju aktivnu ulogu u prevenciji narkomanije u školama i u društvu, u okviru vannastavnih aktivnosti.

Direkcija za istragu trgovine narkoticima je služba koja deluje u sastavu Kosovske policije (stub istrage), tačnije u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Direktor predstavlja državno telo koje je zaduženo za prikupljanje i analizu podataka i informacija, i izdavanja državne statistike o kaznama za narkotike i trgovinu narkotika. U tom kontekstu, Kosovska policija, carina i granična policija su zaduženi za sprovođenje zakona o narkoticima, a dužni su da navedenom odeljenju a borbu protiv droge proslede sve informacije u slučajevima hapšenja i zaplene narkotika. Svake godine, "Centralna jedinica za istragu narkotika '(CJIN), koja je pododeljenje ' Direkcije za organizovani kriminal '(DOK) Kosovske policije, objavljuje godišnji izveštaj na albanskom i engleskom jeziku. Glavni cilj CJIN je otkrivanje i istraga krivičnih dela povezanih s drogom, i borba protiv svih oblika organizovanog kriminala na Kosovu, uključujući i narkotike. Podatke o hapšenjima i zapleni droge dostavljaju regionalne jedinice za istragu o narkoticima (RJIN), koje se nalaze u šest najvećih gradova na Kosovu (Prištini, Gnjilanu, Mitrovici, Peći, Prizrenu i Ferizaj).

Gore navedeni izveštaj je podeljen na dva glavna dela: deo posvećen hapešenjua i zaplena. Godine 2008, na primer, izvješće navodi 203 slučaja koji se bave narkoticima. Ovi slučajevi se bave posedovanjem narkotika, ilegalnom trgovinom i uzgojem opojnih droga (EMCDDA, 2010).

Kosovo je jedna od glavnih ruta za krijumčarenje narkotika sa istoka (preko susednih zemalja pa do odredišta na zapadu) već dugi niz godina, a to je dovelo i do povećanja broja zavisnika, pogoršavajući situaciju sa kojom se Kosovo suočava, pogotovo nakon 1999.

Kao posledica događaja koji su se dogodili u zemljama Zapadnog Balkana, kakav je raspada bivše Jugoslavije i ratovi na ovom području i na samom Kosovu, primećujemo promene koje vode do drugih problema sa drogom na Kosovu, koji nije bio poznat u prošlosti, i to ima veze sa povećanjem napora za proizvodnju droga posebno onih koji se mogu uzgajati kao poljoprivredni proizvodi, poput korena kanabisa.

#### 6.8.4. Izazovi

Kapacitet KP za borbu protiv kriminala sa ilegalnim drogama je bio predmet pažljivog razmatranja od strane EULEX-a u 2009. To je rezultiralo otkrićem nedostatka sveobuhvatne strategije za rešavanje krivičnih dela u vezi sa ilegalnim drogama: Potrebno je da KP razvije integrisaniji pristup rešavanju problema, poboljša rešavanje predmeta, i koordinira protok informacija u okviru direkcije za organizovani kriminal KP sa regionalnim jedinicama za istragu o narkoticima (RJIN). Takođe je istaknuto loša koordinacija sa drugim akterima kao što su granična policija i carina Kosova (CK): Granična policija i carina Kosova su institucije za borbu protiv ilegalnih aktivnosti zbog svoje uloge u kontroli granice i na Kosovim graničnim prelazima, i na sprečavanju zabrane trgovine. Stoga, saradnja i koordinacija jesu ključ za jačanje kontrole nad ilegalnim aktivnostima koje utiču na javno zdravlje i bezbednost na Kosovu.

Na sastanku sa članovima okruglog stola na temu unutrašnjih poslova izjavilo se da je cilj sprečavanje i lečenje ovog fenomena, usvajanje zakona o drogama je pomogao u otvaranju legalnih kanala za lečenje od droge zavisnih lica. U cilju pružanja pomoći za lica zavisna od narkotika rad na izgradnju institucionalnih kapaciteta, kao i da se poveća učešće nevladinog sektora i obezbedi veću podršku i koordinaciju u kontekstu socijalne pomoći, zaštite, medicinska rehabilitacija i reintegracija. Policija u saradnji sa Ministarstvom Zdravlja trebalo bi da razvije program podizanja svesti u školama o opasnostima korišćenja droga. U lečenju zavisnika od droge od maja 2013 godine će se primenjivati metadonski programu. Takođe, trebalo bi da bude povećana pažnja na promet droga i prekursora i spisak osnovnih lekova treba preispitati i posmatrati nemogućnost zloupotrebe.

#### 6.9. Trgovina Oružjem

Program aktivnosti Ujedinjenih Nacija za iskorenjivanje nezakonite proizvodnje i prometa malog i lakog naoružanja u svim njegovim aspektima naglašava da "Ilegalni promet" označava uvoz, izvoz, nabavka, prodaja, isporuku ili prenos kretanja oružja, delova i njegove komponente i municija iz ili preko teritorije jedne države u drugu državu, a koga država ne odobri u skladu sa uslovima iz ovog Protokola, ili ako oružje nije obeležen u skladu sa članom 8. ovog protokola.<sup>381</sup> Kao takva, ova definicija izričito ne pominje nelegalno posedovanje oružja.

Kosovo od 2008 i ima strategiju i akcioni plan za kontrolu i prikupljanje malokalibarskog naoružanja, realizuju i redovno ažurira. Ažurirana verzija Strategije je usvojila Vlada u januaru 2013. Strategija se odnosi na prekograničnu kontrolu, pravni i regulatorni okvir, uništenju malog i lakog naoružanja, upravljanje zalihama, razvoj kapaciteta, razvoj bezbednije zajednice, monitoring i evaluaciju i vezu sa ocene sektora bezbednosti.

<sup>381</sup> Program akcije za sprečavanje, borbu protiv i zaustavljanje nelegalne trgovine malokalibarskim i lakim naoružanjem u svim njegovim aspektima: <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>.

U okviru sekcija za kontrolu prekograničnih oružje su integrisani sistem analize rizika i procena izveštaja ograniči opasnost od organizovanog kriminala. Pored toga, strategija uspostavlja jasne linije za procedure za izdavanje dozvola za uvoz, privremeni izvoz, uključujući i krajnje korisnike potvrde, verifikacija, i verifikaciju distribucije pre i posle isporuke. Sve oružje uvezena iz 2012 su navedeni kao uvoze i da pravilno označeni u skladu sa međunarodnim standardima. Postoji bliska saradnja između Ministarstva unutrašnjih poslova i Kosovske Carine.

### 6.9.1. Pravni Okvir

Nezakonite trgovine malim oružjem, predstavlja krivično delo u Krivičnom zakoniku, član 372 i snosikaznu i do 7.500 evra i/ili zatvorom od 1 do 8 godina. Ostali zakoni koji se odnose na lakog i malokalibarskog su:

- Zakon o prometu strateške robe;
- Zakon o oružje (postoji saglasnost od strane EU u 2009 u Izveštaju o Napretku, naglašavajući sledeće "u Septembru, Kosova je usvojila Zakon o Oružje. Ovaj Zakon je usklađen sa zakonodavstvom EU. Sadrži odredbe i adekvatnu kaznu. U januaru 2009, Ministarstvo Unutrašnjih Poslova je usvojila nekoliko administrativna upustva za malokalibarsko oružje'.
- Zakon o vatrenom oružju, municiji i prateće opreme za ovlašćene institucije državne bezbednosti.

### 6.9.2. Upravljanje informacijama

Software za registracija malokalibarske oružje je funkcionalan i povezuje Ministarstvo unutrašnjih poslava sa policijskih stanicama. Ovaj softwer prati proces rada Zakona o Oružje i može da obezbedi funkcionisanje dobijanje uvoz na poslednji pravnog vlasnika/do zgubljene ili ukradene ili uništene/deaktivirana. Dalje sadrži sve informacije o pravnim vlasnici oružja (pravna i fizička lica), uvoz, tranzit i upravljanje zalihama, strelišta, radionice za popravke i centara za obuku.

Javne kampanje realizovane su tokom jula i avgusta, a u decembru se fokusiralo na sprečavanju incidenata tokom proslave, a tokom ovog perioda operacije se sprovode od strane Kosovske Policije. Rezultati za 2012 u odnosu na 2011 godinu su sledeći (period jul - avgust)

Prikupljanje oružja na Kosovu dešava svakodnevno i sprovodi na sledeći način: konfiskirano (2011:1396-2012:1581, što znači porast od 13 % u odnosu na region, prema izveštajima UNPoA : 2011).

Uništenje lakog i malokalibarskog oružja na osnovu Zakona o Oružje i SOP Kosovske Policije. Uništenje se vrši na redovnoj osnovi, a na osnovu odluke sudova da se uništi oružje koje su dokazi u sudskim predmetima. Kosovo ima i sprovodi standarde za upravljanje rezervi.

Obuka za inspektore i policiju je u toku nekoliko godina. Pristup do poslednje tačke otkrivanje kontakata (što znači traganje od proizvođača do poslednjeg vlasnika, odnosno prijemnika gde se koristi u zločinu ili izbeći) je postavljen i razvoj nove baze podataka za praćenje i planiranje ili obuka personela. Monitoring se vrši preko Sekretarijata i/ili nacionalnog koordinatora. Kvantitativne analize od strane Odeljenja za javnu bezbednost kroz izradu godišnjih izveštaja, uvoz i izvoz oružja na oružje i izveštaj o analizi oružja zločina.

Što se tiče kontrole oružje, na okruglom stolu na temu unutrašnjih poslova izjavilo se da pravni i institucionalni osnov postoji u ovoj oblasti, i da Kosovo ima najveći broj konfiskiranog oružja u regionu. Međutim, glavni problem leži u činjenici da nedostatak izveštavanja koordinira između MUP i KP. Zakon o oružje je imao odobrenje od 2009 EU izveštaju o napretku, naglašavajući sledeće "u Septembru, Kosova je usvojila Zakon o Oružje. Ovaj Zakon je usklađen sa zakonodavstvom EU. Sadrži odredbe i adekvatnu kaznu. U januaru 2009, Ministarstvo Unutrašnjih Poslova je usvojila nekoliko administrativna upustva za malokalibarsko oružje'.

## 6.10. Zaključci

Izazovi identifikovani su sledeći:

- Uspostaviti direktan pristup u INTERPOL i EUROPOL, i članstvo u ovim organizacijama;
- Završetak procesa promocije i unapređenja u okviru Kosovske Policije;
- Sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala;
- Uspostaviti sistem za zaštitu svedoka ,finalizacija pravnog okvira i procena troškove za zaštitu svedoka;
- Sprovoditi zakone o pravosuđu;
- Najveći broj konfiskiranih oružja u regionu , ali nedostaje dobra koordinaciju izveštavanja između MUP i KP, odnosno ovlastiti Odeljenje za javnu bezbednost u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova;
- U procesu je razvoj baze podataka za praćenje oružja;
- Razmatranje zakona o međunarodnoj saradnji u sprovođenju zakona, sa ciljem uključivanja kontrolisane isporuke i tajne istražne mere;
- Sudstvo i tužilaštvo jos ima izazova u gonjenje slučajeva trgovine ljudima, što je dovelo do nedostatka odgovornosti od strane počinitelaca trgovine ljudima;
- Veća podrška zavisnika od narkotika, izgradnji institucionalnih kapaciteta i uključivanje nevladinog sektora;
- Razvoj obrazovnih i svesnim programa u školama da se studenti upoznaju sa opasnostima koje može izazvati upotreba droge.

## 7. Izborni Proces

### 7.1. Opšti Pregled

Ne može se dovoljno naglasiti koliko je važno odgovoriti na nedostatke u domenu izbora na Kosovu pošto su izbori sigurno jedan od tri najvažnija pitanja u javnim poslovima današnjice (pored pregovora sa Srbijom i nezaposlenošću). Ovo nisu samo kriterijumi koje je postavila EU, već su od suštinske važnosti za političke procese koji se odvijaju na Kosovu. Većina političkih subjekata nije prihvatila izborne rezultate izbora održanih 2010. godine a još jedni izbori praćeni prevarama mogli bi dovesti do političkog nasilja na Kosovu.

Prevara na izborima 2010. godine dovela je do procesa reforme. Nažalost, reforma je odložena i na kraju je u potpunosti zablokirana. Iako je ostvaren određeni napredak kada govorimo o tehničkom aspektu održavanja izbornog procesa, isti nije uspeo adekvatno da uredi proces. Promene u izbornom sistemu takođe su naišle na političku blokadu i čekaju na dogovor najviših političkih lidera.

Odbor gaji široko rasprostranjeno verovanje da zakon ne može dalje da uredi izbore. Oni ispravno svaljuju krivicu na političke stranke koje su ih sprovele, i na sudove koji nisu krivično gonili izvršioci. Ali detaljniji zakon mogao bi (a) smanjiti diskrecionu moć izbornih administratora, (b) smanjiti fleksibilnost sudija, (c) urediti pojedinosti oko kojih dolazi do političkih previranja i prevare.

Na Kosovu, izbore sprovode Centralna izborna komisija, OIK i BO-i. CIK je sastavljen od 11 članova, a predsedavajući iste je aktivan sudija imenovan od strane predsednika. Postoji i Izborna komisija za žalbe i molbe koja funkcioniše kao nezavisan organ zadužen za rešavanje žalbi i molbi u vezi sa izborima.

Neke stranke i aktivisti iz građanskog društva izneli su svoju zabrinutost da međunarodna zajednica stavlja stabilnost ispred demokratije, ulivajući onima koji su skloni izbornim prevarama, poverenje da zloupotrebe procesa neće biti razotkrivene od strane međunarodnih aktera koji su prvenstveno okrenuti ka većoj slici.<sup>382</sup> Međutim fokus međunarodne zajednice se polako premešta i nakon što se dijalog sa Srbijom normalizuje, upravljanje, borba protiv korupcije i vladavina prava će postati najvažnije teme i nekažnjavanje neće biti tolerisano.

Sve kosovsko-albanske političke stranke, osim stranke PDK, nisu prihvatile preliminarnu rezultate izbora održanih 12. decembra, tvrdeći da su isti prožeti manipulacijama; nekolicina je čak zatražila da se ceo izborni proces ponovi.<sup>383</sup>

Poslednji izborni bili su najgori do sada i okarakterisani padom u njihovom integritetu.

<sup>382</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 11.

<sup>383</sup> Ibid, s. 8.



Izveštaj o napretku za 2011. godinu zabeležio je da i dalje postoje izazovi kada govorimo o primeni međunarodnih standarda i jednostavnosti postojećeg sistema, kao i kada govorimo o nekažnjivosti izvršilaca prevara na prošlim izborima.

Nedostajala je politička volja da se sprovedu izbori u skladu sa međunarodnim standardima. Ovo je podstaklo javljanje kulture nekažnjivosti koja je vratila Kosovo unazad sa njegovog puta demokratskog razvoja.<sup>384</sup> Glavni razlog izbornih nepravilnosti su političke stranke koje iskrivljuju izborni proces i može se slobodno reći da postoji mala volja među njima kako bi se smanjile povrede.

## **7.2. Pravni Okvir**

Kosovski izbori uređeni su putem nekoliko pravnih akata. Glavni aspekti uređeni su Ustavom.

### **7.2.1. Ustav**

Ustav uređuje najosnovnije aspekte i ne postoji neko veće nezadovoljstvo sadržinom ustava. Međutim, nekoliko aspekata Ustava može proći promene.

Uprkos nemih promena, autor nije dublje zalazio u pitanje izbora predsednika i mogućnosti uvođenja direktnog izbora predsednika Kosova. Razlozi za ovo su dvostruki, (a) ovo nije predmet izborne već ustavne reforme, i (b) politička volja da se uvede direktan izbor predsednika značajno se smanjila pošto Komisija za ustavne reforme nije predložila da se prošire nadležnosti budućih predsednika.

#### **7.2.1.1. Građanska prava**

Član 45 [Pravo na Izbor i Učešće]

1. Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.
2. Glasanje je lično, jednako, slobodno i tajno.
3. Državne institucije podržavaju mogućnosti za učešće svih lica u javne aktivnosti i pravo svakog da na demokratski način utiče na odluke javnih organa.

#### **7.2.1.2. Skupština Kosova**

Postoje dva kontroverzna aspekta člana 64 koji govori o strukturi Skupštine. Neke stranke i međunarodni akteri preferiraju da se liste zatvore, što bi zahtevalo da se promeni Ustav. Takođe, predstavnici zajednica insistiraju da se zadrže rezervisana mesta i da se

<sup>384</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 7.

ista ne preobrate u zagarrantovana mesta predviđena Ahtisaarijevim paketom. Precizno definisanje zagarrantovanih mesta pokazalo se izazovnim.

#### Član 64 [Struktura Skupštine]

1. Skupština ima sto dvadeset (120) poslanika koji su izabrani tajnim glasanjem, na osnovu otvorenih lista. Mesta u Skupštini su podeljena između svih partija, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata, proporcionalno broju važećih glasova dobijenih na izborima za Skupštinu.
2. U sklopu ove podele, dvadeset (20) od od sto dvadeset (120) mesta je zagarrantovano za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu, kao što sledi:

(1) partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su se izjasnili da zastupaju Srpsku zajednicu, imaće ukupan broj mesta u Skupštini, koja su osvojili na otvorenim izborima, sa najmanje deset (10) zagarrantovanih mesta, ukoliko je broj osvojenih mesta manji od deset (10);

(2) partije, koalicije, građanske inicijative i nezavisni kandidati, koji su izjavili da zastupaju ostale zajednice u Skupštini, imaće ukupan broj mesta koja su osvojili na otvorenim izborima, sa minimalnim brojem zagarrantovanih mesta, kao što sledi: zajednica Roma jedno (1) mesto; zajednica Aškalija jedno (1) mesto; zajednica Egipćana jedno (1) mesto; i jedno (1) dodatno mesto će se dodeliti zajednici Roma, Aškalija i Egipćana koja je dobila najviše glasova; zajednici Bošnjaka tri (3) mesta; zajednici Turaka dva (2) mesta i zajednici Goranaca jedno (1) mesto, ako je broj dobijenih glasova svake zajednice manji od broja zagarrantovanih mesta.

#### Član 66 [Izbor i Mandat]

1. Skupština Kosova se bira na mandat od četiri godine, počevši od dana konstitutivnog sastanka, koji se održava u roku od trideset (30) dana od dana službenog objavljivanja rezultata izbora.
2. Redovni izbori za Skupštinu se održavaju najkasnije trideset (30) dana pre isteka mandata, a u slučaju raspuštanja Skupštine ne kasnije od četrdeset pet (45) dana od raspuštanja.
3. Predsednik Republike Kosovo saziva prvu sednicu Skupštine. U slučaju nemogućnosti Predsednika Republike Kosovo da sazove prvu sednicu, Skupština će se sastati bez prisustva Predsednika.
4. Mandat Skupštine Kosova se može produžiti samo u slučaju vanrednog stanja radi uvođenja hitnih mera za zaštitu od agresije ili opasnosti po ustavni red ili javnu bezbednost Republike Kosovo, i samo dok vanredno stanje traje, kao što je i propisano ovim Ustavom.
5. Uslovi, izborna područja i procedure izbora se regulišu zakonom.

### 7.2.1.3. Centralna Izborna Komisija

Istaknut je jedan broj pitanja u vezi sa Centralnom izbornom komisijom (CIK) a jedno od njih zahteva čak i promenu Ustava. Opozicione grupe i građansko društvo zahtevaju da postoji uravnotežen sastav CIK-a, 50% iz reda pozicije i 50% iz opozicije, čime bi trebalo promeniti član 139(4). Ova promena sama po sebi ne podrazumeva smanjenje broja predstavnika zajednica.

Član 139 [Centralna Izborna Komisija]

1. Centralna izborna komisija je stalni nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referenduma, i objavljuje njihove rezultate.
2. Komisija ima jedanaest (11) članova.
3. Predsednika Centralne izborne komisije imenuje Predsednik Republike Kosovo, iz redova sudija Vrhovnog suda i apelacionih sudova.
4. Šest (6) članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa koje su zastupljene u Skupštini, koje nemaju pravo da učestvuju u raspodeli rezervisanih mesta. Ukoliko je u Skupštini zastupljeno manje grupa, najveća grupa ili grupe mogu da imenuju dodatnog člana. Jednog (1) člana imenuju poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagwarantovana mesta za zajednicu kosovskih Srba i tri (3) člana poslanici Skupštine koji zauzimaju rezervisana ili zagwarantovana mesta za druge zajednice koje ne čine većinu na Kosovu.

Član 16.3 Ustava eksplicitno predviđa poštovanje međunarodnog prava. Član 22 garantuje direktnu važnost ključnih akata o ljudskim pravima donetim od strane Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Postoji eksplicitno pozivanje na Univerzalnu deklaraciju UN-a o ljudskim pravima, Međunarodni pakt UN-a o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Okvirnu konvenciju Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Konvenciju UN-a o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvenciju UN-a o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).

Iako Kosovo nije zvaničan potpisnik ovih konvencija, njegovo jednostrano pridržavanje ovih standarda proizilazi iz ustava i trebalo bi da se uzme kao merilo poštovanja istih.

Do avgusta 2012. godine, odredbe Sveobuhvatnog predloga (SP) o rešenju statusa Kosova koje datiraju još od dana 26. marta 2007. godine imale su prednost nad svim drugim zakonskim odredbama na Kosovu. SP više nije na snazi a smatra se da su sve neophodne odredbe već sadržane u Ustavu ili u zakonskom okviru.

Izbori su uređeni Zakonom o opštim izborima, koji je usvojen 5. juna 2008. godine i užurbano izmenjen i dopunjen novembra 2010, samo mesec dana pre održavanja vanrednih opštih izbora u 2010. CIK je postepeno preuzeo veći broj odgovornosti a ovo su bili prvi izbori nakon proglašenja nezavisnosti.

Ostali zakoni uređuju posebne aspekte, kao što su Zakon o opštinskim izborima, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o državljanstvu, Zakon o jezicima i Krivični zakonik. CIK je pored toga doneo 15 izbornih pravila sa ciljem pojašnjavanja primene zakona.

### 7.3. Međunarodne konvencije o ljudskim pravima

Standardi koji se odnose na izbore potiču iz osnovnih ljudskih prava i sloboda. Prvi međunarodni akti koji su zacrtali minimalne standarde ljudskih prava doneti su samo nekoliko godina nakon Drugog svetskog rata, u vidu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Član 21 definiše način na koji Konvencija tretira osnovna izborna prava kao deo ljudskih prava, propisujući:

- (1) Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
- (2) Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
- (3) Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.<sup>385</sup>

Može se protumačiti da ovaj član utvrđuje pet osnovnih načela izborne demokratije: zakonitost, periodičnost, tajnost glasanja i opšte i jednako pravo glasa. Ova gore predviđena načela stupila su na snagu zahvaljujući drugom aktu koji je usvojen skoro dve decenije kasnije, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) pretače na papir ono što je načelno dogovoreno 1945. godine u 'sudske' norme.

Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

- (1) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika;
- (2) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača;
- (3) da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.<sup>386</sup>

U skladu sa tumačenjima, smatra se da je ICCPR dodao još dodatna tri obavezujuća

<sup>385</sup> Ujedinjene nacije. 10. decembar 1948. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Rezolucija Generalne skupštine 217A (III), član 21, stav 3 (u daljem tekstu UDHR).

<sup>386</sup> Ujedinjene nacije. 16. decembar 1966. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Rezolucije Generalne skupštine 2000/200A (XXI), članovi 25.

pravila za ponašanje na izborima: nediskriminaciju, neposredan izbor i slobodu izražavanja.<sup>387</sup>Jedan broj regionalnih organizacija takođe je usvojio slične mehanizme.<sup>388</sup>Pored njihove pravne snage, ova i druga dokumenta diskutovana u ovom izveštaju imaju snažnu političku i moralnu legitimnost. Dok se izveštaj usredsređuje na aspekte koji se direktno nadovezuju na izbore, ova dva dokumenta takođe čvrsto predviđaju pravo na udruživanje i okupljanje.

Važno je naglasiti da se nijedan od problema u kosovskoj izbornoj praksi ne odnosi na povredu osnovnih ljudskih prava. Na najosnovnijem nivou, Kosovo jasno ispunjava kriterijum "biračkog prava koje je opšte, jednako i tajno; i garantuje pravo lica da bira i da bude biran". Kosovo ispunjava izborne standarde iako nije striktno poštovalo vreme u proteklim godinama. Mandat koji je počeo 2002. završio se 2007. i zatim 2010. Kosovo bez sumnje ispunjava sve očigledne i osnovne kriterijume, ali nema uspeha u nekim okriterijama koji kasnije postaju standard.

### 7.3.1. Od Ljudskih Prava do Izbornih Standarda

Gore pomenuta dokumenta bila su maksimum oko koga je međunarodna zajednica bila u stanju da se složi neposredno nakon Drugog svetskog rata i tokom Hladnog rata. Ova osnovna načela predstavljaju suštinu kojom su demokratski izbori uspostavljeni kao ljudsko pravo.

Izbori su prilično nedavno postali sastavni deo međunarodnih demokratskih kriterijuma. Načinjen je pokušaj da se sa nekoliko nezavisnih inicijativa sakupe sva iskustva na jednom mestu, da se kodifikuje dobra praksa i poveže što je moguće veći broj naroda u cilju unapređivanja njihove izborne prakse.

Za razliku od ljudskih prava, međunarodnoj zajednici trebalo je mnogo više vremena da se usaglasa oko smernica za održavanje izbora, političkih stranaka, registracije birača, sprovođenja glasanja i slično. Kraj osamdesetih pokazuje široki broj država se je usaglasio oko ambicioznijih kriterijuma i postepenog uključivanja izbora kao jačeg kriterijuma. Počevši od ranih devedesetih, počela su da se pojavljuju neka pravila a prekretnica je obeležena Dokumentom sa sastanka u Kopenhagenu proizašlim sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a usvojenog 29. juna 1990:

(3) ponovo potvrđuju da demokratija predstavlja neotuđivi elemenat vladavine prava. Priznaju značaj pluralizma kada govorimo o političkim organizacijama.

(5) svečano izjavljuju da se sledeći elementi pravde nalaze među najosnovni-

<sup>387</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 7.

<sup>388</sup> Primeri obuhvataju Američku konvenciju o ljudskim pravima, Afričku povelju o ljudskim i pravima naroda i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

jim potrebnim za potpuno izražavanje dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića:

(5.1) – slobodni izbori koji se održavaju u razumnim razmacima tajnim glasanjem ili ekvivalentnim slobodnim postupcima glasanja, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru njihovih predstavnika;

(5.2) oblik uprave koji je reprezentativan u karakteru kome je izvršna vlast odgovorna izabranom skupštinskom sazivu ili biračkom telu;

(7) Kako bi osigurale da volja naroda služi kao osnova za nadležnost uprave, države potpisnice treba da

(7.2) – omoguće da narod može da glasa za sva mesta u barem jednom domu narodne skupštine;

(7.4) – obezbede da se glasa tajno ili barem podjednako slobodnim postupkom glasanja, i da seglasovi broje i proračunavaju pošteno uz objavljivanje zvaničnih rezultata;

(7.5) – ispoštuju prava građana koji se kandiduju za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez ikakve diskriminacije;

(7.6) – ispoštuju prava pojedinaca i grupa da uspostave, na potpuno slobodan način, svoje političke stranke ili druge političke organizacije i da pruže datim političkim strankama i organizacijama potrebne pravne garancije kako bi im se omogućilo da konkurišu jedan drugom po principu ravnopravnog postupanja pred zakonom i od strane vlasti;

(7.8) – predvide da nikakve pravne ili administrativne prepreke ne ometaju neometan pristup medija na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu;

(7.9) – obezbede da kandidati koji dobiju potreban broj glasova zahtevanih zakonom budu odgovarajuće postavljeni na svoju funkciju i da im bude dozvoljeno da ostanu na istoj sve do isteka njihovog mandata ili do okončanja istog na način propisan zakonom, u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim postupcima.

(8) Države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako domaćih tako i stranih, može unaprediti izborni proces u državama u kojima se održavaju izbori.

(26) Države učesnice priznaju da energična demokratija zavisi od demokratskih vrednosti i praksi kao sastavnog dela nacionalnog života kao i širok raspon demokratskih institucija.

Shodno tome, one će podstaći, omogućiti i, u slučajevima u kojima im se za to pruži prilika, podržati praktična nastojanja za ostvarivanje saradnje i razmenu informacija, ideja i ekspertize jedna sa drugom i direktnim kontaktima i saradnjom između pojedinaca, grupa i organizacija u oblastima koje obuhvataju sledeće (inter alia):

- Ustavno pravo, reformu i razvoj,
- Izorno zakonodavstvo, sprovođenje i posmatranje izbornog procesa,
- Uspostavljanje i upravljanje sudovima i pravnim sistemima,
- Razvoj nepristrasnih i delotvornih javnih službi u kojima su zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovani na sistemu zasluga,
- Primenu zakona,
- Lokalnu upravu i decentralizaciju,
- Razvoj političkih stranaka i njihove uloge u pluralističkim društvima,
- Razvoj drugih oblika slobodnog udruživanja i javnih interesnih grupa,
- Novinarstvo, nezavisne medije i intelektualni i kulturni život,
- Učenje demokratskih vrednosti, institucija i praksi u prosvetnim ustanovama i podsticanje atmosfere slobodnih istraga (lista je skraćena u svrhu ovog izveštaja).

Deklaracija usvojena 1994. godine od strane Međuparlamentarne unije kao Deklaracija o kriterijumima za održavanje slobodnih i pravičnih izbora, dalje definiše obaveze država da održe slobodne i pravične izbore. Ova deklaracija potvrđuje prava birača i navodi obaveze koje države moraju ispuniti kako bi se pobrinule da ne dođe do povrede ovih prava. Iako Kosovo ispunjava većinu gore navedenih kriterijuma, i dalje preovlađuju poteškoće kada govorimo o nekolicini. Standard je da:

“državne vlasti obezbede da se izbori sprovode tako da se izbegnu bilo kakve prevare ili nezakonitosti, da se ispoštuju bezbednost i integritet procesa i da prebrojavanje glasova bude sprovedeno od strane obučenog osoblja, i da sve ovo bude predmet praćenja i/ili nepristrasne provere.”<sup>389</sup>

Na Kosovu, vlasti jedva da uspevaju da obezbede izbore oslobođene prevara, dok je osoblje koje sprovodi izbore loše obučeno, i loše obavešteno te slabo upoznata sa proceduralnim detaljima. Dokumentat dalje predviđa da Svaki birač ima pravo na ravnopravan i delotvoran pristup biračkom mestu kako bi iskoristio svoje pravo glasa. Usled neadekvatnih biračkih spiskova i problema sa adresama, brojnim biračima na Kosovu uskraćeno je ovo pravo.

<sup>389</sup> Međuparlamentarna unija. 1994. Deklaracija o kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4.

## 7.4. Evropske Integracije

Evropski narodi nesumnjivo su glavni pobornici poboljšavanja izbornih praksi širom sveta. Nekoliko evropskih zemalja su je prvo složilo da se izborna prava tretiraju kao regionalno načelo predviđeno članom 3 Prvog protokola Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Isti predviđa:

“Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Upravo evropski narodi insistiraju na daljoj primeni načela usvajanjem gore razmotrene Izjave iz Kopenhagena.

Demokratija je jedan od tri stuba evropskog ustavnog nasleđa, kao i nasleđa Saveta Evrope. Demokratija se ne može zamisliti bez izbora, održanih u skladu sa određenim načelima koja im daju demokratski status.<sup>390</sup>

Poštovanje ovih načela postalo je poznato kao “evropsko izborno nasleđe” kao jedan aspekt evropskog ustavnog nasleđa. Ovo nasleđe sačinjava dva aspekta, prvi, tvrdokorni, koji je sastavljen je od ustavnih načela izbornog prava kao što su opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugo načelo da se istinski demokratski izbori mogu održati samo ukoliko se ispune određeni osnovni uslovi demokratske države, na osnovu vladavine prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog prava i delotvorne proceduralne garancije.<sup>391</sup>

2002. godine, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) je na svojoj 51. sednici usvojila Izborne smernice koje je usvojila Venecijanska komisija.<sup>392</sup> Pet načela u samim temeljima evropskog izbornog nasleđa jesu *opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa*. Štaviše, izbori se moraju održavati u redovnim intervalima.<sup>393</sup> Iako su sva ova načela uopštena, njihova primena dovela je do jednog broja pitanja koji zahtevaju dalje razmatranje.

### 7.4.1. Od Izbornih Prava do Uslovnosti

Pravo na život u predstavničkoj demokratiji je postepeno razvoja jasnog skupa izbornih prava. Nije novina da je održavanje demokratskih izbora postalo uslov za članstvo u

<sup>390</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 12.

<sup>391</sup> Ibid

<sup>392</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, s. 2.

<sup>393</sup> Ibid



različitim međunarodnim i regionalnim organizacijama. Propisno održavanje izbora danas takođe je sagledano kao izvor legitimizacije među vladom u državnoj zajednici.

Kosovo prevazilazi osnovne standarde koje je EU mogla da usaglasila kao jednake zajedničke imenitelje. Neke od ovih obaveza odnose se na prava zajednica, koje Kosovo premašuje svojim zakonodavstvom.

Ukoliko uzmemo kategoriju političkih kriterijuma, izbori potpadaju pod kategoriju Demokracije:

Funkcionalno demokratsko upravljanje zahteva od svih građana u jednoj zemlji da budu u stanju da učestvuju podjednako, u političkom odlučivanju na svakom nivou uprave, od lokalnih opština pa do najvišeg, nacionalnog nivoa. Ovo takođe zahteva održavanje slobodnih izbora tajnim glasanjem, pravo na uspostavljanje političkih stranaka bez uplitanja države, pravedan i slobodan pristup slobodnoj štampi, slobodne sindikalne organizacije, slobodu izražavanja ličnog mišljenja i izvršne nadležnosti ograničene zakonima i koje omogućavaju slobodan pristup sudijama, van izvršne vlasti.

Od zemalja koje teže pristupanju Evropskoj uniji očekuju se čak viši kriterijumi.

Članstvo podrazumeva da je zemlja kandidatkinja postigla stabilnost svojih institucija, koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, poštovanje i zaštitu manjinskih zajednica, postojanje funkcionalne tržišne privrede kao i kapacitet za izlaženje na kraj sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije. Članstvo pretpostavlja sposobnost zemlje kandidatkinje da preuzme obaveze koje idu uz članstvo, a koje podrazumevaju poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Najveća očekivanja o pravilnom održavanju izbora nisu deo formalnih standarda. Međutim, različiti dokumenti se smatraju najboljim praksama i očekivanja specifična za svaku zemlju uslovljavaju da ih države koje teže pristupanju moraju poštovati.

Postoji malo posebnih uputstava i nivo primene se ostavlja tumačenju. EU takođe očekuje da takva „unutrašnja pitanja“ budu rešene kroz pritiske građana i civilnog društva za većim standardima.

Izbori predstavljaju jednu od ključnih prepreka evropskim integracijama. Uzastopni izveštaji o napretku i izjave zvaničnika EU date u nekoliko navrata ističu izazove Kosova i koliko je važno da se na njih i odgovori. Izbori su bili kriterijum za ceo Zapadni Balkan:

Kako bi ispunile svoje obaveze iz procesa SSP-a, zemlje Zapadnog Balkana moraju verodostojno da se angažuju na demokratskim reformama i slobodnim i regularnim izborima.

Neki od preovlađujućih problema koji pogađaju Kosovo, ukazuju na dublje ukorenjene izazove koji su povezani sa prošlim tradicijama. Venecijanska komisija predviđa da neke zemlje mogu naići na ozbiljnije izazove, u odnosu na ostale. U nekim zemljama, primena demokratskih praksi zahteva radikalnu promenu stavova, koja se mora aktivno promovisati od strane vlasti. U tom smislu, moraju se preduzeti određene mere kako bi se držale pod kontrolom navike i refleksi koji datiraju još iz vremena totalitarizma. Ove "navike" i "refleksi" imaju negativan uticaj na izbore. Većina ovih neregularnosti, kao što je "porodično glasanje" dešava se tokom postupka glasanja.<sup>394</sup>

Usled svog statusa, Kosovo nije bilo pod tako striktnom kontrolom, a neke misije, kao što je ODIHR OEBS-a, ne mogu posmatrati kosovske izbore, ali se od njih očekuju isti standardi. Kosovske vlasti trebalo bi da shvate da će se standardi koji se očekuju od krhkih vlasti na Kosovu povećati tokom vremena sve dok Kosovo ne bude bilo u stanju da se tretira kao konsolidovana evropska demokratija.

#### 7.4.2. Kriterijumi za Kosovo

Izazov reformi za Kosovo nije mali, zahtevajući radikalnu promenu kursa. Neke promene će zahtevati promene u kulturi, npr. porodično glasanje. Kosovu su potrebne opširne reforme i vezano sa tim insistiranje međunarodne zajednice (koja zahteva političku stabilnost) za brzim rešenjima je dovela do značajnih nedostataka i mogućnosti za manipulacijama u izbornom sistemu i procesu.

Samo najosnovniji kriterijumi koji se odnose na izbore uvršćeni su u *acquis*. Većina ustavnih i izbornih načela zajedničkih celom kontinentu ne figurira u međunarodnim tekstovima i obično se detaljnije pominje u nacionalnim ustavima.<sup>395</sup>

Venecijanska komisija kodifikovala je većinu standarda (uprkos neuključivanju u tekovine) koje zemlje koje teže pridruživanju moraju da ispune. Iako Kosovo nije članica i ne može se formalno pridružiti, veoma je preporučljivo da jednostrano ispuni ove standarde. Ostali standardi se dalje mogu naći u različitim dokumentima, npr. u smernicama za izorno posmatranje koje EU koristi kako bi skrenula pažnju svojih posmatrača na šta da obrate pažnju prilikom posmatranja izbornog procesa.

Uslovi za uspostavljanje ugovornih odnosa sa zemljama Zapadnog Balkana predviđeni su Zaključcima Saveta od aprila 1997. Glavni elementi obuhvataju verodostojno angažovanje na sprovođenju demokratskih reformi, poštovanje i zaštitu ljudskih prava, manjina i slobodu izražavanja i slobodne i regularne izbore.<sup>396</sup>

<sup>394</sup> Evropska Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 20.

<sup>395</sup> Ibid, s. 13.

<sup>396</sup> Evropska Komisija. 10. oktobar 2012. Saopštenje Komisije o studiji izvodljivosti za pokretanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova s. 4.

Izbori i dalje sačinjavaju jedan od specifičnih merila koji se očekuje od Kosova na njegovoj transformaciji u evropsku naciju. U studiji izvodljivosti za Kosovo, Evropska komisija navela je izbore u prvoj kategoriji reformi koje se moraju preduzeti na Kosovu. Studija izvodljivosti za 2012. godinu navodi da:

su poslednji opšti izbori održani u 2010/2011. godini obeleženi ozbiljnim nedostacima i tehničkim poteškoćama. Važno je da zakonodavstvo bolje odrazi najbolje prakse EU i da primena bude u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>397</sup>

EU ovo posebno očekuje od Skupštine, kao dela izborne reforme na Kosovu. Problemi koji su okarakterisali izborni ciklus 2010. godine detaljnije su opisani u različitim izveštajima koje su posmatračke organizacije objavile nakon njih. Jedan međunarodni konsultant angažovan od strane Evropske komisije, dao je svoju opštu ocenu koja je rezimirana u sledećem:

Iako je izborni pravni okvir generalno povoljan za sprovođenje izbora koji su u skladu sa međunarodnim standardima, i dalje postoji prostor za poboljšanja kada govorimo o potpunom poštovanju međunarodnih standarda demokratskih izbora. Ovo je posebno relevantno kada govorimo o onim aspektima izbornog sistema koji su osmišljeni tako da potpomognu učešće žena u politici i da primene sankcije i ograničenja na prava koje nisu srazmerne počinjenim prekršajima. Izborni sistem je komplikovan i težak za shvatanje i ne omogućava brzo i precizno utvrđivanje izbornih rezultata.<sup>398</sup>

## 7.5. Glavna Poboljšanja

Po svojoj prirodi, ovaj dokumenat ne gubi vreme na pohvale i na ponavljanje problema koji su već odgovarajuće rešeni. Studija izvodljivosti prepoznaje da:

Kosovo održava izbore redovno, kako na centralnom tako i na opštinskom nivou. Sistem je zasnovan na konkurenciji političkih stranaka a birači mogu slobodno da biraju među njima. Tokom protekle tri godine, uspele su da uđu u Skupštinu različite koalicione vlade i nove stranke, uključujući i one koje su bile veoma kritički nastrojene prema vladajućoj koaliciji.<sup>399</sup>

Kosovo generalno ima zadovoljavajući pravni okvir a neki njegovi aspekti posebno su zadovoljavajući u nedavnim godinama:

1. Veći odziv među kosovskim Srbima;

<sup>397</sup> Ibid, s. 5.

<sup>398</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 6.

<sup>399</sup> Evropska Komisija. 10. oktobar 2012. Saopštenje Komisije o studiji izvodljivosti za pokretanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova. s. 5.

2. Neka poboljšanja zabeležena na prevremenim izborima za gradonačelnika u Uroševcu i Kačaniku;
3. Veća stopa hapšenja i pokretanja predmeta na sudu nakon prekršaja na izborima 2010. godine (iako i dalje niska);
4. Izmenjen i dopunjen predlog zakona odgovorio je na neke aspekte, od kojih je najvrednija pomena činjenica da je usklađen proces ulaganja žalbi i molbi.
5. Uključiv pristup koji je Kosovo usvojilo podrazumeva pozitivnu diskriminaciju zajednica, uključujući (a) tretiranje Kosova kao jedne izborne jedinice, (b) proporcionalnu zastupljenost, (c) rezervisana mesta u Skupštini, (d) bez cenzusa za zajednice;
6. Zastupljenost polova zagarantovana je kvotom od najmanje 30%;
7. Zakon daje mandat organima koji sprovode izbore da sprovedu obrazovanje građana i birača, premašujući minimalna očekivanja i u skladu sa najboljim međunarodnim praksama;
8. Tajnost glasa potpuno je zagarantovana na Kosovu, a političke stranke su u prilici da se potpuno izražavaju i da slobodno vode svoju kampanju. Načelo nediskriminacije takođe je dobro utemeljeno i ispoštovano.

## 7.6. Strateški Izazovi

U nastavku sledi jedan broj pitanja koja su ne samo važna već i podrazumevaju strateške prioritete. Ista se nalaze u rasponu od zakonskog okvira, okvira politike, institucionalnog razvoja i kapaciteta, kao i primene i stavljanja na snagu na terenu. Pristup medija izborima nije tretiran, pod pretpostavkom da bi trebalo da bude predmet razmatranja tokom opšteg razmatranja rada medija.

### 7.6.1. Pravni Okvir

Kosovo je suviše često menjalo svoja pravila, što je možda zbunjivalo birače u prošlosti, nasuprot najboljoj međunarodnoj praksi.

Pravila koja se menjaju često – i posebno pravila koja su komplikovana – mogu zbuniti birače.<sup>400</sup>

Ovo nije upozorenje protiv novih promena, pošto je očigledno da su poboljšanja potrebna. Daje se preporuka da se sprovede propisan i ambiciozan proces koji će dovesti do ozbiljnih poboljšanja sa ciljem da se ne javi potreba za novim izmenama ubrzo nakon njega.

Postoji ozbiljan pravni vakum koji nije uređen zakonom ili koji je uređen podzakonskim aktima. ODIHR rezimira najbolju međunarodnu praksu u sledećem paragrafu:

Jasan i detaljan zakonski okvir za održavanje izbora mora se doneti statu-

<sup>400</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt prpratnog izveštaja, s. 25.

tarnim zakonom, bilo u vidu sveobuhvatnog zakonika ili skupom zakona koji funkcionišu konzistentno i bez nejasnoća ili propusta.<sup>401</sup>

Jedan konsultant Evropske komisije daje sličnu preporuku:

Pravila CIK-a trebalo bi da sačinjavaju sastavni deo pisanog prava, uključujući *inter alia*, uređivanje registracije i deregistracije političkih stranaka i lista kandidata za Skupštinu Kosova, i izradu postupaka koji važe za dan izbora.<sup>402</sup> Žalosti činjenica da ZOI ne obavezuje CIK da izradi i objavi detaljne smernice, sa odgovarajućim primerima, za primenu izbornog sistema. Ove smernice značajno bi doprinele da se popune praznine u zakonskim odredbama i da se objasne postojeće nejasnoće. Ovo je bilo posebno zabrinjavajuće imajući u vidu komplikovani izborni sistem i činjenicu da su predstavnici političkih stranaka i institucija pružali oprečna mišljenja o ovom pitanju.<sup>403</sup>

Gledano u celosti, izborna zakonodavstvo nije dosledno i uopšte ne uspeva da uredi jedan broj važnih pitanja dok druga uređuje vrlo neadekvatno. Prema EU EEM, transparentnost procesa je ograničena pošto zakon omogućava CIK-u da izradi pravila o važnim pitanjima koja bi inače trebalo da sačinjavaju sastavni deo pisanog prava. Preporuka je da se veliki deo podzakonskih akata uvrsti u prošireni Zakon o izborima, bilo kao Izborni zakonik ili putem skupa doslednih zakona koji uređuju sve izbore (uključujući i Zakon o CIK-u).

Nedostaje zakon za registraciju i funkcionisanje političkih stranaka i nije adekvatno uređenje navedenog uredbom CIK-a. CIK nije zakonodavni organ, iako sprovodi tu ulogu. Postoji potreba za dva zakona, jedan kojim bi se uredile političke stranke i drugi CIK. Druga alternativa je zasnovana na temeljima da su Kosovu potrebne opširne reforme i da je stoga potreban izborni zakonik, sveobuhvatno zakonodavstvo kojim bi se rešila sva pitanja i bilo dovoljno detaljno. Ostala pitanja koja treba uzeti u obzir su: (a) ukidanje zakonodavnih ovlašćenja za CIK, (b) jačanje Sekretarijata CIK-a, (c) rešavanje manjka transparentnosti u CIK-u, i (d) obezbeđivanje automatskog ažuriranja podataka na biračkom spisku.

Kosovo bi trebalo da uvrsti u kosovsko zakonodavstvo Konvenciju o pravima lica sa invaliditetom kao važeći zakonodavni akt.

### 7.6.2. Pravo Lica da Bude Izabrano

Kriterijumi podobnosti lica da se kandiduje za poslanika u Skupštini Kosova predviđeni su članom 29.1 ZOI. Ova odredba definiše niz kriterijuma koji predviđaju ko ne može

<sup>401</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 2.5, s. 13.

<sup>402</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 6.

<sup>403</sup> Ibid, s. 21.

da bude kandidat za gradonačelnika. Međutim, takođe ograničava pravo kandidature, nasuprot načelu proporcionalnosti, proglašavajući nepodobnim one građane koji su “proglašeni krivim za krivični prekršaj pravosnažnom sudskom presudom u protekle tri godine”, član 29.1.g ZOI. Ovo ograničenje važi za *svaki* krivični prekršaj i stoga je nesrazmerno. Slična ograničenja važe i za članove koji teže da budu u sastavu CIK-a. Pored toga, ukoliko se lice proglasi krivim pravosnažnom sudskom presudom pre perioda od “protekle tri godine” za teško krivično delo, on ili ona bi i dalje mogao da se kandiduje.

Još jedno neopravdano ograničenje prava lica da bude izabrano za poslanika u Skupštini predviđeno je članom 29.1.r ZOI. U skladu sa ovom odredbom, ukoliko potencijalan kandidat nije ispoštovao naredbu IPŽM-a ili nije izmirio novčanu kaznu izrečenu od strane IPŽM-a ili CIK-a, dato lice nije podobno da se kandiduje. Ograničenja u suštinskim građanskim i političkim pravima ne bi trebalo da budu moguća sem ako sud donese presudu o istom i ukoliko je u srazmeri sa počinjenim prekršajem.<sup>404</sup>

Međunarodni standardi predviđaju srazmerne mere a nepodobnost kandidata identifikovana u prethodnom delu je neadekvatna i trebalo bi da se ublaži.

### 7.6.3. Centralna Izborna Komisija

Najozbiljniji problem jeste značajno diskreciono pravo dato CIK-u, čiji je zadatak da izradi brojna pravila koja pojašnjavaju zakon. Ovo u praksi omogućuje CIK-u da donosi zakonodavne akte što nije u skladu sa dobrom praksom.

Ovo takođe umanjuje transparentnost pošto može sprečiti široko i blagovremeno shvatanje izbornih pravila kako od strane birača tako i od strane kandidata.<sup>405</sup> Transparentnost procesa ograničena je pošto zakon omogućava CIK-u da izradi pravila o značajnim pitanjima koja bi trebalo da sačinjavaju sastavni deo pisanog prava.<sup>406</sup>

Značajna pitanja koja se tiču izbornog procesa nisu uređena zakonom. Neka od ovih pitanja uređena su podzakonskim aktima, pošto je CIK telo koje je sastavljeno od predstavnika političkih stranaka, te ostavljanje značajnih pitanja diskreciji CIK-a može biti problematično.

Zakon bi trebalo da se izmeni i dopuni tako da sadrži ključne odredbe koje su u ovom trenutku predviđene pravilima CIK-a. Ova preporuka je relevantna, posebno, za uređivanje potvrđivanja kandidata, predizborne kampanje i postupaka na dan izbora, koji obuhvataju glasanje, prebrojavanje i proračunavanje rezultata (EU EEM 2011: str: 64).

<sup>404</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 22.

<sup>405</sup> Ibid, s. 26.

<sup>406</sup> Ibid, s. 6.

Međunarodni standardi predviđaju dve široke vrste izbornih administracija:

‘One kojom upravlja vlada putem javnih službenika, sa ili bez nadzornog tela koje nadgleda proces’.

‘Administracijom može upravljati isključivo telo koje je nezavisno od vlade. Ovaj vid administracije može uključivati uravnotežen broj članova iz reda političkih stranaka. Međutim, u slučajevima u kojima izborne administracije uključuju u svom sastavu i političke stranke, trebalo bi primeniti strukturne odredbe kako bi se osiguralo da predstavnici manjinskih i opozicionih stranaka imaju potpun pristup smislenom učešću’.<sup>407</sup>

Kosovo je stavilo u primenu drugi model i trebalo bi zadržati ovaj široki izbor. Međutim, uprkos teoretskoj političkoj ravnoteži, glasanje u CIK-u dosledno je okarakterisano nadglasavanjem, u tom stepenu da se čak ugrožava i njegova uloga izbornog arbitra.

Međunarodni standardi predviđaju “neutralan, nepristrasan ili uravnotežen mehanizam za sprovođenje izbora”.<sup>408</sup>Bez obzira na to kako će biti konstituisana izborna administracija, važno je da funkcioniše nepristrasno i da od strane biračkog tela bude sagledana kao ona koja upravlja izbornim procesom na nepristrasan način.<sup>409</sup>Ukoliko se nastavi nadglasavanje, postoji sve veća opasnost od političkog bojkota od strane opozicionih stranaka.

Među građanskim društvom i opozicijom kružila je ideja da se uvede CIK koji bi bio uravnoteženog sastava između koalicije i opozicije. Ovaj model naglašava značaj postizanja konsenzusa i saglasnost sa nekim strankama iz opozicije kako bi se zadobilo poverenje širokog političkog spektra u CIK. Potencijal za javljanjem blokade može se umanjiti ako se predsedavajućem da odlučujući glas u slučaju podjednagog broja glasova. Ova promena samo je jedna od opcija među ustavnim izmenama pošto podrazumeva izmenu člana 139.4.

CIK je sastavljen od predstavnika političkih stranaka koji se mogu smeniti od strane istih stranaka u svakom trenutku. Ovo je u suprotnosti sa međunarodnom praksom, koja predviđa da “tela koja imenuju svoje članove u sastav izbornih komisija ne bi trebalo da budu slobodna da ih smene, pošto ovo podstiče sumnju u njihovu nezavisnost.”<sup>410</sup>Kosovsko zakonodavstvo trebalo bi da se izmeni u ovom smislu kako bi se osig-

<sup>407</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 12-13.

<sup>408</sup> Međuparlamentarna unija. 26. mart 1994. Deklaracija o slobodnim kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4.

<sup>409</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 13.

<sup>410</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 27.

uralo da članovi CIK-a uživaju veću nezavisnost.

CIK je imao ozbiljne probleme sa transparentnošću. NVO-i koji prate njegov rad prijavljuju ozbiljne probleme u pristupu dokumentima, dobijanju obaveštenja o sastancima i brojnim sastancima održanim u drugim formatima van pogleda javnosti. Međunarodna praksa je jasna u ovom pogledu:

Sastanci centralnih izbornih komisija trebalo bi da budu otvoreni za svakoga, uključujući i medije (ovo je još jedan razlog zašto bi vreme dato izlagačima trebalo da bude ograničeno). Bilo kakve kompjuterske sale, telefonski linkovi, faksovi, skeneri itd. trebalo bi da budu podložni inspekciji.<sup>411</sup>

Jasno je da nivo transparentnosti predviđen od strane Venecijanske komisije nije ispunjen od strane Centralne izborne komisije na Kosovu.

Mandat članova CIK-a nije uređen. Pravni okvir uređuje samo mandat predsedavajućeg CIK-a a ne i mandat njegovih članova. Skupštinska komisija za izbornu reformu preporučila je mandat od četiri godine, koji bi se poklapao sa mandatom svakog narednog Parlamenta. Ovo prati logiku da članovi CIK-a direktno služe interesima svojih političkih stranaka. Nezavisniji model trebalo bi da predvidi mandat od 5+5 godina i rok od samo dva mandata. Mandat ne bi trebalo da bude u skladu sa političkim mandatom kako bi se izbegla njihova politizacija. Nezavisno od činjenice da se nominuju iz reda političkih stranaka, isti bi trebalo da obavljaju svoju ulogu kao profesionalci.

Na tehničkom nivou, CIK je obeležio jedan ozbiljan neuspeh. Kao što se zaključuje u izveštaju EU EEM:

Neuspeh CIK-a da obezbedi kvalitet UV lampi i nevidljivog mastila doveo je do toga da Vrhovni sud naredi ponavljanje izbora u Mitrovicë/Mitrovici, što je dalje produžilo izborni proces.<sup>412</sup>

Razni izveštaji ocenjuju da su obuka i kapacitet osoblja CIK-a pokazani tokom izbornog procesa bili slabi, uključujući kapacitete članova biračkih odbora na dan izbora. Adekvatna obuka predviđena je različitim dokumentima koji postavljaju standarde, kao što je onaj koji kaže "Obezbediti da lica odgovorna za različite aspekte izbora budu obučena i da deluju nepristrasno i da se uspostave i stave na znanje biračkoj javnosti koherentni postupci glasanja."<sup>413</sup> Izborni zakon trebalo bi da zahteva da CIK obuči biračke odbore i da uspostavi lanac odgovornosti kako bi se sprečili propusti u upravljanju i mogućem nemaru.

<sup>411</sup> Evropska Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 28.

<sup>412</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 6.

<sup>413</sup> Međuparlamentarna unija. 1994. Deklaracija o slobodnim kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4



Od suštinske je važnosti osnažiti Sekretarijat u tom smislu. Standardna je međunarodna praksa da izbornim institucijama u svom radu pomaže profesionalan sekretarijat, koji je po mogućstvu takođe samostalan.<sup>414</sup> Ovlašćenja Sekretarijata trebalo bi da se unaprede a isti bi postepeno trebalo da pridobije ovlašćenja da postane stručno telo bez dovoljne zaštite CIK-a. Kosovo već ima prakse zaštićenih (barem u pravnom smislu) stalnih sekretara u svakom Ministarstvu koji se ne mogu razrešiti sa dužnosti od strane ministra kome su odgovorni. Zapošljavanje glavnog izvršnog službenika SCIK-a ne bi trebalo ostaviti volji CIK-a.

## 7.7. Birački Spisak

Birački spisak tesno je povezan sa jednakim pravom glasa. Kosovo je, kao post-konfliktno okruženje, usvojilo pristup koji je tako uključiv da mogu da glasaju čak i oni koji nisu državljani Kosova. Kao što to ODIHR ističe da:

“samo lica sa pravom glasa mogu glasati, i da sva lica koja imaju pravo glasa treba da imaju mogućnost da glasaju”.<sup>415</sup>

Ali uključivost dolazi po svojoj ceni, a to je da je na stotine hiljada birača upisano u spisak. Čak i opštine u kojima ne žive manjinske zajednice iznose da imaju netačne podatke u rasponu od 20-40%, u zavisnosti od tumačenja. Međunarodni standardi zahtevaju da se “Obezbedi registracija birača, ažuriranje biračkih spiskova i postupaka glasanja, uz pomoć domaćih i međunarodnih posmatrača, u zavisnosti od toga šta je odgovarajuće.”<sup>416</sup>

Vlasti tvrde da su uloženi značajni naponi od 2009. u čišćenju biračkih spiskova i da je skoro 90% imena preminulih osoba izbrisano. Još jedna problematična kategorija su osobe sa UNMIK-ovim ličnim kartama, koja ih nisu zamenila kosovskom. Tvrdi se da postoji između 300.000 – 350.000 pojedinaca koji su zvanično stanovnici Kosova ali koji ne poseduju ličnu kartu.

Mnogo ljudi navodi dijasporu kao problematičnu, gde 28% biračkog spiska pripada dijaspori i čija se imena mogu zloupotrebiti glasanjem u njihovo ime. Slično, EU pomaže u spajanju do sada dve odvojene baze podataka civilnog registra i civilne službe. Opštine će biti dužne da sprovode bolje provere izvoda umrlih kako bi se rešio problem pojavljivanja preminulih lica u civilnom registru.

Poboljšanja u sistemu adresa su pokrenuta od 2010. preko projekta finansiranog od EU,

<sup>414</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 4.3, s. 14.

<sup>415</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 21.

<sup>416</sup> Međuparlamentarna unija. 26. mart 1994. Deklaracija o slobodnim kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4.

čime će se stvoriti jedinstveni sistem adresa. Međutim, način na koji se proces dizajnira svako lice neće biti obavezano da razjasni da li je glavno mesto prebivalište istog Kosovo ili inostranstvo. Ukoliko navedeno ne bude rešeno pomoć za birački spisak će biti ograničena. Uopšteno, postoji potreba za razjašnjavanjem uloge institucija u odnosu na birački spisak. Tačnije, mogu primeniti dve opcije.

Predlog br. 1: Uvesti aktivan sistem registracije i uvesti birački spisak koji će biti zaseban u odnosu na spisak civilno registrovanog stanovništva. Ovaj predlog je drugi najbolji i preporučuje se samo ako se predlog br. 2 smatra nerealnim pošto bi doveo do značajnih izazova. Predlog br. 2: Spojiti matične knjige i spisak civilno registrovanog stanovništva i pokrenuti inicijativu za rešavanje ovih nedostataka. Zahtev Kosova oko vizne liberalizacije podrazumeva da Kosovo mora da reši pitanje spiska civilno registrovanog stanovništva i da uvede delotvoran sistem uličnih adresa. Takođe, moraju da se poboljšaju prakse prijavljivanja smrti od strane članova porodice (bilo oslobođanjem od takse pri izdavanju umrlica), i mora se učiniti obaveznim prijavljivanje promene adrese.

Još jedan predlog je da se obeleže imena kosovskih državljana koji žive u inostranstvu kako bi se vodili na zasebnom biračkom spisku. Iako dijaspora ima pravo glasa (iako bi ovo pravo trebalo da se uskrati za opštinske izbore) ona bi trebalo da se vodi na zasebnom spisku koji bi se stavio na raspolaganje odnosnim diplomatskim predstavništvima u inostranstvu.

Postaje sve šira praksa da se strancima omogući da glasaju na lokalnim izborima nakon određenog perioda življenja,<sup>417</sup> što bi i Kosovo trebalo da uzme u razmatranje.

Birački spiskovi prisno su povezani sa tajnošću glasa. Dok međunarodna praksa tretira tajnost glasa kao pitanje koje se odnosi na sam čin glasanja, Kosovo je zabeležilo izazove u ovom pogledu sa zastrašivanjem i vršenjem pritiska na birače da izađu na birališta.<sup>418</sup> Međunarodna praksa kaže:

Nije dozvoljeno sakupljati, objavljivati ili raspodeljivati lične informacije o biračima koji su ili nisu učestvovali na izborima.<sup>419</sup> Štaviše, pošto uzdržanost može takođe predstavljati izraz političkog izbora, ne bi trebalo objavljivati spiskove lica koji su izašli da glasaju. Povreda tajnosti glasa mora se kazniti, kao i svi drugi vidovi povrede ostalih aspekata biračke slobode.<sup>420</sup>

<sup>417</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, s. 2.

<sup>418</sup> Malazogu, Leon i Selatin Kllokoqi. Decembar 2012 (predstojeći). Izveštaj o posmatranju izbora u Kačaniku i Uroševcu održanih 2012. Izborni tom br. 4. Demokratija za razvoj.

<sup>419</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 11. septembar 2003. Konvencija o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), s. 4.

<sup>420</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 23.

Važno je da administracija potraži načine da spreči da se liste sa potpisima koje identifikuju one birače koji su izašli da glasaju koriste kako bi se izvršio pritisak na one birače koji ne žele da izađu na birališta.

## 7.8. Izborni Sistem

Ne postoji nijedan izborni sistem koji odgovara svim zemljama. Sistemi i procesi podložni su istorijskim, političkim, kulturnim, verskim i drugim faktorima, bez obzira na odabrani sistem. Sistem predstavlja samo jedan od aspekata na koji najviše utiču lokalni kontekst i specifičnosti, i kao takav treba biti sastavljen na Kosovu. Izbori moraju dovesti do zakonodavnog organa koji predstavlja glavne političke snage u zemlji. Ograničenja su malobrojna a ODIHR samo iznosi da:

Pri odabiru izbornog sistema, države treba da uzmu u obzir u kom obimu dati sistem služi volji birača, štiti političku pluralizam i štiti interese manjinskih zajednica i drugih grupacija u društvu.<sup>421</sup>

Dok međunarodna praksa koristi većini drugih aspekata, sistem bi trebalo da bude nadahnut vizijom naroda o njihovoj demokratiji na dugi rok. Interesantno je napomenuti da je upravo međunarodna zajednica insistirala da Kosovo uvede preferencijalno glasanje, kao što pokazuje izveštaj Venecijanske komisije.

Jedan od razloga zbog kojih je međunarodna zajednica intervenisala da se obezbedi preferencijalno glasanje u Bosni i Hercegovini i na Kosovu bio je da se obezbedi da birači nisu primorani da ispoštuju izbore njihovih stranačkih lidera.<sup>422</sup>

Neki glasovi u civilnom društvu sada tvrde da se je međunarodna zajednica predala pred stranačkim liderima.

Prema nedavnim izmenama na ZOI, biračima se izdaje jedan glasački listić, na kome birači označavaju jednog političkog subjekta i mogu takođe da odaberu do pet kandidata datog političkog subjekta. Ukoliko je na glasačkom listiću obeleženo više od pet kandidata broji se samo glas dat političkom subjektu. Mogućnost od do pet glasova uvedena je sa ciljem unapređivanja izbora kandidatkinja zaslugom.

Upravo se preferencijalno glasanje krivi za masivne unutar-stranačke prevare i zasigurno neće biti uvršćeno u izmenjeni zakon koji će biti donet u proleće 2013. godine.

<sup>421</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 2.4, s. 13.

<sup>422</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 34.

### 7.8.1. Dve Definicije Jednostavnosti

Kancelarija EU na Kosovu insistira da Kosovo uvede prost sistem. Prema izveštaju EU EEM, "aktuelan izborni sistem suviše je komplikovan da bude naširoko i lako razumljiv kosovskim biračima."<sup>423</sup>Ova posebna uputstva ne poštuju najbolju međunarodnu praksu koja većinom predviđa "jednostavne postupke glasanja".<sup>424</sup>Jasno je da se „jednostavnost“ odnosi na izborni proces i manje na izborni sistem.

Za Kosovo bi bilo najbolje kada bi pojednostavio kako (a) sistem sprovođenja izbora, tako i (b) postupak glasanja birača, idealno ne žrtvujući kvalitet zastupanja i učešća.

Glavni konflikt koji posmatrački izveštaj naglašava je sledeći:

ZOI pokušava da dovede u ravnotežu duboko ukorenjenu rodnu neravnopravnost odredbom da najmanje 30% izabranih kandidata svakog političkog subjekta mora dolaziti iz manje zastupljenog pola. Iako je u suprotnosti sa međunarodnim standardima, ova odredba pomogla je jednom broju žena koje inače ne bi mogle ni da zakorače u politiku, da izgrade svoju političku karijeru i da postanu poznate javnosti. Međutim, kvota takođe dovodi do iskrivljene slike. Većina žena svoje funkcije duguje činjenici da su pozicionirane na listama kandidata političkih subjekata od strane muški dominantnog političkog rukovodstva u netransparentnom procesu. Veoma mali broj žena na funkciji poslanika uspeva da se probije do Predsedništva Skupštine ili vlade.<sup>425</sup>

Ovaj argumenat koristi se da se dijagnostifikuje da svaki kandidat muškog pola kome je uskraćeno mesto u korist kandidatkinje sa manjim brojem glasova predstavlja povredu načela pravila jedno lice – jedan glas. Ova konstatacija zasnovana je na broju slučajeva koji su dostigli Evropski sud za ljudska prava u Strazburu.<sup>426</sup>Postoje modeli koji ispunjavaju oba cilja, ali oni nisu veoma laki za primenu. EU je mišljenja da otvorene liste nisu u skladu sa kvotom zastupljenosti polova i da bi Kosovo trebalo da ukine ili jednu ili drugu (što znači da se preferira zatvaranje lista).

Iako države imaju širok stepen diskrecije u izbornim sistemima, izborna pravila ne bi trebalo da krše osnovna načela opšteg i jednakog prava glasa. Problem sa ovim aspek-

<sup>423</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 25.

<sup>424</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, str. 6. i Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 20.

<sup>425</sup> EU EEM. S. 17.

<sup>426</sup> Sledeći predmeti Evropskog suda za ljudska prava su od značaja: Bompard protiv Francuske, Podnesak br. 44081/02 (4. april 2006); Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, Podnesak br. 9267/81 (2. mart 1987); Py protiv Francuske, Podnesak br. 66289/01 (6. jun 2005); Ždanoka protiv Letonije, Podnesak br. 58278/00 (16. mart 2006), [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

tom izbornog sistema leži u činjenici da, u zavisnosti od “delimično otvorene” liste, izbori birača, preraspodela mesta mogu se utvrditi na osnovu pola a ne na osnovu izbora iznetih od strane birača njihovim preferencijalnim glasovima.

Protivargumenat dolazi iz dokumenta Venecijanske komisije koji navodi da “Zakonska pravila koja zahtevaju da se utvrdi minimalan procenat lica svakog pola među kandidatima ne bi trebalo da se smatraju suprotnim načelu podjednakog prava glasa, ukoliko su ustavno utemeljena.”<sup>427</sup>

Konvencija o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama, usvojena od strane Venecijanske komisije ne smatra afirmativne radnje diskriminatornim ili suprotnim Konvenciji. Mere koje ne treba da se smatraju diskriminatornim ili u suprotnosti sa ovom Konvencijom, podrazumevaju:

Specijalne mere, uključujući zakonodavno dodeljivanje kvote na mandate poslanika, preduzete kako bi se osigurala adekvatna zastupljenost jednog dela stanovništva zemlje, prvenstveno nacionalnih manjinskih i etničkih grupa, koje su, zahvaljujući političkim, ekonomskim, verskim, socijalnim, istorijskim i kulturnim uslovima, lišene mogućnosti da uživaju politička i izborna prava i slobode na ravnopravnoj osnovi sa ostalim delom stanovništva, kao i dodatne garancije koje obezbeđuju jednake mogućnosti za ostvarivanje izbornih prava i sloboda zasebnim kategorijama birača, prvenstveno ženama, licima sa fizičkim i drugim vidovima ograničenih sposobnosti (invaliditeta), uključujući i mogućnost uključivanja na liste kandidata političkih stranaka (koalicija);<sup>428</sup>

Vanredne okolnosti, kao što je potreba da se obezbedi delotvornija zastupljenost žena, nacionalnih manjina ili drugih grupa, može opravdati mere da im se pruže proširena biračka prava.<sup>429</sup>

EU tvrdi da ovo nije protivargument na ranije citirani argument EEM EU pošto Venecijska komisija govori o “Zakonskim pravilima koja zahtevaju da se utvrdi minimalan procenat lica svakog pola među kandidatima ne bi trebalo da se smatraju suprotnim...”. Izveštaj EU EEM se ne odnosu na kvotu kandidata nego na kvotu od 30% za mesta za žene.

IFES se ne slaže sa položajem koji je izgrađen u EU EEM i koji je podržala Misija EU na Kosovu. Neprijatno sa argumentom o kršenju standarda. Svi slučajevi su odbaeni od strane Evropskog suda za ljudska prava. Načelo opravdava pozitivnu diskriminaciju

<sup>427</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, s. 5.

<sup>428</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 11. septembar 2003. Konvencija o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama.

<sup>429</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 5.2, s. 15.

ukoliko se sprovodi za legitimne ciljeve i ukoliko je proporcionalno sa traženim objektivima.<sup>430</sup>

Autor ovog izveštaja ne smatra nivo kompleksnosti administracije problematičnim. Preporuke iz izveštaja EU EEM da se pojednostavi sistem uglavnom su bile usredsređene na načine da sistem bude lakši za rad CIK-a.

EU EEM takođe pokriva jednostavnost iz ugla glasača, mešutim navedeno izgleda da nije glavni deo razmatranja. Ukoliko bi na glasačkom listu bila samo jedna oznaka to bi učinilo glasanje jednostavnijim, kao i brojanje, praćenje i objavljivanje rezultata. Dakle, jednostavnost bi trebala biti glavno načelo za celokupni proces pošto se time unapređuje opšta transparentnost procesa.

Jednostavnost bi prvenstveno trebalo da se postigne kada govorimo o biraču. Kosovo bi trebalo da sprovede detaljniju pravnu analizu i razmatranje u tom smeru. Trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja mešovitog sistema sa proporcionalnim rezultatima imajući u vidu da je isti uveden u zemljama sa manjim kapacitetima nego Kosovo.

isti uveden u zemljama sa manjim kapacitetima nego Kosovo.

Praksa EU ne može se iskoristiti kao vodilja za debatu između otvorenih i zatvorenih lista. Međutim, tesno je povezana sa internom stranačkom demokratijom. Postoje izmešani načini mišljenja u zavisnosti od tačke gledišta.

Jedna tačka gledišta smatra da je bolje učiniti političke stranke kompaktnijim, dok se u skladu sa konkurentnim gledištem veruje da politička scena treba dalju transformaciju, te da će njihovo konsolidovanje u njihovom aktuelnom obliku odložiti potrebnu transformaciju na duži vremenski period.

Može se pronaći mala uteha u internoj stranačkoj dinamici. Kao što navodi izveštaj EU EEM:

Dve najveće stranke do danas, PDK i LDK, održale su brzoplete izborne kongrese kako bi se kvalifikovale u skladu sa pravilima CIK-a da se kandiduju na izborima. Kongres stranke PDK održan je u suprotnosti sa statutom ove Sprovođenje stranačkih izbora moglo bi biti zamena za preferencijalno glasanje, ali postoji široko rasprostranjena procena da ovo nije realno.

Geografska zastupljenost takođe je bila deo debate u poslednjoj deceniji na Kosovu. Postoje i argumenti za i protiv. Glavni argumenti u korist zastupljenosti ističu (a) bolju odgovornost, i (b) mogućnost da se preferencijalno glasanje ukine imajući u vidu otvorene liste i bez glasačkih listića sa imenima. Argumenti protiv jesu da je (a) Kosovo suviše malo za izborne jedinice, i (b) da će programi u Narodnoj skupštini više pratiti

---

<sup>430</sup> IFES. Dopsis Evropskom Komisiji. Korespondencija preko e-maila.

lokalna pitanja, zapostavljajući ona od nacionalnog značaja.

Ukoliko se ozbiljno razmatra uvođenje izbornih jedinica, međunarodni standardi predviđaju poštovanje sledećih načela:

Izborni sistem mora predvideti organizaciju izbornih jedinica. Ovo obuhvata utvrđivanje granica izbornih jedinica i uključuje utvrđivanje (1) učestalosti, (2) kriterijuma, (3) stepena javnog učešća, (4) odnosnih uloga zakonodavnog, sudskog i izvršnog ogranka vlasti, (5) dodeljivanje konačne odgovornosti za odabir konačnog plana za izborne jedinice, i (6) razgraničavanje okolnosti kada veličina izborne jedinice odstupa od utvrđenih kriterijuma.<sup>431</sup>

Uvođenje izbornih regiona je političko pitanje i koja god odluka bude doneta ista neće biti u suprotnosti sa najboljim evropskom praksom. Jedini standard koji proizilazi iz preporuka Venecijske komisije je ne menjati izborne jedinice najmanje godinu dana pre izbora.

Do sada su preporučivani različiti modeli, u rasponu od 1 do 100. Detaljan pregled svih opcija izvan je delokruga ovog izveštaja, te je pružena samo površna analiza. Veliki broj izbornih jedinica (sve više od 8) eliminisano je iz mešovitih razloga, od tehničkih do neproporcionalnih rezultata i težak je da dovede do izbora žena i etničkih zajednica. Modeli sa 5-7 izbornih jedinica trebalo bi da se smatraju zlatnom sredinom. Kao institucija obrazovana od stranačkih kadrova, CIK-u nedostaje volja za sprovođenjem pravila tokom izbornog perioda. Kampanje obično počinju pre vremena i predstavljaju kršenja na koja CIK veoma retko odgovara do onog nivoa do kojeg je odgovoran.

## **7.9. Izborni Proces**

### **7.9.1. Predizborna Kampanja**

Potrošnja tokom izbora bila je sporna a vreme početka predizborne kampanje trebalo bi da se pojasni kako bi se odnosio na period od datum raspisivanja izbora. Period predizborne tišine takođe bi trebalo da se predvidi zakonom. Početak kampanje trebalo bi takođe posebno da se pojasni. Treba uvesti novčane kazne za uključivanje javnih zvaničnika u kampanji. Si institucion i përbërë nga personat e zgjedhur nga partia, KQZ-ja nuk ka vullnetin për të zbatuar rregullat gjatë periudhës zgjedhore. Fushatat vazhdimisht fillojnë para kohës dhe shoqërohen me shkelje të cilat rrallëherë trajtohen nga KQZ-ja me përgjegjësi të plotë.

<sup>431</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 12.

U skladu sa međunarodnim standardima:

Postupci za glasanje trebalo bi da obezbede mirnu i urednu atmosferu na biračkom mestu, i, u obimu u kome je moguće, u neposrednoj blizini. Birači ne smeju biti izloženi bilo kakvom vidu uznemiravanja, zastrašivanja ili uticaja izvršenog pod prinudom.<sup>432</sup>

Brojni izveštaji ukazuju na gužve (u hodnicima na barem polovini biračkih centara)<sup>433</sup> që koji omogućuju javljanje okruženja zastrašenosti. Uloga direktora škole, broj akreditovanih posmatrača i uloga organa reda i mira trebalo bi da se pojasne novim zakonom.

### 7.9.2. Višestruko i Glasanje u tuđe Ime

Prevare članova biračkih odbora, ili u najmanju ruku uz njihovu saglasnost, su omogućile višestruko glasanje i glasanje u ime drugih. Najzabrinjavajuća je uloga članova biračkih odbora koji proveravaju lične karte i potpis, stoga dodela ove uloge treba biti veoma pažljiva. Razni međunarodni dokumenti skreću posebnu pažnju na navedeno:

“Obezbediti integritet glasanja odgovarajućim merama za sprečavanje višestrukog ili glasanja onih koji nemaju pravo glasa.”<sup>434</sup>Važeći zakoni i uredbe predvideće da svo glasanje mora biti lično i bez ikakvih izuzetaka izborni radnici ne mogu dozvoliti bilo kakav vid ne-ličnog glasanja (uključujući grupno, porodično ili neformalno glasanje u tuđe ime).<sup>435</sup>

Jedna preporuka koju je predložilo civilno društvo je proporcionalno imenovanje članova biračkih odbora na sve položaje. Treba uvesti druga tehnička sredstva kako bi se sprečilo glasanje u ime drugih ili nepropisan uticaj na članove porodice. Trebalo bi usvojiti pristup nula tolerancije protiv porodičnog glasanja, i zauzvrat treba ponuditi mogućnost glasanja uz pomoć, kao što to zakon već predviđa. Identifikovanje birača, položaj posmatrača i postavljanje članova biračkih odbora u svim drugim opštinama sem u njihovim rodnim opštinama, jesu samo neki od mehanizama koji bi trebalo da se uzmu u obzir.

<sup>432</sup> ODIHR, oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 8.5, s. 21.

<sup>433</sup> Malazogu, Leon i Selatin Kllokoqi. Decembar 2012 (predstojeći). Izveštaj o posmatranju izbora u Kačaniku i Uroševcu održanih 2012. Izborni tom br. 4. Demokratija za razvoj.

<sup>434</sup> Međuparlamentarna unija. 26. mart 1994. Deklaracija o slobodnim kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4.

<sup>435</sup> ODIHR, oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 8.8, s. 21.



### 7.9.3. Uslovno Glasanje

Postoji sumnja da je uslovno glasanje izvor prevare, da povećava troškove izbora i krnji poverenje u sistem. Postoji konsenzus da se ukine uslovno glasanje, ali ovo je moguće samo ukoliko se reši problem biračkih spiskova. Ukoliko to nije slučaj, uprkos široko rasprostranjenoj voljnosti, uslovno glasanje neće moći da se ukine jer bi se time moglo prekršiti osnovno ljudsko pravo glasa. Pritisak izvršen na vlasti da se odgovori na nedostatke na biračkom spisku trebalo bi da se vrši neprekidno.

Veoma mali broj Kosovaca koristi svoje pravo glasa iz inostranstva korišćenjem sistema za glasanje putem pošte. Cena koštanja ove opcije veoma je visoka imajući u vidu da je samo oko hiljadu birača iskoristilo ovu mogućnost u većini prethodnih izbornih ciklusa. Ista logika koja predlaže strancima da glasaju na opštinskim izborima (ako plate neke lokalne poreze), govori protiv učešća dijaspore.

Osim finansijskog troška, postoji još jedan povezani trošak, pošto ostavljanje njihovih imena na spisku u mestima prebivališta iz kojih potiču povećava prostor za manipulacije.

Kosovo bi trebalo da ukine glasanje putem pošte i da uvede glasanje za dijasporu putem diplomatskih predstavništava Kosova i da ih stavi na zaseban birački spisak. Ova opcija (a) eliminiše njihova imena na spisku u njihovom prvobitnim mestu prebivališta na Kosovu (uklanjanje njihovih imena umanjuje prostor za glasanje u tuđe ime), (b) najverovatnije će povećati odziv i povezanost dijaspore sa Kosovom.

### 7.9.4. Lica sa Invaliditetom

Diskriminacija, neznanje, siromaštvo i nemar doprinose uskraćivanju političkih i izbornih prava licima sa invaliditetom. Kosovo ne nameće obavezu da svi birački centri imaju rampe koje omogućavaju pristup licima sa invaliditetom. Dok je upotreba Brajeve azbuke omogućila slepim licima da glasaju na taj način, nepostojanje rampi u više od polovine biračkih centara sprečava licima sa fizičkim invaliditetom da iskoriste svoje pravo glasa u tajnosti.

### 7.9.5. Isprave

Usled političke osetljivosti u vezi sa etničkim zajednicama, Kosovo je u prošlosti dozvoljavalo širok raspon ličnih isprava. Ova nejasnoća omogućavala je da se uključiva politika donese tek nekoliko dana pre glasanja. Birači su glasali sa bankovnim karticama, izvodima iz matične knjige rođenih a izborni administratori imali su sumnje o tome koja dokumenta su adekvatna, što je povremeno imalo za posledicu da se koriste nepropisna dokumenta.

Problematično je uvesti obavezu vađenja kosovskih dokumenata pošto brojni pripadnici srpske zajednice i dalje odbijaju da izvade kosovske lične karte. Međutim, još je manje

verovatnoća da će, oni koji ne žele da izvade data dokumenta učestvovati na kosovskim izborima. Kako bi se smanjila prevara, Kosovo bi trebalo ozbiljno da razmotri mogućnosti da se dozvoli glasanja samo sa kosovskim ispravama. Jedini izuzetak može se načiniti ukoliko sever Kosova odluči da izađe na kosovske opštinske izbore u jesen 2013.

### 7.9.6. Posmatranje

Različite posmatračke misije su primetile nekoliko raznih problema. Nasuprot međunarodnoj praksi, posmatračima nisu date kopije obrasca sa rezultatima na bilo kom nivou izborne administracije.<sup>436</sup> Štaviše, visoki broj posmatrača akreditovanih iz svakog političkog subjekta, dovodi do stvaranja gužvi u hodnicima biračkih centara, a njihovo prisustvo se koristi kako bi se izvršio pritisak na birače, stvarajući klimu zastrašivanja.

Posmatranje nije uređeno pošto vezano sa time nema mnogo zakonodavstva. Kako bi se navedeno ispravilo treba uzeti u obzir nekoliko različitih priručnika i posebne preporuke posmatračkih grupa.

“Međutim, kao što se navodi u izveštajima o posmatranju izbora izrađenim od strane međunarodnih organizacija na terenu, postoje prakse koje se preporučuju kao i one koje treba da se izbegnu.”<sup>437</sup> Posmatrački kapacitet NVO-a se povećava, međutim i dalje je ograničen.<sup>438</sup>

Ostvareno je poboljšanje na prevremenim izborima za gradonačelnika u Uroševcu i Kačaniku, gde je posmatračima dozvoljeno da sede iza članova biračkih odbora. Ovo načelo je poboljšalo proces u značajnoj meri i trebalo bi da se uvrsti u zakon- da posmatrači sede iza članova biračkih odbora.

### 7.9.7. Prebrojavanje

Prebrojavanje glasova bilo je predmet neprekidne debate u protekloj godini. Tokom prebrojavanja glasačkih listića na biračkom mestu, bilo je izveštaja o nepoštovanju postupaka, identifikovanju lažnih potpisa na biračkom spisku i punjenja glasačkih kutija. Zahtev da se rezultati postave na biračkim mestima ponekada su ignorisani.<sup>439</sup>

Sadašnje reforme bile su podeljene, ali je većina učesnika iznela da bi prebrojavanje trebalo da se vrši u opštinskim ili regionalnim centrima (u kojima su postavljene kamere) umesto na biračkim mestima.

<sup>436</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 6.

<sup>437</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 22.

<sup>438</sup> EU EEM. S. 18.

<sup>439</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 7.

U skladu sa međunarodnim standardima, Kosovci sada ispituju kako da “Obezbede integritet procesa prebrojavanja glasova”.<sup>440</sup> Ali standardi tvrde da bi “Prebrojavanje trebalo po mogućstvu da se izvrši na biračkim mestima”.<sup>441</sup> Venecijanska komisija zaključila je sledeće:

Glasovi bi po mogućstvu trebalo da se prebrojavaju na samim biračkim mestima, a ne u specijalnim centrima. Osoblje biračkog mesta savršeno je sposobno da obavi ovaj zadatak, i ova mera čini nepotrebnim da se vrši prevoz glasačkih kutija i propratne dokumentacije, čime se umanjuje opasnost od zamene.<sup>442</sup>

### 7.9.8. Proračunjaje Rezultata

CIK ne objavljuje sve rezultate u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Svi proračuni rezultata trebalo bi da budu na raspolaganju u tabelama ili u sličnom formatu koji omogućava posmatračima da pronađu rezultate po svakoj lokaciji za prebrojavanje ili po biračkom mestu sve do sastavljanja konačnih rezultata. Ove informacije bi takođe trebalo da budu raščlanjene i za alternativne metode glasanja, kao što su mobilno i glasanje putem pošte.<sup>443</sup> Objavljeni rezultati trebalo bi da podrazumevaju tabelu koja sadrži kompletan pregled glasova po izornoj jedinici i regionu (u slučaju da se glasovi konsoliduju od strane privremenog izbornog tela), kao i po biračkom mestu.<sup>444</sup>

Iako nije predviđeno kriterijumima, standardna je praksa da se zahteva da:

Sva relevantna izborna dokumentacija bude javno pristupačna, uključujući izborne protokole, listove za proračun i brojanje glasačkih listića i odluke koje utvrđuju ili dotiču izborne rezultate.<sup>445</sup>

<sup>440</sup> Međuparlamentarna unija. 26. mart 1994. Deklaracija o slobodnim kriterijumima za slobodne i pravične izbore, s. 4.

<sup>441</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, s. 6.

<sup>442</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 9. oktobar 2002. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. Usvojene Smernice i nacrt propratnog izveštaja, s. 22.

<sup>443</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 28.

<sup>444</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za održavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 9.5, s. 22.

<sup>445</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, s. 28.

### 7.9.9. Etnicka Pripadnost

Sveobuhvatan predlog o statusu je jasan u razlici koju pravi između rezervisanih i zagarrantovanih mesta. Međutim, Zakon o opštim izborima ne pravi izričitu razliku između "mera koje se odnose na prva dva mandata Skupštine i onih za mandate u nastavku, zbog čega može prevladavati percepcija o oprečnosti između ovih zakonskih odredbi." Ovakva nejasnoća stvara zabunu i nije u skladu sa dobrim izbornim praksama.

Kandidovanje za rezervisana ili zagarrantovana mesta primorava stranku da izjavi da se zalaže za interes jedne konkretne zajednice. Etnički zasnovane stranke nisu u suprotnosti sa međunarodnim standardima, ali one takođe ne uspevaju da dovedu do razvoja političkih stranaka duž linija podele.

Zahtev da politički subjekti obelodane svoju etničku pripadnost može se pokazati preprekom u razvoju političkih stranaka na nivou celog Kosova.<sup>446</sup> Izveštaj EU EEM tvrdi da bi "trebalo razmotriti opciju uklanjanja zahteva izjašnjavanja o etničkoj pripadnosti"<sup>447</sup>, teško je uvideti kako se ovo može promeniti sve dok postoje mesta koja su zagarrantovana.

Povrh toga, pravni okvir je nem kada govorimo o listama kandidata potencijalnih koalicija između stranaka koje zastupaju nevećinske zajednice na Kosovu, kao i između stranaka koje zastupaju većinsku zajednicu i nevećinske zajednice. Iako se može oceniti pozitivnim u smislu da zakon ne bi trebalo da diskvalifikuje bilo kog kandidata na osnovu etničke pripadnosti, može pružiti dodatnu mogućnost većinskim političkim subjektima da se kandiduju i da osvoje mesta rezervisana za nevećinske zajednice.<sup>448</sup>

### 7.9.10. Izborna Pravda

Sudovi nisu na odgovarajući način obavili svoju dužnost u odnosu na zloupotrebe tokom izbora, a retke kazne su bile minimalne. U 2012. je primljeno 38 predmeta i 21 je okončano efektivnim kaznama (zatvorom). U sudovima je još 133 nezavršenih predmeta, ali navedeno zavisi od opšte reorganizacije sudova.

U proteklih nekoliko godina, razvila se kultura nekažnjivosti, koja je podstakla javljanje izbornih prevara na do sada neviđenim nivoima. Kultura nekažnjavanja je opšte rasprostranjena iako postoje skromni znaci poboljšanja. Izborna kršenja se sada smatraju teškim krivičnim delima kojima će se baviti posebno odeljenje.

Iako je došlo do određenog napretka, svi se slažu da se mora učiniti mnogo više. Međunarodna dokumenta očekuju da država mora objaviti različite vrste izbornih prevara i

<sup>446</sup> EUEEM 2011: s. 24.

<sup>447</sup> EUEEM 2011: s. 63.

<sup>448</sup> ENEMO 2011: s. 7.

mora ih goniti odlučno.<sup>449</sup>

Iskustvo sa opštinskih izbora održanih 2009. godine umanjilo je poverenje javnosti u izborni proces. Iako Krivični zakonik predviđa kazne zatvora do pet godina za izbornu prevaru, postojao je samo jedan slučaj krivičnog gonjenja za navodne prekršaje počinjene tokom izbora 2007. ili 2009. godine uz to da pravosnažna presuda još uvek nije doneta. Neki predstavnici građanskog društva, medija i političkih stranaka izneli su gledište da je međunarodna zajednica zacrtala za prioritet stabilnost, učešće kosovskih Srba i predstojeći dijalog Kosova i Srbije nad demokratijom, podstičući izborne prevarante da veruju da neće biti pozvani na odgovornost.<sup>450</sup>

Nakon 2010. godine, ovo pitanje se donekle poboljšalo, ali je stopa i dalje mala u poređenju sa srazmerama prevare. Međutim, zabeležen je trend poboljšanja..

Fraza “odbraniti glas” ustalila se u kosovskom leksikonu od izbora održanih 2009, i obično ukazuje na potrebu da se preduzmu radnje na nivou biračkog mesta kako bi se sprečile manipulacije aktivista opozicionih stranaka. Ista podrazumeva opasnost dalje eskalacije konfrontacije između pristalica rivalskih stranaka.<sup>451</sup>

Standardna je praksa da žalbeno telo ima nadležnost da poništi izbore u slučaju nepravilnosti na nivou koji može uticati na konačan rezultat. Na Kosovu, CIK je opozvao rezultate na ograničenom broju biračkih mesta a da nije naredio ponavljanje izbora, pošto ovo nije predviđeno ZOI-om.<sup>452</sup>Ova zabuna koja proizilazi iz mogućnosti da CIK može preduzeti prpratne radnje na osnovu odluka IPŽM-a, mora se razjasniti novim zakonom.

Kolektivne novčane kazne koje Zakon o opštim izborima dozvoljava za krivične postupke protiv političkih stranaka su neodgovarajuće pošto se na kraju svode na „kolektivno kažnjavanje”. Član 14.1 ZOI pretpostavlja mogućnost krivične osude političkog subjekta čija je direktna posledica deregistracija, iako se Krivični zakonik Kosova po svemu sudeći ne poziva na relevantne izvore. Pored toga, član 32.5 ZOI smatra političke subjekte odgovornim za “prekršaje Kodeksa počinjene od strane njihovih članova, pristalica i kandidata”, što se takođe čini neprikladnim.<sup>453</sup>Autor veruje da bi u građanskom postupku, stranke trebalo da preuzmu odgovornost (npr. za prekrivanje ili uklanjanje postera), jer će se u suprotnom prekršaji još više povećati. Međutim ukoliko kolektivne kazne nisu u saglasnosti sa najboljom evropskom praksom, moraju se pronaći načini kako bi se stranke obeshrabrile od učešća u izbornim kršenjima.

<sup>449</sup> Evropska Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, s. 7.

<sup>450</sup> EU EEM. s. 4.

<sup>451</sup> EU EEM. s. 11.

<sup>452</sup> Misija izbornog stručnjaka Evropske unije na Kosovu. 25. januar 2011. Konačan izveštaj, s. 8.

<sup>453</sup> EU EEM. s. 21.

Unutrašnje pravo garantuje pravo na javnu raspravu povodom žalbe.<sup>454</sup> Ali praksa rešavanja izbornih žalbi i molbi nije bila praćena odrzavanjem bilo kakvih javnih rasprava. Postupci za rešavanje izbornih sporova ostaju zbunjujući uprkos nedavnim izmenama.<sup>455</sup>

Izborna komisija za žalbe i molbe trebalo bi da nastavi da postoji kao nezavisno i stalno telo. Skupštinska komisija za izbornu reformu predvidela je da se imenovanje članova IKŽM-a vrši kao što je to bio slučaj do sada, i isto važi i za njenu veličinu od 10 članova, uključujući predsedavajućeg.

Rokovi za preispitivanje od strane IKŽM-a povećali su se sa 24 časa na 72, i međunarodni standardi upozoravaju protiv ove prakse, pošto može odložiti potvrđivanje rezultata. Treba načiniti niz drugih pojašnjenja, uglavnom u skladu sa zaključcima Skupštinske komisije. Odnosi između CIK-a, IKŽM-a i Vrhovnog suda treba da se predvide detaljno.

### 7.9.11. Financiranje Politicke Partije

Kancelarija za registraciju političkih stranaka ne bi trebalo da predstavlja instituciju koja obezbeđuje adekvatno dodeljivanje finansijskih resursa političkim strankama ili da nadgleda troškove i vrši reviziju. Stranka PDK ozbiljno je premašila ostale stranke u potrošnji.

Jedna od karakteristika pravednih izbora jesu transparentne finansije. Kosovo ne čini dovoljno da stavi u primenu aktuelno zakonodavstvo koje "zahteva od političkih stranaka i nezavisnih kandidata na izborima da obelodane i podnesu periodične izveštaje o kampanjskim finansijskim sredstvima koja su primili i njihove izvore, kao i o njihovim troškovima tokom kampanje i svrsi istih", u skladu sa međunarodnom praksom.<sup>456</sup> Štaviše, treba urediti zakonodavstvo i finansije u više detalja.

Venecijanska komisija je zaključila da, kako bi izbori bili pravićni, moraju garantovati:

javno, blagovremeno i potpuno finansiranje izbora, izbornih kampanji kandidata i političkih stranaka (koalicija) i obelodanjivanje informacija o svim sporednim troškovima u pripremi i sprovođenju izbora ili predizbornih kampanja kandidata i političkih stranaka (koalicija);<sup>457</sup>

<sup>454</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodić o najboljoj praksi odrzavanja demokratskih izbora, s. 23.

<sup>455</sup> EU EEM. s. 6.

<sup>456</sup> ODIHR. oktobar 2003. Postojeće obaveze za odrzavanje demokratskih izbora u državama članicama OEBS-a. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, član 7.8, str. 19.

<sup>457</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 11. septembar 2003. Konvencija o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama.

da kandidati i političke stranke (koalicije) koje učestvuju na izborima, u intervalima predviđenim zakonom, podnose telima i zvaničnicima imenovanim zakonom, informacije i izveštaje koji se odnose na prijem svih donacija njihovim izbornim fondovima, donatorima i sve troškove koje su načinili iz ovih fondova za finansiranje njihove predizborne kampanje. Oni takođe organizuju objavljivanje datih informacija i izveštaja, osim ukoliko se ova dužnost zakonom ne da izbornim telima.<sup>458</sup>

### 7.9.12. Potvrđivanje i Pristup

Broj potpisa i novčani depoziti primeri su pitanja koja bi trebalo da se urede zakonom i koja ne bi trebalo da se ostave CIK-u na diskreciju, kao što je to trenutno slučaj.

Novčani depoziti trebalo bi da budu dovoljne vrednosti da obeshrabre lakomislene političke stranke i nezavisne kandidate, ali ne bi trebalo da budu toliko visoki da spreče legitimne političke stranke ili nezavisne kandidate da pristupe izborima i trebalo bi da se vrate po osvajanju određenog broja glasova.<sup>459</sup>

Zakon ne bi trebalo da zahteva sakupljanje potpisa od više od 1% birača u odnosnoj izornoj jedinici.<sup>460</sup> Zakon bi trebalo potpuno i jasno da utvrdi dužinu trajanja perioda za sakupljanje potpisa, rok za podnošenje potpisa na proveru kao i postupak za proveru potpisa i njihovo proglašavanje bona fide ili drukčije.<sup>461</sup>

---

<sup>458</sup> Ibid

<sup>459</sup> ODIHR. 20. novembar 2002. Međunarodni standardi i obaveze o pravu na demokratske izbore: Praktičan vodič o najboljoj praksi održavanja demokratskih izbora, str. 26.

<sup>460</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 10. jul 2002. Smernice o izborima usvojene od strane Venecijanske komisije na njenom 51. sastanku, str. 3.

<sup>461</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). 11. septembar 2003. Konvencija o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama.

## **Aneks 1:**

### **Spisak Učesnika, Tematski Stobr. 2**

Abedin Mehmeti – Agencije za civilnu registraciju, Ministarstvo unutrašnjih poslova

Adem Gashi – Kosovo Law Institute

Adnan Rrustemi – Centralna izborna komisija

Afërdita Syla – Community Building Mitrovica

Afrimi Maliqi – HANDIKOS

Ahila Bokos - EULEX

Ahmet Gërbeshi – Kosovska Policija

Alain Lapon – UNDP

Albana Merja –Grupa za pravne i političke studije

Albert Avdiu – Sudski savet Kosova

Albinot Bimbashi – Ministarstvo spoljnih poslova

Andrea Najvirtova – NGO 'ECMI Kosova

Andrew Forde – Savet Evrope

Arben Osmani - Agencije za civilnu registraciju, Ministarstvo unutrašnjih poslova

Arbër Gegaj – Ministarstvo pravde

Ardian Bajraktari – Ministarstvo pravde

Armen Mustafa – Kosovska Probaciona služba

Arsim Dreshaj – Nezavisna komisija za medije

Arsim Fejzullahu – Finansijska obaveštajna služba



Artan Duraku – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Artan Qollaku – GIZ

Avni Bytyqi – INPO

Azemina Calakovic – Administrativna kancelarija u Severnoj Mitrovici

Bashkim Hyseni – Sudski savet Kosova

Bedri Bahtiri – Ministarstvo pravde

Behxhet Sh. Shala – CDHRF

Bekim Hoxha – Agencije za civilnu registraciju, Ministarstvo unutrašnjih poslova

Ben Goldsmith – IFES

Benna Kusari – Američka ambasada u Kosovu

Besfort Rrecaj – Ministarstvo za evropske integracije

Besnik Vasolli – GIZ

Bujar Reshtani – UNHCR

Chris Decker – UNDP

Çlirim Hajdini – Kosovska Policija

Dardan Nuhiu – Finansijska obaveštajna služba

Darsej Canhasi – NGO 'INDEP'

Dren Rogova – UNDP AGJ Project

Driton Bakraçi – Kosovska Agencija za zastupanje i razvoj

Driton Mustafa – Kosovska Carina

Driton Qeriqi – IFES

Driton Selmanaj – Kosovski demokratski institut

Edita Kusari – ERO / SSK

Edmond Dunga – Savet Evrope

Edona Baruti – DIEKP, Ministarstvo unutrašnjih poslova

Ehat Miftaraj – Tužilački savet Kosova

Elona Xhaferi – Savet Evrope

Emin Beqiri – Kosovska Policija

Engjellushe Morina – Nezavisni konsultant

Enrico Vinsentin – Kancelarija EU na Kosovu

Eroll Shehu – Agencija za hranu i veterinu

Fakete Kuka – Ministarstvo lokalne uprave

Fatime Gërxfhalii – Kosovski Centar za rehabilitaciju preživelih

Fatimi Ismajli – Komisija za Medijaciju

Fatmir Curri – Kosovska fondacija za civilno društvo

Fatmir Haxholli – GIZ

Fatmir Limani – Kosovska Policija

Fatmir Rexhepi – Sudski Savet Kosova

Faton Morina – Institucija ombudsmana

Fehmi Hoxha – Ministry for European Integration

Fidan Kalaja – ‘FOL’

Fikrete Çoçaj – Nezavisna komisija za medije

Fisnik Rexhepi – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Fitim Zariqi – Centar za azil , Ministarstvo unutrašnjih poslova

Florent Latifaj – Priština Osnovni sud

Florina Duli – NGO IKS

Frank Maste – EULEX

Gazmend Çitaku – Ministarstvo pravde

Granit Fetahu – Kosovska Policija

Granit Gashi - YIHR Kosovo

Gresa Selimaj – Ministarstvo za evropske integracije

Habib Habibi – Međunarodna organizacija za migracije

Habibe Zeqiri – Sekretarijat Konsultativnog veća za zajednice

Halil Fejza – Kosovska Policija

Hamdi Ibrahimimi – Priština Osnovni sud

Hasan Preteni – Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije

Hydajet Hyseni – Sudski Savet Kosova

Ibrahim Arslan – Institucija ombudsmana

Iilir Begolli – Nacionalni institut za javno zdravlje

Jason Tashga – Kosovski pravni institut

Jehona Brovina – Ministarstvo za evropske integracije

Jehona Lushaku – CDF, Ministarstvo pravde

Karin Marmsoler – Kancelarija Evropske unije u Prištini

Krenare Bektashi – MiC

Leon Malazogu – D4D

Liridon Neziri – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Luljeta Berisha - GIZ

Luljeta Plakolli - Savet Evrope

Lulzim Aliaj -Ministarstvo pravde

Lulzim Beqiri - DEIPC, Ministarstvo pravde

Malisa Venhari -

Memli Ymeri - CRPK

Mentor Vrajolli - Kosovski centar za bezbednosne studije

Merita Mustafa - Kosovski demokratski institut

Minire Begaj - Pravno odeljenje, Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Mrika Pepa - Ministarstvo za evropske integracije

Naim Shala - Pravno odeljenje, Ministarstvo unutrašnjih poslova

Naser Ajeti - Agencija za ravnopravnost polova

Natyra Avdiu - YIHR Kosovo

Nebi Halili - Kosovska popravna služba

Nita Ajvazi - GIZ

Nora Ahmetaj - CRDP

Osman Shatri - HANDIKOS

Prenkë Gjetaj - Vladina komisija za nestala lica

Qendresa Beqiri - Kancelarija za pitanja zajednica

Ramadan Ilazi - Ekspert za borbu protiv korupcije politike

Refik Kasi - Centar za integraciju zajednica

Resmi Hoxha - Kosovska popravna služba

Reshat Millaku – Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo

Riza Shillova – Kosovska Policija

Ruzhdi Jashari – Državna Agencija za zaštitu ličnih podataka

Rrahim Rama – Agencija za upravu oduzete imovine

Rrezarta Krasniqi – Centar za obuku i resurse

Sabiha Shala – NACEL

Sadete Demaj – Kajtazi – Kancelarija za dobro upravljanje

Safet Blakaj – NGO ‘Labirinti’

Safet Hoxha – Regulatorna komisija za javne nabavke

Sakibe Jashari – Švajcarska ambasada

Samir Krasniqi – Kosovska Carina

Sefadin Kuqi – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Selatin Kllokoqi – D4D

Selvije Elezaj – Ministarstvo pravde

Skender Jonuzi – Kosovska agencija za hranu i veterinu

Suada Korenica – Administrativna kancelarija za severnu Mitrovicu

Sylë Sefaj – GIZ, Sekretarijat Task-Force

Shemsi Hajrizi – Kosovska popravna služba

Shemsi Igrishta – Kosovska Policija

Shkelzen Maliqi – Kosovska Tužilacka služba

Shkelzen Sopjani – ICITAP

Shkodran Manaj – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Shkurije Gashi – NGO ‘Partners Kosova’

Shpresa Morina – NACEL

Shqipe Pantina – NGO ‘IREX’

Trendelina Duraku – Ministarstvo za evropske integracije

Valon Gashi – Ministarstvo za evropske integracije

Valon Krasniqi – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Vedat Maxhuni – Ministarstvo za povratak i zajednice

Vedat Sagonjeva – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Veton Elshani – Kosovska Policija

Visar Islamaj – Opština Prizren

Vjosa Rogova – Kosovska inicijativa za stabilnost

Vlora Shemsedini – UNHCR

Virgjina Dumnica – UNDP

Wolff Michael Mors – GIZ

Xhelal Shaqiri – Sektor za konzularne poslove, Ministarstvo spoljnih poslova

Xhevat Azemi – Kosovska agencija za imovinu

Yll Zekaj – Advokatska komora Kosova

Yvonne Gogoll – Kancelarija EU na Kosovu

Zana Batusha – Kosovska Carina

Zgjim Isufaj – Ministarstvo za povratak i zajednice