

PROGRAMSKA KANCELARIJA EULEX-a
KABINET ŠEFA MISIJE EULEX-a NA KOSOVU
MISIJA VLADAVINE PRAVA EVROPSKE UNIJE

EULEX IZVEŠTAJ O PROGRAMU

Jul 2009. god.

SPISAK SKRAĆENICA

NPS	Nadgledanje, podučavanje i savetovanje
DRP	Dokumenta za realizaciju programa
IPA	Informativni paketi o aktivnostima
PU	Pokazatelji učinka
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
JT	Javno tužilaštvo
OJP	Odeljenje za jačanje policije
INFOSYS	Informativni sistem
OPT	Opštinsko tužilaštvo
OKT	Okružno tužilaštvo
SKP	Sistem krivičnog pravosuđa
UKA	Uprava za kriminalističku analizu
OS	Obaveštajni sektor
SOP	Standardne operativne procedure
PROR	Policija rukovođena obaveštajnim radom
ROJ	Regionalna obaveštajna jedinica
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
ISKP	Informativni sistem Kosovske policije
UOK	Uprava za organizovani kriminal
UTKD	Uprava za teška krivična dela
NP	Nasilje u porodici
SIPKK	Sektor za istragu privrednog kriminala i korupcije
RFJ	Regionalna forenzička jedinica
ROKP	Regionalna odeljenja kriminalističke policije
RJOP	Regionalna jedinica operativne podrške
TPZ	Timovi policije u zajednici
OSJ	Odeljenje specijalnih jedinica
SIJ	Specijalna interventna jedinica
I/EOD	Jedinica za uklanjanje improvizovanih eksplozivnih naprava
JLO	Jedinica za lično obezbeđenje
UOZ	Uprava za obezbeđenje i zaštitu
ECLO	Kancelarija za vezu Evropske komisije
UPR	Uprava za planiranje i razvoj
UJR	Odeljenje za javni red
OUVS	Odeljenje za upravljanje u vanrednim situacijama
PZ	Policija u zajednici
IUG	Integrirano upravljanje granicom
MT	Mobilni timovi
RŠ	Regionalni štab
GP	Granična policija
JI	Jedinica za imigracije
OVIPD	Odbor za viša imenovanja u policiji i disciplinu
UL KP	Uprava za logistiku KP
UITK	Uprava za informacionu tehnologiju i komunikaciju
ICITAP	Međunarodni program pomoći za obuku u polju krivične istrage

PISCES	Sistem lične identifikacije, bezbednog poređenja i ocene
KP	Komponenta pravosuđa
SP	Sud za prekršaje
OPS	Okružni privredni sud
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
RG	Radna grupa
STK	Savet tužilaca Kosova
KPJ	Kazneno-popravna jedinica
STRK	Specijalno tužilaštvo Republike Kosova
KPSK	Kazneno-popravna služba Kosova
ILA	Međunarodna pravna pomoć
AEO	Ovlašćeni ekonomski operater
GAP	Institut za napredne studije
ECHR	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ICCPR	Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima
BIRN	Balkanska mreža za istražno izveštavanje
IRL	Interno raseljena lica
TAXUD	Poreska i carinska unija Generalne uprave Evropske komisije
EEZ	Evropska ekonomska zajednica
KABPK	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije
TARIK	Integrisana tarifa za Kosovo
FAST	Fleksibilni timovi za borbu protiv korupcije
CEFTA	Regionalni sporazum o slobodnoj trgovini
KNP	Kontrolni punkt

SADRŽAJ

Predgovor šefa Misije EULEX-a	7
Kako funkcioniše EULEX-ovo NPS?	8
Kratak pregled opažanja	13
POLICIJA	22
EFIKASNA BORBA PROTIV KRIMINALA - Kriminal na Kosovu u kontekstu	23
- Obrazac kriminala	24
- Kvalitet statistika	26
- Etnička pripadnost žrtava kriminala	29
- Rukovođenje istragom i učinak krivičnog gonjenja	30
- Odnosi KP sa javnim tužiocima	32
KRIMINALISTIČKO OBAVEŠTAJNE SPOSOBNOSTI	39
- Rukovanje podacima u KP	43
- Krivična istraga na nivou stanice	44
- Kriminalistički štab KP - Centralna uprava i podrška	45
DELOTVORNO VRŠENJE PATROLA I OBEZBEĐIVANJE JAVNOG REDA	52
- Operativne patrolne funkcije	52
- Funkcije operativne podrške	56
OBEZBEĐIVANJE GRANICA	62
- Ocena osnovnog učinka	62
- Budući razvoj Granične policije	73
ZAPOŠLJAVANJE, UNAPREĐIVANJE I ZADRŽAVANJE NAJBOLJEG KADRA	78
- Struktura i zaposleni u KP	78
- Kadrovska služba i služba za obuku	85
OBEZBEĐIVANJE ODRŽIVE ORGANIZACIJE	87
PRAVOSUĐE	99
Demografska struktura među kosovskim sudijama i tužiocima	100
Strateški plan SSK	101
EULEX-ove sudije u oblasti krivičnog i građanskog pravosuđa	102
Zastupljenost manjinskih zajednica i ravnoteža među polovima	103
Savetodavno telo Sudskog saveta Kosova	104
Infrastruktura SSK	105
Broj sudija i tužilaca u odnosu na broj stanovnika	105
Pomoćno osoblje	106
Zarada	106
Infrastruktura na nivou okružnih sudova	107
Obučavanje sudija i tužilaca	108
Unapređivanje i izbor kosovskih sudija	109
ODGOVORNOST KOSOVSKEG PRAVOSUĐA	111
ZAŠTITA SVEDOKA	112

TUŽIOCI I NJIHOVA DELATNOST	113
- Pritvor	113
- Postupak dokazivanja	114
- Specijalizovane jedinice/multi-disciplinarni timovi	115
- Strukture saradnje	115
BEZBEDNOST SUDOVA	116
INFORMATIVNI SISTEM ZA UPRAVLJANJE PREDMETIMA	116
SISTEM RASPODELE PREDMETA	117
BROJ PREDMETA	119
MEHANIZMI PODNOŠENJA ŽALBE ZA JAVNOST	122
KAZNENO-POPRAVNA SLUŽBA KOSOVA	122
- Revizija zakona i standardnih operativnih procedura	123
- Praćenje visoko-rizičnih i srednje-rizičnih zatvorenika	124
- Blok 1 zatvora Dubrave	125
- Bezbednosna jedinica	125
- Rukovođenje finansijama u Kazneno-popravnoj službi Kosova	127
- Kadrovski kapacitet/Zastupljenost među pripadnicima KPSK	128
MINISTARSTVO PRAVDE	129
- Kancelarija za nestala lica i forenziku	130
CARINA	131
ODGOVORNOST	132
- Zakoni, politika i operativne procedure	132
- Pravično pružanje usluga	135
- Prigovori i žalbe	136
- Borba protiv korupcije	139
- Prednosti i mane	140
- Zaključci	141
ODRŽIVOST SLUŽBE	141
- Ljudski resursi	141
- Obuka i razvoj suštinskih sposobnosti	144
- Vršenje dužnosti	145
- Ostali resursi (infrastruktura, oprema, objekti)	146
- Planovi operativnog rukovođenja	147
- Borba protiv ozbiljnog kriminala	150
- Saradnja	152
- Prednosti i mane	155
- Zaključci	156
SLOBODA OD POLITIČKOG MEŠANJA	157
MULTIETNIČNOST/LJUDSKA PRAVA/ JEDNAKOST POLOVA	159
CIVILNO DRUŠTVO	162

PREDGOVOR

Savet Evropske Unije je 31. januara 2008. god. usvojio Koncept operacija (u daljem tekstu CONOPS) za Misiju vladavine prava Evropske Unije na Kosovu. Misija će se nazivati EULEX Kosovo, na osnovu latinske reči za pravo „lex“. EULEX Kosovo (u daljem tekstu EULEX), je najveća misija za rešavanje civilne krize ikada pokrenuta pod Evropskom bezbednosnom i odbrambenom politikom (ESDP). Uopšte govoreći, cilj EULEX-a je da pomogne i podrži kosovske organe vlasti u oblasti vladavine prava, posebno policiju, pravosuđe (uključujući kazneno-popravnu službu) i carinu. Namera je uglavnom, da to bude misija nadgledanja, podučavanja i savetovanja (NPS), uz zadržavanje ograničene izvršne vlasti. Osnovna filozofija na osnovu koje EULEX-ovo NPS funkcioniše poznata je kao *Programski pristup* – strukturisana i sistematska metoda koja vladavini prava na Kosovu omogućuje da ostvari pozitivnu promenu.

Zadovoljstvo mi je da predstavim ovaj izveštaj koji sadrži detaljnu analizu opažanja u oblasti vladavine prava: On obeležava značajnu prekretnicu u istoriji EULEX-a i vladavine prava na Kosovu. Kako možete videti, izveštaj izdvaja značajne prednosti policije, pravosuđa i carine, i ukazuje na oblasti koje treba još razvijati. Pod vođstvom kosovskih organa i u saradnji sa međunarodnim partnerima, kao i nevladinim telima, EULEX će nastaviti da na osnovu ovog izveštaja radi na ostvarivanju šest glavnih ciljeva Misije.

Iskoristiću ovu priliku da se zahvalim našim partnerima iz oblasti vladavine prava na Kosovu na njihovoj stalnoj saradnji, kao i mnogim EULEX-ovim posmatračima čiji se naporan rad i posvećenost ogledaju u ovom dokumentu.

Yves de Kermabon

Šef Misije

EULEX Kosovo

Misija vladavine prava Evropske Unije

Kako funkcioniše EULEX-ovo NPS?

Svrha Misije EULEX-a je izražena kroz više ciljeva i namena. Ono što je predviđeno u Izjavi o misiji jeste proces reforme: tj. pomeranje kosovske policije, pravosuđa i carine sa njihove „trenutne pozicije“ na „željenu poziciju“ održivosti, odgovornosti, multi-etničnosti, slobode od političkog mešanja i pridržavanja međunarodno priznatim standardima i najboljim evropskim praksama.

Navodi u Izjavi o misiji podrazumevaju da početna tačka ne bi bila „nulta pozicija“. Drugim rečima, priznato je da „trenutna pozicija“ kosovskih institucija nije lišena ovih poželjnih kvaliteta i zaista, Kosovska policija, pravosuđe i carina razvijali su se u pravcu ovih ciljeva od svog začetka 1999. god. i stvaranja Privremenih institucija samoupravljanja 2001. god. Pod vođstvom i opštom vlašću UNMIK-a, ove institucije su evoluirale i razvile se u skladu sa većinom ako ne i sviju šest načela EULEX-a. Međutim, CONOPS EULEX-a jednako prihvata da je stepen autonomije i vlasti koje su ove institucije uživale u početku bio veoma ograničen i da se samo postepeno vremenom povećavao. Željena krajnja pozicija predviđa institucije vladavine prava koje su u stanju da funkcionišu „bez međunarodne intervencije ili zamene“. Bez željenog stepena lokalne autonomije i vlasti, rasuđivanje o meri do koje su institucije u stanju da dokažu ove sposobnosti ostalo bi neizvesno. Bilo je jasno da bi svaki realni napor ka ostvarivanju EULEX-ovih ciljeva trebalo da otpočne sa sveobuhvatnom procenom „trenutne pozicije“ i da isto tako omogući institucijama vladavine prava da upražnjavaju maksimalni stepen vlasti i odgovornosti.

Ostvarivanje vizije

EULEX je imao koristi od značajnog ljudskog i finansijskog ulaganja. Međutim, čak i pored tih resursa, ostvarivanje ciljeva zahteva pristup koji se zasniva na ciljevima i partnerstvu. Osim toga, zadatak ostvarivanja vizije, koja je definisana u Izjavi o misiji, zahteva sistematski pristup. Slično radu dirigenta velikog orkestra, EULEX bi trebalo da obimnu muzičku kompoziciju prevede u skladnu simfoniju. To obuhvata veći broj zadataka.

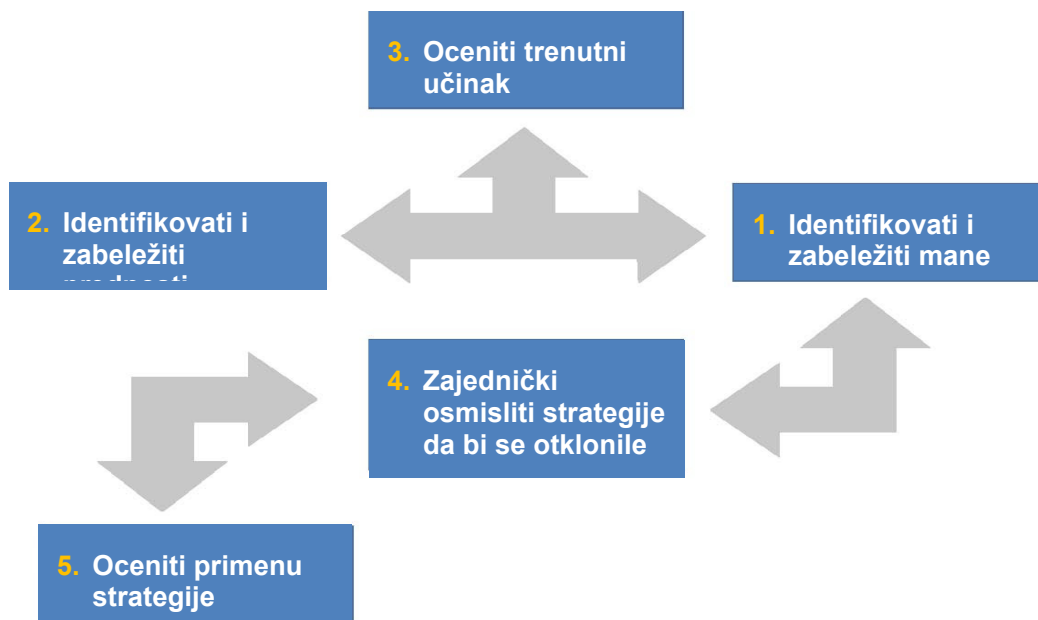
Kao prvo, razvoj detaljnih muzičkih poena za različite delove EULEX-ovog orkestra (stručnjaci za rad policije, pravosuđa i carine iz Zemalja članica i doprinosećih zemalja).

Kao drugo, obezbeđivanje da je svaki deo tog orkestra upoznat sa svojim muzičkim poenima i da je sposoban da svira na svojim instrumentima (tj. svaki EULEX-ov stručnjak bi morao da bude upoznat sa zakonima, relevantnom politikom i procedurama, kao i sa Programskim aktivnostima EULEX-a).

Kao treće, to zahteva rigorozan sistem razmene informacija između dirigenta i delova orkestra (tj. efikasno rukovođenje programom, sposobnost koordiniranja programskih aktivnosti i informacija). Na kraju, svaka faza ovog procesa mora se uskladiti sa organizacijama istovetnim EULEX-u koje se bave vladavinom prava na Kosovu i mora se podeliti sa drugim međunarodnim akterima.

Analogija pripremanja i predstavljanja originalne simfonije kroz novoformljeni orkestar je koristan način za opisivanje *Programskog pristupa*. Zadatak prevođenja osnovnog muzičkog poena – ciljevi i namere Misije – u celokupnu simfoniju otpočeo je u Programskoj kancelariji EULEX-a marta 2008. god. Da bi se procenile ove složene organizacije i njihovo trenutno stanje, bilo je prvo neophodno izmeriti trenutni status da bi se kroz šest ciljeva Misije odgovorilo na pitanje gde se trenutno nalaze policija, pravosuđe i carina. To zahteva pažljivo osmišljen proces ocene i procene koji vode na stotine EULEX-ovih posmatrača, raspoređenih u tri komponente kroz različite vremenske periode.

U skladu sa uslovima, osmišljen je programski model da bi se procenila trenutna sposobnost koju poseduju sektori kosovskog pravosuđa, policije i carine preko službenika EULEX-ovih komponenata nadgledanja, podučavanja i savetovanja. Taj model nije bio usmeren ka trenutnim izvršnim funkcijama EULEX-a i podupret je prvobitnim planom, kao i usvajanjem komponente „logičkih okvira“ maja 2008. godine, koja je obezbedila posebnu i fokusiranu povezanost između rezultata NPS na terenu i strateških ciljeva i namena misije.



Slika 1 – Osnovna EULEX-ova strategija

Slika 1 prikazuje osnovni pristup koji je usvojio EULEX. U svojoj početnoj fazi delovanja, EULEX je angažovao svoje službenike da izvrše sveobuhvatnu procenu trenutnog učinka pravosuđa, policije i carine da bi se identifikovale oblasti sa svojim prednostima i manama. Te oblasti u kojima komponente imaju zadovoljavajući ili bolji učinak zabeležene su, kao i oblasti gde je procenjeno da je učinak loš. Oblasti sa lošim učinkom su pažljivije ispitane, sa ciljem da se otkriju uzroci lošeg učinka a zabeleženi podaci su iskorišćeni u procesu formulisanja realističnih i ostvarljivih strategija za unapređenje učinka. U procesu identifikovanja popravnih strategija istakla su se tri važna načela.

- Strategije čija su namere da se unapredi učinak moraju zajednički osmisliti stručnjaci EULEX-a i njihovi istovetni akteri iz sektora vladavine prava.
- Primenu popravnih strategija vodiće relevantni lideri i rukovodioci iz sektora vladavine prava na Kosovu, a ne službenici EULEX-a. Ukratko, procesom reforme u potpunosti će rukovoditi relevantne kosovske institucije.
- Proces će priznati napore Evropske Komisije oko izgradnje kapaciteta, drugih međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora. Kada je to moguće i prikladno, zajednički donete strategije za unapređenje učinka aktivno će zahtevati podršku takvih tela.

EULEX-ov pristup septembra 2008. god. zvanično su podržali premijer, ministri i šef Misije EULEX-a u Zajedničkom odboru za koordinaciju vladavine prava. Bilateralni i multilateralni donatori, među kojima je najistaknutija Kancelarija za vezu Evropske Komisije (ECLO), takođe su konsultovani. U cilju poštovanja javne transparentnosti i radne odgovornosti, rezultati i očekivana dostignuća objavljeni su postavljanjem svih relevantnih programskih dokumenata i informativnog materijala na internet stranici EULEX-a kada je otpočet rad.

Zemljama članicama EU je januara 2009. god. u Briselu predstavljen programski pristup a februara, kada je održana radionica za novinare kosovske televizije i medija na kojoj je prisustvo bilo u velikom broju i koja je pozitivno ocenjivana, uloženi su dodatni napori da se prenese suština mandata za NPS.

Kako je već konstatovano, tačan sadržaj nadgledanja i savetovanja trebalo bi da se propisno kontroliše i koordiniše. CONOPS i odgovarajuća dokumenta upućuju na Dokumenta za realizaciju programa (DRP), kao i na sredstva kojima se definišu programske aktivnosti, pokazatelji učinka i mehanizmi izveštavanja. U periodu između juna i avgusta 2008. god. Programska kancelarija i viši predstavnici Komponente, razvili su serije DRP koja su službenicima Komponente NPS

obezbedila kontekst po kojem oni rade, kao i sredstva putem kojih će ostvariti svoje odgovornosti kroz zadatke prikupljanja konkretnih podataka. Istovremeno sa ovim naporom održavani su konsultativni sastanci sa kosovskim akterima i uspostavljene su zajedničke radne grupe za sektor da bi se obezbedilo načelo zajedničkog rukovođenja. Osmišljeno je jedanaest tematskih DRP za svaki radni sektor i dogovoreno je realizovanje ukupno 187 rezultata između službenika NPS i komponenata, kao i relevantnih istovetnih organizacija na Kosovu.



Slika 2 – Ciklus programa

Kako je prikazano na slici 2, svaka šestomesečna faza Misije EULEX-a oblikovana je pokazateljima učinka (PU) i Upitnicima za mesečno izveštavanje (UMI). Vraćajući se na analogiju orkestra, ove suštinske komponente DRP definišu muzičke poene za svaki deo EULEX-ovog orkestra.

Kako je to prikladno, ove tri komponente vladavine prava – policija, pravosuđe i carina – podeljene su na oblasti. Svaka oblast ima sopstveni definisani skup aktivnosti kao i pokazatelje učinka.

Postizanje rezultata

Rad otprilike 400¹ službenika EULEX-ove komponente NPS pojačan je onlajn informativnim sistemom (INFOSYS) koji je razvila Programska kancelarija, što je takođe podržano značajnim programom obuke za sve službenike NPS (do danas, preko 1800 sati).

INFOSYS se našao onlajn kada je misija postala funkcionalna decembra 2008. god. a kako se tempo delovanja misije NPS ubrzavao tokom januara 2009. godine, ovaj mehanizam prikupljanja podataka pokazao se posebno uspešnim u beleženju odgovora na konkretne uslove mesečnog prikupljanja podataka.

Službenici **NPS**, koji su raspoređeni sa kosovskim kolegama, nalaze se na dobrim pozicijama iz kojih mogu da procene sistem vladavine prava na Kosovu iz perspektive EULEX-ovog mandata, tako da je postepeno stvorena slika sa podacima iz svih regiona i sektora.² Programskoj kancelariji je podneto preko 2500 detaljnih INFOSYS izveštaja i ti naponi su kao ishod dali impresivan nivo opširnosti i dostignuća u smislu procene trenutnih prednosti, mana, obrazaca i trendova u vladavini prava na Kosovu.

U narednom delu izveštaja navode se opažanja Programske kancelarije prema proceni učinka u početnom šestomesečnom periodu koju su izvršili posmatrači EULEX-a.

Oblasti u kojima su opaženi nedostaci povezane su sa predloženim merama za otklanjanje nedostataka koje su predstavljene kao „Preporuke EULEX-a“ i označene *plavom bojom*.

Ako je to prihvatljivo, predviđa se da će biti potrebna podrška spoljnih donatora i agencija za određene mere (tj. one koje će zahtevati izvesnu vrstu tehničke pomoći, infrastrukturni razvoj i formalnije mere za izgradnju kapaciteta). U mnogim drugim oblastima, međutim, izveštaj identifikuje razvojne oblasti kojima je delovanje EULEX-ovog NPS najbolje pristupilo.

Roy Reeve

Zamenik šefa Misije

EULEX Kosovo

Misija vladavine prava Evropske unije

Alessio Zuccarini

Šef Programske kancelarije

EULEX Kosovo

Misija vladavine prava Evropske unije

¹. 350 službenika OJP, 20 službenika Carine i otprilike 40 službenika Pravosuđa iako su zadaci poslednjih podeljeni između izvršnih i funkcija NPS.

². Aktivnosti NPS na severu Kosova su nepotpune zbog političkih okolnosti van delokruga ovog izveštaja.

KRATAK PREGLED OPAŽANJA

POLICIJA

Zapaženo je da Kosovska PolICIJA ima sveobuhvatnu pravnu strukturu, dovoljan i kvalifikovan kadar, odgovarajući budžet, i dovoljno opreme u ispunjavanju svojih zakonskih ciljeva. Međutim, postoji zabrinutost vezana za kvalitet njenog rukovodećeg osoblja i kapaciteta strategijskog upravljanja i ove karakteristike su od suštinske važnosti za uspeh KP i njenog odgovora izazovima koji su vezani za organizovani kriminal i korupciju.

Nije opažen nijedan dokaz razvijanja sveobuhvatne strategije od strane komandnog osoblja KP. Ovakva vrsta sveobuhvatne strategije odnosila bi se na posebne kategorije kriminala i upotrebu niza preventivnih radnji, uključujući napore u sprečavanju kriminala u saradnji sa opštinama i drugim organima, upotrebu obaveštajnih informacija za planiranje mera protiv određenih kriminalaca.

U okviru KP priznaje se potreba da se u potpunosti razvije rad policije zasnovan na obaveštajnim informacijama, i EULEX strogo preporučuje da program upoznavanja sa radom policije koji je zasnovan na obaveštajnim informacijama treba biti na vrhu prioriteta viših komandanata KP u naredne tri godine.

Preporučuje se da KP Granična policija formira deo jedinstvenog obaveštajnog sistema KP, koji će snabdevati podacima i primati informacije iz istog. KP Granična policija ima potencijal da postane veoma važna komponenta jedinstvenog obaveštajnog sistema: podaci vezani za kretanje određenih osoba i vozila preko granice Kosova su neophodni u borbi protiv ozbiljnog i organizovanog kriminala.

Uprava za kriminalističku analizu (UKA), u pogledu strukture zaposlenih i rukovodstva, ostaje nepotpuna, čime se KP lišava efikasnog čvora u okviru svog istražnog obaveštajnog sistema. Na UKA se moraju usredsrediti harmonizovani naponi kako bi u potpunosti razvila svoj mandat, strukturu i kapacitete i kako bi joj se omogućilo da preuzme vodeću ulogu u sprovođenju rada policije zasnovanog na obaveštajnim informacijama.

Upravi za organizovani kriminal (UOK) nedostaje detaljni strategijski dokument kojim se definišu njeni ciljevi i, zbog toga, ne postoji pisana uredba ili opšta strategija kojom bi se odredili naponi u

borbi sa organizovanim kriminalom. Takođe, postoji potreba da se prilikom planiranja aktivnosti poboljša upotreba statistika o obrascima krivičnih dela i obaveštajnih informacija.

Postojeći program restrukturisanja organizacije KP treba usredsrediti na potrebu da se maksimalnom iskoriste ograničeni izvori i izbegne nepotrebno poklapanje i dvostruko ulaganje napora. Delovi organizacije ne treba da vide jedni druge kao suparnike.

KP mora da razvije sofisticiranu i efikasnu strategiju vezanu za ilegalne migracije, koja će biti deo razvoja Integrisanog upravljanja granicom (IUG). Strategija treba da se odnosi na poboljšanje Standardnih operativnih procedura, poboljšanje zatvorskih prostorija, potrebe osoblja kosovske Granične policije za obukom, kao i na specijalnu opremu i vozila.

U napredovanju ka IUG, KP treba da zajedničkim radom sa Carinom, Javnim tužilaštvom, i EULEX-om razvije strategiju vezanu za prekogranični kriminal. EULEX bi u toku naredne tri godine trebalo da odredi glavne ciljeve na osnovu najboljih raspoloživih obaveštajnih informacija i statističkih podataka u vezi sa trendovima prekograničnog kriminala na Kosovu i zapadnom Balkanu.

Komunikacija i razmena informacija – između različitih delova kosovske Granične policije, kao i između ovog stuba i ostalih delova KP – ostaje osnovna slabost. Ova slabost utiče na oslabljeno delovanje Kosovske granične policije i njenu efikasnost u dostizanju ciljeva.

Potrebno je poboljšati objekte i opremu na određenim graničnim prelazima, uključujući neodgovarajuće zgrade, slabe IT/komunikacijske veze i neefikasan režim održavanja vozila.

Uprkos niskim platama koje imaju policijski službenici nižih činova, KP je relativno nekorumpirana. Međutim, odgovornost KP može da se poboljša i to se posebno odnosi na mogućnost organizacije da objasni javnosti njeno delovanje i odgovori na očekivanja zajednice na lokalnom nivou. Preporučuje se da KP zadrži sistem registrovanja određenih kriminalnih kategorija, kao što su provale i krađa vozila, kao izrazite grupe kategorija zločina opisanih u Krivičnom zakonu. Ovakav pristup će pomoći u prevenciji i otkrivanju kriminalnih aktivnosti.

Preporučljivo je da zadatak poboljšanja prvog rukovodećeg kadra bude najveći prioritet viših komandira KP tokom iduće tri godine. EULEX će nastojati da pomaže u ovom poslu. Drugi partneri donatori mogli bi pomoći u razvoju KP specifičnog sistema upravljanja, kao i obuku koja se odnosi na vodnike i poručnike.

Postoji nedostatak podataka o incidentima koji zahtevaju prisustvo patrolnih policajaca KP. Sistem kategorizacije i registrovanja kriminalnih i nekriminalnih incidenata bi snabdeo KP komandire sa mnoštvom korisnih informacija o tome kako oficiri za patrolu koriste svoje vreme, uzorke policijskih aktivnosti i očekivanja zajednice, i solidnu osnovu za planiranje i raspoređivanje resursa.

Nivo zastupljenosti manjina u KP je čini primernom policijskom organizacijom, u kontekstu zapadnog Balkana i Evrope kao celine. Ovo pohvalno dostignuće u ogledanju društva kojem služi je nastavljeno kao rezultat sporazuma nekoliko stotina etničkih srpskih policajaca da se vrate na posao.

Postoji prekid veze između centralne Jedinice policije za zajednicu (JPZ) i policajaca za zajednice u regionima. Postoji potreba da se ciljevi JPZ glavnog štaba pregledaju i definišu svoju vezu sa timovima regionalnih JPZ.

Takođe postoji potreba za strukturisanim i racionalnijim pristupom policijskoj patroli i viši rukovodioci (na regionalnom i nivou stanice) bi trebalo da formulišu glavne ciljeve i prioritete za policijske patrole, koji se zasnivaju na aktivnim konsultacijama sa predstavnicima zajednice, naročito u oblastima gde nema većine.

Bliska saradnja javnih tužilaca i istražitelja Kosovske policije koja je predviđena zakonom, često izostaje u praksi. Preporučuje se da viši službenici KP i Javno tužilaštvo (JT) učine zajedničke napore i istraže mogućnosti kako bi se pronašli načini za bolju timsku saradnju.

Javni tužioci i policijski službenici nisu uspeli da na odgovarajući način obaveste javnost o efikasnosti sistema krivičnog pravosuđa (SKP), a to se posebno odnosi na osnovne pokazatelje uspeha i promašaja. Trenutni sistem otežava identifikovanje brojnih ubistava i drugih značajnih kriminalnih dela u datoj godini, kao i broja slučajeva suđenja izvršiteljima. Ključni deo zajedničkog menadžmenta sistema za krivično pravosuđe je postojanje opšteg sistema za prikupljanje i pregled kriminalnih dela. Opšta krivična istraga i statistika tužilaštva se mora napraviti zajedničkim snagama KP i javnog tužilaštva.

Istražitelji KP i javni tužioci moraju prepoznati da je efikasnost kosovskog krivičnog sistema rezultat zajedničkih napora koji je zasnovan na obostranom poštovanju i doprinosu obeju grupa. Postoji potreba za opštim izveštajem o celokupnom radu SKP, koji će se objavljivati godišnje od strane zajedničkih upravnih struktura. Ovaj izveštaj mora biti u obliku i jeziku koji će omogućiti javnosti da lako shvati stepen uspeha u borbi protiv ilegalnih radnji a posebno ozbiljnog, organizovanog kriminala.

Uočene su slabosti u informativnom sistemu Kosovske policije (KPIS). Podaci se na regionalnom nivou često unose 5-7 dana nakon događaja i njihov unos u sistem se ne vrši uvek adekvatno; dizajn baze podataka je neadekvatan i nije dobro zaštićen. KPIS se nalazi daleko od standarda

potrebnog za podržavanje pristupa zasnovanog na obaveštajnim informacijama u borbi protiv zločina na Kosovu.

Preporučuje se pružanje pomoći KP komandirima u razvijanju opšte standardne operativne procedure za regionalne operativne jedinice za podršku (ROSU), koja odražava najbolje evropske prakse po pitanju taktika za kontrolu masa i suočavanja sa širim incidentima tokom javnih nemira.

Postoji zabrinutost u vezi upravljanja određenim funkcijama za pružanje podrške u okviru Stuba za operacije. Postoji nedostatak odgovornosti po pitanju statističkih procena rezultata rada jedinica (npr: SIU i I/EOD) koje nisu u mogućnosti da pruže detaljne statističke podatke u vezi broja/vrsta incidenata na kojima su radile.

Dodela budžetskih sredstava se, u nekim slučajevima, zasnivala na prioritetima upravnog osoblja umesto na strateškim ciljevima organizacije. Primećeno je da se vrše izmene prioriteta tokom procesa pripreme budžeta ili nakon njegovog usvajanja. Značajne sume ostaju nepotrošene i tako se vraćaju u kosovski budžet kao višak sredstava.

Pravosuđe

U poređenju sa Kosovskom policijom, sistem krivičnog pravosuđa i sudstvo uopšte su znatno slabiji u održavanju nezavisnih i efektivnih sudskih postupaka i rešavanja predmeta.

Savetodavni organ Sudskog saveta Kosova (SSK) trenutno nije funkcionalan, a prema tome i matični organ za odgovornost kosovskog sudstva – Disciplinski odbor SSK. Bez obzira na to, nalazi pokazuju da je mehanizam za procenu odgovornosti na osnovu zakona o suzbijanju korupcije operativan. Mehanizam kontrolisanja do kojeg stepena kosovske sudije prijavljuju svoje prihode i imovinu je aktivan, što je i potvrđeno istraživanjem šefa Agencije za borbu protiv korupcije (KABPK). Agencija protiv korupcije je radila izveštaje u brojnim slučajevima. EULEX tužioci i KABPK su potpisali memorandum o razumevanju radi uspostavljanja saradnje na ovom polju.

EULEX nalazi su otkrili postojanje slabosti po pitanju de jure nezavisnosti kosovskog sudstva. Sistem za imenovanje i unapređivanje kosovskih sudija nije dovoljan kako bi zaštitio njihovu nezavisnost. Postupak imenovanja do sada nije omogućio postojanje najviših standarda integriteta za kosovske sudije.

Nepostojanje sistema za procenu rezultata rada kosovskih sudija navodi na mišljenje da adekvatan sistem za izgradnju karijere na osnovu zasluga ne postoji. Sastav budućeg Savetodavnog organa Sudskog saveta Kosova daje razloge za brigu usled činjenice da će veliki broj članova biti imenovano od strane Skupštine Kosova, što može dovesti do stalne umešanosti političkih organa u proces donošenja odluka od strane Savetodavnog tela SSK.

SSK je pokazao nepostojanje proaktivnog stava za usvajanje plana o dodeljivanju predmeta i pored saveta pruženih od strane predsednika Skupštine EULEX sudija; naponi za poboljšanje kosovskog sudstva u skladu sa strateškim planom nisu dovoljni.

Po pitanju de facto nezavisnosti, primećeni su nedostaci po pitanju bezbednosti kosovskih sudija. Skoro da i ne postoji sistem za zaštitu kosovskih sudija u sudnicama, van sudova i nakon radnog vremena. Takođe je primećeno da ne postoje mere kojima bi se osigurala zaštita/bezbednost kosovskih tužilaca. Neki prijavljeni incidenti pokazuju stepen spoljašnjeg pritiska kojem su izloženi kosovski tužioci; ne postoje ni ad-hoc rešenja ni institucionalizovani mehanizmi koji bi na takvim incidentima radili.

Pristup pravosuđu je ugrožen činjenicom da se suđenja veoma često sprovode u malim kancelarijama kosovskih sudija, bez prethodnog zakazivanja javnih suđenja. SSK treba da razmotri svoju budžetsku politiku, u bliskoj saradnji sa ministarstvom za finansije kako bi omogućili sudovima da samostalno upravljaju svojim dodeljenim budžetom u cilju poboljšanja infrastrukture.

Informativni sistem za upravljanje predmetima (CMIS) nije u potpunosti integrisan u svakodnevni rad sudova.

Postoje ozbiljni nedostaci u primeni mera za zaštitu svedoka i sudovi su uglavnom neadekvatno obezbeđeni. Slučajevi zastrašivanja sudija su privukli pažnju EULEX-a, mada su i tužioci takođe izloženi pritisku.

Spremnost kosovskih tužilaca da zatraže alternativne mere za meru pritvora je veoma mala i opšta pravila za procedure zasnovane na činjenicama ne postoje.

Manjinske zajednice i žene nisu adekvatno zastupljene u kosovskom sudstvu. EULEX ohrabruje ministarstvo pravde da usvoji pro-aktivniji pristup kako bi promovisao dalje uključivanje manjinskih zajednica u pravosudni sistem.

Tokom procene rada Kazneno-popravne službe Kosova (KPSK) otkriveno je da postoje izazovi u – između ostalog – sprovođenju bezbednosnih odredbi, kategorizaciji zatvorenika, odgovaranju za ozbiljne incidente i pratnju zatvorenika visokog rizika.

Nepostojanje stalnog sekretarijata ima uticaj na funkcionalnost birokratije ministarstva pravde.

EULEX je takođe ocenio da postoji potreba za daljim obučavanjem osoblja iz Odeljenja za pravne poslove; šta više, identifikovani naponi za izgradnju kapaciteta su suočeni sa poteškoćama usled neprestanog transferisanja osoblja unutar Ministarstva.

CARINA

Novo primarno zakonodavstvo je uspostavljeno od kada je Zakon o carini i akcizama na Kosovu stupio na snagu krajem 2008. godine. Ovaj zakon je u skladu sa EU standardima i inspirisan je evropskim „Carinskim zakonom zajednice“.

Sekundarno zakonodavstvo, odnosno Administrativno uputstvo sa odredbama o implementaciji od strane ministra za ekonomiju i finansije i dalja uputstva tek treba da se objave. Iako nije određen nikakav vremenski rok za ovaj proces, pravni nedostaci su značajno smanjeni primenom bivših UNMIK-ovih uredbi i pravila. Omogućavanje adekvatnog tumačenja i jednolike primene carinskih pravila, koji su u saglasnosti sa evropskim, i dalje će predstavljati izazov.

Uprkos značajnim pokušajima da se javnosti i poslovnoj zajednici pruže relevantne informacije, one nisu uvek detaljne ili ažurirane, i nisu sistematično pristupačne na svim zvaničnim jezicima na Kosovu u svim graničnim stanicama.

Procedure za žalbe i molbe su pripremljene. Izgleda da se žalbe tiču nekoliko polja, a posebno procene dobara. Nezavisni odbor za procenu, kao glavno telo za žalbe na odluke Kosovske carine (KC), je nakon dvanaestomesečnog prekida ponovo počeo da organizuje saslušanja. Unutrašnje prijavljivanje kršenja Kodeksa ponašanja izgleda dobro funkcioniše unutar KC.

KC poseduje plan rada za sprečavanje i borbu protiv korupcije, i proaktivne mere koje funkcionišu.

I ljudski resursi su funkcionalni. Međutim, u Kosovskoj strategiji za integrisano upravljanje granicama pominje se da broj zaposlenih ne ispunjava dnevne potrebe i zahteve. Plan obuke za kosovsku carinu pokriva uvodnu, stručnu i tehničku obuku, ali ne i opširno specijalizovana polja primenjivanja zakona i prevencije. Iako se obuka uopšte smatra korisnom i efektivnom, vrlo je malo mogućnosti za zaposlene da izraze svoje potrebe za obukom.

Uopšte, svi zaposleni dobro razumeju svoje dužnosti; referentni materijali su na raspolaganju i zadaci se jasno saopštavaju. Osnovan je i sistem za procenu rada, i procene se od strane carinskih službenika smatraju pravednim. Međutim, obuka i razvoj nisu integrisani u sistem upravljanja ljudskim resursima.

Početna procena infrastrukture i opreme pokazuje da prostorije u carinskim stanicama ili terminalima nisu uvek na zadovoljavajućem nivou za adekvatne carinske kontrole i inspekcije. Cilj Plana rada za integrisano upravljanje granicama je da se isprave neki od nedostataka. U Okviru strateškog funkcionisanja 2009-2011 ne pominju se neke značajnije promene u opštim ciljevima za kosovsku carinu. Međutim, u Operativnim planovima se donekle pominje organizovani kriminal. Iako postoje funkcije istraživanja i primenjivanja, može biti potrebna procena postojećih profila rizika, kao i proces analize rizika. Ne postoji specifičan sistem informisanja posvećen ozbiljnim zločinima. Raspodela informacija i razmena podataka između Direkcija za primenu zakona i upravljanje prihodima u okviru kosovske carine izgledaju vrlo ograničene.

Saradnja i razmena informacija sa ostalim agencijama za primenu zakona je uopšte vrlo ograničena, iako je donekle primećena saradnja na lokalnom nivou, npr. Između granične policije i carine.

Strategija za integrisano upravljanje granicama će znatno ojačati saradnju između policije i carine na graničnim prelazima. Njome će se razjasniti mehanizmi i odgovornosti za kontrolu, i pooštriti kontrola na granicama kako bi se sprečili i otkrili prekogranični zločini. Ona takođe otvara mogućnosti za zajedničke zvanične operativne procedure i planove za vanredna stanja sa ostalim službama/agencijama za primenu zakona u regionu.

Proces izbora i unapređivanja osoblja carine izgleda transparentan i pravedan. Međutim, istaknute su brige o osetljivosti kosovske carine prema mogućim mešanjima, na primer, od strane službenika KC, koji su određeni Ministarstvu za Ekonomiju i Finansije, ili članstvu Nezavisnog odbora za reviziju.

Kodeks ponašanja Kosovske carine se zasniva na preporukama Svetske carinske organizacije i odražava etičke standarde i poštovanje ljudskih prava. Prema objavama slobodnih radnih mesta, kandidati ženskog pola i pripadnici manjinskih zajednica se ohrabruju da se prijave za radna mesta u carini. 12% zaposleni pripadaju etničkim manjinskim zajednicama, ali ne u upravnim

pozicijama. Žene čine 23,5% zaposlenih u carini, ali su uopšte vrlo malo zastupljene na upravnim pozicijama.

CIVILNO DRUŠTVO/NVO-i

U januaru 2009. 4952 organizacije su bile zavedene u Ministarstvu javnih službi (MJS); vlasti su izvestile o stabilnom trendu od 20 kandidata nedeljno. Uslovi za upis GO/NVO-a određeni Zakonom o slobodi udruživanja u nevladine organizacije od 2009. godine su relativno laki za ispunjavanje. Dok je većina upisanih GO/NVO-a prestala sa radom ubrzo nakon upisa, trenutno se procenjuje da je broj aktivnih organizacija oko 500. MJS nagoveštava 185 GO/NVO-a sa multietničkim članstvom i 546 GO/NVO, koje pripisuju srpskoj zajednici na Kosovu.

Očekivanja/mišljenja o EULEX-u sakupljena na sastancima koji su održani sa lokalnim GO/NVO-a se mogu sažeti na sledeći način:

a) Nepovezanost između UNMIK-a i EULEX-a: GO/NVO-i su uopšte prihvatili razlike između mandata UNMIK-a i EULEX-a, i cene spremnost Misije da s njima blisko sarađuje.

b) Prioritet – borba protiv korupcije i organizovanog kriminala: velika većina GO/NVO – posebno u kontekstu kosovskih Albanaca – smatraju borbu protiv korupcije prvim prioritetom za EULEX.

Veliki broj organizacija civilnog društva/nevladinih organizacija (GO/NVO) počelo je da ispituje lokalne vlasti o visokom stepenu korupcije, ali je situacija u tom pogledu daleko od one prihvatljive. Svi oblici korupcije i organizovani kriminal predstavljaju veći prioritet za rešavanje nego ratni zločini ili međuetničko pomirenje.

Svi ostali zadaci (npr. adresovanje ratnih zločina ili međuetničko pomirenje) smatraju se manje hitnim.

Evidentiran je uopšteno pozitivan – mada oprezan – stav prema EULEX-u, sa nekoliko znatnih izuzetaka.

GO/NVO-i su nedavno objavili tri studije o popravnim službama na Kosovu: izveštaj za 2009. godinu Saveta za zaštitu ljudskih prava i sloboda (CDHRF), i dva istraživanja koja je sproveo Kosovski Centar za rehabilitaciju žrtava torture (KRCT), i objavio 2009. godine. Posmatrači su se usredsredili na higijenske uslove, zdravstvene usluge, pristup informacijama, obrazovanje, rad i rekreaciju, spoljašnje posete, mehanizme za žalbe. Uslovi maloletnika, stranaca, zatvorenika u samicama i žena, su razmotreni i preporuke su obuhvatale mere za savladavanje prepunjenosti zatvora i za poboljšanje uslova za rad službenika u kazneno-popravnim službama na Kosovu. Relevantne GO/NVO-i su zahtevali bolji pristup popravnim kazneno-službama na Kosovu: dok su

uopšte pohvalili pozitivan pristup vlasti (iako su primećene nesuglasice sa KPSK), posmatrači nisu bili u mogućnosti da provere navodno maltretiranje zatvorenika, zasnivajući svoja posmatranja u vezi sa zlostavljanjem jedino na indirektno izvore.

Mali broj GO/NVO nadgleda sudska ročišta, i obično u vrlo specifičnim slučajevima koji su od posebnog interesa. Glavni pokušaj da se izvrši opšti pregled funkcionisanja sudova je povezan sa izveštajima Balkanske mreže za istražno izveštavanje (BIRN), uključujući i jednu procenu koja je objavljena u junu 2009. godine o otprilike 600 slučajeva u 6 opštinskih sudova na Kosovu. Preporuke sadrže rigoroznije pridržavanje procedurama, veće investicije u sudsku infrastrukturu i više transparentnosti prema civilnom društvu u svim aspektima upravljanja pravosuđem (uključujući i sisteme za procenu sudija i tužilaca).

Lokalne GO/NVO su posvećene borbi protiv korupcije, koja se smatra najozbiljnijom preprekom za adekvatan rad institucija na Kosovu. Organizacije, kao što su QOHU! (Ustani!), Fol'08 (Govori'08) i Kosovski demokratski institut (KDI) su preduzeli razne kampanje protiv korupcije i nadgledali su slučajeve prestupa.

Smatra se da su institucionalni naponi protiv korupcije uglavnom nedovoljni i da obično za cilj imaju prikrivanje stvarnih pronevera od javnosti.

Transparentnost u vezi sa prihodima izabраниh zvaničnika, finansiranjem političkih partija, veza između upravnika javnih i privatnih kompanija i politike, privlače interesovanje mnogih posmatrača iz civilnog društva, i često se objavljuju izveštaji na internet stranicama GO/NVO. Neke inicijative - na primer DIK i Centar za pravno savetovanje- imaju za cilj održavanje opšte svesti o korupciji.

Perspektiva jednakosti polova u pristupu pravosuđu je prouzrokovala znatnu literaturu koju su objavile GO/NVO na Kosovu, i u smislu učešća žena u upravljanju vladavinom zakona i usvajanja mera protiv krijumčarenja i nasilja nad ženama.

Mnoga udruženja koja rade protiv krijumčarenja i nasilja nad ženama su okupljena pod Mrežu žena Kosova; ove organizacije su uopšte zadovoljne relevantnim zakonodavnim okvirom, i smatraju da je odziv kosovske policije na ovaj problem zadovoljavajući, međutim prijavljuju brojne poteškoće sa kojima se susreću lokalne sudije i tužiocu u primenjivanju zakona. Najveće brige se tiču socijalnog konteksta, u kojem nasilje među polovima eskalira, i nedostatka socijalne pomoći koje vlasti pružaju žrtvama.

Neki sektori civilnog društva su pokušali da manjinskim etničkim zajednicama garantuju efektivan pristup pravosuđu. Primeri prevazilaženja prepreka obuhvataju inicijativu Programa za dijalog među mladima, koji je u prvom tromesečju 2009. godine rezultirao kampanjom obaveštavanja o

funkciji i mandatu EULEX-a među srpskim zajednicama na Kosovu. Pitanja kao što su nestala lica i prava na imovinu su istaknuta kao najprioritetnija pitanja kojima treba da se bavi misija.

Policija

EFIKASNA BORBA PROTIV KRIMINALA

Kriminal na Kosovu u kontekstu

Veoma je važno sagledati nivo kriminala na Kosovu i uspeh krivičnih istraga Kosovske policije (KP) u širem kontekstu Evrope. Tabela 1.1 daje prikaz komparativne analize podataka iz 2006. godine, najskorije godine za koju se mogu naći pouzdani podaci iz više zemalja. Kako je već ukazano, zabeleženi nivoi kriminala na Kosovu te godine bili su odmah ispod 3.000 slučajeva na 100.000 stanovnika, znatno niže od proseka u uzetoj grupi jedanaest zemalja članica EU. Međutim, u kontekstu bivše Jugoslavije nivo zabeleženog kriminala na Kosovu izgleda komparativno visok. Bitno je napomenuti da su slučajevi kriminala na Kosovu skoro trostruko veći od nivoa koji se može zabeležiti na teritoriji susedne Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije (BJRM), zemlja sa sličnim brojem stanovnika i urbanom/ruralnom podelom. Zaista, činjenica da je na Kosovu zabeleženo 30% više kriminala nego u Hrvatskoj – znatno razvijenija privreda sa više prilika za kriminal – predstavlja razlog za zabrinutost.

Ćudljivosti prijavljivanja kriminala su dobro dokumentovane u literaturi. Učestalost po kojoj žrtve (ili treće strane) prijavljuju prekršaje policiji čvrsto je u vezi sa vrstom krivičnog prekršaja. Na primer, u mnogim zemljama EU, prijavljeni su skoro svi slučajevi ukradenih automobila i motorcikla, kao i provala; prijavljene su oko dve trećine krađa iz automobila a skoro više od polovine krađa bicikla i pljačka; policiji je prijavljeno samo oko trećina svih napada i pretnji, iako je za napade uz upotrebu sile broj veći (45%) od pretnji (29%); a najmanje prijavljivani slučajevi su seksualne prirode (u proseku 15%)³. Službenici EULEX-a nisu mogli naći dokaze da takav trend ne preovlađuje i na Kosovu. Zaista, imajući u vidu čvrstu socio-ekonomsku i demografsku paralelu sa BJRM i zabeleženu stopu kriminala, s pravom se može reći da je kultura prijavljivanja kriminala naprednija na Kosovu nego kod njegovog suseda.

³. Izvor: *The Burden of Crime in the EU*, str. 68.

Tabala 1.1 – Broj zabeleženih slučajeva kriminala – Međunarodno poređenje 2 (2006)⁴

Zemlja	Ukupan broj policajaca	Ukupan broj zabeleženih slučajeva	Ukupan broj zabeleženih slučajeva po policajcu	Broj slučajeva na 100,000 stanovnika
Austrija	26 623	589 495	34	7102
Belgija	38 963	1 012 004	22	9547
Francuska	241 998	3 725 588	9	5785
Nemačka	250 284	6 304 223	25	7669
Grčka	48 521	463 750	25	4177
Irska	12 954	103 178	15	2399
Italija	324 339	2 771 490	7	4650
Holandija	35 324	1 218 447	8	7429
Portugalija	48 082	398 959	8	3799
Slovenija	7 857	90 354	11	4517
Engleska i Vels (UK)	141 381	5 428 273	38	10184
Prosek uzorka EU			18	6114
Hrvatska	19 790	81 049	4	1842
BJRM	9 776	22 024	2.2	1101
Kosovo	7187	64165	8.9	2916

Nivo zabeleženog kriminala na Kosovu predstavlja znatno veći izazov za pripadnike KP nego za njihove kolege u BJRM i Hrvatskoj. Svaki pripadnik KP u proseku odgovoran je za skoro 9 slučajeva kriminala godišnje, u poređenju sa 4 u Hrvatskoj i samo 2.2 u BJRM. Iako obim posla za KP iznosi samo pola od prosečnog koji se vidi iz uzete grupe zemalja članica EU, on i dalje predstavlja veliki izazov za najnoviju policijsku organizaciju u Evropi.

Vrste kriminala

⁴.Izvor podataka za zemlje EU, Hrvatsku i BJR Makedoniju: Tavares, C. & Thomas, G., (2008), *Statistics in Focus: Crime and Criminal Justice*, EUROSTAT. Izvučeno 29. januara, 2009 iz: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/EN/KS-SF-08-019-EN.PDF

Pored ovih opštih opažanja vezano za opšti nivo zabeleženog kriminala na Kosovu, bilo bi od pomoći ako bi EULEX mogao da stavi u kontekst specifične kategorije zabeleženog kriminala u širem kontekstu Evrope. Iako nije moguće uporediti sve kategorije zabeleženog kriminala u svrhu zabeleženog kriminala, Tabela 2 daje kratak prikaz analize četiri najveća krivična dela (ubistvo, pljačka, provala i krađa motornih vozila).

Termin ubistvo, u svrhu Tabele 2, definisan je kao ubistvo lica s umišljajem, uključujući teško ubistvo, ubistvo iz nehata, eutanaziju i čedomorstvo⁵. Pokušaj ubistva je isključen, kao i smrt uzrokovana opasnom vožnjom, abortusom i pomaganje u samoubistvu. Očigledno je da stopa ubistava na Kosovu (2.63 slučaja na 100.000 stanovnika) predstavlja razlog za zabrinutost, pošto je dva puta viši od proseka u uzetoj grupi zemalja članica EU. Iako je broj sličan onom u BJRM i Hrvatskoj, veći broj slučajeva ubistva na Kosovu sugerise da je to prioritarna oblast za policiju i sistem krivičnog pravosuđa.

Suprotno tome, stopa zabeleženih pljački (20 na 100.000 stanovnika) ispod je proseka u uzetoj grupi zemalja EU (107) i znatno niža od one u BJRM (25.1) i Hrvatskoj (32.8). Pljačka je definisana kao krađa od lica posredstvom upotrebe sile ili pretnje silom, uključujući sitne pljačke (otimanje torbi) i krađe sa nasiljem, i ona generalno ne obuhvata džeparenje, iznudu i ucenjivanje⁶.

Tabela 1.2 – Broj zabeleženih slučajeva kriminala – Međunarodno poređenje 2 (2006)⁷

Zemlja	Ubistvo	Broj ubistava na 100.000	Pljačka	Broj pljački na 100.000 stanovnika	Provala u domaćinstvima	Broj provala na 100.000 stanovnika	Krađa motornih vozila	Broj krađa motornih vozila na 100.000 stanovnika
Austrija	60	0.72	5 095	61.38	18 945	228.25	8 959	107.9
Belgija	174	1.64	19 903	187.76	67 550	637.26	24 167	227.9
Francuska	879	1.36	127 190	197.5	177 840	276.14	243 153	377.5
Nemačka	727	0.88	53 696	65.32	106 107	129.08	90 224	109.7

⁵. Izvor podataka za zemlje EU, Hrvatsku i BJR Makedoniju: Tavares, C. & Thomas, G., (2008), *Statistics in Focus: Crime and Criminal Justice*, EUROSTAT. Izvučeno 29. januara, 2009 iz:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/EN/KS-SF-08-019-EN.PDF

⁶. Idem

⁷. Izvor podataka za zemlje EU, Hrvatsku i BJR Makedoniju: Tavares, C. & Thomas, G., (2008), *Statistics in Focus: Crime and Criminal Justice*, EUROSTAT. Izvučeno 29. januara, 2009 iz:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/EN/KS-SF-08-019-EN.PDF

Grčka	109	0.98	2 598	23.40	32 407	291.95	6 799	61.2
Irska	68	1.58	1 250	29.06	15 513	360.76	12 642	294
Italija	663	1.11	71 762	120.40	143 726	241.15	280 167	470.0
Holandija	159	0.96	13 716	83.63	91 235	556.31	22 667	1382.1
Portugalija	148	1.40	20 870	198.76	23 314	222.03	24 495	233.2
Slovenija	12	0.6	521	26.05	2 220	111.0	1 091	54.5
Engleska i Vels (UK)	755	1.41	101 370	190.18	292 285	548.37	193 410	362.8
Uzorak EU		1.14		107.58		327.48		334.6
Hrvatska	75	1.70	1 445	32.84	2 981	67.75	2 033	46.2
BJRM	45	2.25	503	25.15	1 367	68.35	365	18.2
Kosovo	58	2.63	441	20.0	4769	216.7	457	20.7

Pod kategorijom provala obrazac na Kosovu u svemu prkosi lokalnom trendu i naginje trendu kakav postoji u mnogim zemljama EU. Termin provala definisan je kao dobijanje pristupa prostoriji posredstvom upotrebe sile za krađu dobara⁸. Sa preko 216 provala na 100.000 stanovnika, ovo krivično delo je u 60% učestalije na Kosovu nego u BJRM i Hrvatskoj, dok je na sličnom nivou kao u određenim zemljama članicama EU obuhvaćene u uzetoj grupi.

U smislu krađe motornih vozila, obrasci na Kosovu (20.7 na 100.000 stanovnika) uveliko su slični onima u BJRM (18.2) i znatno niži od onih koji se u proseku mogu naći u uzetoj grupi zemalja članica EU (334.6). Naravno, kako je prikazano u Tabeli 2, obrazac ovog krivičnog dela varira u velikoj meri u zemljama EU i, u kontekstu Kosova i BJRM, moguće je da je u vezi sa nižim prosečnim vrednostima motornih vozila u ovom delu Evrope.

Gore navedena opažanja daju mogućnost EULEX-u da izvuče prvobitne zaključke o radu policije na Kosovu. Postoji veliki broj ozbiljnih krivičnih dela, posebno ubistava, na Kosovu. Bilo da se na to gleda u užem kontekstu bivše Jugoslavije ili u širem kontekstu Evrope, stopa zabeleženog kriminala predstavlja veliki izazov za mladu policijsku organizaciju.

Kvalitet statistika

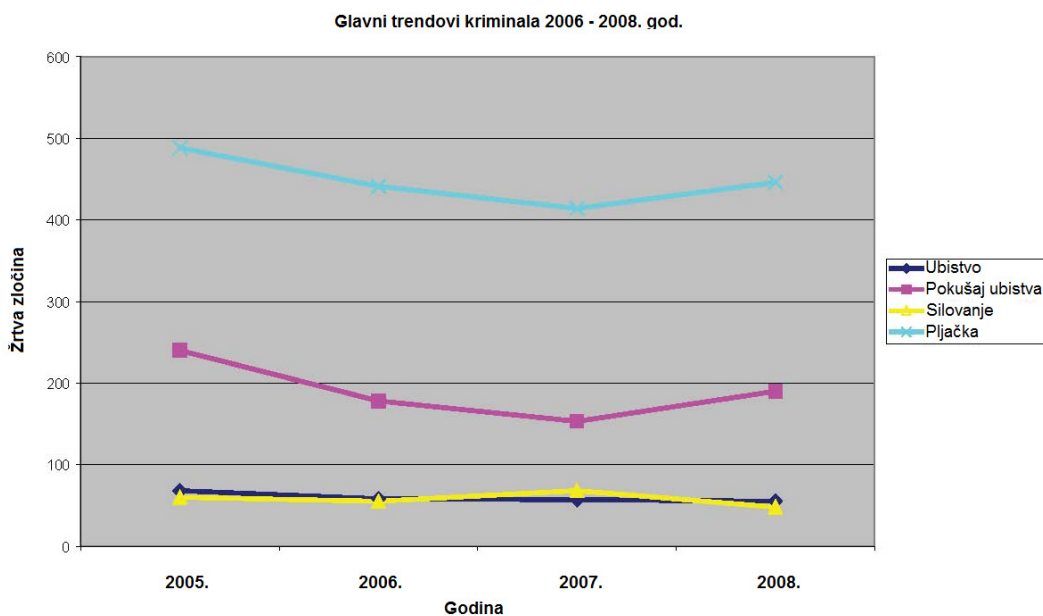
Pitanje u vezi sa opštim brojem slučajeva kriminala na Kosovu (u poređenju sa drugim delovima sveta) predstavlja opšti trend: drugim rečima, da li se kriminal povećava ili smanjuje? Tabela 3 daje kratak pregled podataka izvučenih iz statistike koju je sačinila KP (i UNMIK) u protekle tri godine. Iako ima malih protivrečnosti (+/- 3% do 0,4%) između ukupnog

⁸. *Tavares, C. & Thomas, G., (2008), Statistics in Focus: Crime and Criminal Justice, EUROSTAT. Izvučeno 29. januara, 2009 iz: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/EN/KS-SF-08-019-EN.PDF*

broja za 2006. i za 2007. godinu, opšti obrazac zabeleženog kriminala izgleda stabilno na oko 64.000 krivičnih dela godišnje.

Tabela 1.3 – Opšti nivo kriminala – Godišnje poređenje					
Statistika za 2006.		Statistika za 2007.		Statistika za 2008.	
2005	2006	2006	2007	2007	2008
67508	64165	66064	61197	61383	65238

Ova procena zabeleženog kriminala stabilnog je trenda u rasponu od 62.000 – 67.000 krivičnih dela godišnje i izgleda da je takav trend potvrđen u ispitivanju izvesnih glavnih krivičnih dela. Grafikon 1 ukazuje na obrasce zabeleženog kriminala za četiri glavna prekršaja između 2005. i 2008. god. Ubistvo i silovanje su izgleda na nivou koji je stalan i skoro identičan u periodu od četiri godine. Iako je broj takvih slučajeva primetno različit, pljačka i pokušaj ubistva slede sa uveliko konzistentnim obrascem. Kao zaključak, iako je izgleda zabeležen kriminal na Kosovu znatno veći u poređenju sa zemljama u regionu (kako je već konstatovano), izgleda da se trend ne pogoršava.



Grafikon 1.1 – Glavni trendovi kriminala na Kosovu

Ova opažanja navela su savetnike EULEX-a da potraže otvorenu strategiju KP za smanjenje broja krivičnih dela na Kosovu, u naporu da se opšti broj zabeleženih krivičnih dela, kao i izvesne glavne kategorije krivičnih dela, smanji na nivo koji je dosledniji nivou kakav postoji u BJRM i Hrvatskoj. Sveobuhvatna strategija koju osmišljavanju viši komandni pripadnici KP. Takva sveobuhvatna strategija ciljala bi na određene kategorije krivičnih dela i koristila skup proaktivnih mera, uključujući napore za sprečavanje kriminala u saradnji sa opštinama i drugim agencijama,

korišćenje obaveštajnih kapaciteta za planiranje proaktivnih operacija koje ciljaju na određene kriminalce ili lokacije, kao i druge mere.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/1/2009

Upućena: KP, višim službenicima za krivičnu istragu

Podučavati i savetovati relevantne više službenike KP u osmišljavanju i primeni delotvorne strategije za smanjenje opšteg broja krivičnih dela i broja izvesnih glavnih krivičnih dela, u naporu da se smanji nivo kriminala do nivoa sličnog BJRM i Hrvatskoj.

KP je 2008. god. prešla na novi sistem beleženja krivičnih dela i sređivanja podataka o zabeleženim krivičnim delima. Novi sistem sređuje zabeležena krivična dela u neposrednoj korespondenciji sa spiskom prekršaja u skladu sa Privremenim krivičnim zakonom. Ovo sprečava preciznu analizu izvesnih kategorija krivičnih dela u poslednjih pet godina pošto su, pre 2008. godine, dostupne statistike o kriminalu bile zasnovane na UNMIK-ovom sistemu. Na primer, pljačka je beležena kao poseban prekršaj u periodu do i uključujući 2007. god. a 2008. i kasnije postala je podset teške krađe, član 253. Krivičnog zakona. Pošto se u statistici KP predstavlja ukupan broj prekršaja pod članom 253. uključujući krađe koje obuhvataju „provalu u zaključane zgrade, sobe, kutije, sanduke ili druge zaključane prostorije kroz upotrebu sile ili uklanjanje prepreka sa namerom da se prisvoji pokretna imovina“, nije moguće identifikovati broj krivičnih dela koja odgovaraju kriterijumu za pljačku. Isto tako, nije moguće identifikovati ukupan broj krađa motornih vozila u ukupnom broju zabeleženih krađa pod planom 252. Zakona. U slučaju ubistva, statistika iz 2008. god. deli ukupan broj takvih krivičnih dela pod nekoliko članova Zakona: naime, ubistvo (član 146), teško ubistvo (član 147), ubistvo izvršeno u stanju mentalnog rastrojstva (član 148), ubistvo iz nehata (član 149) i čedomorstvo (član 150). Međutim, u prethodnom (UNMIK-ovom) sistemu nejasno je da li je bilo koja ili su sve ove kategorije uključene pod kategorijom „ubistva“ u statistici.

EULEX snažno preporučuje da KP zadrži mogućnost da beleži izvesne kategorije krivičnih dela, poput provale i krađe vozila, kao različite podsetove ili aglomerate kategorija krivičnih dela pod članovima Krivičnog zakona. Ovo bi omogućilo višestruku korist u rukovođenju sprečavanjem i otkrivanjem krivičnih dela. Te koristi obuhvataju sposobnost praćenja i objavljivanja trendova kriminala koji su od velikog interesa za javnost i privatnu industriju (tj. provala i krađa vozila), informisanje procesa planiranja proaktivnih operacija za smanjenje broja izvesnih kategorija krivičnih dela, kao i obezbeđivanje podataka za komparativne studije u regionu Balkana i Evrope u celini.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/2/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u osmišljavanju i primeni delotvorne strategije beleženja, prikupljanja i sređivanja podataka o krivičnim delima pod kategorijama koje su od interesa za javnost i privatnu industriju, i koje se poklapaju sa kategorijama koje koriste zemlje članice EU.

Etnička pripadnost žrtava kriminala

Rad policije u multietničkom društvu mora biti osetljiv na potrebe etničkih nevećinskih grupa, posebno kada je krivično delo motivisano stavovima usmerenim protiv lica na osnovu njegove etničke pripadnosti. Prvi korak obuhvata priznavanje činjenice da izvesna krivična dela mogu biti etnički motivisana: drugim rečima, priznavanje da neka lica mogu izvršiti krivično delo zbog otvorene mržnje ili prezira prema drugom licu, na osnovu etničke pripadnosti tog lica. Priznavanje ovog aspekta kriminala je još očiglednije u posleratnom društvu kao na Kosovu, gde je etnička mržnja dovela do masovnih ubistava, uništavanja imovine i drugih teških krivičnih dela.

Etnički motivisana krivična dela i potreba za posebnom sigurnošću etnički nevećinskih zajednica priznati su zakonom. Na primer, članovi 7, 34. i 41. Zakona o policiji nalažu da se KP angažuje i saraduje sa mesnim zajednicama, da osigura da etnička pripadnost pripadnika KP odgovara etničkoj pripadnosti zajednice kojoj služe, i da se aktivno konsultuje sa predstavnicima mesne zajednice u vezi sa imenovanjem komandira mesnih stanica. Ova načela su takođe navedena u članu 128. Ustava. Član 115. Krivičnog zakona navodi kategoriju posebnog prekršaja podsticanja nacionalne, rasne, religiozne ili etničke mržnje, zavade ili netolerancije. KP je 2007. god. zabeležila 3 krivična dela pod članom 115 (podsticanje nacionalne, rasne, religiozne ili etničke mržnje, zavade ili netolerancije) a 2008. god. zabeležila je 5 slučajeva.

U toku rada na proceni za 2009. god. EULEX je zapazio da KP nema kapaciteta za prikupljanje i sređivanje podataka u vezi sa etničkom pripadnošću žrtava kriminala, a još manje za etnički motivisana krivična dela koja nisu spadala u kategoriju predviđenu članom 115. Iako je kvalitet sistema KP za prikupljanje, sređivanje i objavljivanja statistika o krivičnim delima приметно unapređen od opažanja PIK iz 2006. godine⁹, ne postoji politika beleženja etničke pripadnosti

⁹. Policijski inspektorat Kosova (2006). *Godišnji izveštaj 2006*, str. 68. Ministarstvo unutrašnjih poslova.

žrtava ili kategorizacije krivičnih dela kao „verovatno etnički motivisana“¹⁰. U skladu sa ciljevima Misije koji se tiču odgovornosti i multietničnosti, EULEX snažno preporučuje da KP razvije i primeni politiku beleženja, prikupljanja i sređivanja podataka o etničkoj pripadnosti žrtava kriminala i krivičnim delima koja su verovatno etnički motivisana.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/3/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba i rukovodiocima odseka za podršku i usluge

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u osmišljavanju i primeni delotvorne politike beleženja, prikupljanja i sređivanja podataka o etničkoj pripadnosti žrtava kriminala i krivičnim delima koja su verovatno etnički motivisana.

Rukovođenje istragom i učinak krivičnog gonjenja

U smislu ciljeva EULEX-a koji se tiču odgovornosti i poštovanja najbolje evropske prakse, od suštinskog je značaja da sistem krivičnog pravosuđa na Kosovu bude u stanju da predstavi jasne i nedvosmislene informacije o svom učinku u otkrivanju krivičnih dela. To zahteva primenu u svim kategorijama krivičnih dela ali posebno kod teških krivičnih dela. Na primer, postoji legitimno očekivanje da je sistem krivičnog pravosuđa u stanju da nedvosmisleno izjavi koji je broj zabeleženih slučajeva ubistava u datoj godini i, od tog broja, slučajeve koji su uspešno istraženi a izvršioци identifikovani i krivično gonjeni. Ovo je posebno pronicljivo na Kosovu gde (kako je već konstatovano) izgleda da je broj ubistava u skorijim godinama znatno veći nego u više zemalja članica EU.

Tabela 1.4 – Odredbe člana 146 Slučajevi ubistva (2007. i 2008)

Status	Otvoreni slučajevi			Zatvoreni slučajevi						Ukupno	
	Ukupno	Neaktivni	Pod istragom	Ukupno	Odbijeni od strane tužioca	Neosnovani	Upućeni sudu	Izuzetni zatvoreni	Podnete tužbe		Nije potrebna intervencija
2007	45	11	34	165	-	-	114	5	35	-	210

¹⁰ Etنيčki motivisana krivična dela mogu se definisati kao dela koja nastaju kada izvršilac izabere žrtvu zbog njene pripadnosti određenoj etničkoj grupi. Krivično delo se može kategorizovati kao „verovatno etnički motivisano“ ako su okolnosti takve da je verovatna motivacija mržnja ili prezir prema žrtvi na osnovu njene etničke pripadnosti.

2008	93	10	83	152	-	-	120	1	29	-	245
-------------	----	----	----	-----	---	---	-----	---	----	---	------------

Tabela 1.4 prikazuje statističke podatke dobijene od KP na zahtev EULEX-a za informacije o otkrivenim ubistvima u 2007. i 2008. god. Format koji je upotrebljen za prikaz podataka isti je za obe godine a KP je mogla da predstavi status svih zabeleženih krivičnih dela na isti način. Status slučajeva zabeleženih krivičnih dela podeljen je na dva glavna naslova: „otvoreni slučajevi“ i „zatvoreni slučajevi“. „Otvoren slučaj“ je onaj koji više nije predmet aktivne istrage i kojim se više ne bave istražitelji KP. Navedeno je šest kategorija zatvaranja i sve upućuju na odluke koje je doneo javni tužilac u skladu sa Privremenim krivičnim zakonom. Međutim, ništa ne upućuje na broj slučajeva u kojima je izvršiocu uspešno suđeno a proces zatvoren.

U smislu glavnog cilja EULEX-a vezano za odgovornost, važna su izvesna opažanja. Kao prvo, iako format koji je KP upotrebila ukazuje na broj zabeleženih slučajeva krivičnog dela ubistva koji su u procesu za svaku godinu (210 u 2007. i 245 u 2008¹¹), kao i njihov status, nije jasno koliko su ovi slučajevi bili u „procesu“. Odvojena statistika zabeleženih krivičnih dela iz Odeljenja kriminalističke policije KP ukazuje na to da je 2008. god. bilo 55 zabeleženih krivičnih dela ubistva prema članu 146 (bez teškog ubistva i drugih vrsta), dok je u 2007. god. bilo 65 zabeleženih ubistava. Na osnovu ovoga možemo zaključiti da je od 245 otvorenih i zatvorenih slučajeva u 2008. godini, 190 krivičnih dela zabeleženo prethodnih godina; a od 210 otvorenih i zatvorenih slučajeva u 2007. godini, 145 su krivična dela zabeležena u prethodnim godinama. Da bi viši pripadnici KP i javni tužioci pratili napredak i nadgledali učinak bilo bi od velike pomoći kada bi format identifikovao status slučajeva za datu godinu ili ukazivao na starost slučajeva.

Kao drugo, format i sadržaj statistike o ubistvima iz Tabele 1.4 izgleda da su nejasni i zbunjujući. Ako bi pretpostavili da svaki red upućuje na status slučajeva ubistava na kraju svake godine, zaključak izgleda jasan, posebno kada se uporedi (odvojeno) sa zabeleženim slučajevima za svaku godinu. Oni sugerišu da je, na kraju 2007. godine, 45 slučajeva ostalo „otvoreno“ i preneto u 2008. god. Međutim, ako se broj slučajeva prenetih iz 2007. god. oduzme od ukupnog broja slučajeva u procesu (otvoreni i zatvoreni) u 2008. godini, ispada da je te godine bilo 198 novih slučajeva. Ovaj zaključak je izgleda veoma neverovatan, posebno ako se uporedi sa 55 zabeleženih slučajeva ubistava navedenih u statistici Kriminalističkog stuba za 2008. god. Vredi pomenuti da ova opažanja važe jednako i za zabeležene podatke više drugih krivičnih dela koja su od interesa za javnost.

¹¹.Iako izgleda da završna kolona predstavlja zbir kolone jedan (ukupan broj otvorenih slučajeva) i kolone četiri (ukupan broj zatvorenih slučajeva); međutim, ni u jednoj godini se ne nalazi kolona koja predstavlja zbir svih kolona koje se odnose na zatvorene slučajeve.

Iako možda postoji razumno objašnjenje za ovu očiglednu zabunu, načelo odgovornosti se ne ogleda u podacima o učinku koji nisu razumljivi za javnost. Postoji legitimno očekivanje među zajednicama Kosova da bi javni tužioci i policajci trebalo da ih obaveste o delotvornosti sistema krivičnog pravosuđa kroz upućivanje na osnove pokazatelje uspeha i neuspeha. Vezano za ubistva – najteže krivično delo – takvi pokazatelji bi trebalo da obuhvate: (a) preciznu evidenciju broja ubistava u datoj godini; (b) kumulativni broj slučajeva ubistva (uključujući stavku pod a) koji su zabeleženi u prethodnih pet godina; (c) ukupan kumulativni broj (i procenat) za pet godina slučajeva koji su „zatvoreni“; i ukupan kumulativni broj (i procenat) za pet godina slučajeva koji su „otvoreni“. Termini „otvoren“ i „zatvoren“ (i svaka pod kategorija) bi trebalo da se jasno definišu a rezultati – vezano za glavna krivična dela koja su od interesa za javnost – trebalo bi da se objavljuju i saopštavaju medijima. Takav pristup odgovornosti prema javnosti pomogao bi promovisanju delotvornosti i adekvatnom informisanju procesa razvoja politike za sistem krivičnog pravosuđa.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/4/2009

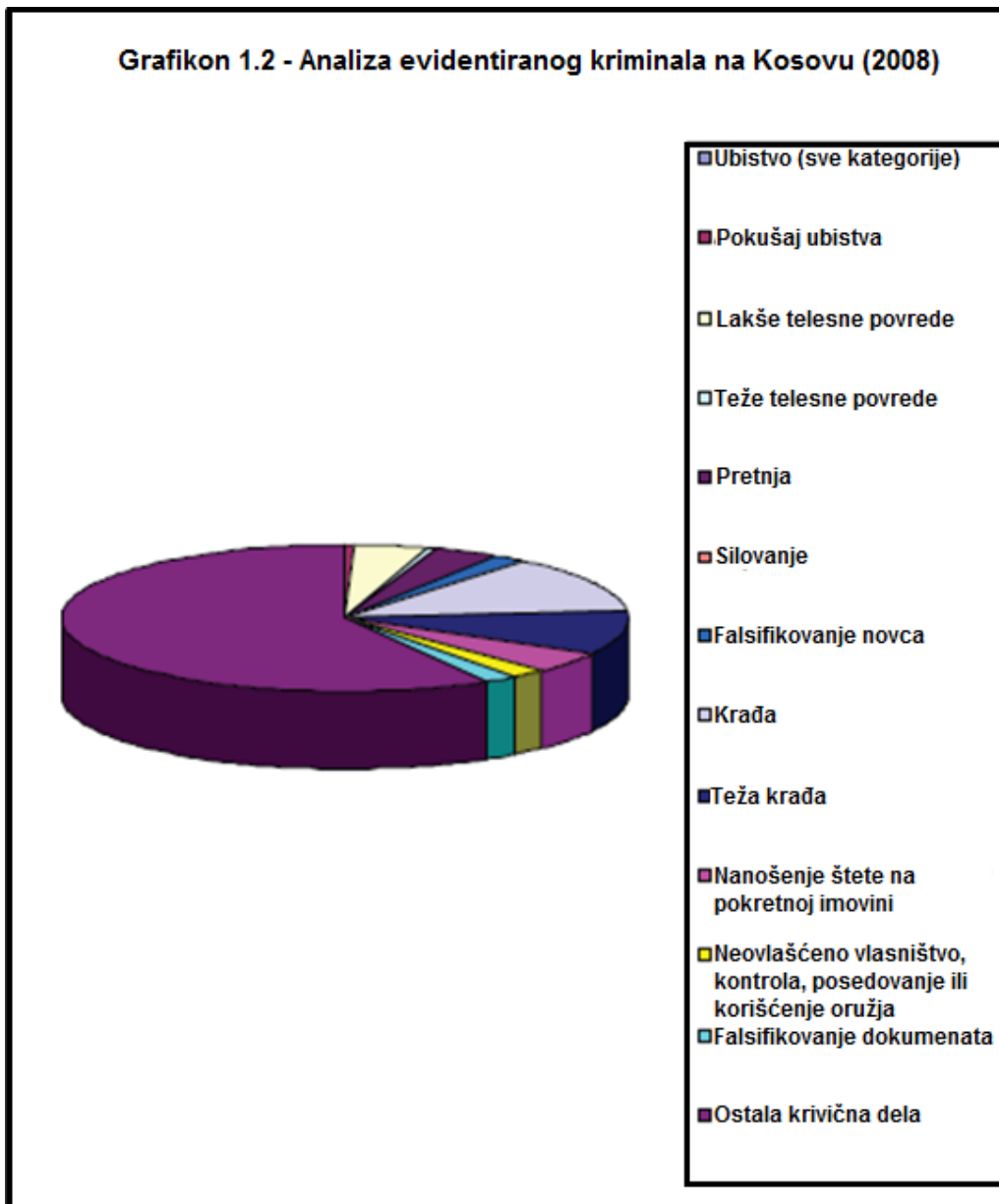
Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba i javnom tužilaštvu.

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP i javne tužioce u osmišljavanju i primeni transparentnijeg i jasnog sistema informisanja javnosti o delotvornosti sistema krivičnog pravosuđa.

Odnosi KP sa javnim tužiocima

Određbe Privremenog krivičnog zakona jasno ukazuju na to da je javni tužilac taj koji preuzima vodeću ulogu u krivičnoj istrazi. Na Kosovu je februara 2009. god. bilo oko 88 javnih tužilaca koji su se bavili potencijalnim brojem od 64.000 krivičnih dela, što predstavlja odnos od 717 krivična dela po tužiocu. U praksi, naravno, samo teži prekršaji zahtevaju angažovanje javnih tužilaca. Međutim, čak i sa takvim smanjivanjem broj slučajeva je obeshrabrujući. Grafikon 1.2 daje kratak pregled analize važnih kategorija krivičnih dela na Kosovu u 2008. god. i ukazuje na izazove sa kojima se suočava ograničena grupa javnih tužilaca.

Bilo je 86 slučajeva ubistva (član 146, teško ubistvo, ubistvo iz nehata, ubistvo u stanju psihičkog rastrojstva i čedomorstvo); 190 slučajeva pokušaja ubistva; 447 slučajeva teških telesnih povreda; 48 slučajeva silovanja; 6282 slučajeva teške krađe (uglavnom jednake provalama); i 1417 slučajeva nezakonitog posedovanja ili korišćenja oružja. Ukoliko pogledamo odvojeno ove ozbiljne kategorije, potencijalni broj slučajeva iznosi preko 96 slučajeva po tužiocu po godini ili 8 slučajeva po tužiocu po mesecu. Broj slučajeva koji su pred svakim tužiocem verovatno će postati i veći od broja ukazanog u ovoj jednostavnoj analizi, zbog čega je još snažniji argument da Zakon podrazumeva blisku saradnju i timski rad na strani tužilaca i istražitelja KP.



Posmatrači EULEX-a su izvestili da bi odnosi između istražitelja KP i javnih tužilaca trebalo da se u mnogome unaprede. Istražitelji KP ukazuju na poteškoće u stupanju u kontakt sa tužiocima i dobijanju informacija o predmetima, kao i na izostanak odgovora na predmete nakon što se njihov

status kao „otvoreni“ promeni. Posmatrači EULEX-a su našli za stvarno da ova dva subjekta funkcionišu sasvim odvojeno: kontakt između javnih tužilaca i istražitelja KP je minimalan i mnogo manji od potrebnog za stvaranje timskog duha u krivičnim istragama.

Treba pomenuti da se mišljenje KP vezano za odnose sa JT razlikuje od regiona do regiona: u četiri regiona smatraju da su odnosi dobri, dok u dva regiona smatraju da su oni između loših i zadovoljavajućih. Pripadnici regionalnog kriminalističkog odeljenja u ta dva regiona - Prishtinë/Priština i Ferizaj/Uroševac – naveli su sledeće:

1. Javni tužioci često ne obilaze mesta na kojima su izvršena teška krivična dela;
2. Javni tužioci retko preuzimaju aktivnu ulogu u vođenju istrage od početka i učinak im je loš u pogledu pisanih i usmenih smernica upućenih istražiteljima KP;
3. Nepropisno kašnjenje sudskih naloga za veštačenje od javnih tužilaca;
4. Neobična kašnjenja autopsije/izveštaja sudske medicine koji su često nejasni u pogledu dokaznih zaključaka;
5. Nepropisno kašnjenje odluka za vršenje ili nevršenje autopsije prema članu 186 (ubistvo), zbog čega često dolazi do sukoba sa porodicom preminulog;
6. Nepropisno kašnjenje odgovora na memorandume i izveštaje (od javnih tužilaca i predpretresnih sudija);
7. Česte tehničke greške, posebno u pogledu skrivenih metoda praćenja;
8. Loša komunikacija iz JT u pogledu završenih slučajeva i instrukcija u pogledu dokaza, zbog čega dolazi do prekomernog gomilanja dokaza (tj. dokazi za slučajeve datirane do 1999. god. još uvek se nalaze u skladištu KP, čekajući na odluku o uklanjanju);
9. Službenici JT odbijaju da prihvate fizičke dokaze sa krivičnim izveštajem (kako to nalažu članovi 197. i 207. Krivičnog zakona) jer nemaju dovoljno smeštajnog kapaciteta;
10. JT ne klasifikuje jasno krivična dela u skladu sa Krivičnim zakonom.

Vezano za ova opažanja KP, policajci se slažu da je glavni problem u tome što ne postoji dovoljan broj javnih tužilaca i što imaju veliki broj slučajeva.

Mnoga ovlašćenja za istragu opisana u Privremenom zakonu o krivičnom postupku podrazumevaju bliske radne odnose između javnih tužilaca i istražitelja KP; pro-aktivnija ovlašćenja za praćenje opisana u članu 256. čvrsto podrazumevaju usko povezane timove istražitelja KP kojima rukovode javni tužioci. EULEX preporučuje da viši pripadnici KP i javno tužilaštvo pokrenu zajedničke napore da bi ispitali načine koji će omogućiti tužiocima i istražiteljima da bliže sarađuju uz timski rad.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/5/2009

Upućena: KP, komandirima Kriminalističkog stuba i Javnom tužilaštvu

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP i Javno tužilaštvo u osmišljavanju i primeni timskog pristupa u istragama i radu na prikupljanju dokaza, na osnovu stvarnog osećaja da policija i tužioci služe samo jednom subjektu – sistemu krivičnog pravosuđa.

Skorašnji izveštaj Ministarstva pravde o učinku Javnog tužilaštva (JT)¹² pruža dodatan i efektivan uvid u odnose između tužilaca i organizacije KP. Izveštaj (u daljem tekstu izveštaj JT za 2008) pominje više opažanja koja su relevantna ciljevima Misije EULEX-a vezano za održivost i odgovornost kosovskog sistema krivičnog pravosuđa, kao i njegovo poštovanje najbolje evropske prakse.

Jasno je u samom startu da izveštaj JT za 2008. koristi kategorije da bi procenio učinak istraga i krivičnih postupaka koje su veoma različite od onih koje koristi KP. Upotrebljene su dve osnovne podele. Kao prvo, izveštaj analizira više krivičnih slučajeva (ili „kaznene prijave“) u 2007. god. pod naslovom „poznati“ i „nepoznati“ izvršioci¹³. To se zatim deli na slučajeve u kojima je osumnjičeni maloletan ili punoletan. Kao drugo, izveštaj JT za 2008. daje uvid u podelu slučajeva u 2007. između službenika angažovanih u opštinskim tužilaštvima i okružnim tužilaštvima.

¹². Izvor: S. Shala (2008). *Izveštaj o učinku javnih tužilaštava Republike Kosova za 2007. god. Ministarstvo pravde. Kosovo.*

¹³. *Kako sam termin podrazumeva, slučaj „poznatog izvršioca“ upućuje na slučaj u kome je, u vreme kada je krivično delo prvo zabeleženo, žrtva ili treća strana identifikovala navodnog izvršioca. Na drugoj strani, slučaj „nepoznatog izvršioca“ je slučaj u kome, u vreme kada je zabeležen, žrtva ili lice koje je prijavilo slučaj nije identifikovalo izvršioca. Stoga, u prvom slučaju istraga je potencijalno puno lakša.*

Na 10. stranici izveštaja JT pominje se da su „sva tužilaštva bila delotvorna u rešavanju kaznenih prijava“ i ukazuje se na to da je, u proseku, svaki tužilac „rešio“ 88.6 slučajeva tokom 2007. god. Međutim, način na koji su podaci predstavljeni u izveštaju JT za 2008. otežava procenu opšteg učinka sistema krivičnog pravosuđa na Kosovu. Kroz proces ekstrapolacije moguće je iz podataka datih na 16. stranici izveštaja izvesti zaključak da se u 41,2% slučajeva koje je rešavalo JT 2007. god. radilo o „nepoznatim izvršiocima“ (tj. gde osumnjičeni nisu identifikovani u krivičnoj istrazi). Ako je to tačno, onda je u sistemu krivičnog pravosuđa Kosova uspešno „rešeno“ 58,8% zabeleženih krivičnih dela 2007. godine – što ukazuje na nivo delotvornosti kome bi zavidile mnoge zemlje EU.

Međutim, postoje problemi sa opažanjima iz izveštaja JT za 2008. god. Kao prvo, osnovni ukupni broj slučajeva koje je rešavalo JT je 37.300¹⁴, dok statistika KP ukazuje na više od 61.000 zabeleženih krivičnih dela u 2007. god. Naravno, može biti da JT ne kategorizuje više od 37.300 zabeleženih krivičnih dela kao „kaznenu prijavu“; međutim, to vodi ka zaključku da status 24.000 zabeleženih krivičnih dela ostaje neobjašnjen u kosovskom sistemu krivičnog pravosuđa.

Tabela 1.6 – Poređenje statusa zabeleženih krivičnih dela – KP JT 2007.					
Status krivičnih dela u KP 2007.			Status kaznenih prijavi u JT 2007.		
Otvoreni slučajevi	Neaktivno	4541	14,480	Opštinsko tužilaštvo	Nepoznati izvršilac
	Pod istragom	6331	923	Okružno tužilaštvo	
	Ukupan broj slučajeva kategorizovanih kao „otvoreni“	10,872	15,403	Ukupno	
Zatvoreni slučajevi	Odbijeni od strane tužioca	585	17,340	Opštinsko tužilaštvo	Punoletan izvršilac
	Neosnovani	53	2,346	Okružno tužilaštvo	
	Pokrenut postupak	37,589	19,686	Ukupno	
	Izuzetni zatvoreni	1,793	2,018	Opštinsko tužilaštvo	Maloletan izvršilac
	Podneta prijava	5,185	193	Okružno tužilaštvo	
	Nije potrebna intervencija	7,329	2,211	Ukupno	
	Ukupan broj slučajeva kategorizovanih kao „zatvoreni“	56,298	21,897	Ukupan broj slučajeva u kojima je „poznat izvršilac“	

¹⁴ Iako sadržaj izveštaja na 16. stranici pominje da je JT rešavalo 37.292 grafikon na istoj stranici prikazuje da je ukupan broj slučajeva 37.300.

Ukupno slučajeva	67,170	37,300	Ukupno slučajeva
-------------------------	---------------	---------------	-------------------------

Iako je u statistici KP za 2007. o „statusu“ pomenut ukupan broj od 56.298 „zatvorenih“ slučajeva, to nije zbir kategorija zatvorenih slučajeva. Za ovu suprotnost nije dato nikakvo objašnjenje.

Tabela 1.6 uporedo prikazuje kategorije „krivičnih prijava“ iz 2007. zabeleženih u izveštaju JT za 2008. god. sa kategorijama „krivičnog statusa“ kako je dobijeno od KP 2007. god. Površni pregled uporednih podataka otkriva duboki nedostatak konsenzusa u pogledu upotrebljenih kategorija i broja slučajeva. U smislu opštih brojki, izgleda da je nemoguće uskladiti opažanja ili izvršiti ekstrapolaciju jasnog i nedvosmislenog prikaza učinka kosovskog sistema krivičnog pravosuđa. Bez želje da bolje pojasni navode, KP ukazuje na to da je u ukupno 37.598 slučajeva „pokrenut krivični postupak“ (što znači da su izvršioc i identifikovani), suprotno broju od 21.897 slučajeva za koje JT kaže da je „poznat izvršilac“. Ogromne razlike u statistici bacaju sumnju na kredibilitet oba izvora.

Drugi problem kod izveštaja JT za 2008. tiče se njegovog neuspeha da kvantifikuje učinak javnih tužioca (i, kao posledicu toga, sistema krivičnog pravosuđa) u smislu teže krivičnih dela koja su očigledno „rešena“. Na primer, ukopan u statistici na 28. stranici izveštaja jeste zaključak da u 67 slučajeva ubistva (član 146. Zakonika) nije bio „poznat izvršilac“. Imajući to u vidu, prema sadržaju 21. stranice izveštaja, 2007. god. je zabeleženo ukupno 137 slučajeva ubistva prema članu 146, izveštaj ne izvodi važan zaključak da kosovski sistem krivičnog pravosuđa nije rešio skoro 49% zabeleženih ubistva. Neuspeh da se ubistva reše prikazan je samo kao procenat od ukupnog broja slučajeva u kojima nije utvrđen „identitet izvršioca“, umesto da se prikaže kao procenat ukupnog broja zabeleženih krivičnih dela čime bi predstavljao pouzdan pokazatelj učinka. Slično tome, uspeh sistema krivičnog pravosuđa u rešavanju drugih ozbiljnih krivičnih dela može se utvrditi samo kroz težak procesa izvršavanja ekstrapolacije iz podataka.

Gore pomenuta opažanja navode na davanje preporuka u nastojanju da se ispune EULEX-ovi ciljevi održivosti, odgovornosti i poštovanja najbolje evropske prakse. Kao prvo, JT i KP moraju priznati da je delotvornost kosovskog sistema krivičnog pravosuđa rezultat udruženih napora – kako na to ukazuje Privremeni zakonik o krivičnom postupku – i na osnovu zajedničkog poštovanja i prihvatanja, doprinos obeju grupa. Takvo priznavanje mora se osvedočiti ne samo usmenom ili pisanom saglasnošću oko toga šta podrazumeva zakon. Mora se pokazati i višestrukim zajedničkim rukovodećim strukturama koje od zvaničnika KP i JT zahtevaju podelu odgovornosti za ocenjivanje učinka, planiranje, odluke o politici i javne izveštaje o učinku. Ovakva

saradnja se mora izraziti kroz zajednički sporazum koji bi, kada se primeni, bio aktivno nadgledan od strane EULEX-a.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/6/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba i Javnom tužilaštvu.

Podučavati i savetovati relevantne službenike JT i KP u osmišljavanju, primeni i oceni zajedničkog sistema strateškog vođenja krivične istrage i krivičnog postupka za celu teritoriju Kosova. Sistem, kada se uspostavi, omogućio bi javnim tužiocima i višim pripadnicima policije da podele odgovornost za ocenu učinka, planiranje, odluke o politici i javne izveštaje o učinku SKP.

Kao drugo, procena delotvornosti kosovskog sistema krivičnog pravosuđa (SKP) – aktuelna tema izveštaja JT – trebalo bi da se tiče svih aktera u sistemu, a posebno policije i javnih tužilaca. Kao deo zajedničkog rukovođenja SKP (kako je gore navedeno), KP i JT moraju razviti zajednički sistem prikupljanja i sređivanja statistike o krivičnim delima, krivičnoj istrazi i krivičnom postupku. Takav sistem bi trebalo da obezbedi sporazum u pogledu opšteg broja zabeleženih krivičnih dela, broja teških krivičnih dela (od interesa za javnost), kao i jasne i nedvosmislene metode kategorizacije „rešenih“ i „nerešenih“ krivičnih dela prema kategoriji. Ovaj zajednički napor bi trebalo da opštu javnost ima u vidu kao konačne sudije uspeha ili neuspeha i trebalo bi da predstavlja podatke na način koji omogućuje javnosti da odmah donese takvu presudu. Osim toga, takav sistem bi trebalo da prizna napore koje ulažu svi akteri SKP i da ih predstavi kao zajedničke za sve aktere.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/7/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba i Javnom tužilaštvu.

Podučavati i savetovati relevantne više službenike JT i KP u osmišljavanju, primeni i oceni zajedničkog sistema prikupljanja i sređivanja statistike o krivičnim delima, krivičnoj istrazi i krivičnom postupku. Sistem bi trebalo da obezbedi sporazum oko opšteg broja zabeleženih krivičnih dela, broja teških krivičnih dela (od interesa za javnost), kao i jasne i nedvosmislene metode kategorizacije „rešenih“ i „nerešenih“ krivičnih dela prema kategoriji.

Kao treće, odgovornost zahteva da oni koji su odgovorni za rukovođenje kosovskim sistemom krivičnog pravosuđa imaju u vidu i javnost. Zajednički izveštaj o opštem učinku SKP trebalo bi da

se objavljuje godišnje preko gore opisane zajedničke strukture rukovođenja. Izveštaj bi trebalo da bude takvog formata i jezika da omogućava javnosti da odmah razume kakav je uspeh u borbi protiv kriminala a posebno teškog, organizovanog i drugih kategorija kriminala koje su od interesa za javnost. Podaci bi trebalo da se predstavljaju na način koji je jasan kada se radi o broju krivičnih dela u svakoj teškoj kategoriji, kao i o procentu uspešno istraženih i rešenih slučajeva u toku krivičnog postupka ili putem drugog pravnog leka.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/8/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističkog stuba i Javnom tužilaštvu.

Podučavati i savetovati više službenike JT i KP u osmišljavanju, pripremi i objavljivanju godišnjeg izveštaja o učinku kosovskog sistema krivičnog pravosuđa. Podaci bi trebalo da se predstave na način koji je jasan kada se radi o broju krivičnih dela u svakoj teškoj kategoriji, kao i o procentu uspešno istraženih i rešenih slučajeva u toku krivičnog postupka ili putem drugog pravnog leka. Osim toga, izveštaj bi trebalo da bude takvog formata i jezika da omogućava javnosti da odmah razume kakav je uspeh u borbi protiv kriminala a posebno teškog, organizovanog i drugih kategorija kriminala koje su od interesa za javnost.

Sastavljanje jedinstvenog godišnjeg izveštaja o sistemu krivičnog pravosuđa pomoglo bi željenim ciljevima da policija i tužiocu uže sarađuju, i da priznaju i poštuju važan doprinos službenika obeju organizacija.

KRIMINALISTIČKO OBAVEŠTAJNE SPOSOBNOSTI

Uprava za kriminalističku analizu (UKA) sastoji se od tri funkcionalne jedinice: Obaveštajne službe, Odseka za kriminalističku analizu i statistiku i Odseka za podršku. Ne postoji dovoljno detalja u opisima poslova UKA da bi se odredila vrsta potrebne suštinske sposobnosti, kao i program obuke koji bi omogućio dobijanje takvih sposobnosti. Veliki broj obaveštajaca nije prošao kroz formalan program obuke.

Struktura zaposlenih i rukovodilaca UKA i dalje je nepotpuna. Važne rukovodeće pozicije na mestu direktora i zamenika direktora još uvek nisu popunjene i na njima se nalaze službenici u svojstvu vršioca dužnosti. Od svog osnivanja 2005. god. UKA je primenila veliki broj zaposlenih i još uvek nije stvorila obrazac održive organizacije, na osnovu individualnog i korporativnog iskustva i stručnosti. Imajući u vidu njenu značajnu ulogu u vođenju napora za razvoj kapaciteta

KP u vršenju dužnosti zasnovanom na obaveštajnom radu, UKA mora predstavljati fokus saglasnih napora za potpuni razvoj svog mandata, strukture i kapaciteta.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/9/2009

Upućena: KP, višim krivičnim istražiteljima.

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u osmišljavanju organizacione strukture, ljudskih kapaciteta i opšte delotvornosti UKA, kao središta kriminalističko obaveštajnog sistema KP.

U sva četiri stuba KP (Kriminalistička policija, Granična policija, Operativno i Administrativno odeljenje) OJP pri EULEX-u zapazilo je stalni nedostatak srednjoročnih i dugoročnih planova, kao i loše prihvatanje vrednosti takvih planova među višim službenicima. Rad ka tome da se KP brzo pomeri ka svojoj viziji kao proaktivna organizacija, sposobna da rešava ozbiljan i organizovani kriminal, biće potpomognut ako viši službenici KP budu u stanju da pažljivo isplaniraju svoje aktivnosti i resurse na duži period.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/10/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističke policije, Operativnom odeljenju, Graničnoj policiji i Administrativnom odeljenju.

Povećati kapacitet za srednjoročno i dugoročno planiranje.

Tabela 1.7 – Procena osnovne organizacije – UKA (Kriminalistika)				
Pokazatelj		Učinak	Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Definisanje uloge zahteva razvoj i potrebne su obuke da bi se povećale suštinske sposobnosti. Potrebno je da se brzo završi proces stvaranje UKA kao održive organizacije.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš	Zadovoljavajući	37,9% žena i 3,4% etničkih manjina.
Objekti i oprema		Loš	Zadovoljavajući	Radio i telefonska komunikacija, audio-vizuelna i oprema za praćenje je neadekvatna u mnogim oblastima. U nekim oblastima nema dovoljno vozila.
Zakon/PPP/SOP		Loš	Zadovoljavajući	Ne postoji zakon o zaštiti

					podataka.
Smetnje rukovođenju		Dobar		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		N/A		Zadovoljavajući	Nema podataka – ne postoji operativna uloga. Ne postoji zakon o zaštiti podataka.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Dobar		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Potreban je dodatan razvoj dugoročnog planiranja
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Dobar		Zadovoljavajući	
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala		Loš		Zadovoljavajući	Iako postoji želja da se povećaju proaktivne aktivnosti, nema dovoljno kapaciteta.
Odnosi sa JT		N/A		Dobar	Ne postoji radni kontakt.

Kako je prikazano u Tabeli 1.7, EULEX-ova procena UKA otkrila je više nedostataka vezano za osnovnu opremu neophodnu za prikupljanje obaveštajnih podataka i proaktivno otkrivanje kriminala. Ova opažanja obuhvataju: (a) u mnogim oblastima telefonska i radio komunikacija je u lošem ili veoma lošem stanju; (b) u mnogim oblastima nema dovoljno vozila, audio-vizuelne i opreme za praćenje; i (c) UKA koristi nesigurne mreže i nema stručne softvere za analizu podataka. Iako su stručnjaci EULEX-a zabeležili nedostatak naprednije opreme i tehnologije, to nije neobično u kontekstu zapadnog Balkana, a odsustvo toga u KP je prepreka za dalji razvoj proaktivne sposobnosti policije. Drugim rečima, cilj Misije da se dostigne nivo evropske najbolje prakse zahtevaće znatna kapitalna ulaganja.

Kao i kod drugih specijalističkih kriminalističkih funkcija, nedostatak službenika iz etničkih manjina – posebno etničkih Srba – i dalje predstavlja veliki izazov za rukovodioce KP. Posmatrači EULEX-a su zabeležili iskrenu spremnost među rukovodiocima KP da povećaju broj manjinskih pripadnika u specijalizovanim oblastima, kao što je UKA. Međutim, to se mora uraditi u okviru predviđenom zakonom i Priručnikom o pravilima i procedurama, što zahteva da svi kandidati moraju da ispune minimalne kriterijume za kvalifikaciju. Rukovodioci KP su ukazali na činjenicu da mnogi etnički Srbi radije biraju da rade u svojim zajednicama i nisu ih privlačile specijalističke funkcije u glavnom štabu KP. Nedostatak etničkih nevećinskih kandidata znači da većinu specijalističkih funkcija drže albanski službenici i, imajući u vidu odsustvo politike stalnog radnog mesta, buduće prilike za manjinske službenike – posebno ako se umanje politički sporovi – biće neizbežno umanjene.

Posmatrači EULEX-a su zabeležili rastući trend planiranja od strane rukovodilaca UKA i napore da se njihov rad poveže sa opštim ciljevima navedenim u Strateškom planu KP 2008/2010, kao i u Strateškom planu UKA, ali su opazili da postoji značajan deo koji tek treba razviti. Zapaženo je da

su rukovodioci UKA više okupirani procesnom nego onim što bi proces trebalo da donese: drugim rečima, rukovodioci su okupiraniji papirologijom nego stvarnim rezultatima procesa planiranja. U nastojanju da se ostvare ciljevi Misije EULEX-a, predloženo je da službenici EULEX-ovog NPS aktivno pomognu relevantnim rukovodiocima KP u daljem razvoju njihovih sposobnosti planiranja, sa naglaskom na rukovodeću primenu i ocenu rezultata.

Sposobnost organizacije KP da stvara planove na osnovu obaveštajnih podataka procenili su stručnjaci EULEX-a kao veoma lošu. Primećeno je da je srednjoročno i dugoročno planiranje široko rasprostranjena slabost rukovodilaca u Odeljenju kriminalističke policije KP. Posmatrači EULEX-a primetili su službenike u regionima koji malo ili uopšte ne znaju kakva je potencijalna korist ovakve sposobnosti rukovođenja, a još manje su bili upoznati sa načinom da se osmisle takva planska dokumenta.

UKA se očigledno koristi kao „retroaktivni resurs“, umesto kao središte proaktivnog pristupa za borbu protiv kriminala. Podaci se koriste da se pronađu informacije o osumnjičenima tek nakon što su oni zadržani u pritvor i ispitivani. Primećeno je da su viši rukovodioci KP pokušali da uvedu sistem policije rukovođene obaveštajnim radom (PROR) gde bi UKA bila u središtu, ali sa malo uspeha do sada. Postoji primetno uskogrudan stav prema obaveštajnim podacima i informacijama: sva jedinica, tim i stanica neguju sopstveni kodeks obaveštavanja i na svoju ulogu gledaju kao na nadmetanje sa drugim delovima organizacije. Zaista, posmatrači EULEX-a su opazili ovakav stav nadmetanja na nivou pojedinačnih službenika. Konačni rezultat je takav da UKA ne poseduje osnovne i precizne podatke a organizacija KP ne može da ostvari veoma veliki potencijal koji postoji od podele informacija i zajedničke svrhe. Ovi problemi su iskomplikovani preovlađujućim lošim shvatanjem svrhe UKA među višim komandirima KP: prema rečima EULEX-ovih posmatrača, mnogi viši rukovodioci ne mogu da naprave razliku između kriminalističkog obaveštavanja i rada državne obaveštajne službe. Kada nastanu javne demonstracije, kapacitet regionalne obaveštajne jedinice (ROJ) koriste regionalni komandiri kako bi zadovoljili potrebu za informacijama o javnom redu i javnoj bezbednosti prikupljanjem informacija. Obaveštajni podaci prosleđuju se kroz lanac komande umesto kroz obaveštajne strukture, čime se stvara potencijal za curenje informacija kao i očigledan rizik vezano za kompromitovanje obaveštajnih izvora.

U KP postoji rastući trend prihvatanja potrebe da se u potpunosti razvije policija rukovođena obaveštajnim radom, nakon obrasca opisanog u skorašnjoj inicijativi OEBS-a/OMiK-a. EULEX čvrsto preporučuje da bi program uvođenja policije rukovođene obaveštajnim radom trebalo da bude na čelu prioriteta za više komandire KP u naredne tri godine. Ono što je za to potrebno je i složeno i zahtevno – stvaranje kulture prikupljanja obaveštajnih podataka među pripadnicima KP,

delotvornih sistema sređivanja i analiziranja obaveštajnih podataka, i sposobnosti da se planiraju proaktivne operacije na osnovu podataka. EULEX-ovi osmatrači će – kroz Kriminalističku, Graničnu policiju i Operativno odeljenje – podržati veliki program pomoći KP da uvede policiju rukovođenu obaveštajnim radom dok traje Misija. Cilj bi bio da se pomogne komandirima KP da uvedu jedinstven sistem u svim stubovima, zadovoljavajući zajedničku mrežu sa UKA (ili njenim naslednikom) u središtu i zadovoljavajući proaktivne operacije širom KP.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/11/2009

Upućena: KP, višim komandirima Kriminalističke, Granične policije, Operativnom odeljenju, Odseku za podršku i usluge, i Kadrovskom i odeljenju za obuku.

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u punoj primeni programa (sponzorisan od strane OEBS-a) za uvođenje policije rukovođene obaveštajnim radom u celoj organizaciji. Ovaj složeni program otvoriće nekoliko nivoa istovremeno, uključujući: stvaranje kulture prikupljanja obaveštajnih podataka među svim pripadnicima KP; korišćenje zajedničkih formi i sistema za prikupljanje; jedinstvene mreže sa UKA (ili njenim naslednikom) u središtu; sređivanje podataka, kapacitet za analizu i raspodelu; i planiranje proaktivnih operacija na osnovu tih obaveštajnih podataka.

Rukovanje podacima u KP

EULEX-ovi stručnjaci su izneli više detaljnih opažanja vezano za nedostatke Informativnog sistema Kosovske policije (ISKP). Sledeće spada u važnija pitanja: (a) unošenje podataka na regionalnom nivou je često 5-7 dana nakon događaja i unose se netačno u sistem; (b) dizajn baze podataka je neadekvatan i nije bezbedan (pristup je omogućen preko nesigurnog intraneta); (c) ne postoji dovoljno standardnih operativnih procedura za regulisanje kvaliteta unosa a civilni kadar nije dovoljno obučan; (d) sistem omogućava pristup podacima za sve korisnike bez ograničenja (zbog čega uprave za teška krivična dela i za organizovani kriminal odbijaju da daju informacije); i (e) ISKP nema informacije o načinu rada i ne može da primi fotografije osuđenih kriminalaca. Primećeno je da rukovodioci KP izgledaju nespremni da koriste statističke podatke kao mehanizam za objektivno analiziranje učinka, birajući umesto toga statistiku samo da bi podržali navode o uspešnom učinku. Ne koristi se dovoljno komparativna analiza za ocenu trendova kriminala i učinka, i ne postoje dokumentovane smernice o korišćenju ovog mehanizma rukovođenja.

Od osnivanja KP 1999. god. nije uloženi nikakav napor da se istraži mogući nivo neprijavljenih krivičnih dela na Kosovu. EULEX je primetio da sistem KP – koji sada beleži slučajeve krivičnih

dela u skladu sa relevantnim članom Krivičnog zakonika – daje iskrivljenu sliku nivoa kriminala jer ne identifikuje slučajeve u kojima postoji više od jednog prekršaja. Kako je ranije konstatovano, verovatno najznačajnije opažanje tiče se nedostatka simetrije između sistema KP i sistema podataka koji koristi sektor pravosuđa, posebno JT i sudovi. Zbog toga je za rukovodioce KP veoma teško da objektivno procene učinak borbe protiv kriminala kao i posebne kategorije krivičnih dela.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/12/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Odseka za podršku i usluge i višim komandirima Kriminalističke policije.

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u osmišljavanju i primeni čvrstog i delotvornog informativnog sistema, uz poštovanje najbolje evropske prakse. To bi trebalo da obuhvati zadatak identifikovanja donatora koji će pomoći u nabavci i ugradnji neophodnih softverskih sistema i oko vezane obuke.

Krivična istraga na nivou stanice

EULEX-ovi posmatrači su izvršili procenu osnovnog učinka u pogledu svih stanica i njihovih krivičnih istražitelja. Iako je teško dati smislen opis tako velikog broja stanica sa različitim obrascima učinka, mogu se izneti neka opažanja na osnovu EULEX-ovih izveštaja vezano za prednosti i mane ovog važnog nivoa krivične istrage.

Krivični istražitelji dele kancelarijski prostor sa svojim kolegama iz Operativnog odeljenja u preko trideset policijskih stanica na Kosovu. Stanje ovih zgrada je veoma različito, u smislu kapaciteta i upotrebljivosti. Neke stanice predstavljaju poseban problem za krivične istražitelje. Na primer, istražitelji koji rade u policijskoj stanici Dragash/Dragaš, imaju veoma lošu zgradu, lošu osnovnu opremu i loše komunikacione sisteme. Zbog nedostatka običnih telefonskih veza (i mobilnih telefona) veoma je teško odmah uspostaviti kontakt sa JT vezano za slučajeve¹⁵. Problemi u vezi sa lošim i neadekvatnim telefonskim vezama postoje u više seoskih policijskih stanica i moraju se rešiti planom KP za kapitalna ulaganja u narednih 3 – 5 godina. U nekim mestima nema dovoljno vozila za krivične istražitelje, kao ni kancelarija a ostala oprema je procenjena kao loša ili nedovoljna da bi podržala operacije.

¹⁵. Stanica Dragaš ima jedan V-sat telefon, nema faks mašinu, i VHF radio uređaje sa ograničenom i nepotpunom pokrivenošću.

Uprkos čestim lošim radnim uslovima i neadekvatnoj opremi, EULEX-ovi posmatrači su zapazili spremnost među istražiteljima i njihovim nadređenima da se proaktivno bore protiv kriminala, kao i reaktivno. Postoji i spremnost da se izdvoje kriminalne grupe. Stabilan i dosledan režim rada postoji u većini mesta i obuhvata dobar sistem provere kvaliteta krivičnih izveštaja i povezane papirologije.

U mnogim mestima ili uopšte ne postoje srednjoročni (1 – 3 godine) planovi ili, ako postoje, lošeg su kvaliteta. Rukovodeće aktivnosti se često vrše na svakodnevnoj osnovi kroz diskusiju i usmene brifinge umesto preko pisane forme. EULEX-ovi službenici su primetili očigledno nepostojanje razumevanja prema koristima planiranja među nadzornicima i rukovodiocima. Zatim, obuka vezano za ovu sposobnost rukovođenja više je nego potrebna.

Usko povezan predmet zabrinutosti na nivou stanice jeste nepostojanje razumevanja i prakse strategije policije rukovođenje obaveštajnim radom, kao i koncepta „obaveštajnog ciklusa“¹⁶. Na primer, EULEX je mnoge od zauzetih stanica u regionu Prishtinë/Prištine procenio kao „loše“ u ovoj važno oblasti. Postoji jasan dokaz da ne postoji razumevanje prema okviru planiranja: naime, prikupljanje, sređivanje i analiziranje obaveštajnih podataka i obrazaca kriminala, zatim korišćenje nalaza za informisanje procesa generisanja proaktivnih planova koji izdvajaju pojedinačne kriminalce (ili grupe) ili vrste krivičnih dela na određenim lokacijama. U mnogim stanicama, rukovodioci i nadzornici nikada nisu čuli za 5x5x5 sistem izveštavanja ili slično korišćenje jedinstvenog pristupa za prikupljanje obaveštajnih podataka. Opšti obrazac je da se obaveštajne informacije prenose usmenim putem bez strukture i metodologije.

Kriminalistički štab KP – Centralna uprava i podrška

Uprava za organizovani kriminal (UOK) je projekat u razvoju koji ne poseduje strukturnu jasnoću i trenutno se sastoji od Granične jedinice, Jedinice za finansijsku inspekciju i Obaveštajne jedinice. Izgleda da postoje problemi oko definisanja uloge pripadnika a samo 15% njih ima jasno definisanu funkciju koju mogu da objasne. Što se tiče drugih oblasti, UOK trebaju dodatna ulaganja da bi se unapredili njeni objekti i osnovna oprema, poput vozila.

Tabela 1.10a – Procena osnovne organizacije – UOK (Kriminalistika)			
Pokazatelj	Učinak	Cilj	Komentar

¹⁶ Iako postoje različiti pristupi koji su usvojeni u najboljoj evropskoj praksi, obaveštajni ciklus obično obuhvata sledeće komponente: smernice, prikupljanje, sređivanje, ocena, analiza, širenje i ponovo smernice.

Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Struktura je predmet revizije.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	9% pripadnica ženskog pola i samo jedan službenik srpske etničke pripadnosti (2%).
Objekti i oprema	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Objekti i osnovna oprema se moraju unaprediti.
Zakon/PPP/SOP	Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Dobar		Zadovoljavajući	Neki službenici smatraju da je bolovanje pravo koje se mora iskoristiti.
Poštovano rukovođenje	Veoma dobar		Zadovoljavajući	EULEX je zabeležio dobar standard poštovanja zakona i PPP.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Primećeno je da nadzornici ne proveravaju svu papirologiju.
Rad na planiranju	Loš		Zadovoljavajući	Ne postoji pisana strategija za borbu protiv organizovanog kriminala.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Ima pun prostora za dalji razvoj.
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala	Loš		Zadovoljavajući	Nepostojanje punog obaveštajnog ciklusa smanjuje delotvornost UOK.
Odnosi sa JT	Zadovoljavajući		Dobar	Odnosi se popravljaju ali još uvek nisu na nivou koji se traži.

EULEX-ovi posmatrači su primetili da rukovodioci UOK održavaju veoma dobar standard kada se radi o poštovanju zakona i Priručnika o pravilima i procedurama (PPP) od strane njihovih službenika.

UOK bi imala koristi od detaljne strategije koja definiše njene ciljeve i namenu. Ovo možda objašnjava nejasnoću u pogledu strukture Uprave i definisanja uloge njenih službenika. EULEX-ovi posmatrači zapazili su da ne postoje smernice na ministarskom nivou i na višem komandnom nivou KP, kao ni na nižim nivoima rukovođenja unutar Kriminalističkog odeljenja KP – ne postoji pisana politika kao ni generalna strategija koja oblikuje napor u borbi protiv organizovanog kriminala. Vezana za ovo pitanje je i potreba da se bolje unapredi korišćenje statistike obrasca kriminal i obaveštajni podaci u planiranju aktivnosti UOK. Kao je već konstatovano, nepostojanje potpuno funkcionalnog obaveštajnog ciklusa (unutar organizacije KP) za zadovoljavanje procesa planiranja smanjuje delotvornost UOK. Nedostatak obaveštajnog rada smanjio je kapacitet UOK da preuzme ulogu u proaktivnim operacijama za izdvajanje grupa organizovanog kriminala i to se mora rešiti budućim razvojem.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/13/2009

Upućena: KP, višim krivičnim istražiteljima

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u potpunom razvoju Uprave za organizovani kriminal kao središta proaktivne strategije KP i centra izuzetnosti u policiji rukovodenoj obaveštajnim radom. Rad na razvoju potencijala UOK je u direktnoj vezi sa mnogo većom strategijom uvođenja policije rukovodene obaveštajnim radom.

Uprava za teška krivična dela (UTKD) sastoji se od pet odseka: Odseka za istragu teških krivičnih dela, Odseka za nasilje u porodici, Odseka za privredni kriminal i korupciju, Odseka za ratne zločine i Odseka za saradnju i koordinaciju sa regionalnim odeljenjima kriminalističke policije. Kao i u drugim oblastima, opis dužnosti pripadnika UTKD odnosi se na opšte odgovornosti izvesnih činova u KP umesto na specijalističke funkcije koje pripadnici realno izvršavaju.

Tabela 1.10b – Procena osnovne organizacije – UTKD (Kriminalistika)				
Pokazatelj		Učinak	Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Nedovoljno zaposlenih i loše definisane uloge.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš	Zadovoljavajući	27,7% žena i 1,7% pripadnika iz etnički nevećinskih zajednica.
Objekti i oprema		Dobar	Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Potrebno je još NPS za procenu.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Potrebno je poboljšanje.
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala		N/A	Zadovoljavajući	
Odnosi sa JT		Zadovoljavajući	Dobar	

U smislu strateškog planiranja, zapaženo je da je Uprava – generalno govoreći, reaktivnija nego proaktivnija, baveći se prijavljenim slučajevima umesto da izdvaja kriminalce. Iako se zalaže za upotrebu 5x5x5 sistema obaveštajnog izveštavanja, UTKD ne vidi sebe kao vrh obaveštajnog sistema pošto ne izdvaja kriminal ili kriminalce proaktivno. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da je za rukovodioca Odseka za nasilje u porodici (ONP) potrebno još obuke da bi se prioritizovali

zadaci i adekvatno planirale aktivnosti. Ovaj problem delimično može se dovesti u vezu sa nepostojanjem jasne izjave o misiji – sa definisanim ciljevima i namenama – za ONP.

U smislu odnosa istražnih komponenti UTKD sa službenicima JT, opšta ocena je „zadovoljavajuća“. Međutim, vredi pomenuti da su pripadnici UTKD ukazali na to da, u mnogim prilikama, istražitelji KP govore javnim tužiocima šta da rade umesto da postoji suprotan režim kako to predviđa pravilnik o procedurama. Prijavljeno je takođe da službenici JT retko pružaju informacije pripadnicima UTKD vezano za slučajeve u kojima se pokrene krivični postupak i da je razmena informacija sa JT loša.

Specijalističke funkcije u istraživanju **finansijskog kriminala** obavlja Odseka za privredni kriminal i korupciju (OPKK) Uprave za teška krivična dela. Namera je bila da se on sastoji od četiri jedinice: Privredni kriminal, Borba protiv korupcije, Krivotvorenje i Obaveštajna jedinica. Uprkos velikom potencijalu takvog specijalističkog pristupa onome što je verovatno najveća pretnja održivosti kosovskog društva, Odsek još nije razvijen do nivoa koji ima realne šanse da donese proaktivne rezultate. Nikada nije postigao planirani nivo zaposlenih; menjali su se mnogi službenici; i ne postoji adekvatna definicija uloge (tj. opšte vezano za činove umesto da postoji opis dužnosti vezan za konkretnu ulogu). Odsek se od oktobra 2008. god. sastoji samo od jedne jedinice, Privredni kriminal (5 pripadnika), jer su drugi prebačeni da oforme deo Specijalne jedinice (pod kontrolom načelnika) koja će se baviti krijumčarenjem i poreskim prevarama.

Osim problema oko loše definicije uloge, EULEX-ovi posmatrači su opazili da su se pripadnici OPKK uključili u obimni program obuke bez obzira na dužnosti i da često imaju slabu vezu sa očiglednim namenama Odseka. Nađeni su i dokazi zloupotrebe prava na bolovanje (tj. bolovanje se obično koristi ponedeljkom ili na kraju godišnjeg odmora), zbog čega je još složenije otklanjanje smetnji povezanih sa obukom.

Tabela 1.10c – Procena osnovne organizacije – OPKK (Kriminalistika)				
Pokazatelj		Učinak	Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Loš	Zadovoljavajući	Nedovoljno zaposlenih i nepotpuna struktura.
Etnička/rodna predstavljeno		Loš	Zadovoljavajući	Nema pripadnika iz nevećinskih zajednica i samo jedna pripadnica ženskog pola.
Objekti i oprema		Loš	Zadovoljavajući	Loši objekti i nedovoljno vozila, nedovoljno telefona i loša sigurnost IT.
Zakon/PPP/SOP			Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Loš	Zadovoljavajući	Preterane smetnje obuci i neki dokazi zloupotrebe prava na bolovanje.

Poštovano rukovođenje	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Potrebno je još nadgledanja.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Veoma dobar		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Dobar		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Dobar		Zadovoljavajući	
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala	N/A		Zadovoljavajući	Ograničeni resursi ometaju OPKK da reaktivno radi.
Odnosi sa JT	Dobar		Dobar	Nisu prijavljeni problemi.

Uprava za forenziku se sastoji od tri odseka: Odseka za istragu mesta zločina, Odseka za izradu foto robota i Administrativnog odseka. On je dobro strukturisan funkcionalan deo organizacije, sa dobrom opštom ravnotežom u pogledu rodne i etničke pripadnosti. Međutim, iako žene čine 33% pripadnika glavnog štaba, u centru organizacije nema pripadnika iz etnički nevećinskih zajednica. Iako je u EULEX-ovim razgovorima sa rukovodiocima forenzike otkriveno da su radni odnosi sa službenicima JT „zadovoljavajući“, šef Regionalne forenzičke jedinice u Prishtinë/Prištini ukazao je na više problema koji idu u prilog stavovima krivičnih istražitelja. Rečeno je da javni tužioci često kasne na mesto zločina, da je teško stupiti u kontakt sa tužiocima preko noći i da JT često odbijaju da prihvate fizičke dokaze uz krivični izveštaj. Ovo poslednje, zajedno sa učestalim kašnjenjem instrukcija iz JT u pogledu završenih slučajeva, dovelo je do toga da su dokazne prostorije KP pretrpane uskladištenim materijalom.

Tabela 1.10d – Procena osnovne organizacije – UF (Kriminalistika)				
Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Dobro strukturisana sa obučanim pripadnicima.
Etnička/rodna predstavljenost	Dobar		Zadovoljavajući	20,6% žena i 11,5% pripadnika iz nevećinskih zajednica.
Objekti i oprema	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	KP je u procesu poboljšanja objekata i opreme u celoj organizaciji.
Zakon/PPP/SOP			Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Potrebno je još nadgledanja.
Poštovano rukovođenje	Dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Dobar		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Dobar		Zadovoljavajući	

Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	N/A		Zadovoljavajući	Mogla bi se koristiti analiza obrasca kriminala za adekvatno raspoređivanje pripadnika u regionima.
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala	N/A		Zadovoljavajući	
Odnosi sa JT	Zadovoljavajući		Dobar	Više identifikovanih stvari zahteva unapređenje.

Odsek za trgovinu ljudskim bićima (OTLJB) je pod komandom Uprave za organizovani kriminal i predstavlja važnu specijalističku funkciju. Sastoji se od centralne službe u glavnom štabu KP i regionalnih jedinica koje su pod kontrolom odgovarajućeg regionalnog komandira.

Tabela 1.10e – Procena osnovne organizacije – OTLJB (Kriminalistika)				
Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar		Zadovoljavajući	Struktura je dobra i svi su pripadnici obučeni i upoznati sa svojom ulogom. Postoje planovi za centralizaciju regionalnih jedinica.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	20,6% žena; jedan pripadnik iz etničke nevećinske zajednice.
Objekti i oprema	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Potrebna je oprema za skriveno praćenje da bi se omogućio proaktivan rad.
Zakon/PPP/SOP			Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Dobar		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Dobar		Zadovoljavajući	Delotvoran režim za proveru papirologije.
Rad na planiranju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Kapacitet za kratkoročno planiranje je dobar ali treba poraditi na kapacitetu za srednjoročno i dugoročno planiranje.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš		Zadovoljavajući	Ne postoji pristup policije rukovođene obaveštajnim radom. Analiza obrasca kriminala se ne koristi u dovoljnoj meri.
Kapacitet i spremnost za proaktivno otkrivanje kriminala	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Raste naklonost ka proaktivnom izdvajanju kriminalnih grupa.

Odnosi sa JT	Zadovoljavajući		Dobar	U većini regiona odnosi su ocenjeni kao dobri; međutim, u Prishtinë/Prištini je nađeno više problema.
--------------	-----------------	--	-------	---

Postoji 6 pripadnika ženskog pola (20,6%) i samo jedan pripadnik iz etnički nevećinske zajednice (Bošnjak). Postoji plan da se kontrola nad regionalnim jedinicama centralizuje, čime bi se omogućila dosledna i jedinstvena strategija prema trgovini ljudima na Kosovu. Komandiri KP su ukazali na poteškoću u radu severno od reke Ibar i na štetan uticaj na delotvornu strategiju za borbu protiv trgovine ljudima u severnom delu Kosova.

Kao i u drugim specijalizovanim oblastima krivične istrage, rukovodioci OTLJB pokazuju slabu ili nikakvu upotrebu policije rukovođenje obaveštajnim radom i ne postoji strukturisana upotreba analize obrasca kriminala. Razlog tome je delom odsustvo jedinstvenog sistema unutar KP – ako se obaveštajni podaci ne prikupljaju na osnovnom nivou, nemoguće je da OTLJB deluje u skladu sa tim. U isto vreme, EULEX-ovi posmatrači su opazili spremnost i rastući kapacitet u OTLJB da on postane pro-aktivniji u svojim operacijama. Prihvaćeno je da se ne može efikasno voditi borba protiv trgovine ljudskim bićima ako se jednostavno čeka da dođe do incidenta pre pronalaženja žrtava trgovine ljudskim bićima i lokalnih izvršilaca krivičnog dela. Pro-aktivnije operacije su u toku a EULEX-ovi službenici će nadgledati njihovu delotvornost i podučavaće i savetovati istražitelje KP.

Što se tiče radnih odnosa između pripadnika OTLJB i službenika JT, EULEX-ovi posmatrači su naišli na različite stavove. Iako su u mnogim regionima pripadnici KP ukazali na dobre radne odnose, oni u Prishtinë/Prištini ukazali su na probleme kakve su pomenuli drugi krivični istražitelji u glavnom gradu. Problemi na koje je ukazao OTLJB obuhvataju, između ostalog, sledeće: javni tužioci često kasne na mesto zločina, teško je uspostaviti kontakt sa tužiocima prek noći, JT često odbija da prihvati fizičke dokaze sa krivičnim izveštajem, i često kasne instrukcije iz JT vezano za završene slučajeve. Stavovi koje istražitelji KP imaju su da nema dovoljno službenika u JT da bi se zadovoljila potreba za radom a sve to dovodi do neadekvatnih kašnjenja i lošeg učinka.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da su **regionalna odeljenja kriminalističke policije** u mnogo pogleda dobro strukturisana, dobro obučene grupe koje rade sa objektima i opremom koja je u dobrom stanju. I ako ROKP u svojim redovima imaju zahvalan nivo pripadnica ženskog pola (14,6%), predstavljenost etničkih manjina je loša u mnogim mestima. Regionalne jedinice imaju velikog posla i, u odsustvu šeme KP po kojoj bi pripadnici bili plaćeni za prekovremeni rad, gomila

se veliki broj slobodnih dana kao vid nadoknade tokom godine. To stvara velike probleme rukovodiocima u njihovom zadatku da otklone smetnje.

Tabela 1.10f – Procena osnovne organizacije – Regionalno kriminalističko odeljenje (Kriminalistika)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Dobar		Zadovoljavajući	Dobro strukturisane i obučene grupe.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	Veoma loše u mnogim oblastima, prema izveštaju UOK.
Objekti i oprema		Dobar		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP				Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Zbog nedostatka budžeta za prekovremeni rad, službenici gomilaju slobodne dane kao vid nadoknade.
Poštovano rukovođenje		Dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Dobar		Zadovoljavajući	Kvalitet svih izveštaja proverava se na tri nivoa pre nego što se proslede JT.
Rad na planiranju		Dobar		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Projekat koji je još u razvoju.
Odnosi sa JT.		Loš		Dobar	Moraju se rešiti brojni veliki problemi.

U smislu kratkoročnog i srednjoročnog planiranja aktivnosti i upotrebe obaveštajnih podataka za vođenje proaktivnih operacija, EULEX je procenio da je učinak rukovodioca ROKP „dobar“. Isto tako, rukovodioci ROKP su pokazali dobar nivo nadzora kada se radi o poštovanju zakona i procedura KP. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da postoji dobar sistem obezbeđivanja kvaliteta u pripremi krivičnih izveštaja. Učinak u smislu korišćenja analize obrasca kriminala je ocenjen kao zadovoljavajući, imajući u vidu ograničene dostupne mehanizme.

DELOTVORNO VRŠENJE PATROLA I OBEZBEĐIVANJE JAVNOG REDA

Operativne patrolne funkcije

Velika većina pripadnika KP su uniformisani policajci koji se bave rutinskim poslom patroliranja i raspoređeni su unutar Operativnog odeljenja KP. Kako je bilo očekivano, u proceni regionalnog nivoa otkriveno je da je održivost različita kada se radi o operativnom patrolnom poslu KP. Širom regiona, EULEX-ovi posmatrači zapazili su da je režim pružanja rutinskih usluga, opravka vozila, računara i druge opreme loš zbog čega ne postoji dovoljno osnovne opreme da bi se podržale rutinske policijske operacije i zadaci.

Tabela 2.1 – Procena osnovne organizacije – Nivo stanice (Operacije)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Dobar		Zadovoljavajući	
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	
Objekti i oprema		Loš		Zadovoljavajući	Neki objekti stanica su neadekvatni. U nekim mestima veliki broj vozila je nedostupan jer čeka na opravku.
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Postoji potreba da se pojasni klauzula u PPP vezano za bolovanje.
Smetnje rukovođenju		Loš		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Loš		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Loš		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Loš		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike				Zadovoljavajući	

U smislu i resursa i radnog opterećenja, najvažniji deo organizacije možda je **nivo stanice** pri Operativnom odeljenju KP. U EULEX-ovoj oceni otkriveno je više problema, posebno u pogledu prvog nivoa nadzora i rukovođenja. Iako su sledeći komentari samo opšti i izvučeni iz podataka iz 30 policijskih stanica, primećena dobra praksa među nadzornicima patrola pada u senku obrascima velikih nedostataka. Aktivnosti vezane za patrolu se ne planiraju u skladu sa prioritarnim problemima policijskog rada. Generalno govoreći, EULEX-ovi posmatrači zapazili su

da patrolni policajci često sami odlučuju kako će iskoristi vreme predviđeno za patrolu, uz malo ili uopšte instrukcija od strane nadzornika. Većinu patrolnog posla oblikuju odgovori na stvarne incidente ili ciljanje na saobraćajne prekršaje, prema diskreciji individualnog policajca. Zaista, opaženo je da individualna diskrecija oblikuje i politiku vezano za sprovođenje zakona o saobraćaju. Opaženo je da mnogi patrolni policajci primenjuju sopstvenu politiku – na osnovu percepcija o imovinskom stanju vozača – koju koriste za izricanje novčanih kazni.

Otklanjanje smetnji, posebno bolesti, loše se sprovodi u nekim mestima. Procedure vezano za odsustvo zbog bolesti se ne poštuju; statistika o smetnjama ne postoji ili nije dostupna; a izgleda da nema odgovarajuće odgovornosti niti kontrole na strani relevantnih rukovodilaca KP. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da navode iz PPP KP vezano za pravo na plaćeno bolovanje treba pojasniti¹⁷.

Iako su neki objekti stanica u zadovoljavajućem ili dobrom stanju, drugi su potpuno neadekvatni as više aspekta. Jasno je da je KP u procesu obnove postojećih stanica i izgradnje novih stanica. U nekim mestima EULEX je opazio da, u nekim stanicama, veliki broj vozila KP nije bio dostupan za korišćenje mesecima, zbog lošeg učinka sistema za održavanje vozila.

EULEX-ovo OJP čvrsto preporučuje da zadatak poboljšanja prvog nivoa nadzora bude na vrhu prioriteta za više komandire KP u naredne tri godine. EULEX će nastaviti da pomaže u tom poslu i predlaže da se potraže i drugi donatori da bi pomogli u razvijanju sistema za upravljanje patrolama KP, kao i u obučavanju narednika, poručnika i pripadnika na nivou stanice. Opšti cilj bi trebalo da bude uvođenje veće discipline među patrolnim policajcima, njihovo motivisanje putem podizanja svesti o važnosti strukturisanog patrolnog rada i delotvornije unapređenje svih oblika rutinske patrole za zadovoljavanje očekivanja zajednice. Veće korišćenje pešačkih patrola bi takođe trebalo podstaknuti.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/14/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati nadzornike na prvom nivou oko osnovnih tehnikai sposobnosti upravljanja patrolom. To bi trebalo da obuhvati održavanje brifinga za patrolne policajce; korišćenje statističkih podataka i obaveštajnih podataka za definisanje ciljeva patrole; konsultacije sa mesnim zajednicama i postavljanje ciljeva patrole; aktivno nadgledanje patrolnih policajaca; ocenjivanje uspeha i neuspeha strategija patroliranja; pripremanje izveštaja o učinku patrola; motivisanje i disciplinovanje patrolnih policajaca.

¹⁷ PPP navodi da policajac ima pravo na najviše 15 dana plaćenog bolovanja bilo koje kalendarske godine a EULEX-ovi posmatrači su primetili da među policajcima vlada stav da ta rečenica stvara pravo koje se mora iskoristiti.

EULEX predlaže da KP usvoji strukturisaniji i racionalniji pristup za policijsku patrolu. Kako je predviđeno zakonom¹⁸, viši rukovodioci (na nivou regiona i stanice) trebalo bi da formulišu glavne ciljeve i prioritete za policijske patrole, na osnovu aktivne konsultacije sa predstavnicima zajednice. Ovi ciljevi bi trebalo da oblikuju odluke nadzornika na prvom nivou na svakodnevnoj osnovi i da služe kao smernice za instrukcije običnim patrolnim policajcima, RJOP, saobraćajnoj policiji i Policiji u zajednici. Ukratko, strukturisani pristup za delotvorno vršenje patrole trebalo bi da obuhvati prevođenje problema mesne zajednice u spisak (pisani) policijskih prioriteta, koji bi se prosledio nadzornicima koji bi ih dalje preveli u policijsku akciju. Strategija bi trebalo da teži evropskoj najboljoj praksi a rezultati bi trebalo da se u celosti ocenjuju.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/15/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP (regionalni komandiri i komandiri stanica) u osmišljavanju, primeni i oceni delotvornog plana patroliranja za period od 12 meseci. Svaki komandir stanice bi trebalo da spremi spisak ciljeva na kojima će se zasnivati delotvorno korišćenje jedinstvenih patrole u skladu sa iznetim zabrinutostima predstavnika mesne zajednice. Svaki regionalni komandir bi trebalo da spremi spisak ciljeva na kojima će se zasnivati delotvorno korišćenje saobraćajnih jedinica, pripadnika RJOP i policije u zajednici, u skladu sa iznetim zabrinutostima predstavnika mesne zajednice.

EULEX-ovi posmatrači su takođe primetili odsustvo informacija o incidentima koji su zahtevali prisustvo patrolnih policajaca. Iako mnogi takvi incidenti ne spadaju neophodno u kategoriju krivičnih dela, oni su deo radnog opterećenja patrolnih policajaca. Sistem kategorizacije i beleženja krivičnih dela i manjih prekršaja obezbedio bi komandirima KP prednost korišćenja informacija o tome kako patrolni policajci koriste svoje vreme, o obrascima policijske aktivnosti i očekivanjima zajednice, kao i čvrste osnove za planiranje upotrebe resursa KP na bolji način.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/16/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP vezano za razvoj sistema kategorizacije i beleženja svih incidenata koji zahtevaju prisustvo patrolnih policajaca, i da pokažu kako se takve informacije mogu iskoristiti za planiranje resursa i ocenu učinka. Ako je

¹⁸. Član 7, kosovski Zakon o policiji, 2008, (Zakon br. 03/L-035) predviđa da KP uspostavi kontakt i sarađuje sa lokalnim organima vlasti, civilnim organizacijama i mesnim zajednicama „u svrhu sprečavanja i borbe protiv kriminala, kao i unapređivanja sigurnosti i bezbednosti svih zajednica...“. Konkretnije obaveze vezano za konsultacije sa mesnom zajednicom tiču se komandira stanice.

moguće, treba naći donatore da bi se obezbedio održivi softver i izgradili ljudski kapaciteti kao način podrške novom sistemu beleženja i sređivanja podataka o incidentima.

Funkcije operativne podrške

Odeljenje specijalnih jedinica vrši funkcije centralne podrške. To obuhvata K9 (jedinica sa psima), Jedinica za specijalne intervencije (JSI), Jedinica za uklanjanje improvizovanih eksplozivnih naprava (I/EOD), Jedinicu za ličnu zaštitu (JLZ) i Upravu za bezbednost i zaštitu. Odeljenje čine 679 pripadnika (22 civila; 410 pripadnika obezbeđenja; 247 policajaca) pod komandom pukovnika KP. Samim tim, policajci čine samo 36,3% Odeljenja. U Odeljenju ima 32 (12,9%) pripadnika ženskog pola.

Tabela 2.2a – Procena osnovne organizacije - Od. spec. jedinica (Operacije)

Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar		Zadovoljavajući	
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	Nema pripadnika iz etnički nevećinske zajednice.
Objekti i oprema	Dobar		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP	Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Dobar		Zadovoljavajući	Čisto reaktivna funkcija. Međutim, nađeno je da je kratkoročno planiranje dobrog standarda.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Čisto reaktivna funkcija.

U svakoj komponenti Odeljenja specijalizovanih jedinica EULEX-ovi službenici OJP sproveli su procenu osnovne organizacije. Procena je obuhvatila učinak KP prema više kriterijuma, osmišljenih da bi se izmerila osnovna održivost organizacione jedinice (podjedinice). Tabela 2.2a

predstavlja opažanja EULEX-a vezano za glavno Odeljenje specijalizovanih jedinica – u svakom pogledu, a ne samo vezano za predstavljenost etničkih manjina, čija je važna funkcija rukovođenja ocenjena kao zadovoljavajuća ili dobrog standarda.

Jedinica K9 je tim od 20 policajaca pod nadzorom i rukovodstvom jednog narednika. Kako je prikazano u Tabeli 2, prva EULEX-ova procena opazila je da većina osnovnih organizacionih svojstava postoji. Postoji, međutim, potreba da se poveća predstavljenost manjina i izvrše ulaganja u nabavku nove ili unapređenju postojeće opreme. Pitanja oko rukovođenja vezano za Jedinicu K9 biće rešavana unutar glavnog Odeljenja specijalizovanih jedinica. Imajući u vidu da se osnovni organizacioni problemi koje je primetio EULEX odnose na glavno Odeljenje, odluka da se EULEX-ovi službenici NPS povuku iz Jedinice K9 može se razmatrati nakon početnog perioda procene.

Kako samo ime sugeriše, **Jedinica za specijalne intervencije (JSI)**¹⁹, ima svrhu da KP obezbedi taktičku i specijalnu oružanu sposobnost, u reakciji na operativne incidente u kojima je umešana upotreba oružja kao deo planiranih operacija. JSI je posao koji je u toku. Osim neadekvatne predstavljenosti pripadnica ženskog pola i etničkih manjina u JSI, i neadekvatnih objekata i opreme, početna EULEX-ova ocena otkriva da se ona razvija u održivu funkciju podrške. EULEX blisko prati predlog da se JSI uvrsti pod neposrednom kontrolom generalnog direktora KP i njegove političke implikacije.

U smislu veličine, **Jedinica za ličnu zaštitu (JLZ)** je najveća od jedinica za specijalnu operativnu podršku i ona pruža ličnu zaštitu za više poznatih ličnosti i druga lica za koja je potrebna specijalna policijska zaštita. Radi se o stabilnoj organizacionoj jedinici sa rastućim iskustvom i stručnošću.

CPU sa 2% zaposlenih manjinskih pripadnika i 3% pripadnika ženskog pola ne ispunjava potreban nivo predstavljenosti etničkih manjina i pripadnica ženskog pola na tako osetljivoj funkciji podrške. EULEX-ovi posmatrači su odluku rukovodioca CPU da ona poveća meru do koje jedinica odražava kosovsko društvo ocenili kao „dobru“. Od velikog je značaja da se pozove veći broj pripadnika policije iz manjinskih zajednica i ženskog pola da konkurišu i traži se od Operativnog odeljenja da uloži napore u tom pravcu.

Jedinica za improvizovane/eksplozivne naprave i sprave (I/EOD) je još jedan od projekata u razvoju i ima dobar učinak u svim oblastima osim kada se radi o nivou predstavljenosti manjina i

¹⁹. *SIJ je ranije bila poznata kao SIG/FIT – Grupa za specijalne intervencije/Tim za hitnu intervenciju.*

pripadnica ženskog pola, a objekti i oprema su u neadekvatnom stanju. Postoji potreba za ulaganjem u specijalnu opremu što bi bilo od značaja za dugoročnu održivost ove jedinice.

Tabela 2.2b – Procena osnovne organizacije – I/EOD (Operacije)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Dobar		Zadovoljavajući	Jedinica je u razvoju.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	Nema etničkih manjina ni pripadnica ženskog pola.
Objekti i oprema		Loš		Zadovoljavajući	Potrebni su bolji objekti i veliko ulaganje u nabavku opreme.
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Velike smetnje za obuku zbog specijalnih funkcija pripadnika Odeljenja.
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada				Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Dobar		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Loš		Zadovoljavajući	Ne postoji statistika za proveru učinka SIJ i I/EOD.

U smislu sposobnosti rukovođenja, EULEX-ovi službenici OJP dali su zadovoljavajuću ili dobru ocenu prema glavnim kriterijumima u Tabeli 2.2b. U periodu izveštavanja, službenici OJP nisu našli značajnije oblasti koje zahtevaju promene. Jedini izuzetak je nedostatak pripadnika iz etnički manjinske zajednice, posebno u osetljivim oblastima JLZ i SIJ. U smislu sposobnosti rukovođenja ne postoji odgovornost vezano za statističku ocenu učinka različitih jedinica. SIJ i I/EOD nisu u mogućnosti da obezbede detaljne statističke podatke vezano za broj/vrstu incidenata kojima su prisustvovali.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/17/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu razvoja sistema kategorizacije i beleženja svih incidenata koji zahtevaju prisustvo SIJ i I/EOD resursa, i da pokažu kako se te informacije mogu iskoristiti za planiranje resursa i ocenu učinka.

Uprava za planiranje i razvoj (UPR) ocenjena je od strane EULEX-ovih posmatrača iz OJP kao i stabilna i održiva. UPR čini deo Odeljenja za javni red (OJR) i funkcioniše zajedno sa operativnim sektorima regionalnih policijskih uprava i policijskih stanica u saradnji sa drugim jedinicama i sektorima KP, kao i sa bezbednosnim agencijama i agencijama za vanredna stanja poput: KSF, EULEX, KFOR, Odeljenje za upravljanje u vanrednim situacijama, i drugim institucijama i organizacijama na Kosovu. UPR ima 20% pripadnica ženskog pola i 10% pripadnika iz manjinskih zajednica.

Uprava ima tri sastavna dela: Jedinica za planiranje, Jedinica za razvoj i Sektor za stalno planiranje. UPR je odgovorna za planiranje, organizovanje, funkcionisanje, kontrolisanje i procenu operativnog sektora unutar aktivnosti policije za čuvanje i održavanje javnog reda i mira. Jedinica za razvoj je uključena u inspekciju, kontrolu i procenu posvećenosti, aktivnosti i procedura operativnog sektora zbog napretka u funkcionisanju različitih operativnih polja. Još jedan zadatak ovog sektora je održavanje sastanaka sa nepolicijskim institucijama. Jedinica za planiranje je uključena u pripremu, organizaciju i izvršavanje policijskih operacija, posebno u vezi sa bitnijim stvarima na širem nivou ili kada su uključena dva ili više OKT. Konačno, Sektor za stalno planiranje funkcioniše na svakodnevnoj osnovi kao veza Operativnog odeljenja sa organizacionim jedinicama KP i drugim spoljnim organizacijama i agencijama, i planira policijske pratnje za važne posetioce.

Tabela 2.2c – Procena osnovne organizacije – Policija u zajednici (Operacije)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Dobar		Zadovoljavajući	
Etnička/rodna predstavljenost		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Objekti i oprema		Dobar		Zadovoljavajući	Oprema i kancelarije su dobre ali jedinica nije opremljena vozilima za terenski rad.
Zakon/PPP/SOP		Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada				Zadovoljavajući	

Rad na planiranju	Loš		Zadovoljavajući	Mnogo vremena se troši na prisustvovanje sastancima. Ne postoji uloga proaktivnog planiranja za regionalne PZ.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš		Zadovoljavajući	

Jedinica **policije u zajednici** iz glavnog štaba je mala služba i u smislu osnovne održivosti jedinice ocenjena je kao zadovoljavajuća ili dobra. Planiranje čini veliku slabost u rukovodstvu ove jedinice i, kao i u drugim funkcijama podrške glavnog štaba, postoji potreba za razvojem ove oblasti.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da ne postoji veza između centralne jedinice PZ i pripadnika PZ u regionima. Ovi poslednji podnose izveštaje svojim rukovodiocima u regionima a šef jedinice PZ (glavni štab) nema ovlašćenja da utiče na njihov izbor strategije ili režim rada. Postoji potreba da se preispita opis poslova za jedinicu PZ iz glavnog štaba i adekvatno definišu njeni odnosi sa regionalnim timovima PZ. Postoji takođe potreba da se ispita veza između strategije KP za rad u zajednicama sa uslovom da se održavaju konsultacije sa mesnim zajednicama predviđenim zakonom Kosova, kao i njen značaj za pitanja u vezi sa pripadnicima policije iz manjinskih zajednica.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/18/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu opisa poslova jedinica policije u zajednici, na nivou glavnog štaba i regiona. Preispitivanje bi trebalo da se usredsredi na koristi koje donosi razvijanje jedinstvene strategije rada policije u zajednici, metodologije, mehanizama ocenjivanja i izveštavanja. Trebalo bi takođe da se ispita i potreba da se strategija KP za rad policije u zajednici poveže sa uslovom za održavanje konsultacija sa mesnim zajednicama predviđenim zakonom Kosova.

Tabela 2.2d – Procena osnovne organizacije – Uprava za saobraćaj (Operacije)

Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar		Zadovoljavajući	
Etnička/rodna predstavljenost	Dobar		Zadovoljavajući	Direktor je etnički Srbin.
Objekti i oprema			Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	

Smetnje rukovođenju		Loš		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje				Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada				Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Loš		Zadovoljavajući	

Saobraćajna policija je organizovana preko regionalnih saobraćajnih jedinica a rukovođenje je podeljeno između **Uprave za saobraćaj**, glavnog štaba KP, i regionalnih komandira. Svaka regionalna saobraćajna jedinica nalazi se pod operativnom komandom svog regionalnog komandira ali je upravljanje saobraćajnim vozilima, opremom i održavanjem centralizovano. Osim toga, izbor, obuka i zapošljavanje saobraćajaca kao i civilnog pomoćnog osoblja je takođe centralizovano. Kako je prikazano u Tabeli 3.9, Uprava za putni saobraćaj ocenjena kao zadovoljavajuća ili dobra prema većini osnovnih kriterijuma učinka.

Kako samo ime sugeriše, **regionalne jedinice za operativnu podršku** (RJOP) obezbeđuju funkcije operativne podrške i nalaze se pod operativnom komandom šest regionalnih komandira KP. Ono što je najvažnije, ovi dobro obučeni policajci pružali su i nastavljaju da pružaju specijalnu podršku u regulisanju javnog reda na Kosovu. Jedinice su stekle puno iskustva u regulisanju nasilnih demonstracija, kakve su bile demonstracije pokreta *Vetëvendosje* februara 2007. god. Osim prilagođenih mercedesovih kombija, pripadnici RJOP su opremljeni zaštitnim pancirima, balističkim prslucima, štitnicima za mase, dugim palicama i gas maskama.

EULEX-ova procena osnovne organizacije otkriva različito stanje u regionima. U nekim ključnim mestima, kao što su Prishtinë/Priština i Mitrovicë/Mitrovica ROJP trenutno restrukturišu zaposlene. Osim toga, oprema za demonstracije je raznovrsna, različitog je standarda i kvaliteta. U ROJP ima samo tri (0,8%) pripadnica ženskog pola, sve sa činom narednika.

Iako su komandiri ROJP ocenjeni kao veoma dobri u pripremi kratkoročnih (mesečnih) planova aktivnosti, skoro da uopšte nema srednjoročnih (jedna do dve godine) i dugoročnih planova. Isto tako, ne postoji kultura korišćenja statistike ili obaveštajnih podataka u planiranju aktivnosti ROJP.

Tabela 2.2e – Procena osnovne organizacije – ROJP (Operacije)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar

Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Loš		Zadovoljavajući	Struktura je nepotpuna i nedostaju neki od ključnih službenika. Izgleda da je obuka neadekvatna.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	Samo 3 pripadnice ženskog pola.
Objekti i oprema	Loš		Zadovoljavajući	U nekim regionima zgrade i objekti su neadekvatni.
Zakon/PPP/SOP	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Revidirane SOP su u pripremi.
Smetnje rukovođenju			Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada			Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Loš		Zadovoljavajući	Nema dokaza srednjoročnog i dugoročnog planiranja.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš		Zadovoljavajući	Statistika se ne koristi u planiranju.

U vreme ocenjivanja, EULEX je zapazio da je Standardna operativna procedura ROJP bila pod razvojem i promenom. Nacrt SOP je ispitana i opaženo je da je neadekvatna iz više razloga. Predloženo je da se EULEX-ovi službenici OJP u celosti angažuju sa relevantnim komandirima KP u razvoju sveobuhvatne SOP koja odražava najbolju evropsku praksu u smislu taktike za kontrolu masa i rešavanju velikih incidenata javnog nereda. Postoji takođe potreba da se organizuju godišnje vežbe da bi se ispitala sposobnost KP da odgovori na velike javne neredne, uključujući i sposobnosti viših komandira.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/19/2009

Upućena: KP, višim komandirima Operativnog odeljenja

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu razvoja detaljne Standardne operativne procedure za regionalne jedinice operativne podrške, potpuno u skladu sa evropskom najboljom praksom i međunarodno priznatim standardima. Nakon što se SOP finalizuje, EULEX-ovi službenici bi trebalo da prate njeno primenjivanje i pružaju stručne savete o organizovanju najmanje jedne vežbe godišnje, osmišljene da bi se u celosti ispitala sposobnost KP za bavljenje širim javnim neredom.

OBEZBEĐIVANJE GRANICA

Ocena osnovnog učinka

U vreme kada je EULEX vršio procenu, Granična policija je činila 15,2% ukupne organizacije KP. Glavni štab Granične policije čini 6% organizacije, Granična policija istok 32%, Granična policija zapad 25%, Granična policija sever 24,5% i Granična policija aerodrom 12,4%. U mnogim pogledima, Granična policija se mora pozabaviti lancem velikog dela kosovskog teškog i organizovanog kriminala. Kosovske duge i teške granice nudile su i dalje nude velike mogućnosti za one koji se bave trgovinom ljudskim bićima, za krijumčarenje zabranjenih cigareta i goriva, za trgovinu nedozvoljenim narkoticima i za izbegavanje carine i poreza. Tačna razmera ovih problema je uveliko predmet pretpostavke, zbog nedovoljno i neadekvatnih obaveštajnih podataka, kao i ograničenih podataka o zaplenjivanju. Iako se trenutno samo mogu pretpostavljati tačni nivoi takve kriminalne aktivnosti, ne postoji sumnja u stvarnu i potencijalnu pretnju koju one postavljaju kosovskoj goluždravoj vladi i slaboj ekonomiji.



Grafikon 3.1 – Zaposleni na granici kao deo ukupne snage KP

Od velike je važnosti stoga da Granična policija učini ocenjiv napredak ka četiri cilja IUG: naime, obezbeđujući delotvornu kontrolu granica, otkrivajući i istražujući „prekogrančni kriminal“, pokazujući saradnju među agencijama u upravljanju granicama i postižući saradnju i koherentnost na nacionalnom i transnacionalnom nivou.

EULEX-ovi službenici su završili procenu osnovnog organizacionog učinka **Glavnog štaba Granične policije** i, kao i u drugim stubovima KP, Granična policija suočena je sa velikim problemima u održavanju svog učinka kada se radi o strukturi zaposlenih u skladu sa etničkom mešavinom Kosova. Vredi pomenuti da, u periodu kada je EULEX radio na izveštaju (i 12 meseci

pre pokretanja Misije EULEX-a), nije podneta nijedna žalba od strane pripadnica ženskog pola ili pripadnika iz etničkih manjina vezano za ophođenje prema njima na radnom mestu.

EULEX-ovi službenici zapazili su da ne postoji kultura proaktivnog planiranja među rukovodiocima Granične policije. Na primer, istražna i obaveštajna jedinica su istakle samo tri pisana operativna plana u periodu od 12 mesece pre februara 2009. godine: oni su svi u vezi sa izvršavanjem sudskih naloga za pretres prostorija. Planska dokumenta nisu pratila jedinstveni obrazac i, u određenim aspektima, izgleda da su nepotpuni i nedovoljno objašnjeni. Iako su EULEX-ovi službenici opazili da je Granična policija bila angažovana u brojnim operacijama u proteklih 12 meseci, oni nisu mogli da identifikuju bilo kakav dokumentovani dokaz o planiranju ili izveštavanju. Postoji potreba da se sposobnost Granične policije planiranja poboljša. Neophodna promena strategije mora da se pozabavi brojnim problemima. Kao prvo, korišćenjem formata za operativne planove, u skladu sa najboljom evropskom praksom.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/20/2009

Upućena: KP, višim komandirima Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike Granične policije u pogledu osmišljavanja dobro razrađene Standardne operativne procedure za planska dokumenta i ocenu izveštaja, u skladu sa najboljom evropskom praksom. Kada se oko toga postigne dogovor, EULEX-ovi službenici će nadgledati primenu SOP i da li je nadzornici i rukovodeći kadar Granične policije poštuju.

Rukovodioci u štabu Granične policije (posebno u Istražnoj i Obaveštajnoj jedini) pokazali su dobro korišćenje statistike u oceni rada pripadnika i uspeha u istraživanju i pokretanju postupka vezano za granični kriminal. Podaci ukazuju na sve veću stručnost i iskustvo, kao i napredak ka proaktivnom radu.

EULEX-ovi stručnjaci su zapazili da **Regionalni štab Granične policije istok** funkcioniše sa ukupno 21% manje pripadnika. Ono što je važno, ima samo dosta manje narednika (samo 40%) od ukupnog traženog broja. Kao i u Glavni štab Granične policije, Regionalni štab istok izgleda da je dobro strukturisan a nivo obuke u većini specijalizovanih oblasti je adekvatan. Ovaj deo organizacije Granične policije imao je dobar nivo predstavljenosti pripadnika iz manjinske zajednice, skoro 19%. Predstavljenost pripadnica ženskog pola trenutno iznosi 6,8%. U periodu od 12 meseci pre februara 2009. god. nije podneta nijedna žalba na diskriminaciono ponašanje prema pripadnicama ženskog pola ili pripadnicima manjinskih zajednica.

Tabela 3.1 – Procena osnovne organizacije – Regionalni štab istok

(Granična policija)						
Pokazatelj		Učinak		Cilj		Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		Ima 21% manje zaposlenih od dozvoljenog broja.
Etnička/rodna predstavljenost		Dobar		Zadovoljavajući		18,4% pripadnika iz manjinskih zajednica i 5,8% pripadnika ženskog pola.
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		
Zakon/PPP/SOP		Dobar		Zadovoljavajući		
Smetnje rukovođenju		Dobar		Zadovoljavajući		
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		Dobar standard planskih dokumenata. Potrebno je još raditi na unapređenju delotvornosti planiranih aktivnosti.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Dobar		Zadovoljavajući		

EULEX-ovi službenici su zapazili sklonost ka planiranju proaktivnih aktivnosti među pripadnicima Regionalnog štaba istok. Za vreme 2008. god. ukupno 48 od 56 planiranih operativnih aktivnosti je sprovedeno. U proizvoljnom uzorku planskih dokumenata EULEX-ovi službenici zapazili su da je prosečan standard „dobar“ a njihov uspeh u ostvarivanju navedenih ciljeva je ocenjen kao „zadovoljavajući“.

Pripadnici Granične policije raspoređeni na graničnim prelazima (GP) u istočnom regionu su, opšte govoreći, dobro strukturisani, adekvatno obučeni i imaju jasno definisane uloge i odgovornosti. Međutim, zabeleženo je da nema dovoljno nadzornika na nekim GP i karakteristična je nesposobnost da se obezbedi poštovanje zakona i procedura. Što se tiče objekata i opreme, učinak je različit: međutim, na izvesnim graničnim prelazima, objekti su neadekvatni, IT komunikacija je „loša“ i nema dovoljno vozila zbog celog neadekvatnog režima održavanja. Poseban problem predstavlja generalno loše stanje objekata za ispitivanje i pritvaranje imigranata.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/21/2009

Upućena: KP, višim komandirima Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike Granične policije u pogledu osmišljavanja

srednjoročne strategije za unapređenje objekata i opreme dostupne na svim GP, sa posebnom pažnjom usmerenom na one objekte dostupne za ispitivanje i pritvaranje imigranata. Naglasak se stavlja na pomaganje pripadnicima KP u njihovim naporima da ispoštuju najbolju evropsku praksu i međunarodno priznate standarde.

Za vreme ispitivanja sprovedenog aprila 2009. godine, EULEX-ovi posmatrači su zapazili da kada se radi o kvalitetu brifinga, korišćenju obaveštajnih podataka, proverama obezbeđivanja kvaliteta i proverama mobilnih patrola da su tu nadzornici pokazali loš učinak. Preporučuje se da se „Preporuka PSD 14/2009“ primeni jednako kod svih operativnih nadzornika i patrolnih pripadnika Granične policije. Drugim rečima, EULEX-ovi posmatrači bi trebalo da traže pomoć relevantnih rukovodilaca KP da podignu svest o važnosti strukturisanog patroliranja i da sve vidove rutinskog patroliranja učine delotvornijim u ispunjavanju javnih očekivanja.

Tabela 3.2 – Procena osnovne organizacije – GP i mobilni timovi (MT) – Istok (Granična policija)						
Pokazatelj		Učinak		Cilj		Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		GP je dobro strukturisan a pripadnici su adekvatno obučeni i svesni svoje uloge. MT: manje od 40% adekvatno obučeni i manje od 20% izvršavanih dužnosti prema SOP.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući		
Objekti i oprema		Loš		Zadovoljavajući		MT i neki GP: neki objekti, IT komunikacija, vozila i forenzička oprema su neadekvatni. Objekti za imigrante su generalno loši.
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući		MT: nema dovoljno nadzornika. Neki GP: nema dovoljno nadzornika.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Dobar		Zadovoljavajući		
Rad na planiranju		Loš		Zadovoljavajući		MT: nema proaktivnih aktivnosti.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Loš		Zadovoljavajući		

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da je sistem rutinskih i nenajavljenih inspekcija od strane službenika iz glavnog štaba praksa koja je za pohvalu i koja je imala pozitivan uticaj na unapređenje standarda. Međutim, EULEX-ovi posmatrači sugerišu da se ovakva praksa inspekcije može unaprediti i učiniti delotvornijom ako se izveštaji koje sastavljaju službenici koji vrše

inspekciju objavljuju i prosleđuju svim relevantnim službenicima, umesto samo višim pripadnicima Granične policije.

Kako je prikazano u Tabeli 3.3, mobilni timovi Granične policije (Istok) imaju loš učinak u više oblasti. To obuhvata nedovoljan broj nadzornika koji bi obezbedili poštovanje zakona i procedura, nedovoljno obuke i neadekvatne objekte, IT/komunikacije i forenzičku opremu. Uprkos nedovoljnog broja nadzornika, kao i odgovarajućeg proaktivnog planiranja, MT su otkrili 12 slučajeva krijumčarenja u periodu od 12 meseci pre februara 2009. god. Uprkos nedostatku organizovane podrške (tj. nadzornici, obuka i oprema), MT su pokazali realan potencijal a nadzor je ocenjen kao „dobar“ kada je postojao.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da ne postoje pisane strategije pomoću kojih bi se informisali direktni i proaktivni aspekti regiona. Konkretno, nema strateških dokumenata za bavljenje ilegalnim migrantima. Konstatovano je takođe, za vreme kada je EULEX vršio nadgledanje, da Regionalnu graničnu policiju nije posećivao šef Granične policije niti viši pripadnici komandne strukture Granične policije. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da bi takve posete donele više koristi. Mogu pozitivno uticati na moral, staviti veći akcenat na unapređenje učinka; i, možda ono što je najvažnije, omogućiti policajcima na terenu da obezbede suštinske informacije i neposredno iskustvo za informisanje procesa osmišljavanja delotvorne strategije za granicu.

Regionalni štabovi Granične policije (RŠ) sever: Nivo saradnje između RŠ sever i kosovsko srpskih policajaca (koji rade severno od Mitrovicë/Mitrovice) EULEX-ovi posmatrači su opisali kao generalno dobar. Od ukupno 273 policajaca koji rade u Graničnoj policiji (Sever) 33,6% su iz etničkih manjina, uključujući 30% etničko srpskih policajaca.

Tabela 3.3 – Procena osnovne organizacije – RŠ sever (Granična policija)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Nedovoljno obaveštajne obuke za pripadnike Istražne i Obaveštajne jedinice.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	

Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš		Zadovoljavajući	
---	-----	--	-----------------	--

EULEX-ovi službenici su zapazili da pripadnici Obaveštajne i Istražne jedinice nisu prošli kroz obuku vezano za upotrebu obaveštajnih podataka. Pripadnici Istražne jedinice RŠ rade po sistemu od dve smene pokrivajući vremenski period od 06:00 – 20:00 svakog dana a glavna svrha je da direktno odgovore na bilo kakav incident na granici. Međutim, pripadnici Obaveštajne jedinice Granične policije rade samo dnevne smene. Osmim svakodnevnih jutarnjih brifinga u regionima koje održavaju regionalni komandiri, ne postoji poseban brifing za ove jedinice a protok informacija vrši se neformalnim ličnim putem umesto na strukturisan i kontrolisan način. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da svrha obaveštavanja nije dobro poznata u obaveštajnoj jedinici a podršku koju pružaju istražitelji i obaveštajci pripadnicima Granične policije, ocenili su kao lošu.

U smislu potreba Integrisanog upravljanja granicom (IUG), ostaje da se još puno toga uradi u severnom regionu: nađeno je da je kontrola granice (provere i praćenje), uključujući analizu rizika i kriminalističko obaveštavanje, slaba, uz malo prikupljanja i analize informacija. Na zelenoj granici, udružene patrole (EULEX, KFOR i Granična policija) unapredile su praćenje teškog graničnog terena. Pošto postoji ograničena komunikacija između Regiona sever Granične policije i njihovih kolega u Republici Srbiji, postoji ograničena komunikacija u pogledu istrage prekograničnog kriminala, ili razmene bilo kakvih informacija.

Tabela 3.4 – Procena osnovne organizacije – GP i mobilni timovi – Sever (Granična policija)

Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Većina pripadnika je obučena i upoznata sa svojim dužnostima. Ne postoji odgovarajući opis posla za operativne nadzornike.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	
Objekti i oprema	Loš		Zadovoljavajući	Potrebna su dodatna kapitalna ulaganja za objekte, komunikacije i IT opremu.
Zakon/PPP/SOP	Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Nema dovoljno nadzornika.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Različiti učinak. Ima donekle planova koji su dobrog standarda ali u nekim mestima to treba još razviti.

Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš		Zadovoljavajući	
---	-----	--	-----------------	--

Granični prelazi u severnom regionu izgleda da nemaju dovoljno nadzornika. Ono što je interesantno, EULEX-ovi posmatrači su zapazili da ne postoji odgovarajući opis dužnosti za funkcije nadzornika i nadzornika patrolnog tima Granične policije. Posmatrači su zapazili da brifinge/instrukcije daju vođe timova (treći nivo) i da je to na zadovoljavajućem nivou. Brifinzi se održavaju na početku svake smene i održavaju ih vođe timova a na njima se daju informacije i organizuje rad u smenama. Nivo inicijative među pripadnicima Granične policije ocenjen je kao nizak a vođe timova ne podstiču policajce da budu aktivniji u proveru granica. Sve informacije koje narednici dobiju važne su za funkcije na GP a one se odmah prosleđuju pripadnicima Granične policije. Većina informacija dolazi iz Regionalnog štaba (Sever). Nadzornici u Graničnoj policiji ne koriste bilo kakav poseban izvor obaveštavanja.

Regionalni štabovi Granične policije zapad imali su dobar učinak u osnovnoj oceni. Iako je predstavljenost etničkih manjina na zadovoljavajućem nivou (12,7%) u poređenju sa drugim mestima Granične policije, predstavljenost pripadnica ženskog pola je loša (4,3%) i to se mora promeniti. EULEX-ovi posmatrači su ispitali 66 operativna plana vezano za period od 12 meseci pre pokretanja Misije i zaključili da su 57 sprovedena. Opšti kvalitet operativnih planova ocenjen je kao „zadovoljavajući“.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da su instrukcije koje daju narednici smena loše. Za vreme ispitivanja sprovedenog aprila 2009. godine, EULEX-ovi posmatrači su zapazili su kvalitet brifinga, korišćenje obaveštajnih podataka, provera obezbeđivanja kvaliteta u mobilnim patrolama od strane nadzornika stvari u kojima je učinak loš. Preporučuje se da se „Preporuka PSD 14/2009“ primeni jednako kod svih nadzornika i patrolnih policajaca Granične policije.

Tabela 3.5 – Procena osnovne organizacije – RŠ zapad (Granična policija)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Etnička/rodna predstavljenost		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	12,7% etničkih manjina i 4,3% pripadnica ženskog pola.
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Statistika ne izgleda pouzdano.

Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Loš		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Loš		Zadovoljavajući	

EULEX-ovi posmatrači u regionu uspeli su da završe preliminarnu procenu u smislu napretka u Integrisanom upravljanju granicom. Obaveštajne procedure na GP su, u ovom trenutku, takve da se obaveštajne informacije pripadnika KP prenose Obaveštajnoj jedinici u regionu preko komandira stanice GP. Međutim, Obaveštajna jedinica se nada da će se svakom GP u budućnosti dodeliti po jedan istražitelj. Ova odluka je neizvesna i ostaće takva zbog rezultata nove strukture Granične policije.

Iako Istražna jedinica saraduje oko „prekograničnog kriminala“ sa albanskom policijom u pogledu svih oblika kriminalne aktivnosti, ona nema organizovane ili planirane zajedničke aktivnosti sa Carinskim odeljenjem na Kosovu ili sa drugim organima za sprovođenje zakona. Obaveštajna jedinica Regionalne granične policije zapad je povremeno razmenjivala informacije sa Obaveštajnom jedinicom unutar Carinskog odeljenja.

U smislu obezbeđivanja zelene granice, Regionalna granična policija zapad dobro saraduje sa drugim stubovima KP, KFOR-om (MNTF-Zapad i MNTF-Jug), albanskom graničnom policijom i carinom i, u izvesnoj meri, sa graničnom policijom BJRM. U poslednje vreme, počela je da se razvija i saradnja sa kosovskom carinom (posebno u vezi sa mobilnim timovima carine), iako je još uvek ograničena zbog logističkih prepreka u kosovskoj carini i fokusa koji je sada usmeren na severni region Kosova. Ne postoji saradnja sa relevantnim srpskim organima.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da ne postoji pisana strategija za unapređenje objekata za bavljenje ilegalnim imigrantima. U slučajevima ilegalne imigracije (ilegalno prelaženje granica) policajac na GP podnosi prvi izveštaj, zatim se brzi izveštaj šalje RŠ a istraga se sprovodi na nivou RŠ. Ilegalni imigranti se odmah transportuju u RŠ u Gjakova/Đakovici a istraga se vrši u RŠ u Djakova/Đakovici. Transport ilegalnih migranata vrše ili policajci sa GP ili istražitelji iz RŠ. Iako na GP Morina postoje dve ćelije za pritvaranje, one nisu u upotrebi i nisu korišćene više godina. Rukovodstvo Granične policije iz GŠ je zabranilo korišćenje tih ćelija zbog neadekvatne bezbednosti, zdravlja i ljudskih prava. Strategija da se ovi objekti razviju i unaprede u rukama je Administrativnog odeljenja KP.

Inspekcije GP vrše se uglavnom neredovno i nakon radnog vremena. Policijska uprava u Ministarstvu unutrašnjih poslova je vršila inspekcije (GŠ KP, GŠ Granične policije, komandir Regionalne granične policije zapad/zamenik regionalnog komandira/šef operacija) kao i komandiri stanica, šef operacija i vođe timova koji su vršili inspekciju nad svojim kadrom. Dokumentacija u vezi sa inspekcijama koju su spremili vođe timova, komandir stanice/šef operacija je sveobuhvatna i u pisanoj formi, urađena je kao standardizovani upitnik koji obuhvata preporuke za preduzimanje dodatnih mera. Dokumentacija se čuva u sefu komandira stanice. Izveštaji vođe timova o inspekciji se šalju komandirima stanica kao krajnjim korisnicima. Izveštaji komandira stanica o inspekciji se šalju preko lanca komande RŠ.

Izveštaji o inspekciji sa nivoa RŠ se šalju u roku od dva dana u pisanom memorandumu. Memorandum je u vidu „slobodnog sadržaja“ i nema standardizovani obrazac. Izveštaji se uglavnom sastavljaju u pisanoj formi ako postoji poseban uzrok za žalbu; ako ne postoji poseban uzrok za žalbu, uobičajeni vid informisanja je preko telefonskog poziva iz RŠ upućenog komandiru stanice GP prenoseći mu da je sve u redu. EULEX-ovi posmatrači su zapazili su izveštaji o inspekciji koji su u pisanoj formi prema obrascu, obično sveobuhvatni i dobro sastavljeni. Izveštaji pisani prema „slobodnom sadržaju“ nisu toliko obuhvatni, ali uvek upućuju na neuspehe i sadrže preporuke za preduzimanje dodatnih mera.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da izveštaji od svih inspeksijskih timova iz Prishtinë/Prištine nikada ne budu upućeni nazad relevantnim GP. Posmatrači nisu mogli da pronađu nijedan izveštaj od ovih inspeksijskih timova na GP za 2009. god. ili za prethodnu godinu. Izgleda da se ti izveštaji samo popunjuju na nivou više komande i da se retko šalju nazad stvarnim predmetima inspekcije, čime je poražen cilj raspoređivanja pripadnika i ostvarivanja boljeg učinka. OJP EULEX-a čvrsto preporučuje da se sistem inspekcije preispita da bi se obezbedilo to da se izveštaji šalju nazad relevantnim pripadnicima, čime bi se lakše postigao bolji učinak.

U **Graničnoj policiji aerodrom** raspoređeno je 129 policajaca, gde se nalazi primarna kapija Kosova ka međunarodnim pravcima. EULEX je zapazio, u smislu strukture, da je obuka i definicija individualne uloge u ovoj oblasti organizacije – opšte govoreći, dobrog standarda.

EULEX-ovi službenici su zapazili da postoji potreba za više informacija i obuke u pogledu Šengen država i viza. Sposobnost rukovodilaca Granične policije aerodrom da planiraju aktivnosti – reaktivne i proaktivne – EULEX-ovi posmatrači su ocenili kao „dobru“, u smislu osmišljavanja, primene i delotvornosti. Imajući u vidu važnost aerodroma kao primarnog „pristupa svetlu“ za Kosovo, važno je da KP odražava etničku i rodnu mešavinu Kosova što je savršenije moguće. Predstavljenost pripadnica ženskog pola (9%) bi takođe trebalo da se unapredi.

Tabela 3.6 – Procena osnovne organizacije – Aerodrom (Granična policija)

Pokazatelj	Učinak	Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar	Zadovoljavajući	Dobro definisana struktura sa adekvatno obučanim pripadnicima. Nedostaju neki opisi dužnosti.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš	Zadovoljavajući	9% pripadnica ženskog pola. Manje od 1% etničkih manjina.
Objekti i oprema	Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	KPIS zahteva opravku i adekvatno održavanje. Postoji potreba za odvojenim tranzitom na terminalima aerodroma.
Zakon/PPP/SOP	Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Potrebno je dodatno informisanje i obuka u pogledu Šengen država i viza.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Loš	Zadovoljavajući	Nema dovoljno nadzornika.
Rad na planiranju	Zadovoljavajući	Zadovoljavajući	Ne postoji strateški dokument koji bi usmeravao aktivnosti Granične policije na aerodromu.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	Loš	Zadovoljavajući	Neadekvatna obuka i neshvatanje važnosti obaveštajnog rada.

EULEX-ovi službenici su nadgledali preko 20 odvojenih smena u odeljku za dolaske/odlaske i zapazili da je nadzor vođa timova smene loš koji nisu prenosili korisne savete ili informacije dolazećoj smeni. Zapaženo je da ne postoji adekvatna procedura primopredaje u radu ili prenošenju informacija. U Jedinici za imigracije (terminal za dolaske), pripadnici KP nemaju stalnog vođu tima (iako zvanično lanac komande postoji) i oni obično prate Standardne operativne procedure i koriste sopstvenu diskreciju bez ikakvih instrukcija od nadzornika. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da narednici ne koriste dovoljno obaveštajne podatke za davanje instrukcija policajcima Granične policije na aerodromu.

Isto tako, zapaženo je da narednici (i poručnici) veoma loše proveravaju obezbeđivanje kvaliteta u radu aerodromskog obezbeđenja. EULEX-ovi posmatrači su našli malo dokaza planiranog i sistematskog procesa kojim se proverava dali pripadnici Granične policije rade svoj posao korektno i efikasno. Sastanak AVSEC-a donekle ima uticaja na obezbeđivanje kvaliteta u izvesnim bezbednosnim pitanjima. KP, lokalno obezbeđenje KP i vatrogasna služba sastaju se jednom mesečno da diskutuju o bezbednosnim pitanjima aerodroma, uključujući nedostatke i stvari koje treba unaprediti. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da je nivo rutinskih provera lokacije/rada patrolnih policajaca na aerodromu od strane narednika takođe loš. Izgleda da ne postoji strategija

u pogledu istražnih i obaveštajnih stvari a pripadnici KP izgleda da se ne pridržavaju postojećim SOP u pogledu ovih dužnosti.

Pripadnici Granične policije na aerodromu su od aprila 2008. god. uključeni u operaciju „ilegalne aktivnosti“ koju je osmislio i pokrenulo Operativno odeljenje KP. Ovaj plan su odobrili tadašnji vršilac dužnosti komandira stanice i šef Operativnog odeljenja KP. Ova operacija nastoji da se pozabavi nezakonitim aktivnostima unutar aerodroma, uključujući: krađu, ilegalnu trgovinu duvanom i drugom robom, pružanje taksi usluga bez licence, prosjačenje i saobraćajne prekršaje. Međutim, osim ove inicijative, EULEX-ovi posmatrači nisu naišli na dokaz o postojanju strategije koja se odnosi konkretno na funkciju Granične policije na aerodromu.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili, tokom posmatranja u periodu od četiri meseca, da aerodrom nije posetio šef Granične policije niti bilo koji drugi viši komandir. Međutim, vršene su inspekcije rad pripadnika KP na aerodromu i one su naišle na opšte odobrenje EULEX-ovih posmatrača. One obuhvataju opštu inspekciju koju vrši Policijsko odeljenje iz GŠ, Inspekciju granične policije i inspekcije koje su vršili vođe timova Granične policije PIA. Rezultat inspekcije iz GŠ je izveštaj podnet komandiru stanice koji sadrži preporuke za unapređenje učinka. Ovaj dokument je ocenjen kao veoma dobar i on daje ocenu policijske akcije. Inspekcije iz GŠ Granične policije su nenajavljene i usmerene su na pitanja u pogledu bezbednosti i granične kontrole. Svi nalazi ovih inspekcija vraćaju se komandiru stanice a njih su EULEX-ovi posmatrači takođe ocenili kao veoma dobri. Inspekcije Granične policije PIA koje su vršili vođe timova vršene su jednom mesečno i sastoje se od inspekcije policijske opreme i uniforma. Između 1. i 5. svakog meseca, vođe timova moraju da sastave izveštaj o ovim inspekcijama i godišnju procenu učinka policajaca u timu vođa timova. Svi izveštaji o inspekcijama vođa timova centralizovani su u okviru policijske stanice. Vidovi inspekcije i formulari za ocenu učinka ocenjeni su daju dobre i jasne informacije.

Budući razvoj Granične policije

U smislu ciljeva Misije EULEX-a vezano za održivost, odgovornost i poštovanje najbolje evropske prakse, prikladno je i podesno oceniti učinak Granične policije u smislu onih načela Integrisanog upravljanja granicom, kako se ona primenjuju u posebnim okolnostima Kosova. Ova načela obuhvataju:

1. Kontrolu granica (provera i praćenje), uključujući analizu rizika i kriminalističko obaveštavanje;
2. Otkrivanje i istraživanje „prekograničnog kriminala“ u saradnji sa svim relevantnim organima za sprovođenje zakona;

3. Saradnju među agencijama oko upravljanja granicama, uključujući graničnu stražu, carinu i policiju, državnu bezbednost i druge relevantne organe; i
4. Koordinaciju i koherentnost na nacionalnom i transnacionalnom nivou²⁰.

Svako od ovih pitanja mora se rešavati, uz naglašavanje oblasti koje je u buduće potrebno menjati i razvijati.

Puno toga se mora uraditi u pogledu kontrole granica, analize rizika i kriminalističkog obaveštavanja. Kao je konstatovano u ovom izveštaju, potreba za delotvornim **sistemom kriminalističkog obaveštavanja** je široko priznata kao ključni prioritet za narednih nekoliko godina. Ova potreba postoji unutar KP. Ono što je potrebno jeste kultura među pripadnicima KP koja će im omogućiti da usvoje stav da je obaveštajni rad deo njihove osnovne dužnosti, bez obzira gde oni rade ili da li su „na“ dužnosti ili „ne“. Pripadnici KP moraju priznati da je obaveštajni rad nešto što oni moraju da vrše i unose u zajednički sistem. Osim promene kulture, KP mora da razvije jedinstveni sistem evidentiranja, sređivanja, provere i analiziranja obaveštajnih izveštaja koje individualni pripadnici podnesu. Organizacija sa 8.000 zaposlenih koji služe stanovništvu od 2.2 miliona ne može sebi priuštiti da ima više od jednog obaveštajnog sistema i, u svakom slučaju, podeljeni sistem će poraziti opšti cilj borbe protiv teškog i organizovanog kriminala na celom Kosovu. EULEX-ovi posmatrači predlažu da Granična policija oformi deo jedinstvenog obaveštajnog sistema KP, koji će puniti podacima i od kojeg će dobijati informacije. Priznato je da Granična policija ima potencijal da postane veoma važna komponenta u jedinstvenom obaveštajnom sistemu: podaci u vezi sa kretanjem određenih lica i vozila preko kosovskih granica su od suštinske važnosti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/22/2009

Upućena: KP, višim komandirima Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike Granične policije u pogledu uloge Granične policije u jedinstvenom sistemu kriminalističkog obaveštavanja KP, kao i o važnosti doprinosa glavnih podataka od strane pripadnika Granične policije obaveštajnom sistemu. Takvi saveti bi trebalo da se pozabave i neophodnošću brzog razvoja kulture obaveštajnog rada unutar Granične policije.

U uskoj vezi sa potrebom za policijom rukovođenom obaveštajnim radom, jeste pitanje unapređene razmene informacija u Graničnoj policiji. Prema EULEX-ovim posmatračima, komunikacija i razmena informacija – i između različitih delova Granične policije i između ovog stuba i ostalih delova KP – i dalje su veoma slaba oblast. Ova slabost je preovlađujuća i ima

²⁰. Izvor: Savet Evropske Unije, *Pravda i unutrašnji poslovi*, 2768. sastanak Saveta, Brisel, 4-5 decembra 2006, Saopštenje za štampu, 15801/06

štetan uticaj na rad Granične policije, kao i na njenu delotvornost kada se radi o postizanju svojih ciljeva. Problem postoji na nekoliko nivoa. Kao prvo i možda najprimetnije, infrastruktura komunikacije je nepotpuna ili (u nekim mestima) ne postoji i neadekvatna je. PISCES sistem je i dalje samo delimičan i nekompletan; ne postoji univerzalna VHF radio pokrivenost; a mnogi granični prelazi nemaju fiksnu telefonsku liniju. Kao drugo, nadzornici izgleda nisu obučeni i ne poseduju neophodno znanje za prikupljanje statističkih i obaveštajnih podataka, i za održavanje korisnih brifinga za pripadnike u njihovoj komandi. Kao treće, Granična policija, kao i drugi delovi organizacije KP – nema kulturu prikupljanja i razmene obaveštajnih podataka. Malo se ceni korišćenje čak osnovnih oblika obaveštajnih informacija kao i povezanost toga sa proaktivnim policijskim radom. Konačno, KP nema sredstva putem kojih bi informacije o svetu koji se brzo menja a u kojem postoje falsifikovana dokumenta, zabranjena roba, droga i trgovina ljudskim bićima, prosleđivala brzo i tamo gde su potrebne. Ne postoji sistem tekuće obuke ili brifinga koji bi omogućio da se takve informacije brzo i precizno prenesu.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/23/2009

Upućena: KP, višim komandirima Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike Granične policije u pogledu osmišljavanja i primene strategije za unapređenje komunikacije i razmene informacija unutar stuba. Ovo bi trebalo da se pozabavi sa nekoliko aspekta problema. U saradnji sa donatorima, trebalo bi da nastoji da unapredi infrastrukturu komunikacija; tekuće obuke o falsifikovanim dokumentima, prikupljanju i analizi obaveštajnih podataka, zabranjenoj robi, narkoticima i sličnim stvarima; i sposobnosti održavanja brifinga za nadzornike.

Što se tiče postojeće „Nacionalne strategije“, KFOR je i dalje odgovoran za **zelene** granice a kosovska carina ima ovlašćenja da vrši carinsku kontrolu granica duže zelenih granica. KFOR rutinski izveštava o povredama zakona nadležne organe za granicu: tj. Kosovsku policiju i kosovsku carinu. Plan je da se postepeno odgovornosti praćenja zelene granice prenesu Kosovskoj policiji. Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saradnji sa KFOR-om, stvoriće zajedničke radne grupe da bi se osmislio detaljan plan primopredaje, uključujući definisanje sledećih stavki:

- Udružene patrole KFOR-a, Kosovske policije i kosovske carine na graničnoj liniji pre primopredaje i dobijanja odgovornosti.
- Primopredaja (tranzicija) odgovornosti za omogućavanje kontrole, koordinacije i udruženog praćenja zelene granične linije.

U saradnji sa Ministarstvom, KFOR-om i višim komandirima KP, EULEX-ovi posmatrači će pomagati u procesu prenosa odgovornosti za kontrolu „zelene granice“ pripadnicima Granične

policije. Službenicima Ministarstva i pripadnicima KP biće ponuđeni stručni savezi vezano za poštovanje najbolje evropske prakse da bi se omogućio tekući proces prenosa.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da Granična policija imao dovoljno obučeni policijskih pasa i pseću jedinicu. Adekvatno obučeni psi mogu uveliko poboljšati sposobnost Granične policije da otkrije skrivenu drogu, nezakonite novčane pošiljke, zabranjenu robu i trgovinu ljudskim bićima. Kao deo svog programa restrukturiranja, apeluje se na KP da razmotri veliko povećanje specijalnih resursa pasa koji su dostupni Graničnoj policiji.

Kao deo svog kretanja ka potpunom IUG, KP mora da razvije naprednu i delotvornu strategiju za ilegalne imigrante, na osnovu novih zakona o imigrantima i njihovom potpunom sprovođenju. EULEX-ovi stručnjaci su zapazili više strukturnih, pravnih i proceduralnih nedostataka u smislu kontrole migracije, uključujući: nefunkcionisanje viznog režima; pažljivo definisane odgovornosti za Upravu za strane državljanke i migraciju i Odeljenje za granicu, azil i migraciju; nepostojanje centara za zadržavanje stranih imigranata; nedovoljno zakona koji regulišu procedure ulaska, ostanka i odlaska za strane imigrante; i navode da Granična policija nema dovoljno dobro obučeni pripadnika. Strategija bi trebalo da se pozabavi svim aspektima ovog ključnog pitanja oko kontrole granice, uključujući: ažuriranje SOP, poboljšanje objekata za pritvaranje, obučavanje pripadnika Granične policije, nabavka specijalne opreme i vozila. EULEX-ovi posmatrači će nastojati da pomažu Graničnoj policiji u ovim razvojnim oblastima.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/24/2009

Upućena: KP, višim komandirima Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike Granične policije u pogledu osmišljavanja i primene strategije za ilegalne imigrante, koja je zasnovana na zakonima o ilegalnim imigrantima koje će u potpunosti sprovoditi.

Drugo načelo, koje se tiče otkrivanja i istraživanja „prekogranichnog kriminala“ u saradnji sa relevantnim organima za sprovođenje zakona, postavlja pitanje odnosa as JT i potrebe da se racionalizuje angažovanje specijalista KP za istragu.

EULEX-ovi službenici su izvestili o kobnom nedostatku odgovora iz **Javnog tužilaštva** vezano za slučajeve koje pokrene Granična policija, posebno Istražna i Obaveštajna jedinica. Ova poslednja, u odsustvu informacija iz JT, često bi morala da prati izveštaje medija da bi dobila informacije o ishodu slučajeva koje je pokrenula. EULEX je zapazio negativan uticaj na percepcije prema JT među pripadnicima Granične policije i štetan uticaj na moral i motivaciju istražitelja Granične

policije. Ova opažanja često potvrđuju ona koja su EULEX-ovi posmatrači imali za kriminalistički sektor i upotpunjuju potrebu za strukturnim promenama u odnosu između KP i JT. Takve promene se moraju pokrenuti iskrenom željom da se stvori vizija jedinstvenog sistema krivičnog pravosuđa, koji će podržati više aktera od jednake važnosti i koji će biti adekvatno informisan zajedničkim informativnim sistemom (vidi Preporuku PSD5/2009).

U smislu opšte strategije koja vuče odgovor KP na težak i organizovan kriminal, EULEX je opazio potrebu da se sa čisto „reaktivnog“ odgovora na krivična dela koja su otkrivena ili prijavljena, pređe na „proaktivniji“ pristup. Ovo poslednje zahteva prisustvo delotvornog obaveštajnog sistema, čime bi se stvorio potencijal za „policiju rukovođenu obaveštajnim radom“. Kako je ranije opaženo, takav sistem bi morao da bude jedinstven za sve delove organizacije KP: ne smeju postojati odvojeni obaveštajni sistemi za Graničnu policiju i Odeljenje kriminalističke policije KP, itd. delotvoran pristup „prekogranichnom kriminalu“ takođe zahteva racionalno i efikasno korišćenje ograničenih ljudskih i drugih resursa dostupnih KP. Trenutni program restrukturiranja organizacije KP bi trebalo da bude svestan potrebe da se u najvećoj meri iskoriste ograničeni resursi i zaštite od bespotrebnog i dvostrukog ulaganja napora. Ne bi trebalo da postoje oblasti u kojima različiti delovi organizacije misle da se „takmiče“ jedni sa drugima.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/25/2009

Upućena: KP, višim komandirima Odeljenja kriminalističke i Granične policije

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu racionalizacije strukture KP, da bi se izbeglo udvostručivanje i preklapanje uloženi napora. Ovo pitanje je posebno važno za borbu protiv „prekogranichnog kriminala“ (deo razvoja IUG), kao i za upotrebu istražitelja iz Odeljenja kriminalističke policije i Granične policije.

Kao dodatan korak u razvoju IUG, KP bi trebalo da sarađuje sa Carinskom službom KP, JT i EULEX-om da bi osmislila strategiju za borbu protiv prekogranichnog kriminala. Takva strategija bi trebalo da uspostavi određene glavne ciljeve za naredne tri godine, na osnovu najboljih dostupnih obaveštajnih i statističkih podataka o trendovima prekogranichnog kriminala na Kosovu i u zapadnom Balkanu. Osim toga, strategija bi trebalo da maksimalno iskoristi resurse iz agencija i eliminiše bespotrebno udvostručivanje uloženi napore, preklapanje i nadmetanje koje samo odmaže. Kao i ceo sistem krivičnog pravosuđa, prekogranichni kriminal se može rešavati samo kroz tesnu saradnju, timski rad i zajedničku strategiju.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/26/2009

Upućena: KP, višim komandirima KP, Javnom tužilaštvu i rukovodiocima Carinske službe Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu osmišljavanja zajedničke strategije za borbu protiv prekograničnog kriminala, sa Carinskom službom i Javnim tužilaštvom. Takva strategija bi trebalo da postavi ključne ciljeve za naredne tri godine, maksimalno da iskoristi resurse iz agencija, i da eliminiše bespotrebno udvostručivanje uložениh napora, preklapanje i nadmetanje koje samo odmaže.

Kao konačna konstatacija, EULEX-ovi posmatrači preporučuju da šef Granične policije i drugi viši pripadnici češće posećuju svoje operativne pripadnike u sektoru. Takva praksa podvlači više koristi, koje iako ne odmah uočljive, doprinose naporu da se unapredi moral pripadnika, unaprede standardi i delotvornost u ostvarivanju ciljeva i namena Granične policije. Viši komandiri su u mogućnosti da se upoznaju sa operativnim problemima i poteškoćama, da saslušaju operativne pripadnike i da prenesu zabrinutosti viših komandira svojim pripadnicima.

ZAPOŠLJAVANJE, UNAPREĐIVANJE I ZADRŽAVANJE NAJBOLJEG KADRA

Struktura i zaposleni u KP

Kosovska policija (poznata kao Kosovska policijska služba pre 2009) osnovana je 1999. god. a njenom razvoju pomagali su zajedno Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). U periodu njenog osnivanja, politiku, procedure i zakone vezano za KP uglavnom je oblikovao UNMIK. Iako je konačan prenos ovlašćenja vezano za politiku zapošljavanja i razvoja kadra završen postepeno nakon 2006. godine, trenutna načela koja određuju broj zaposlenih, organizacionu strukturu, strukturu činova, sisteme zapošljavanja i unapređivanja postavio je UNMIK.

U smislu opšte veličine, KP predstavlja jednu od najmanjih policijskih organizacija u zapadnom Balkanu i u Evropi kao celini. Početkom 2009. god. KP je imala ukupno 7076 policajaca među stanovništvom od procenjenih 2.2 miliona. Kako je prikazano u Tabeli 4.1, to znači da ima 321

policajac na svakih 100.000 stanovnika, čime je ona na najnižoj lestvici među regionalnim policijama, posle Hrvatske (449) i BJRM (488). U okviru izdvojenih zemalja članica EU, KP spada negde u sredini, ispred Austrije (320), Nemačke (304), Irske (301), Engleske i Velsa (265) i Holandije (215).

Kako korisna mera potencijalnog obima posla, ukupan broj zabeleženih krivičnih dela može se iskoristiti kao komparativni pokazatelj opterećenja policije. Tabela 4.1 prikazuje u poslednjem stubu prosečan broj krivičnih dela po policajcu (godišnje) u svakoj od policija. Relativno opterećenje KP je veliko. Sa prosekom od 9.2 krivična dela po policajcu, KP ima mnogo više posla od BJRM (2.2 krivična dela po policajcu) i Hrvatske (4). Osim toga, KP ima više krivičnih dela po policajcu od 4 od 11 zemalja EU u izdvojenoj grupi. Kako je već navedeno u Odeljku „Efikasna borba protiv kriminala“, visoki procenat krivičnih dela po policajcu je možda rezultat uticaja relativno velikog obima posla a ne očigledno malog broja policajaca na 100.000 stanovnika. Jasno je, međutim, u kontekstu zapadnog Balkana, da je KP – najmlađa policija u regionu – suočena sa velikim izazovima i da zahteva veću efikasnost i delotvornost u radu sa zakonom i javnim redom nego neki od suseda.

Tabela 4.1a – Broj policajaca – Međunarodno poređenje²¹

Zemlja	Ukupan broj policajaca	Broj stanovnika	Ukupan broj zabeleženih slučajeva po policajcu	Broj slučajeva na 100.000 stanovnika
Austrija	26 623	8.3	320	22
Belgija	38 963	10.6	367	25
Francuska	241 998	64.4	375	15
Nemačka	250 284	82.2	304	25
Grčka	48 521	11.1	437	9
Irska	12 954	4.3	301	7
Italija	324 339	59.6	544	8
Holandija	35 324	16.4	215	34
Portugalija	48 082	10.5	457	8

²¹. Izvor podataka za zemlje EU, Hrvatsku i BJR Makedoniju: Tavares, C. & Thomas, G., (2008), *Statistics in Focus: Crime and Criminal Justice*, EUROSTAT. Izvučeno 29. januara, 2009 iz: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/EN/KS-SF-08-019-EN.PDF

Slovenija	7 857	2	392	11
(UK) Engleska i Vels	141 381	53.3	265	38
Prosek uzorka EU			361	18
Hrvatska	19 790	4.4	449	4
BJR Makedonija	9 776	2	488	2.2
Kosovo	7076	2.2	321	9.2

Ukupan broj zaposlenih od 7076 obuhvaća ukupan broj redovnih policajaca zaposlenih u Kosovskoj policiji januara 2009. godine, sa izuzetkom civilnih službenika i Obezbeđenja KP.

Tačan broj stanovnika na Kosovu nije dostupan a broj od 2.2 miliona je najbolja pretpostavka međunarodnih agencija.

Procena od 9.2 krivična dela po policajcu KP je zasnovana na ukupnom broju zabeleženih krivičnih dela za Kosovo u 2008. godini, naime 65.238 (prema informacijama iz Odeljenja kriminalističke policije KP).

Izvor: Baza podataka televizije „Confront“, emitovane na Koha Television (KTV) u petak, 30. januara 2009. god.

Kako je prikazano u Tabeli 4.1b, KP je dostigla vrh po pitanju broja zaposlenih 2006. godine, sa ukupnim brojem od 8368 zaposlenih. Ovaj broj obuhvata 7187 policajaca i 1181 civilnog službenika. Iako se zapošljavanje policajaca u KP usporilo od 2007. godine, ukupan broj policajaca je ostao stabilan. Kombinovan ukupan broj redovnih policajaca (tj. izuzev pripadnika obezbeđenja KP) i civilnog pomoćnog osoblja, smanjen je za 1,9% od 2006. god. Iako je policijski sindikat naveo da je veliki broj policajaca napustio službu proteklih godina zbog niskih plata²², a koji navod nije podržan brojkama. Zapošljavanje u policiji je opalo za samo 1,5% a došlo je i do velikog povećanja broja pripadnika na prvom nivou nadzorničke funkcije narednika i poručnika (5,2%, odnosno 12%).

Iako su EULEX-ovi službenici izvestili da je iznos plata povod za zabrinutost među pripadnicima KP, na to se ne može gledati kao na glavnu pretnju održivosti organizacije KP u trenutnom ekonomskom stanju Kosova. Sigurno radno mesto – bilo u javnom ili privatnom sektoru – je i dalje nedovoljno za sve veću radnu snagu na Kosovu, a policajci imaju ograničene mogućnosti za alternativno zaposlenje ako se budu osećali nezadovoljnim uslovima rada u policijskoj službi. Oblasti za koje je EULEX posebno zabrinut su one sa drugim faktorima koji utiču na motivaciju pojedinaca i grupe unutar svih organizacija policije: jednake mogućnosti za unapređenje i izbor za specijalne uloge, kao i kvalitet nadzora i rukovodstva. Iako pripadnici mogu smatrati da bi trebalo da imaju veće plate čisto kao nagradu za svoj rad, oni su svesni toga da odluke o platama nisu u rukama organizacije. Dok odluke vezano za sistem unapređivanja i kvaliteta rukovodilaca policije jesu pitanja koja su pod kontrolom organizacije i njenih rukovodilaca.

²² *Izvor: Baza podataka televizije „Confront“, emitovane na Koha Television (KTV) u petak, 30. januara 2009. god.*

Tabela 4.1c daje kratak prikaz analize opšte etničke strukture organizacije KP, u poređenju sa statusom iz 2006. i statusom iz 2009. god. Kao i kod opšteg broja policajaca u organizaciji (vidi Tabelu 4.2 gore), bilo je malo promena kada se radi o etničkoj raznovrsnosti KP u protekle tri godine.

Tabela 4.1b – Činovi i nivo zaposlenih u Kosovskoj policiji – Poređenja iz 2006. i 2009.				
Oktobar 2006.		Januar 2009.		Razlika
Čin	Broj	Čin	Broj	
General potpukovnik	1	General potpukovnik	1	Ne postoji
General major	4	General major	4	Ne postoji
Pukovnik	16	Pukovnik	16	Ne postoji
Potpukovnik	28	Potpukovnik	25	- 3
Major	33	Major	31	- 2
Kapetan	93	Kapetan	88	- 5
Poručnik	263	Poručnik	299	+ 36 (12%)
Vodnik	790	Vodnik	834	+ 44 (5,2%)
Patrolni policajac	5959	Patrolni policajac	5778	- 181 (3%)
Ukupan broj policajaca	7187	Ukupan broj policajaca	7076	- 111 (1,5%)
Civilno pomoćno osoblje	1181	Civilno pomoćno osoblje	1131	- 50 (4,2%)
Ukupno osoblje	8368	Ukupno osoblje	8207	- 161 (1,9%)

KP izgleda – u smislu ukupnog broja zaposlenih – da odražava etničku raznovrsnost društva kome služi. Iako je broj albanskih policajaca neznatno uvećan promena čini samo 1% od ukupnog broja. Možda je veći problem smanjenje broja kosovsko srpskih policajaca. Iako promena predstavlja samo 1% od ukupnog broja, gubitak 39 policajaca čini veliki pad njihovog prvobitnog broja (5,3%).

Tabela 4.1c – Etnički sastav Kosovske policije (poređenje iz 2006. i 2009)		
Etnička pripadnost	Broj policajaca iz svake etničke grupe	Etnička grupa u % od ukupnog broja policajaca

	2006.	2009.	2006.	2009.
Albanci	6031	5987	83.9	84.6
Aškalije	21	20	0.29	0.28
Bošnjaci	228	210	3.1	2.97
Čerkezi	5	5	0.07	0.07
Hrvati	3	3	0.04	0.04
Egipćani	6	7	0.08	0.10
Goranci	38	37	0.53	0.52
Makedonci	1	1	0.01	0.01
Crnogorci	2	0	0.03	0.00
Romi	23	20	0.32	0.28
Srbi	740	701	10.3	9.91
Turci	86	85	1.2	1.2
Ostali	1	0	0.01	0.00
Ukupno	7185		7076	

Tabela 4.1d – Etnička pripadnost pripadnika KP sa činovima

Etnička pripadnost	Činovi								
	General potpukovnik	General major	Pukovnik	Potpukovnik	Major	Kapetan	Poručnik	Vodnik	Patrolni policajac
Albanci	1	4	14	21	27	78	276	701	4868
Aškalije	-	-	-	-	-	-	-	3	17
Bošnjaci	-	-	1	3	1	1	4	41	159
Čerkezi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvati	-	-	-	-	-	-	-	2	1
Egipćani	-	-	-	-	-	-	-	3	4

Goranci	-	-	-	-	-	-	2	6	29
Makedonci	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crnogorci	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Romi	-	-	-	-	-	-	2	1	17
Srbi	-	-	2	1	3	9	13	65	608
Turci	-	-	-	-	-	1	2	13	69
Manjine %	0	0	17,6	16%	12,9%	12,3%	7,6%	16%	15,7%
	Nadzornici i rukovodioci 13,5%								

Prema jednom izvoru približan etnički sastav na Kosovu čine 87% etnički Albanci, 9% etnički Srbi a 4% ostale etničke grupe²³. Samim tim, idealno bi bilo da etnička raznovrsnost KP odražava taj sastav, i u ukupnom broju i na svakom nivou organizacije. Kako je prikazano u Tabeli 4.1c, etnički Albanci su 2009. god. činili 84,6%, neznatno manje od procenjenog udela Albanaca u stanovništvu; etnički Srbi čine 9,9%, neznatno više od procenjenog udela u stanovništvu; a ostale etničke grupe čine do 5,5% KP, neznatno više od udela u stanovništvu. Kako je prikazano u Tabeli 4.1b, rad na tome da se etnička raznovrsnost Kosova preslika u strukturi KP izgleda da je bio revnosno uspešan. Etnički Srbi i druge manjinske etničke grupe čine 13,5% među činovima nadzornika i rukovodilaca (tj. iznad čina patrolnog policajca), neznatno više od udela manjinskih zajednica na Kosovu.

Iako većina viših činova (general potpukovnik i general major) pripada petorici Albanaca, predstavljenost etničkih manjina sa srednjim činovima je proporcionalnija. Manjine u 17,6% imaju čin pukovnika, u 16% čin potpukovnika, u 12,9% čin majora i u 12,3% čin kapetana. Uz izuzetak poručnika, prva tri čina takođe su proporcionalno predstavljena. Ovaj nivo predstavljenosti manjina je izdvojio KP kao organizaciju za primer, u kontekstu zapadnog Balkana i Evrope u celini. EULEX pohvaljuje njeno postignuće u preslikavanju strukture društva kome služi i podstiče organizaciju da zadrži svoj visoki standard.

U smislu preslikavanja polne strukture kosovskog društva u KP, kao i u mnogim drugim policijskim organizacijama, ona nema savršeni nivo predstavljenosti pripadnica ženskog pola. Imajući to u vidu, KP i dalje održava nivo predstavljenosti pripadnica ženskog pola koji je veći od policijskih organizacija u zapadnom Balkanu ali i u celoj Evropi u protekle tri godine. Pripadnice ženskog pola su februara 2009. god. činile 13,3% KP, u poređenju sa 13,6% 2006. god. Kako je prikazano u Tabeli 4.5, većina od 945 pripadnica ženskog pola ima čin patrolnog policajca (87,4%) i one predstavljaju samo 9,1% činova nadzornika i rukovodilaca u organizaciji.

²³ . *Ispitivanje životnog standarda (2000), Statistička služba Kosova.*

Tabela 4.1e – Pol pripadnika KP

Pol	Činovi								
	General potpukovnik	General major	Pukovnik	Potpukovnik	Major	Kapetan	Poručnik	Vodnik	Patrolni policajac
Muškarci	1	3	15	23	27	83	272	758	4952
% muškaraca	100%	75%	88,2%	92%	87%	93,2%	90,6%	90,7%	85,7%
Žene	-	1	2	2	4	6	27	77	826
% žena	-	25%	11,7%	8%	12,9%	6,7%	9%	9,2%	14,2%
Ukupno	1	4	17	25	31	89	299	835	5778
Egipćani	-	-	-	-	-	-	-	3	4
Goranci	-	-	-	-	-	-	2	6	29
	Žene nadzornici i rukovodioci 9,1%								

Pripadnice ženskog pola predstavljene su na svim činovima ali je najveći čin koji je zauzela pripadnica ženskog pola februara 2009. god. na mesto zamenika generalnog direktora Kosovske policije. Sve ovo pokazuje da je KP organizacija koja daje dobar stepen jednakosti i mogućnosti za žene. EULEX pohvaljuje KP i njenu politiku jednakih mogućnosti i podstiče je da zadrži razvije ovo svoje ponosno dostignuće.

U smislu razvoja najbolje evropske prakse, sistem unapređivanja koji koristi KP bi u određenoj meri trebalo da se razvije. Opaženo je da bi sistem mogao da bude objektivniji i transparentniji. U ovom trenutku, kao primarni sistem za izbor kandidata za nadzorničke činove (vodnik, poručnik i kapetan) koristi se ispit. On se sastoji od ispita sa 150 višestrukih izbornih pitanja i obuhvata poznavanje Priručnika o procedurama i pravilima, Zakonika o krivičnom postupku i Zakonik o kaznama, kao i druge oblasti prava. Ispit se ne koristi u procesu izbora srednjih i viših činova (tj. majora, potpukovnika, pukovnika, general majora i general potpukovnika). U postupku izbora za sve činove obavljaju se razgovori: međutim, tačan način rada različit je kod svakog čina. Oni koji traže čin vodnika odgovaraju na pitanjima o suštinskim sposobnostima, poput komunikacije, rukovođenja, donošenja odluka, profesionalnog znanja/iskustva, motivacije i rasuđivanja. Oni koji

bi želeli da postanu poručnici odgovaraju na pitanja vezano za suštinske sposobnosti, poput komunikacije, rukovođenja, donošenja odluka, profesionalnog znanja/iskustva, motivacije i rasuđivanja. Takođe o timskom radu, jednakim mogućnostima, kulturološkoj raznovrsnosti, svesnosti o zajednici, vremenskom rukovođenju, operativnom planiranju i inovaciji.

Kandidati za čin kapetana moraju da održe formalno izlaganje dodeljenog predmeta i procenjuju se u smislu komunikacije, donošenja odluka, timskog rada, jednakih mogućnosti, kulturološkoj raznovrsnosti, svesnosti o zajednici, motivaciji, vremenskom rukovođenju, operativnom planiranju i inovaciji. Isto tako, kandidati za čin majora mora da održe formalno izlaganje o rukovođenju u kritičnom incidentu i procenjuju se u smislu komunikacije, rukovođenja, donošenja odluka, timskog rada, jednakih mogućnosti, kulturološkoj raznovrsnosti, svesnosti o zajednici, motivaciji i vremenskom rukovođenju, strateškom i operativnom planiranju i inovaciji. Kandidati za činove potpukovnika i pukovnika ispituju se preko komisije za intervju gde izgleda da ne postoji tačan format ili predloženi sadržaj.

Na najvišem nivou, kandidate za činove general majora i general potpukovnika ispituje Odbor za viša imenovanja u policiji i disciplinu (OVIPD), veće opštinskih predstavnika i stalnih sekretara²⁴, što je regulisano kosovskim Zakonom o policiji. EULEX pohvaljuje ovakav pristup izboru većine viših komandira. On pruža mogućnost za druge strane i predstavnike zajednica etničkih manjina da budu upoznati sa izborom viših komandira.

Osim ovakvih načina izbora, policajac mora da bude adekvatno ocenjen u svojoj godišnjoj oceni i – posredstvom – prvog rukovodioca. Iako je teško doneti potpunu ocenu, među nekim pripadnicima KP vlada percepcija da bi sistem unapređivanja mogao da bude objektivniji i pravičniji. EULEX-ovi posmatrači preporučuju da viši komandiri KP pokrenu program revizije i reforme sistema unapređivanja. Takav program bi trebalo da sprovede ispitivanje da bi se dobilo mišljenje KP u pogledu aspekata sistema unapređivanja i percepcija njegove objektivnosti i pravičnosti. Trebalo bi takođe pogledati i integritet postojećih ispita, procena i komisija za intervju. Trebalo bi da se razmotre dodatne ili alternativne metode izbora i ocene, a sveobuhvatan izveštaj pripremljen kao osnova za moguće mere za sprovođenje reforme.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/27/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Kadrovske službe i službe za obuku

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu osmišljavanja programa revizije i reformisanja sistema unapređivanja. Program bi trebalo da ispita mišljenje KP vezano za aspekte sistema unapređivanja, percepcije njegove objektivnosti i integritet

²⁴.Stalni sekretar je naziv najvišeg civilnog službenika u Ministarstvu, prema Kosovskom Zakonu o javnoj službi

postojećih ispita, procena i komisija za intervju. Trebalo bi da se razmotre dodatne ili alternativne metode izbora, a sveobuhvatan izveštaj pripremljen kao osnova za moguće mere za sprovođenje reforme.

Kadrovska služba i služba za obuku

Funkcije Administrativnog odeljenja su podeljene novembra 2007. god. na Kadrovsku službu i Službu za obuku, kao i na Službu za usluge podrške. Ovom poslednjom rukovodi civilni službenik, dok Kadrovska služba i Služba za obuku spadaju pod komandom pomoćnika generalnog direktora. Kao i u ostalim sektorima, ovim administrativnim funkcijama rukovodi Glavni štab KP u Prishtinë/Prištini. Više kadrovskih, administrativnih i pomoćnih funkcija podeljeno je na dva stuba.

Stub KP za kadar i obuku odgovoran je za obezbeđivanje poštovanja zakona i Priručnika o procedurama i pravilima u pogledu izbora i usavršavanja kadra, kao i upravljanja kadrovskim smetnjama i pojedinačnim ocenama učinka.

Tabela 4.2a – Osnovna procena organizacije – Kadar i obuka

Pokazatelj	Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar		Zadovoljavajući	Dobra struktura, sa definisanom ulogom i adekvatno obučanim pripadnicima.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	Nema dovoljno pripadnika etničkih manjina.
Objekti i oprema	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Veoma dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	

Rad na planiranju		Dobar		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	Odeljenje je podnosilo izveštaje na tromesečju i godišnje izveštaje koji koriste statističke podatke.

Odeljenje za obuku ima ovlašćeni broj od 115 službenika (civili i policajci) a februara 2009. god. bilo je popunjeno otprilike 87,8% radnih mesta. EULEX-ovi stručnjaci su trenutnu strukturu ocenili kao dobru, uprkos tome da treba da se izabere kadar na izvesnim funkcijama (šef osnovne obuke, šef jedinice za razvoj karijere i direktor podrške za administraciju i obuku). Odeljenje za obuku je podeljeno na tri glavne funkcionalne jedinice: Uprava za osnovnu obuku (64 zaposlenih), Uprava za specijalnu obuku (19 zaposlenih) i Uprava za podršku za administraciju i obuku (15 zaposlenih). Veliki deo zaposlenih (81%) raspoređen je u *Kosovskom centru za javnu bezbednost, obrazovanje i razvoj* (KCJBOR), u Vushtrri/Vučitrnu, primarnom mestu za obuku KP.

Odeljenje je dobro strukturisano sa dobrim nivoom definisanja uloge i obukom zaposlenih. EULEX-ovi službenici su sposobnost Odeljenja za planiranje ocenili kao dobru, što je osvedočeno Godišnjim planom odeljenja za obuku za 2008. god. Kursevi obuke i materijali su fokusirani na potrebe zaposlenih i organizacije KP, osmišljeni sa jasnim ciljevima učenja a održavaju ih kvalifikovani predavači.

EULEX-ovi posmatrači nisu naišli na dokaze korupcije ili neprihvatljivog političkog mešanja u aktivnosti Odeljenja. Odnosi sa Ministarstvom unutrašnjih poslova su generalno dobri. Glavni kontakt Odeljenjem sa MUP je KCJBOR, Izvršna agencija Ministarstva. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da se zaposleni u Odeljenju i KCJBOR redovno sastaju i imaju dobar nivo saradnje.

OBEZBEĐIVANJE ODRŽIVE ORGANIZACIJE

Funkcije Administrativnog odeljenja su podeljene novembra 2007. god. na Kadrovsku službu i Službu za obuku, kao i na Službu za usluge podrške. Ovom poslednjom rukovodi civilni službenik, dok Kadrovska služba i Služba za obuku spadaju pod komandom pomoćnika generalnog direktora. Kao i u ostalim sektorima, ovim administrativnim funkcijama rukovodi Glavni štab KP u Prishtinë/Prištini. Više kadrovskih, administrativnih i pomoćnih funkcija podeljeno je na dva stuba.



Slika 5.1 – Struktura novog Odeljenja za podršku i usluge

Odeljenje za usluge podrške je središte mnogih funkcija tehničke podrške koje su od suštinske važnosti za održivost organizacije KP. Ono obuhvata pet uprava koje obavljaju suštinske administrativne funkcije: budžet i finansije, nabavka, logistika, objekti i informaciona tehnologija (IT) i komunikacije.

Uprava za budžet i finansije ima tim sastavljen od civilnih službenika kvalifikovanih i kompetentnih da vrše specijalističke funkcije. Finansije se planiraju potpuno u skladu sa zakonom (Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima) i direktivama Ministarstva finansija i ekonomije (MFE). EULEX je aktivno nadgledao proces planiranja budžeta KP za 2010. god.

Tabela 5.1a – Osnovna procena organizacije – Uprava za budžet i finansije (Podrška i usluge)				
Pokazatelj		Učinak	Cilj	Komentar

Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke	Dobar		Zadovoljavajući	Potpuno civilno – svi službenici su kvalifikovani i kompetentni.
Etnička/rodna predstavljenost	Loš		Zadovoljavajući	Nema dovoljno službenika etničkih manjina.
Objekti i oprema	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP	Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje	Loš		Zadovoljavajući	Nisu preduzete mere protiv rukovodilaca KP koji su povredili finansijska pravila.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada	Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju	Loš		Zadovoljavajući	Potrebno je unaprediti dugoročno planiranje i višegodišnje projekte.
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike	N/A		Zadovoljavajući	

Budžet i finansije su centralizovano odeljenje koje se bavi svim transakcijama na nivou GŠ policije, regiona i stanica. Odobrava se budžet za svaku komponentu i rashode na svaka tri meseca, a potvrđuje se odobrava na centralnom nivou. Predlozi budžeta za narednu godinu se sastavljaju na centralnom nivou na osnovu rezultata svake komponente. Povremeno, doprinosi se određuju na osnovu prioriteta rukovodilaca umesto strateških ciljeva organizacije. EULEX-ovi posmatrači su primetili slučajeve kada je neka komponenta promenila svoje prioritete za vreme pripreme budžeta ili čak nakon odobravanja budžeta. U drugim slučajevima, EULEX-ovi posmatrači su primetili da komponente podnose višegodišnji projekat za finansiranje iz Kosovskog konsolidovanog budžeta, zatim raspodele sredstva da bi sledeće godine to promenili i, u tom slučaju, sredstva ostaju nepotrošena i vraćaju se u Kosovski konsolidovani budžet kao višak. Primećeno je takođe da postoji trend rashoda za vreme fiskalne godine nastalih zbog nakupljanja rashoda iz poslednja tri meseca, što ukazuje na loše upravljanje i/ili loše planiranje sredstava. EULEX je zapazio da ne postoje popravne mere koje bi viši rukovodioci KP preduzeli protiv lica odgovornih za takvo loše upravljanje sredstvima.

Iako se u ovim slučajevima radi o povredi zakona i procedura koje je usvojila kosovska vlada i skupština, nikakve mere se ne preduzimaju protiv višeg rukovodstva zbog čega ima malo pokazatelja da će se organizacija moći razvijati i učiti od iskustva, u smislu planiranja i izvršavanja budžeta. Delotvornost ovog sistema je loša. EULEX-ovi posmatrači su predložili više mera koje je potrebno preduzeti da bi se unapredila delotvornost u planiranju i izvršavanju budžeta:

- a) Planiranje bi trebalo zasnovati na dugoročnoj strategiji KP;
- b) KP bi trebalo da funkcioniše u skladu sa višegodišnjim projektima, uključujući procenu periodičnih troškova (troškovi održavanja) koji će nastati svake godine, umesto pravljenja godišnjih projekata;
- c) PIK bi trebalo da razmotri pokretanje disciplinskih mera protiv rukovodilaca u komponentama KP koji ne iskoriste svoj budžet u skladu sa raspodelom;
- d) Trebalo bi da se vodi evidencija o svim sastancima na kojima se planira budžet u cilju pokazivanja odgovornosti;
- e) Trebalo bi razmotriti preduzimanje koraka ka decentralizaciji budžeta i finansija, kao načina za povećanje odgovornosti i delotvornosti;
- f) Trebalo bi razmotriti decentralizaciju plata i promene jedinstvenog platnog spiska.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/28/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Uprave za usluge podrške KP

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu programa osmišljenog za unapređenje upravljanja budžetom i finansijama u organizaciji. To obuhvata osmišljavanje dugoročne strategije, višegodišnje projekte, ispitivanje mogućnosti decentralizacije i potrebu za boljom obukom rukovodilaca KP koji su odgovorni za podnošenje budžeta i rashode.

Saradnja sa Ministarstvom unutrašnjih poslova je još uvek u uvodnoj fazi. Predlog budžeta na odobravanje MUP poslat je po prvi put 2008. god. MUP se malo ili uopšte ne upliće u smislu vrsta projekata predloženih za finansiranje ili nivoa periodičnih troškova. Bez obzira na to, Zakon o policiji ne predviđa angažovanje MUP u planiranje budžeta KP. Član 67.2. Zakona o policiji predviđa da „generalni direktor [KP] priprema budžet za policiju i isti podnosi ministru na pregled i dalju obradu u skladu sa procedurama predviđenim zakonom“.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili donekle lošu saradnju MUP u pripremi administrativnih uputstava za korišćenje poverljivih fondova za KP. Prema Zakonu o policiji, administrativna uputstva koja ovo regulišu treba da pripremi MUP. Neophodne su konsultacije sa KP – posebno sa Upravom za budžet i finansije – da bi se obezbedilo da je procedura u skladu sa postojećim procedurama i zakonima. Međutim, te konsultacije nisu održavane a proces sprovođenja administrativnog uputstva je otežan zbog čega se moraju uvesti dodatne izmene i dopune.

Uprava je podnela „Finansijski izveštaj na kraju godine“ koji su EULEX-ovi posmatrači ocenili kao „zadovoljavajući“, posebno u smislu sadržanih informacija. On opisuje procenat troškova prema ekonomskoj kategoriji u poređenju sa raspodelom budžeta na tromesečju, rashode na prvom tromesečju 2008. god. u poređenju sa prvim tromesečjem 2009. God. i raspodelu budžeta na prvom tromesečju 2008. god. u poređenju sa prvim tromesečjem 2009. god. Međutim, izveštaj ne sadrži ništa vezano za rashode nastale u programima niti kakvo je stanje vezano za kapitalna ulaganja planirana za 2009. god.

Ovaj izveštaj još jednom odražava loše planiranje budžeta u KP. Iako se raspodela budžeta na tromesečju vrši prema potrebama KP za novcem, procenat korišćenja prema ekonomskim kategorijama je veoma nizak u poređenju sa raspodelama (uz izuzetak plata i naknada koje su iskorišćenje 100%). Na primer, roba i usluge – 59% od raspodele budžeta na tromesečju; kapitalna ulaganja – 8%; komunalije – 73%; i subvencije – 62%. Ukupna iskorišćenost budžeta je skoro 67%, ali ovaj pokazatelj je pod uticajem 100% korišćenja budžeta za plate i naknade.

Najvažnija ekonomska kategorija, kapitalna ulaganja, ima najniži procenat iskorišćenosti sa samo 8% što je veliki pokazatelj toga da je planiranje budžeta KP za kapitalna ulaganja u 2009. god. bilo veoma loše. Ovaj izveštaj bi trebalo da bude osnova za promenu organizacije u smislu unapređenja KP po pitanju finansijskog rukovođenja, ali EULEX-ovi posmatrači su primetili da ovakva situacija postoji od 2007. god. i da nisu preduzete bilo kakve mere da se ona popravi.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/29/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Uprave za usluge podrške KP

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP oko sprovođenja posebne istrage lošeg učinka kada se radi o iskorišćenosti kapitalnih ulaganja. Istraga bi trebalo da nastoji da identifikuje glavne uzroke lošeg učinka i predstavi moguće mere popravka. To bi stvorilo osnovu programa reforme za znatno unapređenje učinka u 2010. god.

Uprava za nabavku koristi samo Zakon o javnoj nabavci i srodna administrativna uputstva, pošto ne postoje interne uredbe unutar KP. Ovi zakoni su u skladu sa opštim načelima EU u polju nabavke ali je sprovođenje istih – prema viđenju EULEX-ovih posmatrača – znatno ispod najbolje prakse EU. Na primer, ne postoji interna struktura u nabavci i ne postoje jedinice koje bi se bavile određenim poljima ili tenderima, već samo pomoćnici i jedan pravnik.

Prema viđenju EULEX-ovih posmatrača, Uprava se mora dodatno razvijati po pitanju opisa dužnosti, internog regulisanja (SOP), uspostavljanja jedinica unutar uprave, naloga za kupovinu/kupoprodajnih ugovora i baze podataka o tenderima i osnovnom obučavanju zaposlenih za rad na računarima.

Proces planiranja nabavke proizilazi iz procesa planiranja budžeta i, prema viđenju EULEX-ovih posmatrača, planiranje nabavke izgleda previše generalno i ne navodi materijale ili usluge koje se kupuju. To podvlači dodatne potrebe da se izbegnu povrede planova u KP i, kao rezultat toga, akteri tržišta nisu u mogućnosti da predvide buduće mogućnosti.

EULEX-ovi posmatrači su zapazili da je interna konsultacija unutar Uprave loša jer se viši službenici sastaju samo jednom nedeljno da razgovaraju o projektima za podršku i usluge i ovo je jedina zvanična prilika gde mogu diskutovati o pitanjima. Iz nepoznatih razloga, direktori/šefovi jedinice nemaju efikasnu komunikaciju tokom nedelje osim na sastancima, ali traže od savetnika da obavestavaju druge. EULEX-ovi posmatrači su zapazili da se ne održavaju nedeljni sastanci unutar Uprave za zaposleni zbog toga nisu dovoljno upoznati sa onim što se dešava u Upravi i ne mogu da uče od grešaka drugih.

Osim toga, izgleda da nema dovoljno odgovora na zahteve jedinica vezano za rezultate tendera zbog čega su česte žalbe iz regiona. Prioritete oko kapitalnih ulaganja određuje Uprava objekata a direktor nabavke ima ograničeni uticaj zbog čega je došlo do višemesečnog kašnjenja prošle godine. EULEX preporučuje da njegovi posmatrači prate tekuće tendere i preuzmu ulogu rukovodilaca kvaliteta/rukovodilaca projekta, zajedno sa jednim službenikom koga odredi KP, a koji je upoznat sa praksom nabavke. Jedan od najvažnijih uslova predviđen Zakonom o javnoj nabavci (ZJN) jeste transparentnost koja, prema viđenju EULEX-ovih posmatrača, ne postoji u potpunosti u KP. Predloženo je iz tog razloga da rukovodilac projekta preuzme ulogu kontakta za informisanje u pogledu jedinica koje šalju zahteve. Ova uloga bi obuhvatila zadatak identifikovanja nedostataka i uzroka kašnjenja praksi/procedura Uprave, uključujući planiranje i sprovođenje godišnjeg plana nabavke.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/30/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Uprave za usluge podrške

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu tekućih tendera i preuzeti ulogu rukovodilaca kvaliteta/rukovodilaca projekta, zajedno sa jednim službenikom koga odredi KP, a koji je upoznat sa praksom nabavke. Rukovodilac projekta bi trebalo da preuzme ulogu kontakta za informisanje u pogledu jedinica koje podnose zahteve, i da pomaže u identifikovanju nedostataka i uzroka kašnjenja praksi/procedura Uprave, uključujući planiranje i sprovođenje godišnjeg plana nabavke.

U poslednjim aktivnim ugovorima KP nisu sadržane potrebe koje proizilaze iz kupovine određenih proizvoda, poput održavanja novih kupljenih vozila. Prema viđenju EULEX-ovih posmatrača, postoji potreba da se uvede obračun u pogledu veka trajanja, kao i profesionalnije rukovanje ugovorima. Ovo bi moglo da se uradi kroz uspostavljanje jedinice za ugovore ili razvoj tesnije saradnje sa Logistikom KP. Osim toga, primena ZJN se mora preispitati uz celokupnu internu proceduru nabavke. Iako je sam zakon u skladu sa međunarodnim standardima, način na koji se on primenjuje nije.

Uprava za logistiku je odgovorna za upravljanje voznim parkom KP, transportom, oružjem i municijom, uniformama i opremom, kao i magacinima. Postoje slabosti u strukturi: u vreme kada je vršena osnovna procena, EULEX je zapazio da je otvoreno 46 radnih mesta u odobrenoj strukturi. Postoji veliki broj policajaca u Odeljenju i EULEX preporučuje da KP nastavi sa svojom politikom uvođenja civila u celom Odeljenju za podršku i usluge, čime bi se prihvatila najbolja evropska praksa i obezbedilo da policajci obavljaju samo funkcije policajaca.

Tabela 5.1b – Osnovna procena organizacije – Logistika (Podrška i usluge)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	U odobrenoj strukturi 46 radnih mesta je otvoreno.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	Nema dovoljno službenika etničkih manjina.
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Dobar		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Dobar		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Dobar		Zadovoljavajući	

Zapaženo je da je Uprava naišla na veliku poteškoću u ispunjavanju svog zadatka održavanja voznog parka KP od 1.521 vozila (uključujući 63 različitih modela): mora do određene mere nastojati da održava vozni park koristeći sopstvene radionice i naišla je na poteškoću oko čuvanja ili nabavke dovoljno rezervnih delova. U isto vreme, Uprava je takođe angažovala i privatne kompanije na održavanju i opravci. Šef Odeljenja za podršku i usluge preispituje strategiju održavanja voznog parka i razmatra relativnu isplativost toga da se u potpunosti privatizuje celokupan posao.

Uprava za informacionu tehnologiju i komunikaciju (UITK) predstavlja suštinsku funkciju savremene i delotvorne policije. U vreme sprovođenja prvobitne procene, EULEX-ovi posmatrači su zapazili da UITK još uvek nije u potpunosti održiva zbog sadašnje zavisnosti od strane tehničke podrške. Dva turska policajca i dalje su pružali podršku do leta 2009. god. Od ukupno 63 radnih mesta u UITK koliko je odobreno budžetom, 23 (36%) su još otvorena zbog nemogućnosti KP da nađe obučene i iskusne službenike.

Tabela 5.1c – Osnovna procena organizacije – Uprava za IT i komunikaciju (Podrška i usluge)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Loš		Zadovoljavajući	Trenutna struktura zaposlenih nije održiva jer se još uvek oslanja na direktnu podršku IMM. Npopunjeno je 36% mesta.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	Nema dovoljno službenika etničkih manjina.
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Dobar		Zadovoljavajući	Efikan sistem za obezbeđivanje poštovanja od strane korisnika računara unutar KP.
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Veoma dobar		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		N/A		Zadovoljavajući	

Zapaženo je da je Odeljenje bilo efikasno u obezbeđivanju poštovanja procedura i pravila od strane korisnika računara unutar KP: svi standardni softveri su propisno licencirani (preko Ministarstva unutrašnjih poslova), a većina računara je povezana na nezavisnu mrežu KP. Ona je odvojena od javne mreže fajervolima, mrežnom zaštitom, bezbednosnim protokolima i sistemima za zaštitu od virusa. Samo lica sa administrativnim pravima mogu da ubace nov softver na računare KP.

Strukturu IT/komunikacionih alata i mreže KP prvo je stvorio UNMIK i ona je vođena na osnovu preporuka UNMIK-ovih savetnika iz različitih zemalja. Većina IT sistema je zasnovana na donacijama drugih zemalja zbog čega su IT i komunikacije izgrađene deo po deo i ne čine integrisanu strukturu. Na primer, postoje dva podudarajuća projekta kontrole graničnih prelaza u investicionom planu za 2009. god. IT sistem koji se koristi na pet graničnih prelaza, poznat kao PISCES, ne ispunjava uslove Šengena a projekat podržan od strane EU koji će ispuniti te uslove trebalo bi da se realizuje na svim graničnim prelazima u toku 2009. god.

U smislu održivosti, IT kapacitet KP je problematičan. KP nema dovoljno kompetentnog tehničkog kadra za održavanje ili uvećanje i ažuriranje svojih sistema. To predstavlja veliki problema kada se radi o veličini uvođenju postojećih projekata vezano za IT/komunikacije:

(a) Analogni radio sistem. Oko 7000 prenosivih radio prijemnika, više od 600 mobilnih radio prijemnika ugrađenih u vozilima, više od 95 radio baza i otprilike 60 repetitora funkcioniše na UHF frekvenciji. KP će proširiti ovaj sistem novim radio bazama, prenosivim radio prijemnicima i repetitorima.

(b) Telefonski sistem KP (VOIP) je izgrađen u IT bazama od prenosa signala preko mikrotalasnih veza (Motorola Canopy Links) PABX-a u svakoj stanici KP. KP će proširiti ovaj sistem i uvesti dodatnu opremu za bezbednost mreže.

(c) Glavna računarska mreža KP pokriva 95% računara u organizaciji. KP će proširiti ovu mrežu na sve policijske stanice i granične prelaze. Planirano je takođe, da se unapredi bezbednost mreže.

(d) Digitalni sistem za komunikaciju (Matra Radio Tetra Pol) je u vlasništvu UNMIK-a. KP ima 300 Tetra Pol prenosivih radio prijemnika koje koriste tajne službe. KP je podnela zahtev da sistem dobije od UNMIK-a kao donaciju i zahtevala je od EU da donira 2.6 miliona evra za održavanje, obuku i proširenje ovog sistema. Međutim, sistem ne ispunjava evropske standarde.

(e) ISKP (Informativni sistem Kosovske policije) je osmišljen da podrži centralizovano upravljanje glavnom bazom podataka KP. Ugrađivanje je završeno u sledećim regionima: Glavni štab u Prishtinë/Prištini, Mitrovicë/Mitrovica, Pejë/Peć, Prizren/Prizren, Ferizaj/Uroševac, Gjilane/Gnjilane i unutar Granične policije u Glavnom štabu u Lluzhane/Lužanu, Gjakova/Đakovici, na aerodromu i u Kaqanik/Kaćaniku. KPIS će se ugraditi u policijskim stanicama samo sa pravima „za čitanje“.

(e) PISCES sistem²⁵ je donacija dobijena od SAD koju je podržao ICITAP. Koristi se za kontrolu ulaska-izlaska ljudi na graničnim prelazima. Trenutno, ovaj sistem funkcioniše na aerodromu, u Vrmnici, Đeneral Jankoviću, Mutivodama (4) i Ćafi Prušit. Međutim, ovaj sistem ne ispunjava uslove Šengena.

(f) Sistem kontrole putnika sa kompatibilnim Šengen sistemom je projekat koji podržava ECLO za ugradnju savremenog sistema kontrole putnika i vozila na svim GP. U prvoj fazi ugrađiće se hardver (serveri, računari, skeneri za pasoše i druga srodna oprema), dok druga faza obuhvata ugradnju i primenu softvera.

(g) Licenciranje računara i servera neophodnim aplikacijama. KP će se pridruživati sporazumu koji je napravilo MUP svake treće godine i plaćaće licencu godišnje.

(h) Osmišljavanje posebnih aplikacija za potrebe KP. Osmišljavanje internih aplikacija za različita odeljenja: npr: sistem naplate računa za postojeće telefone KP; upravljanje sistemima za budžet i nabavku; i sistem za arhiviranje dokumenata i upravljanje aktivom; itd.

(i) UPS sistem za stabilizovanje snabdevanja električnom energijom na glavnim mestima mreže KP da bi se izbegle greške i kvarovi na opremi zbog nestabilne električne energije.

(j) Izgradnja centralizovanog protivvirusnog sistema – centralizovani sistem za zaštitu mreže KP od štete koju mogu uzrokovati virusi i drugih pretnji.

IT/komunikacije u KP nemaju zajednički plan za sređivanje različitih projekata i zadataka preko dovoljnog broja zaposlenih, opreme, objekata i drugih resursa. Na nivou svog strateškog planiranja, KP nije uvela bilo kakve konkretne uslove za IT/komunikacije: Odeljenje je najviše toga uradilo u osmišljavanju odvojenih projekata uz podršku donatora, čime je rešilo nedostatke neadekvatnih resursa. EULEX-ovi posmatrači su viđenja da se ovi odvojeni i potpuno različiti

²⁵ Sistem bezbednog poređenja i procene identifikacije personala

sistemi nikada ne mogu integrisati i, do izvesne mere, oni ne ispunjavaju evropske standarde i uslove Šengena (tj. digitalni TETRA Pol radio sistem i PISCES (Sistem lične identifikacije, bezbednog poređenja i ocene).

EULEX-ovi posmatrači smatraju više faktora zahtevaju racionalni pristup IT/komunikacijama u KP. Zbog male veličine Kosova i njegovih ograničenih finansijskih resursa, mora postojati saradnja sa i između državnih institucija u cilju postizanja zajedničkog interesa.

EULEX preporučuje da njegovi posmatrači pomognu u stvaranju održivih IT/komunikacija u KP. To se može uraditi podučavanjem i savetovanjem po pitanju uslova evidencije i spremnosti da se integriše u kontrolne sisteme (tj. evidencija građana, kriminalaca, oružja, pasoša, vozačkih dozvola, vozila i ukradenih vozila), kao i saradnje vezano za evidenciju. Trebalo bi takođe podučavati i savetovati po pitanju strukture projekata za IT/komunikacije: tj. organizaciona dokumenta, obračun veka trajanja, kadrovski uslovi i obuka za kadar, rezervni delovi i održavanje.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/31/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Uprave za podršku i usluge

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu stanja evidencije i spremnosti da se integriše u kontrolne sisteme (tj. evidencija građana, kriminalaca, oružja, pasoša, vozačkih dozvola, vozila i ukradenih vozila), kao i saradnje vezano za evidenciju. Trebalo bi takođe podučavati i savetovati po pitanju strukture projekata za IT/komunikacije: tj. organizaciona dokumenta, obračun veka trajanja, kadrovski uslovi i obuka za kadar, rezervni delovi i održavanje.

Osim toga, EULEX-ovi posmatrači će morati da pomognu kadru KP koji se bavi IT/komunikacijama da dostignu potpuno održivu osnovu. Oni će podučavati i savetovati više pripadnike KP u pogledu osmišljavanja strategije za zapošljavanje, obuku i – najvažnije – zadržavanje tima domaćih specijalista za IT/komunikacije i prestanka oslanjanja na strane specijaliste.

PREPORUKA EULEX-a – PSD/32/2009

Upućena: KP, višim rukovodiocima Uprave za podršku i usluge

Podučavati i savetovati relevantne više pripadnike KP u pogledu osmišljavanja strategije za zapošljavanje, obuku i – najvažnije – zadržavanje tima domaćih specijalista za IT/komunikacije i prestanka oslanjanja na strane specijaliste.

Određene funkcije Administrativnog odeljenja KP (tj. Kadar i obuka, Podrška i usluge) su decentralizovane. U svakom **Regionalnom štabu** nalaze se timovi administrativnog osoblja koji omogućuju dvostranu razmenu informacija između centralnih funkcija i regionalnih pripadnika KP. EULEX-ovi posmatrači su primetili neke strukturne nedostatke na regionalnom nivou, kao deo njihove osnovne procene organizacije. Iako većina relevantnih službenika ima opis dužnosti, nijedan dokument nije formalno odobren u GŠ KP, a neki od službenika (30% njih u Prishtinë/Prištini) nije obučeno za vršenje administrativnih i logističkih funkcija podrške. Primećeno je, generalno, da RŠ nemaju dovoljan broj administrativnih službenika za ispunjenje potreba rada.

Tabela 5.1d Osnovna procena organizacije – Regionalne adm. jedinice (Podrška i usluge)					
Pokazatelj		Učinak		Cilj	Komentar
Struktura zaposlenih, definisanje uloge i program obuke		Loš		Zadovoljavajući	Nedovoljno zaposlenih, neovlašćeni opisi dužnosti, nedovoljno obuke u nekim oblastima.
Etnička/rodna predstavljenost		Loš		Zadovoljavajući	Nema dovoljno službenika etničkih manjina.
Objekti i oprema		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Zakon/PPP/SOP		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Smetnje rukovođenju		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Poštovano rukovođenje		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rukovodstveni učinak/kvalitet rada		Zadovoljavajući		Zadovoljavajući	
Rad na planiranju		Loš		Zadovoljavajući	
Upotreba obaveštajnih podataka/statistike		Loš		Zadovoljavajući	

Iako su regionalni nadzornici završili standardne kurseve rukovođenja i nadzora u Policijskoj akademiji (KCJBOR), EULEX-ovi posmatrači su zapazili veoma loše sposobnosti planiranja. Planska dokumenta su loše strukturisana i nedostaju konkretni i merljivi ciljevi. Srodno pitanje tiče se loše upotrebe statističkih podataka. Nije nađena veza između ciljeva i administrativnih podataka sakupljenih u regionu, niti su nađeni pokazatelji da rukovodioci imaju kapaciteta ili da će eksploatirati podatke kod donošenja odluka. Prikupljanje podataka predstavlja kraj i ne postoji struktura analiziranja podataka i korišćenja rezultata za donošenje odluka.

Pravosuđe

Ovaj odeljak izveštaja govori o odeljenjima funkcionalnog pravosudnog sistema na Kosovu, naime o tome da li kosovsko pravosuđe donosi odluke na osnovu činjenica, primenom zakona bez nepropisnog spoljnog mešanja i da li je opremljeno adekvatnim resursima. U proceni je takođe ispitana i prikladna pretpostavka da Sudski savet Kosova (SSK) ima nadležnost za nadzor nezavisnosti kosovskog pravosuđa.

Glavni preduslov za funkcionalni pravosudni sistem jeste nezavisnost kosovskih sudija i autonomija kosovskih tužilaca. Za nezavisnost kosovskih sudija neophodno je da su formalni uslovi (de jure nezavisnost) prisutni i da se formalni uslovi mogu prevesti u realnost (de facto nezavisnost). De jure nezavisnost se odnosi na procedure imenovanja, unapređivanja i razrešavanja kosovskih sudija i na to da su izabrane sudije profesionalci sa najvišim standardima integriteta, adekvatnim kvalifikacijama i obučenošću, odgovornošću koja je dodeljena Sudskom savetu Kosova. To zahteva odsustvo pravosudnog sistema koji je politizovan i samim tim odsustvo političkog mešanja u procedure imenovanja, unapređivanja i razrešavanja. De facto nezavisnost se odnosi na faktore kao što su postojanje nepropisnog spoljnog mešanja i prikladnih mehanizama zaštite koji postoje u cilju sprečavanja takvog mešanja, ali i na nadoknade za kosovske sudije.

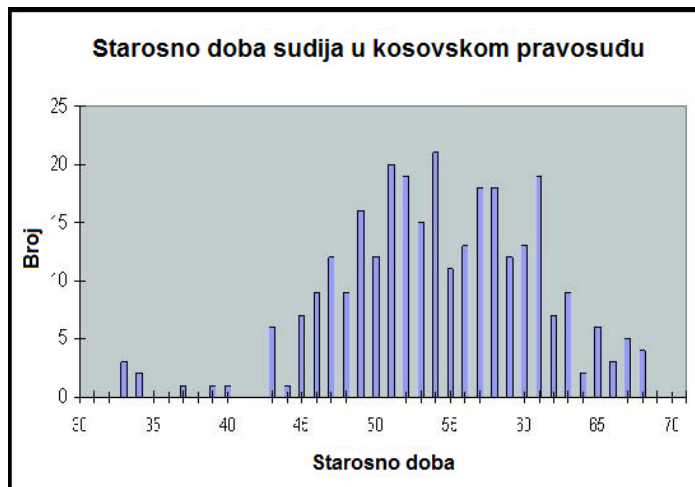
Pravosuđe ne sme samo biti nezavisno već ono mora biti podložno transparentnom mehanizmu odgovornosti u cilju obezbeđivanja pravičnosti u sistemu. Adekvatne institucije i procedure, koje obezbeđuju odgovornost kosovskih sudija u očima kosovske populacije, moraju postojati. Nivo odgovornosti se meri stepenom do kojeg sudske odluke odražavaju domaće i međunarodne pravne i profesionalne standarde.

Funkcionalan pravosudni sistem se takođe, oslanja na funkcionalnu Kosovsku kazneno-popravnu službu sa dovoljnim kapacitetom i integritetom za humano pritvaranje i tretman zatvorenika, kao i za kontrolu zatvorskih incidenata. Tu sliku će upotpuniti Ministarstvo pravde koje obezbeđuje razvoj i primenu politike i zakona u polju pravosuđa, uključujući krivično gonjenje, kazneno-popravnu službu, pravičan i delotvoran pristup pravdi, nestala lica i spoljne odnose.

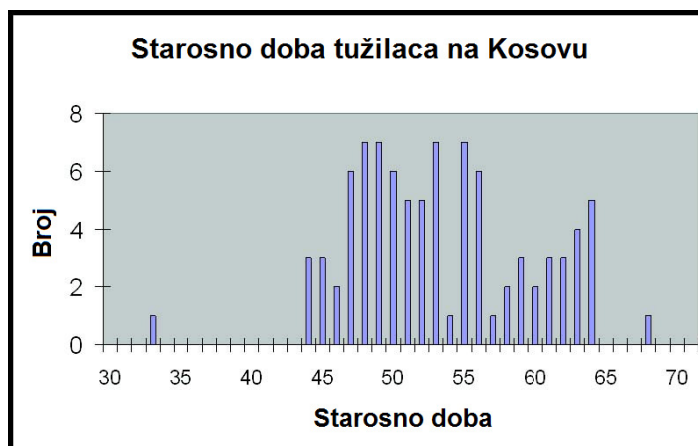
Demografska struktura među kosovskim sudijama i tužiocima

Statistika pokazuje da je velika većina kosovskih sudija i tužioca pravno obrazovana u periodu bivše Jugoslavije.

Kako je prikazano u grafikonu dole, starosno doba 269 kosovskih sudija u rasponu je od 32 do 68 godina starosti, sa prosekom od 54 godine starosti. To pokazuje da je 18% kosovskih sudija starosnog doba preko 60 godina a 27% ispod 50 godina starosnog doba, dok je 2,7% sudija ispod starosnog doba od 40 godina.



Kako se može videti u grafikonu dole, 21% kosovskih tužilaca je starosnog doba od preko 60 godina (izuzev jednog sudije koji je ispod 40).



Strateški plan SSK

Sudski savet Kosova je usvojio strateški plan u cilju unapređenja funkcionalnosti pravosuđa (odnosi se na teme kao što su pristup pravdi, integritet pravosudnog procesa i funkcija, rešavanje nagomilanih predmeta, smanjenje broja predmeta i odgovornost prema javnosti) čime je pokriven period između 2007. i 2012. god. a jedva su приметne naznake da SSK trenutno radi na primeni

strateškog plana. Neki su u Savetu naveli da je strateški plan proizvod međunarodnih organizacija zbog čega su percepcije takve da on nije njihov.

PREPORUKA EULEX-a – JC/1/2009

Upućena: SSK

Bolja primena strateškog plana definisanjem prioriternih oblasti.

Sudije u oblasti krivičnog pravosuđa

EULEX-ove sudije su uspešno uneli mandat misije sa posebnim fokusom na Zakon o nadležnosti EULEX-a nad njihovim kolegama u regionima okružnih sudova (OS)²⁶. Sve EULEX-ove sudije su izvestile o visokom stepenu saradnje sa svojim lokalnim kolegama i o neometanom pristupu informacijama, osim izvesnog početnog oklevanja iskazanog od strane nekih domaćih sudija. Aktivnosti NPS nisu započete u OS Severna Mitrovica/Mitrovicë iz razloga koji nisu predmet ovog izveštaja, generalno gledano, aktivnosti NPS su preduzete zajedno sa izvršnim funkcijama predviđenim za EULEX-ove sudije.

Sudije u oblasti građanskog pravosuđa

EULEX-ove sudije iz regiona OS izvestile su o dobroj saradnji sa kolegama što je osvedočeno neometanim pristupom informacijama. EULEX-ove sudije za građansko pravo odgovorile su sa visokim stepenom stručnosti i posvećenosti u preuzimanju dužnosti kao (krivični) predpretresni ili predsedavajući sudija.

U svim regionima OS opažena je pojava ponovljenih predpretresa u građanskim parnicama koja je dovela do gomilanja velikog broja predmeta. EULEX-ove sudije iz jednog regiona OS (Prizren) sprovele su detaljnu analizu situacije da bi odredile broj zatvorenih predmeta građanskih parnica na nivou okružnog suda.

Statistika iz okružnog suda u Prizrenu otkriva da je više od 61% predmeta iz građanskih parnica vraćeno prvostepenim sudovima na ponovno suđenje. Ovi predmeti se očigledno kategorizuju kao novi predmeti čime daju osnovu za buduću statistiku. Statistika širom Kosova otkriva da se u

²⁶. Zakon reguliše integraciju i jurisdikciju EULEX sudija i tužilaca u pravosudni i tužilački sistem na Kosovu.

43,6% svih završenih građanskih parnica poništava prvostepena odluka i vraća prvostepenom sudu. Prema pravnoj teoriji, drugostepene sudije bi trebalo da savetuju prvostepeni sud o svim greškama i propustima koji su doveli do vraćanja predmeta. Ne postoji statistika o tome koliko suđenja se održi u proseku pre nego što se donese konačna i pravosnažna odluka. Vredi pomenuti da se većina žalbi koje podnese javnost u ovom regionu OS odnosi na trajanje građanskih parnica i one se uglavnom odnose na predmete pokrenute 2000/2001. god.

EULEX izveštava da su pravosudne funkcije preuzete u 10 građanskih parnica koje su čekale nekoliko godina a sve dolaze iz opštinskog suda u Klinë/Klini i Istog/Istoku.

PREPORUKA EULEX-a – JC/2/2009

Upućena: SSK i kosovskim sudijama

(1) Ukinuti pravni osnov za ponovno suđenje, (2) SSK da da instrukcije drugostepenim sudovima da građanske parnice vraćaju uz adekvatno obrazloženje, (3) da EULEX-ove sudije uspostave model redovnih zasedanja EULEX-ovih i kosovskih sudija u oblasti građanskog pravosuđa u cilju uspostavljanja platforme za pravnu diskusiju koja će između ostalog, obuhvatiti temu ponavljanih suđenja.

Zastupljenost manjinskih zajednica i ravnoteža među polovima

EULEX je ocenio da manjinske zajednice i pripadnice ženskog pola nisu u dovoljnoj meri integrisani u kosovskom pravosuđu.

Od svih zaposlenih sudija na Kosovu, 31 je iz manjinskih zajednica (15 kosovskih Srba, 5 kosovskih Turaka, 11 kosovskih Bošnjaka). Ovo je otprilike jednako predstavljenosti manjinskih zajednica na celom Kosovu. Međutim, prema dobijenim informacijama dvoje sudija iz manjinske zajednice kosovskih Srba je aktivno u kosovskom pravosuđu, iako ima pozitivnih naznaka u SSK vezano za podsticanje integracije manjinskih zajednica:

Trenutno je zaposleno 89 tužilaca u kosovskom tužilaštvu, od čega je petoro iz manjinskih zajednica (5,6%) a samo 23,6% kosovskih tužilaca su žene.

Među 237 zaposlenih a koji nisu članovi pravosuđa, 5% (14 zaposlenih) dolaze iz manjinskih zajednica a 60,3% njih su žene.

PREPORUKA EULEX-a – JC/3/2009

Upućena: SSK, STK, i predsedniku sudova

- 1) Poboľšati reintegraciju i predstavljenost manjinskih zajednica u kosovskom sistemu pravosuđa
- 2) Obezbediti čvrstu posvećenost politici ravnoteže polova

Savetodavno telo Sudskog saveta Kosova

EULEX je ocenio kapacitet Savetodavnog tela SSK u cilju obezbeđivanja da je nezavisno pravosuđe na Kosovu prioritet zbog sastava Savetodavnog tela koje podrazumeva značajnu uključenost političkih struktura u proces donošenja odluka. Pošto Savetodavno telo trenutno nije funkcionalno, nije izvršena nikakva praktična procena.

Prema Načelu 1 c) Preporuke Saveta br. R (94) 12 „Saveta ministara Zemalja članica o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija“ (u daljem tekstu preporuka Saveta), organ koji donosi odluku o izboru i karijeri sudija trebalo bi da bude nezavisan od vlade i administracije.

Nakon prestanka važenja Uredbe UNMIK-a br. 2005/52, usvojen je zakon o privremenom sastavu Saveta SSK u cilju otklanjanja nedostataka do usvajanja Zakona o Sudskom savetu Kosova. Zakon o privremenom sastavu Saveta predviđa da se delimična nadležnost Saveta kao odgovornost za upošljavanje sudija i tužioca dodeli IJPC. Disciplinski odbor (koga čine sudije Vrhovnog suda a koji su članovi Saveta) ne funkcioniše adekvatno.

Iako je pozitivno to što veliki broj od 9 sudija plus 1 član advokatske komore čine Savetodavno telo SSK kada se radi o obezbeđivanju političke neutralnosti Savetodavnog tela, činjenica da će 4 sudija plus jednog člana advokatske komore imenovati Skupština je veoma negativna stvar.

GO/NVO-i su takođe zahtevali da se preispita odluka o uključivanju Skupštine Kosova u imenovanje sudija i člana advokatske komore u Savetodavnom telu SSK, što je osvedočeno upitnicima u vezi sa uključivanjem politički izabраниh organa u proces donošenja odluka u Savetu.

PREPORUKA EULEX-a – JC/4/2009

Upućena: SSK

Obezbediti da je Savetodavno telo SSK funkcionalno putem imenovanja sudija i sprovođenja disciplinskog postupka.

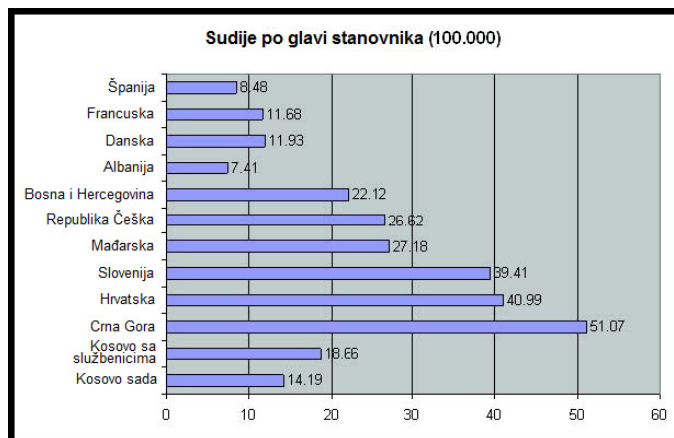
Infrastruktura SSK

EULEX je ocenio da je generalna infrastruktura u smislu kancelarijskog prostora i tehničke opreme dovoljna. Međutim, SSK nema biblioteku dostupnu za sve zaposlene koja bi trebalo da bude opremljena svom relevantnom pravnom literaturom poput pravnih komentara, pravnih knjiga, kompilacija zakona i materijala o profesionalnim i etičkim standardima. Dodeljeni budžet takođe, izgleda da nije adekvatan za obezbeđivanje operativne sposobnosti SSK.

Broj sudija i tužilaca u odnosu na broj stanovnika

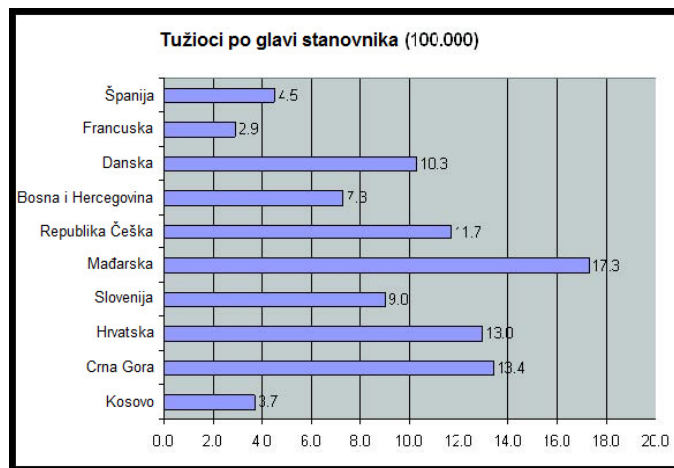
EULEX je ocenio da je broj kosovskih sudija na 100.000 stanovnika u poređenju sa susednim i zemljama Evrope nizak.

Prema informacijama dobijenim iz statističke službe, trenutno 269 sudija na Kosovu služi populaciji od otprilike 2.2 miliona. U proseku 14.19 sudija na Kosovu vrši svoje funkcije na 100.000 stanovnika. Međutim, budžet bi bio dovoljan za upošljavanje još 392 sudija na Kosovu, čime bi taj odnos bio promenjen na 18.66.



Informacije prikazane u grafikonu: Izveštaj Sekretarijata Sudskog saveta Kosova, Statistička služba, „Ispitivanje broja predmeta u sudovima u toku 2008. godine“, strana 2.

Trenutno je u tužilaštvu na Kosovu zaposleno 89 tužilaca, što za rezuktat ima broj od 3.7 na 100.000 stanovnika.



PREPORUKA EULEX-a – JC/5/2009

Upućena: SSK

Nadgledati nivo radnih odnosa za kosovske sudije i tužioce i pažljivo pratiti njihov proces zapošljavanja.

Pomoćno osoblje

EULEX je ocenio da kosovske sudije nemaju dovoljno pomoćnog osoblja za vršenje svojih funkcija.

Informacije dobijene od statističke službe SSK otkrivaju da kosovske sudije nemaju dovoljno pomoćnog osoblja za vršenje svojih funkcija. Sudovi na Kosovu zapošljavaju 1.292 službenika koji nisu članovi pravosuđa, od čega 2,24% čine pravnici koji bi trebalo da obezbeđuju neposrednu stručnu podršku kosovskim sudijama. U proseku, jedan pravnik mora da pomaže sedam sudija, što ukazuje na nedovoljan kapacitet na koji kosovske sudije mogu da se oslone u ispunjavanju svojih dužnosti.

Zarada

EULEX je ocenio da su plate kosovskih sudija verovatno suviše male da bi obezbedile njihovu finansijsku nezavisnost.

Godišnja plata predsednika Vrhovnog suda (uključujući mesečnu dopunu od 81 €) iznosi 8.004,00 €. Godišnja plata sudije u okružnom sudu iznosi 6.000 €. Na Kosovu je potrošačka korpa za

porodično domaćinstvo u 2007. god. koje ima završeno srednje obrazovanje ili manje iznosila 5.718 €, a za one sa višim obrazovanjem 7.472 €. Nacrt zakona o sudovima predviđa povećanje plata sudija jednako platama viših javnih službenika i političkih funkcionera sa nivoom koji je komparativan. U pismu od 30. juna 2008. god. upućenom Ministarstvu ekonomije i finansija, direktor SSK je izneo predlog za povećanje plata sudija.

PREPORUKA EULEX-a – JC/6/2009

Upućena: SSK, Ministarstvu javnih službi (MJS), Ministarstvu ekonomije i finansija
Nadgledati predlog SSK za povećanje plata sudija.

Infrastruktura na nivou okružnih sudova

EULEX je ocenio da je infrastruktura koja je dostupna kosovskim sudijama koji služe u okružnim sudovima nedovoljna. Činjenica da se suđenja održavaju u kancelarijama podstiče direktnu zabrinutost u pogledu pristupa pravdi pošto je mogućnost za javnost da prati sudska suđenja ograničena. Sudski rad je direktno ometen nedostatkom objekata za bezbedno skladištenje spisa predmeta i sefova.

Prema Načelu III 1d. i e. preporuka Saveta, trebalo bi da se obezbede adekvatni radni uslovi da bi se sudijama omogućilo da 1) rade efikasno i, posebno, da imaju i adekvatnu podršku pomoćnog osoblja i opreme, i 2) da se obezbedi da sudije mogu da deluju efikasno i bez nepotrebnog kašnjenja kroz preduzimanje adekvatnih mera za dodeljivanje zadataka koji nisu posao sudije drugim licima u skladu sa preporukom Saveta br. R (86) 12 u pogledu mera za sprečavanje i smanjivanje preteranog broja predmeta u sudovima.

Ovde ćemo naglasiti neke nedostatke: Kosovske sudije i tužioci nemaju adekvatni kancelarijski prostor gde mogu da rade u privatnosti i bezbedno, i da obavljaju svoj posao propisno, pošto kancelarije dele sa referentima ili drugim kolegama. Iz svih regiona OS je izvešteno da, zbog nedovoljnog broja sudnica, kosovske sudije većinu suđenja održavaju u svojim kancelarijama. U jednom regionu OS izvešteno je da ne postoji bezbedno skladište za spise predmeta jer se oni čuvaju u kredencima u hodnicima suda i prijavljeno je da čistači imaju pristup kancelarijama bez nadzora. U jednom od regiona OS, prostorija sa sefom je kako je prijavljeno nesigurna pošto vrata ne ispunjavaju osnovne bezbednosne standarde i, navodno, ukradeno je 6 oružja iz te prostorije septembra 2008. god. U drugom regionu OS, prostoriju rezervisanu za sastanke branioca sa

okrivljenima u velikoj meri koriste porotnici. Sudije nemaju pomoćno osoblje, izvršni službenici i pravnici, zbog čega su u obavezi da finalizuju izvršne naloge i da sami istražuju pravne stvari. Prijavljeno je da SSK kasni sa plaćanjem veštaka za vreme suđenja; zbog ovoga često kasne krivični postupci pošto veštaci čekaju poravnanje računa pre nego što iznesu svoje mišljenje sudu. Prijavljeno je da dolazi do kašnjenja i do 2 meseca.

PREPORUKA EULEX-a – JC/7/2009

Upućena: SSK

Nadgledati nivo poboljšanja infrastrukture dostupne sudovima.

Obučavanje sudija i tužilaca

EULEX je ocenio teoretski okvir za obuke i njihovu praktičnu primenu za kosovske sudije i tužioce kao zadovoljavajuće.

Za nezavisnost pravosuđa neophodno je da sudije budu ličnosti sa integritetom i kvalifikovani pravnici, a u procesu zapošljavanja potrebno je obezbediti ovaj uslov. Prema Načelu I 2. c) preporuke Saveta, sve odluke u vezi sa profesionalnom karijerom sudija trebalo bi da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima a proces izbora i karijera sudija bi trebalo da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost. Prema Načelu III 1. a) i c) preporuke Saveta, trebalo bi da se obezbede odgovarajući uslovi da bi sudije mogli da rade efikasno, kroz upošljavanje dovoljnog broja sudija i obezbeđivanje odgovarajuće obuke i jasne strukture karijere u cilju upošljavanja i zadržavanja sposobnih sudija.

Teoretski okvir u pogledu obučavanja kosovskih sudija postoji. Kosovski institut za pravosuđe (KIP) je od 2008. god. znatno unapredio pedagoški okvir obuka, a on je nezavisno javno profesionalno telo za obezbeđivanje obuke u oblasti pravosuđa za sudije i tužioce na Kosovu. KIP je 2008. god. usvojio strateški plan za period između 2008. i 2011. god. čiji će rezultati obezbediti pružanje visoko kvalitetne obuke, kroz istraživanje, razvoj i primenu najboljih praksa obuke, standarda i metoda. Nakon primene strateškog plana i nakon procesa konsultacije sa kosovskim sudijama, SSK je pod nadzorom KIP pokrenuo dva programa sa ciljem da se inauguriše pedagoški okvir u polju obučavanja kosovskih sudija. „Stalni program“ za stalne kosovske sudije osmišljen je i uveden kao suštinski korak ka stvaranju efikasnog sistema stalnog stručnog usavršavanja kosovskih sudija. Osim toga, usavršavanje „nove generacije“ kosovskih sudija i

tužioca razmatra se u pokretanju 15-mesečnog „Početnog programa za buduće kosovske sudije i tužioce“. Prva grupa od 30 polaznika (među kojima je pet žena) pristupila je ovom programu i uspešno je završila prijemni ispit koji je organizovao UNDP na Kosovu. U periodu od šest meseci od septembra 2008. do marta 2009. godine, polaznici su pohađali teoretsku pravnu obuku povezanu sa tromesečnom praktičnom obukom (o posredovanju, komunikacionim sposobnostima, rukovanju predmetima, itd.) u kojoj su bili odvojeni u tri grupe sudija i tužioca polaznika. Program obuke se završava sa šestomesečnim stažiranjem u sudovima, Ministarstvu pravde i/ili SSK. Mora se pomenuti da ne postoji redovna obuka koju pohađaju drugi službenici osim sudija i tužilaca osim trodnevne obuke o Sistemu za upravljanje predmetima (ISUP).

Unapređivanje i izbor kosovskih sudija

EULEX je ocenio da proces unapređivanja i izbora kosovskih sudija koji je do sada vodio SSK nije obezbeđivao nezavisnost kosovskog pravosuđa. Nepostojanje sistema ocene učinka za kosovske sudije ukazuje na to da unapređenje ne može da se zasniva na zaslugama, što opet utiče na stepen do koga je procedura zapošljavanja i unapređivanja objektivna i transparentna. Nepostojanje sistema ocene učinka takođe podrazumeva to da ne postoje mogućnosti da se unapredi kapacitet kosovskih sudija na isplanirani način. Trenutno, Komisija međunarodnih sudija i tužilaca (IJPC) je preuzela proceduru zapošljavanja. Međutim, nakon završetka projekta, rutinsko zapošljavanje kosovskih sudija će opet vršiti SSK. Iz tog razloga, EULEX mora da osmisli detaljne odredbe procedure zapošljavanja i unapređivanje čija primena mora biti pažljivo praćena.

Teoretski okvir za ocenjivanje sudija i tužilaca postoji i nudi informacije o tome kako oceniti učinak sudija i tužilaca. Međutim, praktična primena teoretskog okvira je i dalje loša. Jedva da su urađene neke ocene učinka za kosovske sudije od 1999. god.

Pozitivna stvar koju vredi pomenuti međutim, jeste da je SSK avgusta 2008. god. pokrenuo osnivanje radne grupe koja će odrediti interne standarde na osnovu kojih će se meriti mesečni učinak kosovskih sudija. Radna grupa podstiče sve sudove na Kosovu da podnesu predloge za mesečne standarde i da 15 opštinskih i 3 okružna suda takođe podnesu svoje predloge. Predlog radne grupe čeka na odobrenje Savetodavnog tela SSK. Međutim, ova inicijativa se smatra kao pozitivan signal pro-aktivnosti SSK, pošto on pokazuje spremnost da se uspostave objektivni kriterijumi na osnovu kojih će se meriti učinak kosovskih sudija, kao i osnova za buduće procedure ocene učinka za kosovske sudije. Osim toga, inicijativa ukazuje na jasne signale saradnje između sekretarijata Sudskog saveta Kosova i sudova u regionu.

Što se tiče procedure izbora kosovskih sudija, provera njihovih formalnih kvalifikacija je relativno uravnotežen proces u kome je određivanje ličnog integriteta nedostižno i zahteva adekvatan metod imenovanja koji obezbeđuje da su izabrani odgovarajući kandidati. Razgovori koji su održani sa kosovskim sudijama u prošlosti nisu bili podesni za procenu kvalifikacija kandidata, pošto su svi kandidati intervjuisani zajedno kao grupa. Teško je poverovati da ovakva procedura može precizno da oceni kvalifikacije kandidata iz oblasti prava, njihovu motivaciju, posvećenost, lične standarde i integritet. Osim toga, provere biografije (policijski dosije, itd.) kandidata se ne sprovode.

U skladu sa članom 7. Uredbe UNMIK-a 2006/25 i uz finansijsku podršku Evropske komisije i Sjedinjenih Američkih Država, IJPC je oformljen 1. februara 2009. god. da sprovede sveobuhvatno preispitivanje svih imenovanja sudija i tužilaca širom Kosova. Procedura preispitivanja koju će sprovesti IJPC uvešće suštinsku promenu u tome kako se upošljavaju kosovske sudije.

PREPORUKA EULEX-a – JC/8/2009

Upućena: SSK

Podržati razvoj i primenu sistema unapređivanja i sistema izbora, na osnovu objektivnih kriterijuma za kosovske sudije.

EULEX je ocenio da SSK mora da poboljša svoju ulogu pravosudne institucije orijentisane za pružanje usluga. Jedva da postoji bilo kakva praksa čiji je cilj integrisanje kosovskih sudija u proces odlučivanja u Savetodavnom telu SSK uzimajući u obzir stavove, preporuke i ideje kosovskih sudija.

Zapisnici sa nekoliko sastanaka Savetodavnog tela ukazuju na sigurno nepostojanje saradnje između Savetodavnog tela SSK i kosovskih sudija. Iz regiona okružnih sudova prijavljeno je takođe da se saradnja i komunikacija između SSK i Udruženja kosovskih sudija mora unaprediti. Nepostojanje pristupa orijentisanog ka pružanju usluga dodatno je predodređeno činjenicom da je pružanje tehničkih usluga sudovima loše.

PREPORUKA EULEX-a – JC/9/2009

Upućena: SSK, predsedniku sudova, kosovskim sudijama i Udruženju kosovskih sudija
Unaprediti integrisani pristup SSK orijentisan ka pružanju usluga kosovskim sudovima.

ODGOVORNOST KOSOVSKOG PRAVOSUĐA

EULEX je ocenio da suštinski mehanizmi odgovornosti trenutno ne funkcionišu. Bez obzira na to, primena mera odgovornosti predviđenih Zakonom o suzbijanju korupcije od strane Agencije za borbu protiv korupcije i SSK (proces provere imovinskog stanja kosovskih sudija) pozitivan je signal koji doprinosi povećanju odgovornosti u kosovskom pravosuđu.

Nezavisnost pravosuđa zasnovana je na poverenju javnosti, koje zahteva da su sudije odgovorne javnosti. Za to su potrebne mere koje postoje radi otkrivanja, istraživanja i sankcionisanja postupaka koji osporavaju poverenje javnosti, poput grubog kršenja zakona ili korupcije. Prema članu 7. i 8. Obrazlažućeg memoranduma Preporuke Saveta br. R (94) 12, ovlašćenja data sudijama su uravnotežena njihovim dužnostima prema kojima su sudije odgovorne sistemu nadzora koji se stara o tome da su njihova prava i dužnosti ispoštovane.

Pošto Disciplinski odbor SSK trenutno ne funkcioniše, disciplinski predmeti koje pripremi kancelarija Disciplinske komisije ne mogu se obrađivati. Međutim, IJPC će razmotriti postojeće disciplinske predmete odlučujući o navodima iznetim protiv njih kroz razgovore sa podnosiocima. Međutim, to podrazumeva da suštinske mere odgovornosti koje postoje u kosovskom pravosuđu trenutno ne funkcionišu.

Još jedna od mera odgovornosti predviđena je Zakonom o suzbijanju korupcije. Zakon, između ostalih mera za borbu protiv korupcije u kosovskom pravosuđu, predviđa i posebno nadgledanje imovinskog stanja kosovskih sudija i kosovskih tužilaca. Kosovske sudije i tužioci su u obavezi prema članu 41. Zakona o suzbijanju korupcije, da pruže informacije u vezi sa „nekretninama, pokretnom imovinom od velike vrednosti, njihovim udelom u akcijama poslovnih preduzeća, hartijama od vrednosti, gotovini koju drže u bankama, bankama za štednju i u drugim institucijama za štednju i zajmove, u vezi sa dugovima, preduzetim garancijama i drugim obavezama i godišnjim prihodima“. Kosovske sudije i tužioci su u obavezi da jednom godišnje objavljuju svoje imovinsko stanje pre isteka roka zadnjeg dana marta meseca. Zaista, Agencija za borbu protiv korupcije i SSK sarađuju oko provere do koje mere kosovske sudije prijavljuju svoje imovinsko stanje.

Od četrnaestoro sudija za koje je 2008. god. prijavljeno da nisu objavili svoje imovinsko stanje:

- troje sudija je otpušteno zbog kršenja etičkog koda,
- troje sudija je suspendovano i čeka na disciplinski postupak bez primanja plate,
- jednom sudiji je plata smanjena za 20%,
- prijavljeno je da je jedan sudija u zatvoru,

- prijavljeno je da sedam sudija pripadaju manjinskoj zajednici kosovskih Srba.

Od osmoro sudija za koje je prijavljeno 2009. god. da nisu objavili svoje imovinsko stanje:

- plata četvero sudija je smanjena za 20% od 1. juna,
- za jednog sudiju je prijavljeno da je na neplaćenom bolovanju, i
- za četvero sudija je prijavljeno da pripadaju manjinskoj zajednici kosovskih Srba.

PREPORUKA EULEX-a – JC/10/2009

Upućena: SSK

Obezbediti da Disciplinski odbor SSK postane funkcionalan.

ZAŠTITA SVEDOKA

EULEX-ove sudije i tužioci ocenili su kao nizak nivo do kojeg kosovske sudije i tužioci zahtevaju preduzimanje mera za zaštitu svedoka suđenja u ozbiljnim krivičnim predmetima. Posebno, kosovski tužioci kažu da su svesni tih mera ali ih ne smatraju delotvornim za obezbeđivanje adekvatne zaštite svedoka zbog usko povezanog društva na Kosovu, za koje se generalno smatra da je velika prepreka.

Izvešteno je da su kosovske sudije upoznate sa osnovnim merama za zaštitu svedoka suđenja koje se mogu primeniti za ugrožene svedoke, iako bi njihova upoznatost sa svim dostupnim merama (predviđenim Privremenim zakonikom o krivičnom postupku za Kosovo – PZKPK) mogla da se unapredi.

Kako je prijavljeno, kosovske sudije na nivou okružnog suda primenjuju „zatvorena zasedanja“ kao meru zaštite u predmetima u kojima su uključeni maloletnici, žrtve seksualnog zločina i nasilja u porodici. Na nivou opštinskih sudova, broj predmeta u kojima bi bilo potrebno preduzeti mere zaštite svedoka je manji. U jednom opštinskom sudu su smatrali da je nepostojanje infrastrukture najveća mana zbog koje je ograničena spremnost svedoka da svedoče na sudovima i zbog koje „čebetom prekrivaju lice svedoka“ kao meru zaštite svedoka. Kako je prijavljeno, druge mere, poput molbe za hitnom zaštitom u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2003/12, član 9.1. se ne koriste.

Nivo primene mera za zaštitu svedoka u ozbiljnim krivičnim predmetima smatra se niskim, osim jednog u regionu okružnog suda u kome su kosovske sudije primenile mere za zaštitu svedoka

(uslov anonimnosti) u tri ozbiljna krivična predmeta (trgovina narkoticima, prostitucija i krijumčarenje imigranata).

U dva okružna suda prijavljen je potpuni nedostatak primene mera za zaštitu svedoka koje su kosovske sudije i tužioci tražili u ozbiljnim krivičnim predmetima od 1999. god.

Jedan slučaj ilustruje slabosti u primeni mera za zaštitu svedoka suđenja: U jednom slučaju u kome su zajedno predsedavale sudije Kosova i EULEX-a a u kome su optužbe bile u vezi sa trgovinom narkoticima, kosovski specijalni tužilac je zahtevao da tri tajna istražitelja koji su se bavili istragom svedoče pred sudom. Specijalni tužilac je pomenuo puna imena tajnih istražitelja u optužbi, čime je otkriven njihov identitet pred okrivljenim. Za vreme suđenja, tajni istražitelji su zahtevali da ne svedoče pred sudom upućujući na potrebu da se njihov identitet zaštiti. Tek tada je specijalni tužilac tražio da se u njihovom slučaju preduzmu mere za zaštitu svedoka.

PREPORUKA EULEX-a – JC/11/2009

Upućena: SSK, SKT, kosovskim sudijama i tužiocima.

unaprediti delotvornu primenu mera za zaštitu svedoka u krivičnim delima u kojima su svedoci ugroženi i u ozbiljnim krivičnim predmetima.

TUŽIOCI I NJIHOVA DELATNOST

Svi EULEX-ovi tužioci su uspešno sproveli mandat Misije sa posebnom pažnjom usmerenom ka Zakonu o nadležnosti EULEX-a kod svojih kolega u regionima okružnih sudova.

Saradnja sa kolegama otkriva različit karakter svakog regiona okružnih sudova. Vredi pomenuti opažanje EULEX-ovih tužioca u jednom regionu okružnog suda, gde nije primećeno „samovoljno odbijanje“ saveta već „nespremnost za promene“ zbog ukorenjene pravne kulture koja se razvila u kosovskom pravosuđu.

Pritvor

EULEX-ovi tužioci su u jednom regionu okružnog suda procenili da kosovski tužioci pokazuju malo spremnosti da zahtevaju alternativne mere u cilju obezbeđivanja prisustva okrivljenog na sudu.

Kako je prijavljeno, kosovski tužioci uglavnom zahtevaju mere određivanja pritvora od kosovskog sudije bez bliže procene preovlađujućih okolnosti (npr: ozbiljnost krivičnog dela, rizik od bekstva, rizik od naručivanja drugih krivičnih dela ili mogućeg zastrašivanja svedoka). U većini slučajeva, kosovski tužioci ne primenjuju obavezu da zahtevaju najmanje nametljive mere po okrivljenog.

Odgovornost za primenjivanje najmanje nametljive mere ostaje u fazi koja je isključivo briga kosovskih sudija.

Na zajedničkom seminaru između EULEX-ovih i kosovskih tužilaca, dogovoreno je da će se određivanje pritvora tražiti samo u slučaju ozbiljnih krivičnih dela bez obzira na lične okolnosti okrivljenog.

PREPORUKA EULEX-a – JC/12/2009

Upućena: SKT

- 1) Unaprediti spremnost kosovskih tužilaca da zahtevaju alternativne mere u cilju obezbeđivanja prisustva okrivljenog na sudu.
- 2) Usvojiti smernice oko predpretnog određivanja pritvora na nivou okružnog suda.

Postupak dokazivanja

EULEX-ovi tužioci su u jednom regionu okružnog suda procenili da ne postoje uobičajena pravila za dokazni postupak kojima bi se kosovski tužioci rukovodili prilikom procene dokaza.

Prema izveštaju, kosovski tužioci su zahtevali da se svedoci pojave na sudu uprkos činjenici da njihova svedočenja očigledno nisu relevantna za postupak. Kosovski tužioci su ovakav stav opravdavali na osnovu kulturoloških obaveza prema porodicama povređenih strana. Predstavnicima porodice je pripisano moralno pravo da učestvuju u sudskom postupku dajući izjavu pred sudijom iako taj predstavnik porodice nije bio svedok navodnog krivičnog dela a njegovo svedočenje bilo je samo „rekla – kazala“.

Na zajedničkom seminaru između EULEX-ovih i kosovskih tužioca, dogovoren je dokazni postupak i njegova primena.

PREPORUKA EULEX-a – JC/13/2009

Upućena: Savetu kosovskog tužilaštva i kosovskim tužiocima

Unaprediti primenu predpretnog dokaznog postupka usvajanjem i primenom predpretnog dokaznog postupka.

Specijalizovane jedinice/multidisciplinarni timovi

EULEX je procenio da okružna tužilaštva nemaju specijalizovane jedinice za pokretanje postupka u određenim kategorijama krivičnih dela. Samo jedan okružni sud je odredio jednog tužioca za predmete vezane za maloletničku delinkvenciju i posedovanje oružja a kao alternativna mera, specijalizovane jedinice/multidisciplinarni timovi mogli bi da se bave složenim slučajevima.

PREPORUKA EULEX-a – JC/14/2009

Upućena: SSK i kosovskim tužiocima

Unaprediti koncept specijalizacije kosovskih tužilaca i spremnost da se okupe više-disciplinski timovi.

Strukture saradnje

EULEX je ocenio da nivo saradnje između kosovskih tužioca i kosovske policije nije institucionalizovan.

Kosovski tužioci i Kosovska policija, prema izveštaju, ne saraduju po potrebi. Trenutno nijedan region nema koristi od institucionalizovanog načina saradivanja kroz redovne sastanke na kojima bi moglo da se diskutuje o predmetima.

PREPORUKA EULEX-a – JC/15/2009

Upućena: SSK, kosovskim tužiocima i Kosovskoj policiji

Unaprediti institucionalnu saradnju između kosovskih tužilaca i Kosovske policije.

BEZBEDNOST SUDOVA

EULEX-ove sudije i tužioci su ocenili kao loše opšte mere koje su dostupne za obezbeđivanje kosovskih sudija i tužioca. Ocena se tiče mera koje se preduzimaju u sudu i onih koje se obezbeđuju van suda, uključujući zaštitu nakon isteka radnog vremena.

Glavni preduslov za postojanje funkcionalnog pravosudnog sistema jeste nezavisnost kosovskih sudija i autonomija kosovskih tužioca. Prema Načelu I d) Preporuke Saveta, sudije bi trebalo da budu nezavisne u svom procesu donošenja odluke i u stanju da deluju bez ograničenja, nepropisnog uticaja, navođenja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, sa bilo koje strane ili iz bilo kog razloga. Prema Načelu III 2. Preporuke Saveta, sve mere bi trebalo da se preduzimaju kako bi se obezbedila bezbednost sudija, poput obezbeđivanja prisustva obezbeđenja u sudskim prostorijama ili obezbeđivanja policijske zaštite za sudije koji mogu postati ili su žrtve ozbiljnih pretnji.

EULEX-ove sudije i tužioci su ocenili kao loše opšte mere koje su dostupne za obezbeđivanje kosovskih sudija i tužioca. Ono što predstavlja poseban problem jeste praksa po kojoj javnost može prići kosovskom sudiji i kosovskom tužiocu bez bilo kakvog mehanizma diskrecije. U slučajevima zastrašivanja kosovskih sudija ili tužilaca, to ne može dovesti do primene institucionalizovanih mera zaštite. Saradnja sa Kosovskom policijom u tom pogledu mora biti unapređena i potrebno je zajednički planirati prihvatljivije mere zaštite koje će se primenjivati i nakon isteka radnog vremena i van sudova, ako je potrebno.

PREPORUKA EULEX-a – JC/16/2009

Upućena: SSK, Ministarstvu pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Kosovskoj policiji
Unaprediti mere i mehanizme da bi se obezbedili sudije, tužioci i sudovi.

INFORMATIVNI SISTEM ZA UPRAVLJANJE PREDMETIMA

EULEX je ocenio da Informativni sistem za upravljanje predmetima, uprkos novom unapređenju, nije integrisan u dnevne aktivnosti kosovskih sudova i tužilaštava. SSK nije bio dovoljno aktivan u preuzimanju vodeće uloge oko unapređivanja aplikacije ISUP-a u okružnim sudovima.

Prema Načelu I d) Preporuke Saveta br. R (94) 12, adekvatni radni uslovi bi trebalo da postoje da bi se sudijama omogućilo da rade efikasno i, posebno, kroz obezbeđivanje adekvatnog pomoćnog osoblja, opreme, kancelarijskih mašina i objekata za obradu podataka da bi se obezbedilo da sudije mogu delovati efikasno i bez nepropisnog kašnjenja.

U svim okružnim sudovima prijavljeno je da ne postoji aplikacija ISUP-a, zbog čega sistem nije integrisan u dnevne poslove suda. Ne postoji kompjuterizovani način praćenja predmeta i sastavljanja odgovarajuće statistike. Izgleda da je prilično teško identifikovati, na pouzdan način, predmete u kojima određeni rok ističe.

ISUP je sprečen da postane funkcionalan u okružnim sudovima bilo zbog nekompatibilnosti računarskog sistema (stari modeli) sa softverom ili zbog prostog korišćenja ISUP-a kao dvojnog registra, neke vrste drugog koraka nakon ručnog vođenja evidencije.

Zaista, od aprila 2009. godine, Kancelarija Evropske komisije za vezu (ECLO) završila je proces ugradnje 616 novih računara u svim sudovima, uključujući odgovarajući softver. Planirano je da se održi obuka na početku leta 2009. godine, pod okriljem ECLO-a.

PREPORUKA EULEX-a – JC/17/2009

Upućena: SSK, kosovskim sudijama i tužiocima

NPS integraciju ISUP-a u svakodnevne poslove sudova.

SISTEM RASPODELE PREDMETA

EULEX je ocenio da postoje veliki nedostaci u primeni objektivnog i transparentnog sistema raspodele predmeta u okružnim sudovima i tužilaštvima. Iako je formalno prijavljeno da sistem raspodele predmeta postoji, nivo do koga se on primenjuje je nizak i postoje izuzeci koji mogu narušiti cilj takvog sistema. Zatim, ne postoji mehanizam provere koji bi mogao da spreči manipulisanje takvim sistemom.

Sistem raspodele predmeta mora obezbediti mehanizme za sprečavanje protekcije u raspodeli predmeta čime bi se obezbedilo to da se predmeti ne dodeljuju sudijama koji se koriste lošom praksom. Sistem raspodele predmeta odnosi se na dva osnovna stuba organizacije suda: a) nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa i b) efikasnosti suda. Postupak raspodele predmeta ima za cilj da uspostavi ravnotežu između ova dva osnovna stuba. Prema Načelu I e) Preporuke Saveta br. R (94) 12, na raspodelu predmeta ne bi trebalo da utiču želje bilo koje strane u predmetu ili bilo kog lica koje zanimaju rezultati predmeta. Takva raspodela može se, na primer, vršiti prostim izvlačenjem ili sistemom automatske raspodele u skladu sa abecednim redom ili nekim drugim sistemom. Prema Načelu I f) Preporuke Saveta br. R (94) 12, predmet ne bi trebalo da bude povučen od određenog sudije bez valjanih razloga, kao što su slučajevi ozbiljne bolesti ili

sukoba interesa. Svaki takav razlog i postupak za povlačenje predmeta, trebalo bi da bude predviđen zakonom i ne sme biti pod uticajem bilo kakvog interesa vlade ili administracije. Odluku za povlačenje predmeta od sudije trebalo bi da donosi organ koji uživa istu pravosudnu nezavisnost kao i sudije.

Postoje više modela sistema dodele predmeta širom EU. Kriterijumi za dodelu predmeta mogu biti različiti po svom karakteru, ali oni se zasnivaju na objektivnim mehanizmima.

Što se tiče okružnog suda, najbolji primer je da predsednik okružnog suda teoretski uvede sistem raspodele predmeta, ali primena tog sistema pokazuje izuzetke učinjene do te mere koja ugrožava njegovu delotvornost. Najgori primer na koji se naišlo jeste nepostojanje strategije u raspodeli predmeta. Ovakvo nepostojanje strategije za dodelu predmeta dodatno je otežano činjenicom da često predsednik suda i služba za evidenciju nisu upoznati sa mogućnošću preraspodele.

Što se tiče tužilaštava, ocena otkriva da sva okružna tužilaštva primenjuju formalni sistem raspodele predmeta, iako su primećeni neki izuzeci. Jedno okružno tužilaštvo primenjuje model specijalnog tužioca za predmete u vezi sa maloletnicima i posedovanjem oružja; stoga, svi slučajevi sa ovakvom pravnom klasifikacijom bivaju dodeljeni ovom tužiocu, što je suprotno numeričkom sistemu. U još jednom okružnom tužilaštvu primećeno je da je nakon raspodele predmeta kosovskim tužiocima u skladu sa objektivnim kriterijuma, moguća preraspodela predmeta koja se i praktikuje a kosovski tužioci mogu zahtevati predmet od glavnog tužioca. U još jednom okružnom tužilaštvu primećeno je da glavni tužilac bira određene predmete i dodeljuje ih po sopstvenom nahođenju. „Poverljivi spisi“ se dodeljuju ograničenoj grupi od dva do tri tužioca, uključujući glavnog tužioca.

PREPORUKA EULEX-a – JC/18/2009

Upućena: SSK, SKT, kosovskim sudijama i tužiocima

Unaprediti primenu objektivnog i transparentnog sistema raspodele predmeta, uključujući mehanizam koji sprečava moguće manipulisanje raspodelom predmeta.

BROJ PREDMETA

EULEX je ocenio da nepostojanje odgovarajuće infrastrukture, poput nedovoljnog broja pomoćnog osoblja, malog budžeta i ograničenog broja sudnica, doprinosi povećanju broja predmeta u kosovskom pravosuđu. To je potvrđeno i statistikom dobijenom u Statističkom odeljenju Sudskog

saveta Kosova a koja je prikazana u tabeli dole. Prema statistici, broj predmeta u kosovskom pravosuđu uvećan je za 13,90% od 2007. do 2008. poređenjem broja predmeta prenetih iz 2007. god. sa brojem predmeta koji su bili „na čekanju“ krajem 2008. god. Međutim, mora se pomenuti da su ovi statistički podaci verovatno i veći, pošto ne obuhvataju informacije iz sudova koji se nalaze u opštinama sa većinskim kosovskim Srbima.

		Broj predmeta u sudovima otvorenim tokom 2008.	Od ovoga		Ukupan broj završenih predmeta u 2008.	Broj predmeta na čekanju na kraju godine
			Predmeti preneti iz 2007.	Rešavani 2008. ⁸		
1	Vrhovni sud	6595	2889	3706	4196	2399
2	Privredni sud	2072	588	1484	743	1329
3	Okružni sudovi	20356	8993	11363	10003	10353
4	Opštinski sudovi	460433	150595	309838	278546	181887
<u>Ukupno u redovnim sudovima</u>		489456	163065	326391	293488	195968
1	Viši sud za prekršaje	1876	0	1876	1876	0
2	Opštinski sudovi za prekršaje	254700	70839	183861	184240	70460
<u>Sudovi za prekršaje</u>		256576	70839	185737	186116	70460
Redovni sudovi i sudovi za prekršaje		746032	233904	512128	479604	266428

Statistička služba Sudskog saveta Kosova izračunala je da je na kraju 2008. broj predmeta u kosovskom pravosuđu iznosio 280.638 predmeta. Navedeno je da je od 2001. do 2008. god. došlo do povećanja broja predmeta u svakom sudu. Broj predmeta na nivou okružnog suda otkriva povećanje predmeta „na čekanju“ sa 2.964 na 10.353 od 2001. do 2008. god.

U	S	S	U	D	E	Predmeti „na čekanju“ u sudovima	S	U	D
---	---	---	---	---	---	----------------------------------	---	---	---

		Vrhovni sud	Privredni sud	Okružni sud	Opštinski sud	Viši sud za prekršaje	Opštinski sud za prekršaje	
1	2001.	295	56	2946	33538	0	14666	51501
2	2002.	747	94	5905	61713	0	24390	92849
Godina 2002. u poređenju sa 2001. (%)		153,22	67,86	100,44	84,01	0	66,30	80,29
3	2003.	777	132	9042	81357	0	34505	125813
Godina 2003. u poređenju sa 2002. (%)		4,02	40,43	53,12	31,83	0	41,47	35,50
4	2004.	741	152	10517	115350	0	45243	172003
Godina 2004. u poređenju sa 2003. (%)		-4,63	15,15	16,31	41,78	0	31,12	36,71
5	2005.	2048	134	11802	129357	0	55384	198725
Godina 2005. u poređenju sa 2004. (%)		176,38	-11,84	12,22	12,14	0	22,41	15,54
6	2006.	2907	653	12342	135245	0	64058	215205
Godina 2006. u poređenju sa 2005. (%)		41,94	387,31	4,58	4,55	0	15,66	8,29
6	2006.	2907	653	12342	135245	0	64058	215205
Godina 2007. u poređenju sa 2006. (%)		-0,62	-9,95	-2,28	13,92	0	10,59	11,73
2008.		2399	1329	10353	181887	0	70460	266428
Godina 2008. u poređenju sa 2007. (%)		-16,96	126,02	15,12	18,06		-0,54	10,81

Tabela dole daje prikaz broja predmeta koji se dalje mogu podeliti na različite tipove sudova i da je tokom 2008. godine Vrhovni sud rešio više predmeta u datoj godini nego što su primljeni i samim tim doprineo smanjenju broja predmeta. Postaje očigledno da do povećanja broja predmeta dolazi u privrednom, okružnom i opštinskom sudu.

		Broj predmeta u sudu otvorenih tokom 2008.	Broj predmeta završenih tokom 2008.	Efikasnost suda u rešavanju predmeta otvorenih tokom 2008. (%)
1	Vrhovni sud	3706	4196	113,22
2	Privredni sud	1484	743	50,07
3	Okružni sudovi	11363	10003	88,03
4	Opštinski sudovi	309838	278546	89,90
<u>Ukupan broj u redovnim sudovima</u>		326391	293488	89,91
1	Viši sud za prekršaje	1876	1876	100,00
2	Opštinski sudovi za prekršaje	183861	184240	100,21
Ukupan broj u sudovima za prekršaje		185737	186116	100,20
<u>Redovni sudovi i sudovi za prekršaje</u>		533339	479604	89,92

Na nivou Vrhovnog suda, broj novootvorenih predmeta se od 2001. do 2008. god. uvećao za 136,60% a na nivou privrednog suda za 368,14%. U okružnim sudovima je došlo do povećanja od 33,63%, opštinskim od 179,61% i sudovima za prekršaje od 82,12%.

U tom kontekstu vredi pomenuti broj predmeta koji čekaju na izvršenje: Statistička služba Sudskog saveta Kosova je novembra 2008. god. registrovala ukupno 7.599 predmeta koji čekaju na izvršenje od kojih je 1.552 (20,42%) predmeta čekalo na izvršenje sa kaznom zatvora a 6.047 (79,58%) predmeta je čekalo na izvršenje novčane kazne.

Povećani broj predmeta dodatno je takav zbog smanjenog broja kosovskih sudija u pravosuđu. Trenutan broj zaposlenih beleži smanjenje od 9,43%.

MEHANIZMI PODNOŠENJA ŽALBE ZA JAVNOST

EULEX-ove sudije su ocenile da je navika javnosti da sa predsednikom sudova ili kosovskim sudijama razgovaraju o tekućim predmetima u suprotnosti sa nezavisnim i nepristrasnim postupcima.

EULEX-ove sudije i tužioci raspoređeni u regionima okružnih sudova primali su žalbe lokalnog stanovništva od početka sa radom. Predsednik Skupštine sudija EULEX-a i predsednik Skupštine tužilaca EULEX-a izdali su standardne operativne procedure (SOP) za rešavanje žalbi, zahteva i/ili predloga podnetih timovima u okružnim sudovima, u nastojanju da rešavaju prijem i razmatranje žalbi. Da je odgovornost struktura kosovskog pravosuđa bila delotvorna, ne bi bilo potrebe da javnost na Kosovu podnosi žalbe EULEX-ovim sudijama i EULEX-ovim tužiocima. U tom smislu vredni pomenuti da niti sudska inspekcija niti Sudski savet Kosova nemaju bilo kakvih predstavnika na terenu, što bi omogućilo da se žalbe na pravosuđe podnose regionalno. Umesto toga, žalbe se prenose relevantnim institucijama u Prishtinë/Prištini.

U tom pogledu, EULEX-ove sudije su u jednom okružnom sudu podržale Sudski savet Kosova oko otvaranja sudske informativne službe, gde stanovništvo može da uputi svoje zahteve bez razgovaranja o tekućim predmetima direktno sa kosovskim sudijama. Za inicijativu je bilo potrebno da se dvoje predstavnika iz SSK rasporede u datom regionu za realizaciju. Jedan administrativni pomoćnik bi trebalo da pruža pomoć oko popunjavanja žalbe i prve ocene navoda iz žalbe. Pravni savetnik bi trebalo da vrši pravnu analizu žalbe.

PREPORUKA EULEX-a – JC/19/2009

Upućena: SSK i kosovskim sudijama

Unaprediti odgovarajuće mehanizme za lokalno stanovništvo da se žale na kosovsko pravosuđe time što će se uskratiti direktne konsultacije žalilaca sa kosovskim sudijama i uvesti sudska informativna služba kao mogućnost za uspostavljanje kontakta.

KAZNENO-POPRAVNA SLUŽBA KOSOVA (KPSK)

Kazneno-popravna jedinica EULEX-a (KPJ) zapazila je dobar nivo saradnje sa lokalnim kolegama, međutim, to nije osvedočeno neometanim pristupom informacijama.

EULEX-ova KPJ nije mogla biti raspoređena u glavnom štabu KPSK. Često, EULEX-ova KPJ bi dobijala poziv da prisustvuje sastancima sa KPSK u poslednjim trenucima. Aktivnosti EULEX-ove KPJ oko podučavanja često nisu nailazile na odgovor KPSK.

U tom smislu vredi pomenuti da je Bezbednosna jedinica EULEX-ove KPJ uradila temeljnu procenu bezbednosti u zatvoru Dubrava, sa konkretnim predlozima i propratnim merama. Procena je predata načelniku KPSK marta 2009. god. uz zahtev da se održe diskusija i propratni sastanci u cilju postizanja dogovora oko strategija kako otkloniti nađene nedostatke. Odgovor od načelnika još uvek nije dobijen.

EULEX-ova KPJ je takođe posavetovala načelnika da angažuje više pripadnika EULEX-ove KPJ u bezbednosnom odeljenju zatvora Dubrava. Ovaj savet je načelnik odbio uprkos ponovljenog narušavanja bezbednosti u zatvoru Dubrava.

Zahvaljujući obaveštajnom radu, poverljiv izveštaj je ukazao na nekoliko pravaca iz kojih se zabranjena roba može uneti u zatvor i na članove osoblja za koje se sumnja da diluju/snabdevaju zabranjenu robu zatvorenici. Izveštaj je podnet kroz lanac komande KPSK marta 2009. god. ali do danas EULEX-ova Kazneno-popravna jedinica nije dobila komentare.

Revizija zakona i standardnih operativnih procedura (SOP)

EULEX-ova KPJ učestvuje u radnoj grupi o zakonu o izvršenju kazni i ocenila je da do sada predloženi i razmotreni amandmani nisu u skladu sa evropskim standardima. Revizija SOP je čekala prilično dugo. Prema informacijama koje su dale kolege navodno je u KPSK nejasno ko ima konačna ovlašćenja za donošenje odluka (KPSK, Ministarstvo pravde, Komisija za zakonodavstvo i pravosuđe pod Skupštinom Kosova).

Nove SOP o a) kategorizaciji; b) upravljanju kategorizovanim zatvorenici; c) komandovanju ozbiljnim incidentima; d) dopustu za zatvorenike; e) ranom puštanju; f) postupcima uslovnog puštanja; g) posetama i drugoj komunikaciji van zatvora; h) procedure praćenja visoko rizičnih zatvorenika moraju biti usvojene.

PREPORUKA EULEX-a – JC/20/2009

Upućena: Kazneno-popravna služba Kosova

Revidirati i ažurirati postojeću politiku i SOP vezano za KPSK.

Praćenje visoko rizičnih i srednje rizičnih zatvorenika

EULEX je ocenio nekoliko funkcionalnih mana u polju praćenja visoko rizičnih i srednje rizičnih zatvorenika, kao u polju delotvorne procene pretnje pre pratnje zbog nedostatka odgovarajućeg sistema klasifikacije zatvorenika, zatim u polju obuke i dostupne infrastrukture.

Potrebno je za zatvorenike sprovesti delotvornu procenu pretnje pre pratnje, u cilju razvoja i sprovođenja neophodnih bezbednosnih strategija za vreme pratnje. Od suštinske je važnosti da postoje odgovarajuće bezbednosne procene za svakog visoko rizičnog zatvorenika pre njegove pratnje. Ovaj standard doprinosi garanciji bezbednosti grupe za pratnju ili javnosti za vreme pratnje time što će se sprečiti beg, ali i očuvati poštovanje ljudskih prava za vreme pratnje. Procena pretnje koju sprovodi grupa za pratnju zatvorenika bi trebalo da u principu bude zasnovana na klasifikaciji zatvorenika koga će proceniti Odbor za nadzor zatvorenika (nedavno ponovno uspostavljen na savet EULEX-a).

Klasifikacije zatvorenika koje vrši Odbor za nadzor zatvorenika još uvek su ograničenog standarda sa kasnijim negativnim uticajem na procenu/planiranje grupe za pratnju zatvorenika.

Primenljive SOP predviđaju da srednje rizični zatvorenici moraju da nose lisice na nogama i rukama. Ova praksa je u suprotnosti sa standardima koji predviđaju da zatvorenik mora da nosi samo lisice na nogama ukoliko postoji osnovani razlog da se veruje da postoji rizik od bekstva ili visokog nivoa agresivnog ponašanja. EULEX pažljivo nadgleda to da se srednje rizičnim zatvorenicima više ne stavljaju lisice na nogama za vreme pojedinačnog prevoza. Zbog manjka vozila, veoma često se dva visoko rizična zatvorenika prevoze jednim vozilom. Jedinica za pratnju visoko rizičnih zatvorenika prema navodima opremljena je samo sa osnovnom bezbednosnom opremom i nije u stanju da obezbedi adekvatnu bezbednost za vreme visoko rizičnih pratnji. Osnovna oprema poput pušaka, blindiranih vozila, sprava za zaštitu tela i radio komunikacioni sistem, ne postoji (uključujući obuku u vezi sa tim).

Saradnja između jedinica za pratnju visoko rizičnih zatvorenika i sudova prema oceni postoji, iako još uvek nedostaje politika za vršenje odgovarajuće bezbednosne procene u sudovima.

Jedinica za pratnju srednje rizičnih zatvorenika ima iste nedostatke kao i jedinica za visoko rizične pratnje: potrebno je održati obuku o interpersonalnim sposobnostima, komunikacionim i radio tehnikama, taktikama konvoja, bezbedne vožnje, pištoljima i puškama.

PREPORUKA EULEX-a – JC/21/2009

Upućena: Ministarstvu pravde i Kazнено-popravnoj službi Kosova

(1) Usaglasiti memorandum o razumevanju sa EULEX-om o zajedničkim timovima za pratnju visoko rizičnih i srednje rizičnih zatvorenika, (2) unaprediti učinak Odbora za nadzor zatvorenika sa posebnom pažnjom usmerenom na postupke klasifikacije zatvorenika, (3) unaprediti operativno planiranje i saradnju sa KP (visoki rizik), (4) unaprediti kvalitet i nivo stručne obuke, (5) revidirati i sprovesti poboljšane standardne operativne procedure.

Blok 1 zatvora Dubrava

EULEX je ocenio da u svakodnevnom rukovođenju Blokom 1 zatvora Dubrava postoje brojni nedostaci u polju bezbednosnih standarda, odnosa između visoko rizičnih zatvorenika i osoblja zatvora i u polju odgovarajuće obuke i dostupne infrastrukture.

Nedostaci u primeni bezbednosnih pravila odnose se na nedovoljne prakse pretresa, nepostojanje kontrole kretanja zatvorenika unutar i van Bloka 1, nepostojanje odgovarajuće kontrole vođenja poseta zatvorenima, neograničeni pristup telefonima.

Prepoznatljiv faktor je odnos između visoko rizičnih zatvorenika i višeg osoblja u zatvoru Dubrava. Zatvorenici na svoj zahtev mogu direktno dobiti pristup višem osoblju i razgovarati o svom stanju u zatvoru.

Osim bezbednosnih standarda, sam postupak klasifikacije zatvorenika je prema navodima veliki problem. Prema izveštaju, samo polovina zatvorenika zatvorena je u Bloku 1 sa obezbeđenjem za visoki rizik. Nedavno su svi zatvorenici Bloka 1 preklasifikovani iz „A kategorije“ (visoki rizik) u „E kategoriju“ (srednji rizik), što daje više slobode zatvorenima. Prema navodima EULEX-ove KPJ, neki od zatvorenika „A kategorije“ nisu trebali da budu preklasifikovani. Prema izveštaju, glavni štab KPSK se preko načelnika ili zamenika načelnika neposredno meša u klasifikaciju krajnje rizičnih i visoko rizičnih zatvorenika u zatvoru Dubrava. Ova neposredna intervencija je u suprotnosti sa postojećim pravilima klasifikacije zatvorenika pošto je potrebno da se načelnik konsultuje sa Odborom za nadzor zatvorenika u pogledu klasifikacije zatvorenika.

EULEX-ova KPJ je sastavila sveobuhvatnu procenu „strategije kako upravljati visoko rizičnim zatvorenima“. Izveštaj zaključuje da same bezbednosne mere verovatno ne bi rešile stalne probleme u vezi sa upravljanjem ovim delom zatvorske populacije. Izveštaj preporučuje da se preduzme holistički pristup koji preispituje sve aspekte visoko rizičnih zatvorenika da bi se

obuhvatili i zatvorska uprava, režimi, politika, itd. Predviđeni ishod dokumenta nudi određeni model za osmišljavanje strategije koja će rešiti osetljivi deo rada. Uspešna realizacija strategije zahteva potpunu podršku MP i KPSK.

PREPORUKA EULEX-a – JC/22/2009

Upućena: Kazneno-popravnoj službi Kosova i Ministarstvu pravde

(1) Revidirati i primeniti SOP u pogledu visoko rizičnih zatvorenika, (2) poboljšati profesionalni odnos zaposlenih u Bloku 1 zatvora Dubrava prema visoko rizičnim zatvorenima, (3) poboljšati primenu procedura u pogledu klasifikacije zatvorenika sa posebnom pažnjom usmerenom na visoko rizične zatvorenike, i (4) sprovesti i unaprediti postojeće bezbednosne standarde u Bloku 1.

Bezbednosna jedinica

Kazneno-popravna služba Kosova je završila svoju plan za brzo reagovanje za rešavanje kritičnih incidenata u zatvoru Dubrava. EULEX-ova KPJ vidi potrebu da održi zajedničku vežbu sa svim uključenim agencijama da bi se delotvorno procenili kapaciteti KPSK u slučaju kritičnog incidenta. Planiranje zajedničke vežbe ipak zahteva plan koji treba da osmisli Kosovska policija, oko toga kako oni mogu pomoći zatvoru Dubrava u vanrednom slučaju. Pošto KFOR više nije po automatizmu taj koji će odgovoriti na vanredno stanje u zatvoru Dubrava, EULEX-ova KPJ je savetovala KP da preuzme odgovarajuće zadatke u cilju adekvatne zamene KFOR-a.

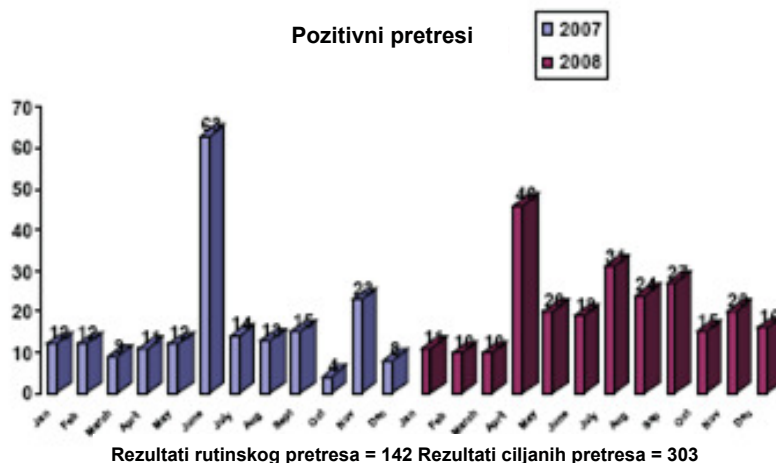
EULEX-ova KPJ je izvestila o potrebi da se održi obuka za više osoblje KPSK u polju komandovanja ozbiljnim incidentima, pošto su mnogi bivši viši pripadnici koji su prošli kroz ovakvu obuku pod UNMIK-om nedavno razrešeni dužnosti ili premešteni (samo 1 bivši direktor je još uvek na poziciji).

EULEX-ova KPJ takođe vidi potrebu da se ažuriraju procedure u polju komandovanja ozbiljnim incidentima. Dodatni nedostaci odnose se na procedure pretresa (zabranjena roba) i odgovarajućeg prikupljanja evidencije u vezi sa bezbednošću.

Podaci u vezi sa zabranjenom robom koja nađe put u zatvor Dubravu podvlači kritičnu potrebu da se pozabavimo ovim pitanjem: opažanja ukazuju na to da se određeni predmeti (poput mobilnih telefona i droge) redovno krijumčare u zatvor Dubrava.

Grafikon dole daje prikaz broja pozitivnih pretresa za svaki mesec u 2007. i 2008. god.

Presek pozitivnih pretresa u Dubravi 01.01.2007 – 31.12.2008. god.



Glavni preduslov za sprečavanje bezbednosnih incidenata u zatvoru Dubrava jeste funkcionisanje Informativnog sistema za izveštavanje o bezbednosti, koji nije dovoljno integrisan u svakodnevni rad Bezbednosne jedinice KPSK.

PREPORUKA EULEX-a – JC/23/2009

Upućena: Kazneno-popravnoj službi Kosova i Ministarstvu pravde

(1) Isplanirati i održati vežbu sa više agencija u zatvorima Dubrava i Lipljan u cilju procene kapaciteta KPSK da rešava simulirani kritični incident, (2) poboljšati SOP u vezi sa pretresom u potrazi za zabranjenom robom i njihovu primenu, sa posebnom pažnjom usmerenom na vođenje pouzdane statistike, (3) poboljšati profesionalni odnos pripadnika KPSK prema visoko rizičnim zatvorenicima i (4) unaprediti polje dinamične bezbednosti.

Rukovođenje finansijama u Kazneno-popravnoj službi Kosova

EULEX-ova KPJ je ocenila da su budžeti za zatvorske uprave previše centralizovani zbog čega odgovarajuće uprave ne mogu da samostalno rukovode budžetima a to direktno utiče na rad.

Za Kazneno-popravnu službu Kosova je 2009. god. dodeljeno 12.274.186 evra. Od tog budžeta, 35,2% je odvojeno za zarade i plate, 39,9% za robu i usluge, 5,3% za komunalije i 19,6% za kapitalne troškove. Budžet KPSK je doživeo postepeni pad u protekle tri godine sa 11.7 miliona

evra u 2007. god. na 12 miliona evra u 2008. god. KPSK je za 2010. god. tražila budžet od otprilike 15 miliona evra.

Glavni štab KPSK je pre 2009. god. planirao prvobitni budžet bez konsultacija sa odgovarajućim zatvorskim upravama, zbog čega pojedinačne zatvorske uprave nisu uzete u obzir. Iako je glavni štab KPSK na sastanku tvrdio da su direktori zatvora konsultovani oko izrade budžeta za 2009. godinu, ova informacija nije proverena kroz informacije dobijene iz zatvorske uprave u zatvoru Dubrava.

Osim toga, svaki zatvor nije u prilici da upravlja svojim budžetom samostalno. To podrazumeva da se odluke o budžetu i nabavki donose na centralnom nivou u Ministarstvu pravde što uzrokuje nedostatak fleksibilnosti zatvorske uprave oko kupovine predmeta neophodnih za svakodnevno upravljanje zatvorom, zbog čega kašnjenja uzrokovana centralizovanom nabavkom dovode do toga da u zatvorima ne postoji osnovna oprema.

PREPORUKA EULEX-a – JC/24/2009

Upućena: Ministarstvu pravde, Kazнено-popravnoj službi Kosova

(1) Unaprediti angažovanje zatvorskih uprava oko planiranja budžeta i (2) odvojiti određivanje budžeta za pojedinačne zatvore od Ministarstva pravde.

Kadrovski kapacitet/Zastupljenost među pripadnicima KPSK

Kazнено-popravna služba Kosova ukupno ima 1534 zaposlenih, od čega su 306 civili, a 1228 pripadnici kazнено-popravne službe. Prema izveštaju, KPSK trenutno ne funkcioniše punim kapacitetom zbog ostavke 89 pripadnika iz zajednice kosovskih Srba. U Kazнено-popravnoj službi Kosova vraćeno je na radno mesto 6 članova iz nevećinskih zajednica (4 iz zajednice kosovskih Srba i 2 iz nevećinske zajednice kosovskih Roma). Prema izveštaju, trenutno se radi na vraćanju na radno mesto 6 predstavnika iz nevećinske zajednice kosovskih Srba.

Procenat zaposlenih pripadnica ženskog pola u kazнено-popravnoj službi trenutno iznosi 16,38%. Ne postoji statistika unutar KPSK koja bi ukazala na ravnotežu polova na svim nivoima KPSK. Međutim, prema zapažanjima EULEX-ove Kazнено-popravne jedinice, na višim pozicijama nema nijedne žene osim na poziciji zamenika direktora u jednoj zatvorskoj upravi.

PREPORUKA EULEX-a – JC/25/2009

Upućena: Ministarstvu pravde

Poboljšati ponovnu integraciju nevećinskih zajednica u Kazнено-popravnoj službi Kosova i predstavljenost žena na svim nivoima unutar KPSK.

MINISTARSTVO PRAVDE (MP)

EULEX-ovi savetnici su uspostavili dobru saradnju sa strukturama MP. Saradnja nije neophodno osvedočena neometanim pristupom informacijama. Iako su EULEX-ovi savetnici generalno uspevali da dobiju pristup relevantnim dokumentima, bilo je kašnjenja oko obezbeđivanja dokumenata koje je trebalo uporno zahtevati. Dobijene informacije ponekad nisu bile adekvatne da bi se EULEX informisao o aktuelnim dešavanjima, npr: promenjen je nacrt zakona nakon što je radna grupa završila svoje aktivnosti (što se desilo i u slučaju Zakona o borbi protiv korupcije). EULEX-ovi savetnici su takođe izvestili da odluke koje su donošene na sastancima između EULEX-a i kolega nisu sprovedene na odgovarajući način, zbog čega je bilo potrebno da se o nekim temama ponovo razgovara.

EULEX-ovi savetnici su ocenili da postoji potreba za stalnim obučavanjem osoblja Odeljenja za pravne poslove u oblasti izrade zakona, procene nacrta zakona, formulisanja pravne politike, analize regulatornog uticaja i *acquis communautaire*. Zatim, postoji potreba da se razviju sposobnosti u polju pravnog bibliotekarstva i onlajn korišćenja pravnog znanja. EULEX je takođe definisao ideje o tome kako obučiti i profesionalno usavršiti kolege u pravnom odeljenju, kao što je npr: projekat formulisanja modela pravne politike ili razvoj priručnika o stilu izrade u uskoj vezi sa kolegama iz MP. EULEX-ovi savetnici za MP identifikovali su potrebu da obuče ne samo mlađe već i starije pravnike.

Rad na jačanju je izgleda ometen zbog stalne promene zaposlenih unutar MP.

EULEX je ocenio sposobnost i spremnost MP da razvije politiku da bi obezbedilo pravičan i delotvoran pristup pravnom sistemu za sve zajednice.

Prema izveštaju, ministar bi trebalo da neguje pro-aktivniju politiku u cilju boljeg uključenja nevećinskih zajednica.

EULEX je ocenio da u određenim slučajevima, pravnici u procesu izrade zakona nisu se samo angažovali u tehničkoj izradi već su i pored toga morali da se upoznaju sa praktičnim stvarima

koje treba regulisati. Imajući u vidu širok spektar tema koje treba da pokrije MP, problemi su očigledni.

Iznad svega, MP se suočava sa problemom poboljšanja kapaciteta i sposobnosti pravnika zbog uvelikog menjanja zaposlenih. Nedostatak motivacije za ostanak u MP tera pravnike da napuste svoja radna mesta za bolje plaćene profesionalne prilike. Većina pravnika je prilično mlada a zadaci predstavljaju njihove prve delatnosti.

Nekoliko stalnih sekretara se menjalo međusobno protekle godine, što je znatno uticalo na vezu između ministarskih i administrativnih struktura MP. Nepostojanje stalnog sekretara utiče na funkcionalnost ministarske birokratije.

Ministar pravde je preuzeo odgovornosti u polju međunarodne pravne pomoći (MPP) marta 2009. god. i potpisao Odluku o preuzimanju odgovornosti u polju MPP za one zemlje koje su priznale nezavisnost Kosova. Nakon toga je usledilo Administrativno uputstvo za kosovske sudove, čime su naglašeni postupci za zahteve i odgovore na međunarodnu pravnu pomoć.

PREPORUKA EULEX-a – JC/26/2009

Upućena: Ministarstvu pravde

- 1) Obezbediti adekvatnu radnu podelu između ministra i stalnog sekretara
- 2) Nadgledati povećanje kapaciteta pravnika za izradu zakona

Kancelarija za nestala lica i forenziku (KNLF)

EULEX-ovi savetnici u KNLF izvestili su da KNLF trenutno nema nikakvu politiku za razvoj zaposlenih i stvaranje politike zadržavanja zaposlenih u KNLF. Prema izveštaju, promenjen je veliki broj zaposlenih.

PREPORUKA EULEX-a – JC/27/2009

Upućena: Ministarstvu pravde

- 1) Izraditi strateški plan za KNLF naglašavajući viziju i misiju; 2) stvoriti politiku koja će rešiti stalno menjanje zaposlenih u KNLF; 3) unaprediti radne uslove za zaposlene u KNLF sa posebnom pažnjom usmerenom na dostupan budžet i sposobnosti rukovođenja za više osoblje.

Carina

ODGOVORNOST

Zakoni, politika i operativne procedure

Zakon o carini i Zakonik o akcizi na Kosovu (Zakonik br. 03/L-109) stupili su na snagu 10. Novembra 2008. god. Kako ovaj zakon predviđa u članu 1, zakoni vezano za carinu sastoje se od samog Zakonika i Administrativnog uputstva ministra ekonomije i finansija za primenu Zakonika. On predviđa da se njime zamenjuju sve odredbe zakona koji nije u skladu sa novim Zakonikom, i da – kao prelazna odredba – EULEX ima te odgovornosti u polju carine kako je predviđeno relevantnim pravnim mehanizmima za definisanje njegovog mandata. Iako je Zakonik o carini i akcizi stupio na snagu 11. Novembra 2008. godine, Administrativno uputstvo je još uvek u procesu izrade. Očekuje se da će uputstvo opozvati sva administrativna uputstva koje je izdao generalni direktor vezano za carinske procedure, ocenu, poreklo i carinske dugove, itd. Nije primećeno da postoji rok za progresivnu reviziju carinskih pravila, uredbi i uputstava ili smernica u skladu sa novim zakonima o carini (i u skladu sa standardima EU). Za sada, Kosovska carina primenjuje i sprovodi nekoliko UNMIK-ovih uredbi i administrativnih naređenja, kao i zakone usvojene u Skupštini Kosova, koji smanjuju pravne nedostatke. Proces revizije i izmena i dopuna mogao bi biti ubrzan kada otpočne novi projekat tehničke pomoći koji finansira EK (očekuje se kasnije ove godine).

Stvarna organizacija i struktura Kosovske carine prikazane su u organizacionoj tabeli za 2009. god. Sledeće četiri uprave funkcionišu pod generalnim direktorom:

- Uprava za prihode je organizovana u četiri odeljenja (jedan centralni i dva granična regiona) a sastoji se od svih graničnih i unutrašnjih carinskih stanica;
- Uprava za sprovođenje zakona sastoji se od tri odeljenja (za sprovođenje zakona, borbu protiv krijumčarenja i za istragu i obaveštavanje) a fleksibilni timovi za borbu protiv krijumčarenja nisu deo ove uprave;
- Uprava za finansije i sisteme obezbeđuje najviše pomoćnih usluga i podeljena je na četiri odeljenja: Ljudski resursi, Finansije i logistika, Nabavka i Informaciona tehnologija;
- Uprava za pravne poslove je najmanja a sastoji se od jednog odeljenja sa četiri odseka i odgovorna je za savetodavne usluge, postupke preispitivanja odluke i predstavljanje na sudu.

Detaljan opis dužnosti i odgovornosti svake Uprave (i njihovih „sektora“) izgleda da je dostupan samo na albanskom jeziku. Organizaciona struktura nije menjana od strukture UNMIK-ove Carinske službe; nakon donošenja administrativnog uputstva i uzimajući u obzir kretanja poput usvajanja nacionalne strategije Integrisanog upravljanja granicom, moguće je da će promene doći u budućnosti.

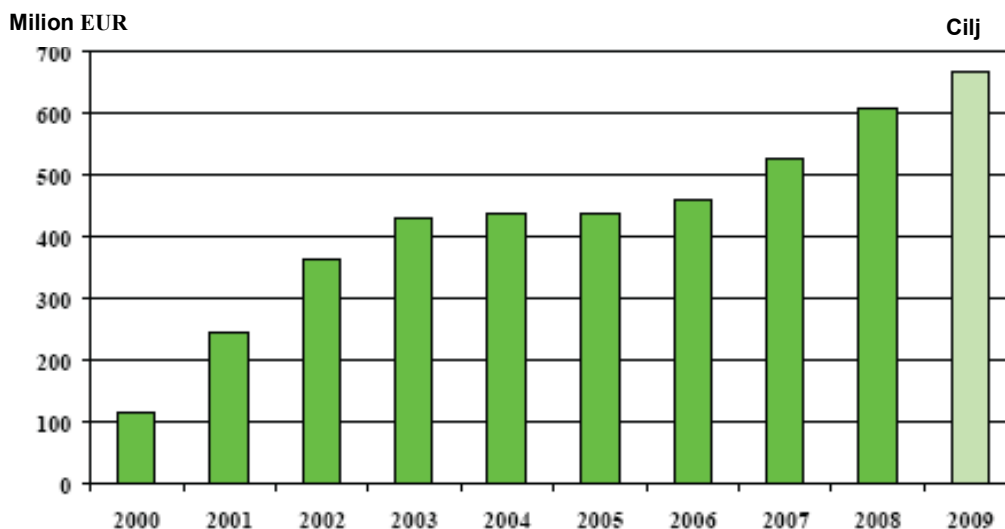
Ovlašćenja carinskih službenika regulisana su Zakonikom o carini i akcizi, Privremenim zakonikom o krivičnom postupku i zakonom o carinskim merama za zaštitu prava na intelektualnu svojinu koji je u pripremi.

Da bi se sprečio prekogranični kriminal a posebno privredni kriminal i da bi se poboljšala efikasnost mera za sprovođenje, postoji stalna potreba da se unapređuju zakoni vezano za carinu koji će carinskim službenicima pružiti bolje mehanizme i odgovarajuća ovlašćenja da prikupljaju i obrađuju bitne informacije, kao i da primenjuju savremenu analizu rizika.

Institucionalni odnosi između ministra ekonomije i finansija i Kosovske carine regulisani su uglavnom Zakonikom o carini i akcizi. Ministar ekonomije i finansija (MEF) uspostavlja odbor za izbor i predlaže kandidata za poziciju generalnog direktora carine, dok premijer imenuje generalnog direktora. Do kraja perioda međunarodnog nadzora, postupak imenovanja mora se voditi uz saglasnost međunarodnog civilnog predstavnika. Generalni direktor podnosi izveštaj ministru ekonomije i finansija. On mora da se sa MEF konsultuje oko nekoliko pitanja, npr: oko uspostavljanja odbora koji predlaže direktore, oko sastavljanja uslova za otvaranje radnih mesta za carinske službenike, oko određivanja pravila za upravljanje carinom (npr: lokacija i radno vreme službenika za prikupljanje carine/poreza), ili oko donošenja administrativnih uputstava vezano za kretanje proizvoda za koje se naplaćuje akciza, plaćanje akcize, korišćenje fiskalnih oznaka, informacija koje treba da daju trgovci, evidencije koja se vodi na aerodromima, određivanja mesta za ispitivanje robe i uklanjanja i obračunavanja uzoraka robe.

Osim Zakonika o carini i akcizi, osnove za fiskalnu politiku – deo koji je posebno važan za Kosovsku carinu i koji se koristi kroz carinu – mogu se naći u Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornošću (Zakon br. 03/L-048). Iako dolazi do određenih promena zbog tranzicije Carine, nijedna se ne može opisati kao „značajna“. Zakon o porezu na dodatu vrednost (br. 03/L-114) i Zakon o visini akcize (br. 03/L-112) mogu znatno uticati na prikupljanje carinskog prihoda, podizanjem PDV-a sa 15% na 16% i povećanjem poreza na duvan, kafu, alkohol, gorivo i motorna vozila. Kosovska carina je veoma važna za Kosovo, pošto čini 65% do 70% prihoda u Konsolidovanom budžetu Kosova.

Prihod sakupljen u Kosovskoj carini



Učinak Carine u prikupljanju prihoda bio je impresivan od kada je služba osnovana: od 114 miliona evra 2000. god. prihod se stalno povećavao (uz malo usporavanje između 2003. i 2005) i dostigao 604 miliona evra 2008. god. Ciljani prihod od 665 miliona evra u Carini predviđen je za 2009. god. i smatra se preambicioznim i nerealnim u datom ekonomskom kontekstu (uključujući pad cena robe), i mora se podvrgnuti redovnom mesečnom nadgledanju i reviziji. Kako je prikazano na internet stranici Carine, sa ukupno 180 miliona evra prikupljenih, prihodi u prvih 19 nedelja 2009. god. su bili manji za oko 10 % od predviđenih.

Zakonik o carini i akcizi pripremila je tadašnja UNMIK-ova Carinska služba u saradnji sa Pravnom službom UNMIK-ovog Stuba IV i proveren je tada preko programa tehničke pomoći „TACTA“ koji je finansirala EK: model upotrebljen za pripremu Zakonika je „Kodeks carine za zajednicu“. On je iz tog razloga dobio pozitivan odgovor Generalne uprave za oporezivanje i carinu Evropske komisije (TAXUD), i bez obzira na neke manje razlike, može se smatrati da je u skladu sa standardima EU (Uredba Saveta (EEC) br. 2913/92). Nacrt administrativnog uputstva (odredbe o sprovođenju) može se oceniti da je takođe u skladu sa standardima EU, pošto je izrađen u skladu sa Uredbom Saveta (EEC) br. 2454/93 i sadrži odredbe za primenu Kodeksa carine za zajednicu. Usklađenost se uglavnom odnosi na pravne odredbe Zakonika o carini i akcizi koje regulišu proceduralna pravila (ulazak i izlazak robe, carinske procedure i slobodne zone, ponovan izvoz, uništavanje i napuštanje) i pravila o carinskim taksama (carinska tarifa, poreklo, carinska vrednost, carinske olakšice i carinski dug), a koje su u skladu sa *komunitarnim pravom*.

Aktivnosti će morati da se koordiniraju između Uprave za pravne poslove KC, Carinske komponente EULEX-a i očekivanog projekta pomoći EK u cilju unapređenja kvaliteta

carinskih pravila i uredbi i da one budu u potpunoj saglasnosti sa standardima i najboljom praksom EU.

Zakoni o kosovskoj carini pridržavaju se kriterijuma određenih u Planovima EU za carinu, iako je potrebno da se oni dodatno usklade (npr: uvođenje AEO-a (sistem Ovlašćenog ekonomskog operatera) i sistema za prijave pre dolaska i pre odlaska).

Savetodavna jedinica Uprave za pravne poslove KC igra važnu ulogu u obezbeđivanju da se zakoni o carini primenjuju tačno i jedinstveno na celokupnoj teritoriji koju pokriva carina. Jedinica daje pravne savete carinskim službenicima, međutim, veoma često date instrukcije i smernice carinskim službenicima nisu dovoljno temeljne. Carinski službenici se relativno brzo upoznaju sa novim revidiranim zakonima (preko savetodavnih pisama, seminara i obuke), ali značenje i/ili tumačenje carinskih pravila koja su u skladu sa onim u EU nije uvek tačno, zbog čega je teško za službenike Kosovske carine da ih ispravno primenjuju ili sprovedu u praksi.

Iako Zakonik o carini i akcizi i njegovo Administrativno uputstvo čine osnovne primarne i sekundarne zakone, u toku je izrada novih zakona za carinu, npr: Zakon o carinskim merama za zaštitu prava na intelektualnu svojinu u cilju borbe protiv falsifikovanog novca i piraterije, što je u skladu sa smernicama Planova EU za carinu (i što odražava najbolju praksu EU).

Pored postojećeg nadgledanja, podučavanja i savetovanja, žalbe podnete generalnom direktoru mogu se analizirati i tako identifikovati problemi i obrasci koji postoje u pogledu pravnog tumačenja. Mogu se redovno organizovati seminari na kojima će učestvovati službenici Uprave za pravne poslove KC i službenici iz svih carinskih stanica da bi se obezbedilo ispravno tumačenje svih carinskih pravila.

PREPORUKA EULEX-a – CC/1/2009

Upućena: Upravi za pravne poslove Kosovske carine

Nadgledati i savetovati generalnog direktora Kosovske carine oko koordiniranja budućeg projekta Evropske komisije za tehničku pomoć, kao i drugih projekata u cilju usklađivanja zakona o carini i pridržavanja najboljoj praksi. To bi trebalo da obuhvati teme sistema Ovlašćenog ekonomskog operatera i prijave pre dolaska/pre odlaska, ali i napore ka obezbeđivanju ispravnog tumačenja i primene carinskih pravila u svakodnevnom radu.

Pravično pružanje usluga

Pravično pružanje carinskih usluga sigurno je element odgovornosti, iako je čvrsto u vezi sa ciljevima multi-etničnosti i čak održivosti. U tom pogledu, EULEX-ovi savetnici i posmatrači su ocenili sposobnost Kosovske carine da pruži ruku svim zajednicama (time što će informacije biti dostupne za opštu javnost) i poslovnoj zajednici, kao i da odredi vrstu i raspodelu kontrola u unutrašnjosti, inspekcije i akcije fleksibilnih timova za borbu protiv krijumčarenja, kao i kontrole koje vrše carinski službenici i timovi na graničnim prelazima.

Informacije i komunikacija

Za informisanje opšte javnosti koriste se različiti kanali: brošure, leci i posterii mogu se naći u carinskim prostorijama i stanicama; organizuju se konferencije za štampu i intervjui kada se dođe do nekog uspeha; na internet stranici mogu se naći informacije u vezi sa zakonima o carini (novi Zakonik o carini i akcizi), smernice o carinskim procedurama sa ekonomskim uticajem, TARIK (integrisana tarifa za Kosovo), sporazumi o slobodnoj trgovini (CEFTA – Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi), itd. EULEX-ovi savetnici izveštavaju o tome da se posebna pažnja poklanja poslovnoj zajednici, makar prema planovima (npr: operativni plan za 2009. Uprave za prihode), uključujući npr: Privrednu komoru i poslovna udruženja, i pažnja se poklanja krupnijim preduzećima koja imaju česte međunarodne poslovne transakcije. Jedan primer je promena zakona o akcizi gde su uspostavljeni ugovori o informisanju unapred sa relevantnim uvoznicima/izvoznicima/proizvođačima alkoholnih proizvoda, da bi se oni informisali o novim odredbama i procedurama, i da bi se uspostavile mere za neometanu primenu. Godišnji izveštaj Carine za 2008. je sigurno obuhvatniji nego izveštaji iz ranijih godina, ali bi prihvatljivija terminologija za opštu javnost verovatno dovela do lakšeg razumevanja nekih delova.

EULEX-ovi posmatrači zaista izveštavaju o različitom stanju po pitanju dostupnosti obaveštenja, materijala, informativnih letaka ili brošura kojima se informišu javnost i trgovci o njihovim obavezama i pravima. U zavisnosti od vremena opažanja, na nekoliko GP bile su dostupne samo određene informacije, a na drugim ih je bilo ali ne i na nekoliko jezika ili vidnim mestima, dok u nekoliko slučajeva jednostavno nisu postojale. Ponekad su carinski službenici mogli da daju (dodatne) informacije, ali se utisak koji su posmatrači stekli u pogledu informisanja javnosti na graničnim prelazima može kratko opisati tako da ono nije u skladu sa standardima.

Iako se radi na tome da se obnove informacije na internet stranici, u lecima ili na posterima, opšti utisak je da sadržaj nije uvek opširan ili ažuriran. Informisanje javnosti na graničnim prelazima ili stanicama se mora poboljšati: informacije su često zastarele i nisu sistematski ili neophodno dostupne na tri jezika (albanski, srpski i engleski). Određene carinske forme nisu

uvek dostupne na drugom (osim na albanskom) jeziku, iako izgleda da je EULEX-ovo NPS imalo donekle uticaja. Biće potrebno puno rada na tome da se obnove sve informacije za javnost kada se objave MEF Administrativno uputstvo, kao i druga uputstva, smernice ili procedure koje je odredio generalni direktor. Tek treba oceniti da li su strategije Kosovske carine o komunikaciji potpuno u skladu sa kriterijumima Planova EU za carinu vezano za odnose s javnošću i komunikaciju.

PREPORUKA EULEX-a – CC/2/2009

Upućena: generalnom direktoru

Podučavati i savetovati Kosovsku carinu u pogledu poštovanja strategije Carine za komunikaciju prema kriterijumima Planova Evropske unije za carinu vezano za odnose s javnošću i komunikacijom. Posebna pažnja bi trebalo da se pokloni ažuriranju i dovoljnom informisanju javnosti na svim carinskim stanicama, u svako doba na albanskom i srpskom jeziku, kao i za putnike i ekonomske operatere na engleskom.

Kosovska carina – osim u severnom delu Kosova – vrši različite inspekcije širom Kosova: na graničnim prelazima, carinskim terminalima u unutrašnjosti i kontrolnim punktovima.

Kontrole na graničnim prelazima i terminalima uglavnom se zasnivaju na profilima rizika iz centralizovanog TIMS-a (Sistem upravljanja tržišnim informacijama) koji automatski ukazuje na vozila i robu koju trebaju ispitati službenici u stanici kada se obrađuju carinske prijave. Kontrole obuhvataju 20 do 30 procenata saobraćaja; od uvoza i izvoza 2008. god. ispitano je 33%.

Kontrole na kontrolnim punktovima vrše Fleksibilni timovi Kosovske carine za borbu protiv krijumčarenja (FAST) pored puteva. Kao primer, u četrnaestodnevnom periodu proleća 2009. godine, FAST je vršio 51 kontrolu na kontrolnim punktovima (od kojih je u 16 slučajeva konfiskovana roba) i 80 kontrola mobilnim skenerima (od kojih je u 8 slučajeva bilo konfiskacije); godišnji izveštaj za 2008. navodi da je FAST otkrio 941 carinski prekršaj i oduzeo 91 vozilo kojim je prenošena nelegalna roba tokom godine. FAST takođe učestvuje u "Task Force" akcijama i patrolama (uključujući zelenu granicu); ova Task Force je uspostavljena da spreči krijumčarenje a obuhvata Carinu i Policiju.

U principu, kontrole nisu rukovođene geografskom podelom ali – prema najboljoj praksi – zasnovane su na kriterijumima procene rizika. Počeće se sa radom na smanjenu kontrola u 2009. god. u cilju olakšavanja legitimne trgovine, ali će se povećati ciljane kontrole na osnovu procene rizika. Preduzeća će biti ocenjena kao visoko rizična ako postoji evidencija o ranijem prekršaju ili ako se sumnja da su samo paravan ili ako postoje obaveštajni podaci koji ukazuju na sumnjive aktivnosti.

Prigovori i žalbe

Način na koji se organizacija bavi prigovorima i postojeći žalbeni postupci, pokazatelji su njene odgovornosti prema javnosti i institucijama. EULEX-ovi savetnici su imali prvobitan uvid u broj, karakter i ishod prigovora zabeleženih protiv Kosovske carine i njenih službenika zbog nepoštovanja zakona, politike i procedura, ili zbog potencijalnog kršenja kodeksa ponašanja. Kada govorimo o žalbama pojedinaca ili preduzeća na odluke Carine, oni mogu podneti zahtev za preispitivanje odluke od strane generalnog direktora Kosovske carine. Podnošenje žalbe na takve odluke zatim je moguće preko Nezavisnog odbora za reviziju.

Preliminarni pokazatelji u vezi sa 160 zahteva primljenih januara i februara 2009. godine, izgleda da potvrđuju trendove/opažanja predstavljena u godišnjem izveštaju Kosovske carine za 2008. god. Između 70% i 80% zahteva za preispitivanje od strane generalnog direktora bude odbijeno (što znači da je prvobitna odluka podržana), dok se u većini slučajeva radi o proceni vrednosti robe.

Pošto je procena vrednosti robe i dalje najvažniji predmet zahteva za preispitivanje, a carinska procena vrednosti veoma komplikovana oblast, potrebna je dodatna analiza da bi se procenilo da li se metode procene vrednosti primenjuje propisno i dosledno. Slična stvar je potrebna za otkrivanje karaktera zahteva i mogućih uzročnika, a da se kasnije identifikuje da li određene (i koje) oblasti treba ojačati unutar Kosovske carine.

Nezavisni odbor za reviziju (NOR), rukovođen Zakonom o poreskoj upravi i procedurama (Uredba br. 2005/17), organ je za žalbe na odluke Kosovske carine. On nije funkcionisao između marta 2008. i aprila 2009. god. Pošto je kosovska Skupština imenovala nove članove odbora, i to posle prekida od godinu dana, NOR je nedavno otpočeo sa organizovanjem saslušanja vezano za žalbe poreskih platiša.

Uspostavlja se saradnja sa Carinskom komponentom EULEX-a u cilju detektovanja trendova ili obrazaca u žalbama i ukazivanja na moguće nedostatke u funkcionisanju Kosovske carine.

U okviru sektora Ljudskih resursa i Uprave za finansije i sisteme, Jedinica za profesionalne standarde (JPS) istražuje i bavi se slučajevima mogućeg kršenja kodeksa ponašanja. Slučajevi koji su identifikovani kao manji prekršaji rešavaju se primenom lokalne mere, slučajevi u kojima se sumnja da je došlo do grubog kršenja službene dužnosti prosleđuju se Disciplinskom odboru, dok se slučajevi krivične/kaznene prirode upućuju Okružnom tužilaštvu u Prishtinë/Prištini. Kao uzorak,

tokom meseca februara i marta 2009. god. pokrenuto je ukupno 10 slučajeva u kojima je umešano 17 carinskih službenika, a koje je JPS klasifikovao kao slučajeve koji se odnose na saobraćajne nesreće (4), sumnju u zloupotrebu službenog položaja (5) i nemarnost u vršenju dužnosti (1). Savetnici su otkrili da su 8 od ovih slučajeva prijavili neposredni rukovodioci, 1 slučaj je pokrenuo generalni direktor na osnovu izveštaja interne revizije, a 1 slučaj je pokrenulo treće lice (što je u skladu sa prosečnim procentima slučajeva podnetih JPS: oko 80% od strane rukovodioca i 20% od strane izvora van Kosovske carine). Prigovori izgleda da su u vezi sa relativno manjim prekršajima, a i u datom periodu nisu prijavljena gruba kršenja (na primer podmićivanje), niti su slučajevi upućivani nadležnim organima za krivičnu istragu.

Borba protiv korupcije

JPS je izradila akcioni plan 2009. za borbu protiv i sprečavanje korupcije u okviru Kosovske carine, što bi trebalo da dopuni Strategiju i Akcioni plan kosovske Vlade za borbu protiv korupcije. Njegovi glavni ciljevi su:

- da se poveća integritet službenika Carine preko razvoja, izmene i dopune, i primene Kodeksa ponašanja i disciplinskih postupaka, kao i upozoravanja na negativne efekte korupcije i informisanja o mogućim disciplinskim merama u slučaju kršenja važećih zakona;
- da se unapredi interna saradnja i razmena informacija u cilju istraživanja slučajeva i borbe protiv korupcije;
- da se osmisle kampanje za podsticanje građana i poslovne zajednice da prijavi moguće korumpirano ponašanje, da se upute u načine za podnošenje prigovora i da im se garantuje poverljivost u slučaju iznošenja slučaja;
- da se unapredi saradnja sa drugim kosovskim institucijama i agencijama za sprovođenje zakona (policija, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije, Kosovska poreska uprava, Javno tužilaštvo, sudovi);
- da se poštuju ljudska prava i važeći zakoni u procesu istrage;
- da se nadgleda upravljanje ljudskim resursima (kretanje/transferisanje zaposlenih), u cilju smanjenja mogućnosti od prevare i korupcije, i da bi se izbegli mogući slučajevi sukoba interesa.

Kako je navedeno u akcionom planu, biće potrebno da se službenici Kosovske carine, a posebno njeno više rukovodstvo, stalno angažuju i posvećuju.

Niti EULEX-ovi savetnici niti posmatrači nisu prijavili bilo kakav evidentiran slučaj korupcije u kojoj su umešani službenici Kosovske carine u periodu od prvih meseci 2009. god. Godišnji izveštaj za 2008. god. nije u potpunosti eksplicitan kada se radi o borbi protiv korupcije, pošto jedino upućuje na disciplinske postupke pokrenute protiv 85 carinska službenika i na 34 disciplinske mere koje su

završene, između ostalog, upozorenjima (24), slučajevima koji su predati policiji (13) i/ili sudovima i otpuštanjima s posla (6).

Činjenica da nijedan slučaj korupcije nije evidentiran u suprotnosti je sa percepcijom javnosti u pogledu korumpiranosti Carine. Iako UNDP-ov Izveštaj za Kosovo o ranom upozoravanju od aprila 2009. god. ističe da korupcija nije viđena kao najveći problem sa kojim se Kosovo suočava (rangirana je na petom mestu među prvih devet), 9-13% ispitanika je izjavilo da su naišli na situaciju u kojoj su javni službenici tražili mito, poklone ili druge usluge. Iznenadjujuće, Kosovska carina je rangirana kao treća na listi kosovskih institucija za koje se smatra da u njima postoji „velika“ korupcija. Zatim, biće definitivno potrebno NPS u budućnosti da bi se identifikovale problematične oblasti, unapredila saradnja sa npr: policijom i javnim tužiocima vezano za identifikovanje korupcije i osmišljavanja strategija za smanjenje mogućih problema.

Prednosti i mane

Što se tiče različitih aspekata odgovornosti, prednosti i mane Kosovske carine mogu se ukratko predstaviti ovako:

Prednosti

- Primarni zakoni postoje i u skladu su sa standardima EU: Zakonik o carini i akcizi u skladu je sa Carinskim zakonikom Zajednice.
- Pravni nedostaci su u velikoj meri otklonjeni pošto se bivša UNMIK-ova pravila i uredbe još uvek primenjuju.
- Stabilna carinska organizacija postoji i dobro funkcioniše.
- Kosovska carina je ostvarila dobar učinak u prikupljanju prihoda.
- Postupci za prigovore i žalbe su dobri i uglavnom se revizije odluka sprovode na vreme.
- Jedinica za profesionalne standarde se bavi potencijalnim kršenjem Kodeksa ponašanja, dok interne prijave toga izgleda da dobro funkcionišu.
- Kosovska carina poseduje Akcioni plan za sprečavanje i borbu protiv korupcije, i poseduje neke pro-aktivne mere.
- EULEX nije pribegavao izvršnim odgovornostima niti je poništavao odluke Kosovske carine u poslednjih šest meseci.

Mane

- Sekundarni zakoni u vezi sa carinom još nisu doneti (administrativno uputstvo koje treba da donese ministar ekonomije i finansija), kao ni nova administrativna uputstva koja treba da donese generalni direktor, kako je predviđeno Zakonikom o carini i akcizi.
- Rok za preispitivanje postojećih uredbi, politike i uputstava još nije određen.
- Ne postoji koordinacija između Ministarstva ekonomije i finansija i Carine.
- Prigovori na odluke Carine izgleda da se stalno odnose na iste stvari, posebno na procenu vrednosti robe.
- Nezavisni odbor za reviziju nije održao sastanak više od godinu dana, zbog čega je nagomilan veliki broj žalbi.
- Percepcija javnosti o korumpiranosti Kosovske carine izgleda da i dalje postoji.

Zaključci

Osim Zakonika o carini i akcizi, pregled svih postojećih zakona i eventualna modifikacija sekundarnih zakona, uredbi, politike, uputstava i/ili standardnih operativnih procedura, još uvek je u ranoj fazi pošto ministar ekonomije i finansija još uvek nije doneo administrativno uputstvo za primenu odredaba.

Pošto je Zakonik o carini i akcizi u skladu sa komunitarnim pravom, očekuje se da će se na osnovu toga budući zakoni i odredbe razvijati u skladu sa evropskim standardima.

Iako izgleda da su žalbeni postupci adekvatni, potrebno je sprovesti dodatnu analizu da bi se otkrili uzroci podnošenja žalbi.

Biće potrebno raditi na ublažavanju percepcije korumpiranosti organizacije, uključujući transparentnu komunikaciju.

ODRŽIVOST SLUŽBE

Ljudski resursi

EULEX-ovi savetnici i posmatrači sakupili su informacije o politici obuke i ocene učinka osoblja Kosovske carinske službe, kao i o tome da li službenici shvataju svoje dužnosti, putem razgovora u glavnoj kancelariji i na graničnim prelazima i terminalima.

Ukupan broj zaposlenih u Kosovskoj carini maja 2009. godine, uključujući rukovodioce, nadzornike i službenike iznosio je 555. U skladu sa dodeljenim budžetom, predložena organizaciona struktura za 2009. god. predviđa najviše 572 zaposlena. U zavisnosti od upošljavanja, broj zaposlenih u carinskoj upravi izgleda da varira između 540 i 560. Pošto Uprava za prihode obuhvata sve i

granične prelaze i stanice u unutrašnjosti, ona ima najviše zaposlenih, oko 310. Uprava za sprovođenje zakona obuhvata fleksibilne timove za borbu protiv korupcije i stoga je druga po veličini sa oko 140 službenika. Uprava za finansije i sisteme ima oko 85 zaposlenih, dok je Uprava za pravne poslove najmanja sa trenutno 18 zaposlenih.

Stepen i broj zaposlenih u Kosovskoj carini (19.05.2009)

G20	Generalni direktor	1
G10	Direktor	5
G9	Šef odeljenja	11
G8	Šef jedinice	42
G7	Vođa smene	123
G6	Visoki carinski službenik	188
G5	Carinski službenik	172
G4	(Carinski službenik nižeg stepena)	13
	Ukupno (svi činovi):	555

EULEX-ovi posmatrači na graničnim prelazima često su dobijali prigovore zbog malog broja zaposlenih. Takođe, strategija IUG pominje da postojeći broj zaposlenih u različitim obuhvaćenim agencijama ne zadovoljava svakodnevne potrebe i uslove. Prisustvo zaposlenih i nivo smetnji nadgledaju se svakodnevno. U slučaju manjeg broja zaposlenih u kraćem vremenskom periodu, službenici se mogu pregrupisati u timove da bi se ostvario minimalan broj službenika na dužnosti u svakoj smeni, ali je ponekad potrebno angažovati službenike sa ili na drugom graničnom prelazu.

Obuka i razvoj suštinskih sposobnosti

Plan obuke za Kosovsku carinu („Karta obuke“) osmišljava se svake godine u Odboru koji čine šefovi sektora, šef sektora za obuku i direktor finansija i sistema, kroz ocenu i procenu potreba obuke u polju suštinskih sposobnosti i uslova na nivou organizacione jedinice. Prema navodima Kosovske carine, osnove za obuku i razvojne aktivnosti određene su u okviru srednjeročne obuke, ali nisu dostupni drugi detalji niti procene. Karta obuke za 2009. pokriva uvodnu, naprednu i specijalnu obuku, u širem spektru oblasti i tema, npr: sprovođenje carinskih procedura, uvod u sprečavanje finansijskog kriminala, osnovna obuka o istrazi finansijskog kriminala, operativnoj analizi, analizi IT opreme, finansijskoj inspekciji, istrazi korupcije, istrazi izbegavanja plaćanja poreza, istrazi krijumčarenja i izbegavanja plaćanja carine, istrazi kriminala izvršenog preko IT,

protiv pranja novca i istrazi aktive, istrazi prevara i najezde dužnika, istrazi falsifikovanog novca, vodećoj istrazi za finansijski kriminal, vođenju računa/pravnoj reviziji, forenzici za istragu finansijskog kriminala putem IT.

Preliminarna procena ukazuje na to da plan obuke nije previše ambiciozan, posebno u pogledu sprovođenja zakona o carini. On je uglavnom fokusiran na operativne procedure, reviziju i istragu umesto na sprečavanje ili otkrivanje carinskih prekršaja. Iako izgleda da je postojeća obuka o sprovođenju zakona relevantna i adekvatna, potrebno je staviti više akcenta na specijalnu obuku o npr: određivanju profila i procenjivanju rizika unapred, tehnikama ispitivanja, tehnikama skrivenog praćenja ili ponašanja prema doušnicima, a posebno ako Kosovska carina ima ozbiljne namere da se pozabavi organizovanim kriminalom.

Obuku unutar Kosovske carine uglavnom održavaju njeni kvalifikovani i sertifikovani instruktori koji obuhvataju više pripadnike carinske uprave. Ovo je dopunjeno kursevima (obuhvaćeni u Karti obuke) koje održava Kosovski centar za javnu bezbednost, obrazovanje i razvoj (KCJBOR). Ovaj centar je izvršna agencija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, odgovoran za obezbeđivanje tehničkog obrazovanja, razvoj plana i programa i pomoćne usluge za obuku o javnoj bezbednosti kosovskih javnih službenika zaposlenih u oblastima vezanim za javnu bezbednost, npr: policijska služba, kazneno-popravna služba, carinska služba i hitne službe.

Pošto obuku u okviru carine održavaju instruktori iz carinske uprave, kapacitet rukovodilaca obuke da obezbede poštovanje strategije obuke, politike i procedura za većinu osnovnih obuka u carini, smatra se adekvatnim. Potreba za stalnom specijalnom obukom međutim, i dalje postoji; tradicionalno za tako nešto angažovani su spoljni resursi, ali sa promenom okruženja, izazova i pretnji po carinu, Sektor za obuku bi mogao imati koristi od dodatnih instruktora specijalne obuke (sa punim radnim vremenom).

Godišnji budžet za obuku iznosi od 2,5% do 3% od godišnjih tekućih troškova Kosovske carine. Prema najnovijem godišnjem izveštaju za 2008. godinu, 1.155 ljudi je pohađalo obuku, što znači da prosečno jedan službenik pohađa dva programa obuke. Detaljna procena usklađenosti strategije obuke, politike, struktura i procedura sa glavnim pokazateljima za obuku iz Planova EU za carinu, još uvek nije sprovedena.

Osnovna obuka za nova radna mesta u carinskoj službi održava se u periodu od osam sedmica i u dve faze. Teoretska obuka pokriva fazu od pet sedmica; predmet se tiče mandata (uloga, dužnosti

i odgovornosti) i zasnovan je na Zakoniku o carini. Nakon ove faze obuke sledi pismeni test koji nadgleda carinski Sektor za obuku. Teoretska obuka se zatim dopunjuje fazom praktične obuke na radnom mestu u trajanju od 3 sedmice. Sektor za obuku ocenjuje obuku i instruktore kroz formulare koje popunjavaju polaznici, uključujući stvari poput načina izlaganja, sadržaja kursa, efikasnosti i praktičnosti obuke.

Što se tiče nivoa obuke i usavršavanja sposobnosti carinskih službenika u oblastima koje su najvažnije za carinu, poput sprovođenja zakona i sprečavanja kriminala/zaštite društva, prikupljanja prihoda, revizije i istrage, upravljanja ljudskim resursima, informacionoj tehnologiji i infrastrukturi, izgleda da je na zadovoljavajućem nivou i dobro primljen u skladu sa svojom svrhom – kako je prvobitno ocenjen od strane savetnika u glavnom štabu Kosovske carine. Opšte govoreći, EULEX-ovi posmatrači su potvrdili ovakvo opažanje, iako sa rezervama oko toga da novi službenici moraju proći kurseve obuke na radnom mestu i „učiti radeći“ pod vođstvom iskusnih kolega, a zatim kada se službenici rotiraju moraju proći obuku/brifing o posebnim uslovima/sposobnostima neophodnim na novom radnom mestu, kao i o profilu ili o rizicima rada na graničnom prelazu.

Iako obuku pojedinačnih službenika mogu predložiti nadzornici ili neposredni rukovodioci (npr: na osnovu ocene učinka), izgleda da nju uglavnom pokreće gore navedeni Odbor koji bira i identifikuje službenike koji će proći obuku.

Proces procene i ocene učinka (vidi dole) eksplicitno priznaje glavnu ulogu koju on ima u identifikovanju potreba za obukom i razvojem, ali izgleda da ima malo odredaba za pojedince kao i svesti o mogućnosti da se ukaže na njihove potrebe za obukom. Posmatrači su potvrdili ovakvo opažanje; službenici ne znaju kako ili kome da izraze svoju spremnost da pohađaju obuku, a proces izbora nije jasan i smatra se načinom nominacije od strane neposrednih rukovodioca; isti službenici se očigledno češće pozivaju za razliku od drugih. Pripadnici FAST-a su izrazili nezadovoljstvo pošto su oni retko pohađali obuku, uključujući obuku o korišćenju posebne opreme.

Na osnovu razgovora održanih u glavnom štabu i na osnovu odgovora na upitnike u pogledu posebnih programa obuke, službenici carine smatraju da je obuka i korisna i efikasna. To izgleda da potvrđuju uglavnom službenici u carinskim stanicama, bilo da se radi o osnovnoj ili dodatnoj formalnoj obuci na radnom mestu. EULEX-ovi posmatrači su međutim, zapazili da nisu dostupni ni priručnici o modulima obuke ni vodiči da bi službenici u stanicama mogli da se sa time lakše upoznaju.

Moglo bi se međutim, predložiti poboljšanje sadržaja obuke, delokrug, načina izlaganja i metodologija – uključujući udaljene „onlajn“ objekte za obuku – da bi se moglo nositi sa promenama u ekonomiji i politici, kao i sa izazovima, i da bi moglo da se pruži odgovor na povremene zahteve ili individualno izražene potrebe. Posebna pažnja bi mogla da se pokloni obuci o korišćenju specijalne opreme.

PREPORUKA EULEX-a – CC/3/2009

Upućena: šefovima sektora, šefu Sektora za obuku, direktoru finansija i sistema Nadgledati i podučavati Upravu za finansije i sisteme, kao i šefove odeljenja i jedinica pri Kosovskoj carini oko preispitivanja i unapređenja strategije i planova obuke. To bi trebalo da posebno obuhvati specijalnu obuku za sprovođenje zakona (npr: sprečavanje i specijalno otkrivanje) kao i aspekte upravljanja rizikom (npr: određivanje profila i procena rizika unapred).

Vršenje dužnosti

Na osnovu razgovora održanih u glavnom štabu, službenici su generalno upoznati sa svojim dužnostima i odgovornostima, a svoj opis dužnosti shvataju u potpunosti. Zadaci unutar njihovih jedinica ili sektora su jasno preneti. Posmatrači takođe izveštavaju da su opisi dužnosti dostupni a da su u proseku dužnosti dobro shvaćene u carinskim stanicama, iako se posebne mere uglavnom preduzimaju nakon što nadzornik na to ukaže ili stignu instrukcije iz glavne kancelarije. U nekoliko slučajeva, posmatrači su intervenisali da bi razjasnili procedure. Trenutni opisi poslova postoje iz UNMIK-ove Carinske službe, ali zbog promene potreba i odgovornosti, posebno onim u srednjem rukovodstvu, oni bi mogli biti podvrgnuti reviziji. Specijalni kadar kao u Upravi za pravne poslove ima odgovarajuću stručnu spremu ili visoku stručnu spremu, ali nema puno iskustva zbog samo nekoliko godina rada u carinskoj službi. Širok spektar zadataka za službenike u Upravi za prihode zahteva obuku u nekoliko polja (npr: procedure, prikupljanje prihoda, carinska kontrola), zbog čega je novim službenicima potrebno vreme da se prilagode svojim dužnostima.

EULEX-ovi posmatrači su primetili da je materijal kojim se službenici u carinskim stanicama upućuju u svoje dužnosti, dostupan u odštampanoj ili elektronskoj verziji, ali izgleda da je važan izvor informisanja vezano za zakone i procedure, internet stranica Kosovske carine. Neposredni rukovodioci su odgovorni za obezbeđivanje odgovarajućeg nivoa znanja koje službenici imaju, putem informisanja i razmene informacija preko elektronskih poruka i brifinga.

Službenici carine se ocenjuju redovno, prema Sistemu procene i ocene učinka koji je začet pod UNMIK-ovom Carinskom službom. Izveštaj o oceni učinka treba da se završi jednom godišnje (do meseca novembra), a obuhvata neposredni pregled sredinom godine (šestomesečni period) i konačni pregled na kraju godine do meseca novembra. Kriterijumi ili aspekti obuhvaćeni u oceni su: profesionalne i tehničke sposobnosti, kvalitet i kvantitet rada, rokovi, inicijativa, inovacija i sposobnosti pronalaženja rešenja, radni odnosi, pismeno i usmeno izražavanje na radnom jeziku/radnim jezicima, rukovođenje kadrom ili resursima, planiranje i organizovanje rada, kao i sposobnost pregovaranja i ubeđivanja. Neposrednim nadzornicima su dostupne jasne smernice o tome kako da primene odredbe postupka procene. Izveštaje o oceni učinka moraju odobriti neposredni rukovodioci/rukovodioci zaduženi za odobrenja, a postoji i žalbeni postupak. Učinak ima uticaja na platu (povećanje) pojedinačnog službenika. U vezi sa individualnim procenama 2008. godine, primljene su samo tri žalbe.

Broj žalbi bi mogao da govori to da su percepcije takve da je kvalitet ocene učinka pravičan. Međutim, mogao bi da govori i da je ta procedura svedena na formalnost, bez posledica (uključujući finansijske) po službenike, kao i bez mogućnosti za službenike da slobodno izraze svoju zabrinutost za vreme sastanaka vezano za ocenu. Zbog datih perioda tokom godine (jun i novembar), kvalitet procesa ocene učinka u praksi ne može se oceniti (npr: direktan sastanak između nadzornika i službenika) kao ni procedure za upućivanje žalbi i/ili prigovora zbog diskriminacije ili nepravičnog tretmana za vreme ocenjivanja učinka.

Savetnici su izvestili da trenutno postoji donekle osnovni sistem automatizovanog upravljanja kadrom koji vodi evidenciju o zaposlenima, ocenama učinka i unapređenjima. Evidenciju o obuci međutim, nezavisno vodi Sektor za obuku i čuva je u odvojenoj bazi podataka.

Kako je prvobitno procenjeno, izgleda da aktuelni sistem ne ispunjava kriterijume za upravljanje ljudskim resursima postavljene u Planovima EU za carinu, koji predviđaju integrisane kadrovske sisteme za zapošljavanje, zadržavanje, upravljanje i procenu učinka, unapređivanje, napredovanje u karijeri, obučavanje i usavršavanje, prebačaj, prekid radnog odnosa, otpuštanje, penzionisanje, naknadu i radne uslove...

Ostali resursi (infrastruktura, oprema, objekti)

Iako detaljna procena ovih resursa možda nije prvi cilj misije vladavine prava već u nadležnosti drugih (međunarodnih) aktera na Kosovu, ipak je važno imati širi utisak o njihovoj dostupnosti i

kvalitetu, pošto su oni preduslov da bi Kosovska carina mogla da vrši svoje dužnosti na način koji je održiv.

Rukovanje operativnom opremom i resursima može se smatrati adekvatnim, ali kompletna procena celokupne infrastrukture i opreme (na osnovu ručno evidentiranog inventara) nije sprovedena. U nekoliko slučajeva, prostorije za pretres u carinskim stanicama ili terminalima nisu u zadovoljavajućem stanju da bi se vršila odgovarajuća carinska ispitivanja i inspekcije. Neke stanice ispunjavaju osnovne uslove li druge nemaju npr: odvojeni prostor (pokriven krovom) za ispitivanje da bi se izbeglo blokiranje saobraćajnih traka, ili mesta za korišćenje npr: vozila sa X-zracima; smerovi za „prijavu robe/bez prijave robe“ (crvene/zelene pravce na većim graničnim prelazima) nisu uvek jasni. Mobilne jedinice su završile profile graničnih prelaza i terminala, koji identifikuju nedostatke u opremi ili koji utiču na njenu upotrebu. Oni izveštavaju o tome da je iz glavnog štaba Carine potrebno puno vremena da se dobije odgovor o opravkama, servisiranju ili zameni opreme. Stanje u kome se oprema nalazi je različito i ako ona postoji, ne koristi se uvek, ne koristi se na odgovarajući način ili se ne koristi u potpunosti.

Da bi se identifikovali mogući nedostaci u infrastrukturi i opremi, sva oprema bi trebalo da se evidentira u elektronskoj bazi podataka korišćenjem bar kodova. Prostorije za pretres u nekim carinskim stanicama se moraju poboljšati, uključujući dodavanje objekata i tehničke opreme, npr: mašine za X-zračenje. Akcioni plan za integrisano upravljanje granicom koji je sastavila kosovska Vlada ima za cilj da otkloni neke nedostatke.

PREPORUKA EULEX-a – CC/4/2009

Upućena: šefovima sektora, šefu Sektora za obuku, direktoru finansija i sistema Podučavati i savetovati Upravu za finansije i sisteme pri Kosovskoj carini oko poštovanja kriterijuma za upravljanje ljudskim resursima postavljenim u Planovima Evropske unije za carinu. To bi trebalo da obuhvati razvoj integrisanih sistema za upravljanje kadrovima. Posebnu pažnju treba pokloniti tome da se obuhvati evidencija obuke koja se trenutno vodi u odvojenoj bazi podataka.

Planovi operativnog rukovođenja

EULEX-ovi savetnici su bili u mogućnosti da sprovedu samo preliminarnu procenu kvaliteta planova operativnog rukovođenja, pošto oni još nisu finalizovani (nakon tranzicije Carine u Ministarstvo ekonomije i finansija).

Strateški operativni okvir 2009 – 2011. je prikazan na internet stranici Kosovske carine; on je veoma sličan Strateškom operativnom okviru 2006 – 2009. UNMIK-ove Carinske službe. Činjenične informacije su naravno ažurirane (npr: broj zaposlenih, planirani prihod, operativni budžet).

Skorašnji događaji, npr: stvaranje Kosovske carine i posledice preobražaja u izvršnu agenciju pod Ministarstvom ekonomije i finansija nisu posebno naglašeni, a ciljevi i namene ostaju generalno iste, i ne očekuje se da će se strategija Kosovske carine znatno promeniti.

Nacrt operativnih/akcionih planova sa ciljevima i namenama za 2009. god. pripremljeni su za i u okviru svake uprave. Kako su izvestili EULEX-ovi savetnici, očekuje se da će o tim planovima uskoro razgovarati i postići saglasnost ministar i generalni direktora. Oni nisu konsolidovani u jednom Planu upravljanja carinom 2009.

Činjenica da je samo nov Zakonik o Kosovskoj carini i akcizi stupio na snagu novembra 2008. god. a da administrativno uputstvo još nije izrađeno od strane ministra ekonomije i finansija, mogla bi da ometa okončanje i realizaciju planova rukovođenja ili operativnih planova. Bez obzira na dužnost generalnog direktora da podnosi izveštaj ministru i iako strateški planovi moraju da se rukovode opštom politikom koju određuje Ministarstvo, izgleda da ima mesta za političko uplitanje u glavni štab Kosovske carine u pogledu određivanja prioriteta i donošenja odluka, ako je za operativne planove potrebno dobiti formalnu saglasnost ministra.

PREPORUKA EULEX-a – CC/5/2009

Upućena: generalnom direktoru Carine, upravama

Podučavati i savetovati generalnog direktora Kosovske carine i direktore oko ažuriranja strateškog okvira i operativnih planova. To bi trebalo da obuhvati integraciju različitih planova uprava u konsolidovani plan koji jasno definiše ciljeve i odgovornosti. Posebnu pažnju treba pokloniti inkorporaciji svih elemenata nedavno usvojene nacionalne Strategije integrisanog upravljanja granicom, kao i buduće vladine strategije protiv organizovanog kriminala.

Nacrt „Akcionog plana 2009“ Uprave za pravne poslove za ciljeve postavlja dalji razvoj administrativnih i profesionalnih kapaciteta Uprave; reviziju i identifikaciju posebnih uslova za pravne službe u okviru Carine i drugih institucija; reviziju žalbi na odluke donete od strane Carine, razvoj odgovarajućih kapaciteta za zastupanje Carine u Nezavisnom odboru za reviziju i na suđenju; pomoć službenicima u primeni Zakonika o carini i njegovih podzakonskih akata na

najprikladniji način; i usklađivanje i približavanje internih zakona i carinskih procedura komunitarnom pravu.

Nacrt nije vrlo detaljan a aktivnosti su definisane prilično široko bez određivanja jasnih rezultata ili definisanja vremenskih rokova. Iako izgleda da neke aktivnosti spadaju u normalne dužnosti i odgovornosti Uprave, druge jasno zavise od daljih koraka u razvoju (sekundarnih) zakona i uputstava. Iako Uprava za pravne poslove jednom mesečno podnosi izveštaj generalnom direktoru (uglavnom u vezi sa aktivnostima i statistiku o traženim pravnim savetima, žalbama...), planiranje bi imalo koristi ako bi izveštavanje bilo više analitičko (i kritičko) u cilju identifikovanja problema u vezi sa (jedinstvenom) primenom zakona o carini.

Nacrt Operativnog plana 2009. Uprave za sprovođenje zakona za ciljeve postavlja: smanjiti poreske prevare oko sakupljanja poreza, krijumčarenje narkoticima i drugom zabranjenom robom, putem pritvaranja, otkrivanja i istrage; unaprediti poštovanje zakona od strane trgovaca i poslovne zajednice; unaprediti vezu, saradnju i koordinaciju zadataka, kao i razmenu obaveštajnih podataka sa drugim (kosovskim i međunarodnim) agencijama za sprovođenje zakona; nastaviti sa razvojem administrativnih, profesionalnih i tehničkih kapaciteta za sprovođenje zakona u okviru Uprave; primeniti Etički kodeks i posebno unaprediti mere za borbu protiv korupcije.

Plan je vrlo detaljan, uključujući pokazatelje u smislu brojeva ili statistike koja se može iskoristiti za ocenu napretka ili učinka. Iako izgleda veoma opšte u nekim oblastima i ne sadrži obimnu listu aktivnosti sa odgovarajućim vremenskim rokovima, kvalitet plana za sprovođenje zakona je opšte govoreći primljen kao zadovoljavajući, i nudi jasan okvir za usmeravanje aktivnosti Uprave. Uvedene su neke teme vezano za organizovani/ozbiljan kriminal kao rezultat aktivnosti EULEX-ovog NPS, međutim, generalno malo je pozivanja na organizovani kriminal.

Ciljevi nacrta Operativnog plana 2009. Uprave za prihode su da se obezbedi odgovarajuće sakupljanje prihoda prema ciljevima koje je odredilo Ministarstvo ekonomije i finansija; da se unapredi saradnja sa poslovnom zajednicom i drugim agencijama za sprovođenje zakona u okviru Integrisanog upravljanja granicom a da se u isto vreme olakša legitimna trgovina; i da se unapredi sprečavanje i otkrivanje prevare, pranja novca i krijumčarenja i da se uspostave sistemi za smanjenje mogućnosti za korumpiranje službenka.

Generalno izgleda da operativni planovi nisu integrisani u jednom planu sa jasno postavljenim ciljevima za celokupnu Kosovsku carinu, zbog čega je teško pratiti napredak i jasno navesti odgovornosti. Preklapanja često nastaju a izveštavanje o ovim operativnim planovima samim tim postaje veoma konfuzno.

Borba protiv ozbiljnog kriminala

Borba protiv svih vidova ozbiljnog kriminala i podrška kosovskim institucijama u tom smislu, spada među najveće prioritete EULEX-a, što se može videti u njegovim strateškim ciljevima. Od EULEX-ovih savetnika je stoga zatraženo da uspostave nivo do kojeg su funkcije istrage i sprovođenja u vezi sa ozbiljnim kriminalom funkcionalne, npr: postojeće procedure, postojanje ciljanih operacija za otkrivanje kriminala i aktivno izdvajanje osumnjičenih kriminalnih grupa (na osnovu analize rizika i obaveštajnih podataka), kapacitet i spremnost rukovodioca da osmisle pro-aktivne strategije za borbu protiv ozbiljnog kriminala i da reaguje u slučajevima ozbiljnog kriminala.

Iako je sve to još nekompletno, a informacije o postojećoj evidenciji trendova ozbiljnog kriminala se ne mogu obezbediti, preliminarna opažanja se mogu predstaviti ovako:

- Ispitivanje i kontrola vozila i robe zasniva se na analizi rizika dobijenoj iz Sistema upravljanja tržišnim informacijama (TIMS), koji obezbeđuje zadatke ispitivanja za službenike na stanicama kada se obrađuju carinske prijave. Vozila i roba koja se ispituje automatski se bira TIMS-om na osnovu analize rizika, pokazatelja rizika i profila rizika. Kategorije rizika su: „visoki“ (koji zahteva pregled dokumenata i fizički pregled), „srednji“ (koji zahteva proveru dokumenata i moguću fizičku proveru), i „niski“ (koji zahteva bar proveru dokumenata).

Možda će biti potrebna temeljna revizija za proveru svih postojećih profila, procesa analize rizika i korišćenja samog TIMS sistema, npr: kada nije zabeležen nikakav „pogodak“ za poslatu robu ili uvoznike u određenim kategorijama rizika i kada nijedan carinski prekršaj ili ilegalna roba nije otkrivena u dužem vremenskom periodu. Opažanja sa terena izgleda da ukazuju na to da mnoge mere kontrole nisu zasnovane na selektivnosti i nije uvek jasno da li su profili nastali iz temeljne procene rizika. Isto bi važilo i za skoro automatsku proveru putnika na nekim od dolazećih letova na međunarodnom Prishtinë/prištinskom aerodromu dok se sistemski smatra da drugi letovi ne predstavljaju rizik. Možda je potrebno da se više naglasi obuka službenika za određivanje profila i procenu rizika unapred.

- U okviru Uprave za sprovođenje zakona, većina istraživanja se vrši unutar Obaveštajnog sektora i Jedinice za ocenu usaglašenosti; međutim, ne postoji poseban informativni sistem posvećen ozbiljnom kriminalu. Ovde je takođe, primarna baza podataka koja se koristi TIMS, sa pristupom bazama podataka o uvoznicima, izvoznicima i riziku unutar sistema.

Iako su ciljane operacije sprovedene, njihova efikasnost je ocenjena kao elementarna. Izgleda da je potrebno da se puno toga uradi na razvoju ove oblasti, pošto je Kosovskoj carini potrebna detaljna baza podataka koja može zadovoljiti obaveštajne potrebe, pošto su za sada dostupnost i korišćenje obaveštajnih podataka relativno nerazvijeni.

PREPORUKA EULEX-a – CC/6/2009

Upućena: Upravi za sprovođenje zakona, Upravi za prihode

Podučavati i savetovati Upravu za sprovođenje zakona i Upravu za prihode pri Kosovskoj carini oko unapređivanja interne komunikacije i razmene podataka. To se odnosi posebno na prikupljanje i razmenu obaveštajnih podataka, kao i na razmenu podataka u cilju pro-aktivne borbe protiv organizovanog kriminala, i identifikovanja izdvojenih kriminalnih grupa. To bi trebalo da unapredi i kapacitet za određivanje profila i procene rizika unapred, kao i selektivne kontrole.

- Kao što je pomenuto u ranijem odeljku, malo se organizovani kriminal specifično navodi u operativnim planovima Kosovske carine. Međutim, Uprava za sprovođenje zakona je pokazala spremnost da osmisli relevantne strategije i unapredi operativne aktivnosti rukovođene obaveštajnim radom, što je ilustrovano planiranjem da se izdvoje posebne kriminalne grupe kroz zajedničke operacije na zelenoj granici koje obuhvataju Kosovsku policiju i KFOR, kao i kroz upotrebu podataka dobijenih sa graničnih prelaza na severu Kosova.
- Izdvajanje kriminalnih grupa zadatak je Obaveštajnog sektora, ali izgleda da on nije razvijen po tom pitanju. Kosovska carina ima ograničena ovlašćenja da se bori protiv organizovanog kriminala i relativno malo iskustva, i nema odvojene planove po tom pitanju.

Resursi za određene vežbe se uglavnom angažuju na osnovu operativnih planova a ne na osnovu informacija koje obezbede obaveštajni ili sektor za ocenu usaglašenosti, zbog čega je to više reaktivan nego proaktivan pristup.

- Obaveštajne podatke uglavnom prosleđuje Obaveštajni sektor (preko elektronske pošte) relevantnim šefovima stanica i oni se zatim otkrivaju službenicima stanice kada je to potrebno;

međutim, službenici na graničnim prelazima tvrde da od Obaveštajnog sektora dobijaju malo informacija. Sa druge strane, utisak u glavnoj kancelariji je takav da se malo radi na prikupljanju obaveštajnih podataka sa graničnih prelaza. Izveštaji posmatrača potvrđuju donekle da službenici i nadzornici ne misle da je njihov zadatak da prikupljaju obaveštajne podatke, osim ako za to unapred ne budu informisani ili dobiju instrukcije. Službenici stanice izgleda da nemaju pristup za unošenje novih informacija direktno u bazu podataka i ne mogu biti upoznati svaki put ako se informacije koje se šalju glavnoj kancelariji preko posebnih formulara (npr: formular za sumnjive informacija) koriste u obaveštajne svrhe.

Komunikacija, širenje obaveštajnih podataka ili razmena podataka između Uprave za sprovođenje zakona i Uprave za prihode izgleda da je samim tim veoma ograničena, a unapređenje interne komunikacije bi trebalo da unapredi efikasnost carinske kontrole.

- Odredbe vezano za kriminal uglavnom se nalaze u Zakoniku o carini i akcizi, Krivičnom zakoniku i Zakoniku o krivičnom postupku. Preliminarna analiza ukazuje na to da ne postoje pravne osnove za Kosovsku carinu da prikuplja, evidentira i otkriva lične podatke u vezi sa kriminalom.

Zaštita ličnih podataka bi trebalo da se reguliše na odgovarajući način, inače neće biti moguće da se podaci razmenjuju sa drugim zemljama na osnovu međunarodnih sporazuma, a posebno sa Zemljama članicama EU, pošto se lični podaci iz Zemalja članica EU mogu preneti trećim zemljama (poput Kosovu) samo ako one obezbede odgovarajući nivo zaštite.

PREPORUKA EULEX-a – CC/7/2009

Upućena: generalnom direktoru

Podučavati i savetovati generalnog direktora Kosovske carine oko moguće zaštite podataka unutar Carine i primene odgovarajućih zakona i pravnih smernica u cilju regulisanja razmene ličnih podataka u vezi sa kriminalom na nacionalnom i međunarodnom nivou. To bi trebalo da obuhvati procenu mehanizama za zaštitu podataka i zakonskih odredaba potrebnih za razmenu podataka pod regionalnim i međunarodnim sporazumima o saradnji.

Saradnja

Saradnja između agencija na Kosovu i međunarodna saradnja su posebno važne za borbu protiv ozbiljnog (prekograničnog) i organizovanog kriminala. Od EULEX-ovih savetnika i posmatrača je zatraženo da identifikuju trenutno stanje u Kosovskoj carini po pitanju mera koordinacije i saradnje, struktura i planova, uključujući sporazume sa regionalnim institucijama i institucijama zemalja članica EU.

Preliminarna procena zaključuje da postoji malo saradnje oko organizovanog kriminala sa drugim agencijama za sprovođenje zakona, takođe, zato što Kosovska carina ima malo ovlašćenja po tom pitanju. Javni tužioci, kao i Kosovska policija izgleda da do neke mere malo ili uopšte ne veruju u ulogu ili sposobnost Carine, i daju malo ili nimalo podrške ili ovlašćenja za istraživanje/krivično gonjenje slučajeva organizovanog kriminala. Ne održavaju se redovni sastanci, ali se zato organizuju po potrebi; broj zajedničkih ili sinhronizovanih operacija je mali; izgleda da je komunikacija i razmena svakodnevnih informacija na lokalnom nivou (granični prelazi) ograničena. Iako službenici na graničnim prelazima dosledno smatraju da je saradnja između Granične policije i Carine dobra i efikasna, što je ponekad potvrđeno i od strane EULEX-ovih posmatrača, utisak koji postoji je da i dalje ima nedostataka u nivoima saradnje. Međutim, Posmatrači su takođe zapazili da Kosovska carina i Granična policija nastoje da unaprede saradnju zahvaljujući novom konceptu i strategiji IUG, uključujući metodu „jedna stanica – jedan pretres“ za unapređenje kontrole na granici.

Da bi se razbili kapaciteti u okviru Kosovske carine, Uprava za pravne poslove planira da stvori dodanu jedinicu posebno za vezu i saradnju sa javnim tužiocima, i za obezbeđivanje pravnog saveta u okviru Carine po pitanju pred-istražnih postupaka.

Saradnja sa javnim tužiocima je ocenjena kao ključna da bi Kosovska carina ostvarila bilo kakav uspeh u borbi protiv organizovanog kriminala na Kosovu. Javni tužioci se moraju ubediti u to da Carina ima sposobnost da istražuje organizovani kriminal, i da sa druge strane Kosovska carina mora da obezbedi da se sve aktivnosti na sprovođenju i istrazi vrše dosledno i u skladu sa zakonom.

PREPORUKA EULEX-a – CC/8/2009

Upućena: Upravi za sprovođenje zakona, Upravi za pravne poslove

Podučavati i savetovati Upravu za pravne poslove i Upravu za sprovođenje zakona pri Kosovskoj carini oko pojačane saradnje sa drugim agencijama za sprovođenje zakona, a posebno sa javnim tužiocima. To bi trebalo da obuhvati unapređenje sposobnosti Carine da istražuje ozbiljni kriminal u skladu sa zakonskim odredbama, kao i koordinaciju aktivnosti u okviru Strategije integrisanog upravljanja granicom.

Kosovska Vlada je maja 2009. god. usvojila „Nacionalnu strategiju o integrisanom upravljanju granicom“, posebno uključujući Graničnu policiju, Carinu i Veterinarsku i prehrambenu agenciju. Ona ne pokriva samo saradnju u okviru agencije, već određuje – osim prethodnog sporazuma ili Memoranduma o razumevanju – osnove za saradnju među agencijama. Uprava za prihode se aktivno angažovala u pripremnom radu, a generalni direktor Kosovske carine će biti član Izvršnog odbora koordinacione strukture koja će, između ostalog, biti odgovorna za saradnju sa svim državnim upravama i regionalnim telima. Strategiju prati akcioni plan koji pokriva pravni okvir, organizaciju i upravljanje, procedure, ljudske resurse i obuku, komunikaciju, informacionu tehnologiju i infrastrukturu i opremu, koji bi trebalo da bolje definiše ciljeve i postavljene prioritete za svakog aktera.

Ovo bi posebno između Policije i Carine moglo znatno da ojača saradnju na graničnim prelazima. Povrh svega, trebalo bi da kroz unapređenu saradnju i razmenu informacija, omogući bolje ciljane i selektivne kontrole. Zaista postoji nada da će strategija IUG jasno definisati mehanizme kontrole i odgovornosti, i pojačati kontrole na graničnim prelazima u cilju stvaranja efikasne zaštite društva, i sprečavanja i otkrivanja prekograničnog kriminala.

Što se tiče međunarodnih sporazuma, Kosovska carina trenutno još uvek ima Memorandum o razumevanju zaključen od strane UNMIK-a sa carinskim upravama BJRM, Crne Gore, Albanije i Poreskom upravom Srbije. Namera je da se preispitaju postojeći sporazumi i zakluče sporazumi o saradnji i uzajamnoj pomoći sa drugim službama/agencijama za sprovođenje zakona iz zemalja članica EU.

PREPORUKA EULEX-a – CC/9/2009

Upućena: generalnom direktoru, Upravi za prihode

Podučavati i savetovati Kosovsku carinu oko primene Akcionog plana za integrisano upravljanje granicom, a posebno oko mera koje su odgovornost Carine. To bi trebalo da posebno obuhvati unapređenje infrastrukture i opreme u carinskim stanicama.

Gore navedena Nacionalna strategija o integrisanom upravljanju granicom – u skladu sa Smernicama Evropske komisije za integrisano upravljanje granicom u zapadnom Balkanu – očigledno pokriva saradnju širom granica, uključujući razvoj zajedničkih planova za vanredne situacije i zajedničke stalne operativne procedure, koje su posebno važne u pogledu borbe protiv prekograničnog i organizovanog kriminala.

Važno je pomenuti to da su druge zemlje (BJRM, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija), koje su imale koristi od projekta tehničke pomoći finansiran od EK u pogledu carine i poreza (TACTA), usvojile Zakonik o carini Zajednice takođe, što povećava mogućnosti za neometanu međunarodnu saradnju.

Prednosti i mane

Što se tiče različitih aspekata održivosti, prednosti i mane Kosovske carine mogu se ukratko predstaviti ovako:

Prednosti

- Ljudski resursi su dobri, sa povremenim manjkom od najviše 5% od dozvoljenog broja zaposlenih, i sa samo malo znakova demotivacije.
- Mogućnosti obuke postoje, organizuju se jednom godišnje i pokrivaju uvodnu, naprednu stručnu i tehničku obuku.
- Osnovnu obuku za carinu održavaju njeni instruktori, uključujući iskusne (više) službenike.
- Službenici uglavnom smatraju da je obuka korisna i efikasna.
- Generalno, izgleda da svi službenici dobro shvataju svoje dužnosti, a zadaci su dobro objašnjeni; postoji materijal za upućivanje službenika.
- Postoji sistem za ocenu učinka i izgleda da službenici carine smatraju da je on pravičan.
- Operativni planovi postoje za svaku upravu i čine osnovu za interno podnošenje izveštaja.
- Pregled i kontrola vozila i robe zasnivaju se na analizi rizika koja proizilazi iz Sistema upravljanja tržišnim informacijama (TIMS) koji obuhvata modul rizika.
- Postoji spremnost među višim rukovodstvom da se osmisle strategije i razviju operativne aktivnosti rukovođene obaveštajnim radom za borbu protiv ozbiljnog/organizovanog kriminala.
- Uprava za pravne poslove biće ojačana u pogledu bolje saradnje sa drugim agencijama za sprovođenje zakona, a posebno sa javnim tužiocima.
- Vladina strategija za integrisano upravljanje granicom je usvojena; Kosovska carina je aktivno pomogla njenu pripremu.
- Memorandum o razumevanju sa većinom susednih zemalja postoji i postoji namera da se on revidira u izvršavanju novog Zakonika o carini i akcizi.

Mane

- Evidentirani su prigovori zbog manjka zaposlenih na graničnim prelazima, međutim, izgleda da u okviru Carine ne postoji dostupna procena.
- Plan obuke nije dovoljno obiman u više specijalizovanih oblasti sprovođenja zakona i sprečavanja (u smislu borbe protiv organizovanog kriminala), a nedostaju i specijalizovani instruktori.
- Novi i skoro rotirani službenici nisu dovoljno obavješteni ili obučeni kada dođu na novo radno mesto.
- U praksi ima malo načina ili mogućnosti za službenike da privuku pažnju na sebe ili izraze svoju želju za obukom.
- Postoji mogući rizik da je procena i ocena učinka svedena na čistu godišnju formalnost.
- Ne postoji integrisan sistem upravljanja ljudskim resursima koji obuhvata obuku i usavršavanje.
- Stanje opreme na graničnim prelazima različito je; u nekoliko slučajeva prostorije za pretres u stanicama nisu u zadovoljavajućem stanju za odgovarajući carinski pregled i inspekciju.
- Ako operativne planove formalno mora da odobri ministar ekonomije i finansija, postoji rizik od političkog uplitanja.
- Operativni planovi uprave izgleda da se sastoje od rutinskih zadataka i ne postoji konsolidovani operativni plan za Kosovsku carinu u celini, koji bi uspostavio jasne ciljeve koje organizacija treba da ostvari.
- Malo ima upućivanja na organizovani kriminal u operativnim planovima.
- TIMS nije opremljen za generisanje informacija o ozbiljnom kriminalu i ne postoji posebna baza podataka koja je prilagođena posebnim obavještajnim potrebama.
- Razmena interne komunikacije i obavještajnih podataka između Uprave za sprovođenje zakona i Uprave za prihode je ograničena.
- Zakoni o carini ne pokrivaju adekvatno ili ne regulišu adekvatno prikupljanje, evidentiranje i otkrivanje ličnih podataka u vezi sa kriminalom.
- Saradnja sa drugim agencijama za sprovođenje zakona je generalno ograničena, iako je na lokalnom nivou primećena bolja saradnja.
- Razmena informacija između Kosovske carine i Kosovske (granične) policije nije dovoljna.
- Iako regionalna saradnja formalno postoji, razmena se uglavnom odvija u vidu razmene informacija sa samo zvaničnim karakterom.

Zaključci

Službenici carine izgleda da su dobro upoznati sa svojim dužnostima, dobro obučeni i redovno im se ocenjuje učinak. Međutim, u smislu budućih izazova za Kosovsku carinu, možda će biti potrebna specijalna obuka u oblasti sprovođenja zakona.

Upravljanje ljudskim resursima i obukom izgleda da nije u skladu sa Planovima EU za carinu.

Infrastruktura i oprema se moraju unaprediti na nekoliko lokacija, posebno u smislu Strategije kosovske Vlade za integrisano upravljanje granicom.

Iako je Kosovska carina spremna da osmisli strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, to se još ne vidi u operativnim planovima. Kosovska carina će morati da prati vladinu strategiju i akcioni plan za borbu protiv organizovanog kriminala (u pripremi). Funkcije u vezi sa ozbiljnim kriminalom se moraju dodatno razviti u skladu sa vladinom strategijom, koja bi mogla da obuhvati baze podataka prilagođene obaveštajnim potrebama i aktivnoj razmeni informacija u okviru Kosovske carine i sa drugim agencijama za sprovođenje zakona, posebno sa Graničnom policijom.

Nedavno usvojena Strategija kosovske Vlade za integrisano upravljanje granicom otvara mogućnost unapređenja saradnje sa Graničnom policijom, uključujući granične prelaze.

SLOBODA OD POLITIČKOG MEŠANJA

Kao institucija vladavine prava, Kosovska carina se mora pridržavati zakona i služiti zajednici na način koji je politički neutralan. Iako će vršiti svoje funkcije u skladu sa vladinom politikom, istovremeno mora biti slobodna od politički motivisanog uticaja u svojim odlukama. Političko mešanje je moguće na više načina, npr: kroz manipulisanje operativnim odlukama ili mešanjem u izbor službenika i odluke o unapređenju. Dvostruko rukovođenje carinskim službenicima za privremeno raspoređivanje bi trebalo pažljivo nadgledati.

Ni savetnici ni posmatrači EULEX-a nisu prijavili slučajeve (stranačkog) političkog mešanja u odluke glavnog štaba Kosovske carine (npr: u vezi sa prihodima, sprovođenjem, finansijama, budžetom, nabavkom ili ljudskim resursima) ili u odluke službenika na graničnim prelazima. Treba priznati da će međutim, biti veoma teško otkriti i zapaziti ovakvu vrstu mešanja. Neki posmatrači mobilnog tima su pristupili toj temi i kažu da su službenici Carine veoma oprezni ili nerado prijavljuju političko (ili bilo kakvo) mešanje na graničnim prelazima, zbog straha od mogućih posledica jer su veoma podložni zastrašivanju, direktno od političara ili kroz rukovodstvo.

Savetnici i posmatrači su dobili zadatak da ocene da li se službenici Kosovske carine biraju i imenuju u skladu sa važećim zakonom i dobrom praksom uspostavljenom za kosovsku javnu službu, i da se samim tim upošljavaju i unapređuju na osnovu zasluga, i bez političkog mešanja. Od kako je UNMIK-ova Carinska služba preobražena u Kosovsku carinu, samo jedan postupak zapošljavanja carinskih službenika je sproveden.

Sve upućuje na to da je proces izbora pravičan i transparentan kada se radi o identifikovanju odgovarajućih kandidata. EULEX-ovi savetnici na nivou glavnog štaba Carine, kroz razgovore na nivou višeg rukovodstva, potvrđuju da postoji dobar nivo poštovanja zakona, politike i procedura.

Ne postoji direktno zapošljavanje u Upravi za sprovođenje zakona, ali se konkursi za istragu, obaveštajni rad, borbu protiv krijumčarenja i analizu rizika oglašavaju interno u Kosovskoj carini. Kandidati bi samim tim bili oni koji su već služili u drugim Upravama – sa pretpostavkom da većina njih dolazi iz Uprave za prihode – i oni se biraju kroz procese obuke i ocene učinka, biraju se ranije i sa njima održava razgovor nezavisno veće (koje čine predstavnici Sektora za ljudske resurse i treća uprava – uglavnom Uprava za prihode). Ovo izgleda da ukazuje na to da se i za interne konkurse i unapređenja, službenici biraju na osnovu profesionalnog iskustva, sposobnosti i kvaliteta.

EULEX-ovi posmatrači su izvestili o tome da je na nivou carinske stanice takođe, postupak izbora i unapređivanja primljen kao pravičan i transparentan.

Pošto u poslednjih šest meseci nisu otvarana radna mesta za više službenike za operacije niti su objavljivani konkursi, poštovanje zakona i procedura (i odsustvo političkog mešanja) u postupku imenovanja i izbora na pozicije višeg nivoa u Kosovskoj carini, nije moglo biti provereno. Ministarstvo ekonomije i finansija nema ni odeljenje ni jedinicu koncentrisanu na pitanja u vezi sa carinom, niti nekog službenika specijalizovanog za pitanja u vezi sa carinom, iako postoje planovi da se imenuje službenik za odnose sa Kosovskom carinom.

Ima prostora za intenzivnije aktivnosti NPS po ovom pitanju pošto će službenici Kosovske carine kroz ove zadatke zaobići lanac komande i organizacionu strukturu. Preuzimanjem uloge stvaranja politike prema prioritetima ministra, oni mogu postati podložni političkom uticaju baveći se pravnim poslovima.

Ukazano je na zabrinutost u pogledu novih članova Nezavisnog odbora za reviziju koje treba da imenuje Vlada. Proces imenovanja bi trebalo da isključi političko mešanje i bude zasnovan na profesionalnom iskustvu kandidata, tj. obimnom iskustvu u pogledu carine i poreskih pitanja, uključujući dobro poznavanje carinskih propisa i procedura. EULEX i drugi međunarodni akteri bi trebalo da obrate posebnu pažnju na funkcionisanje ovog Odbora.

Zaključci

Kroz nadgledanje koje vrše savetnici i posmatrači, iako u ograničenoj meri, uočeno je da su izbor i unapređivanje službenika Carine transparentni, pravični i da se sprovode uz poštovanje procedura, bez političkog mešanja.

Nije evidentiran nikakav slučaj (stranačkog) političkog mešanja u odluke glavnog štaba Kosovske carine ili službenika na graničnim prelazima.

Međutim, ukazano je na podložnost mogućem mešanju, npr: službenicima Carine se dodeljuju zadaci u Ministarstvu ekonomije i finansija, i preko sastava Nezavisnog odbora za reviziju.

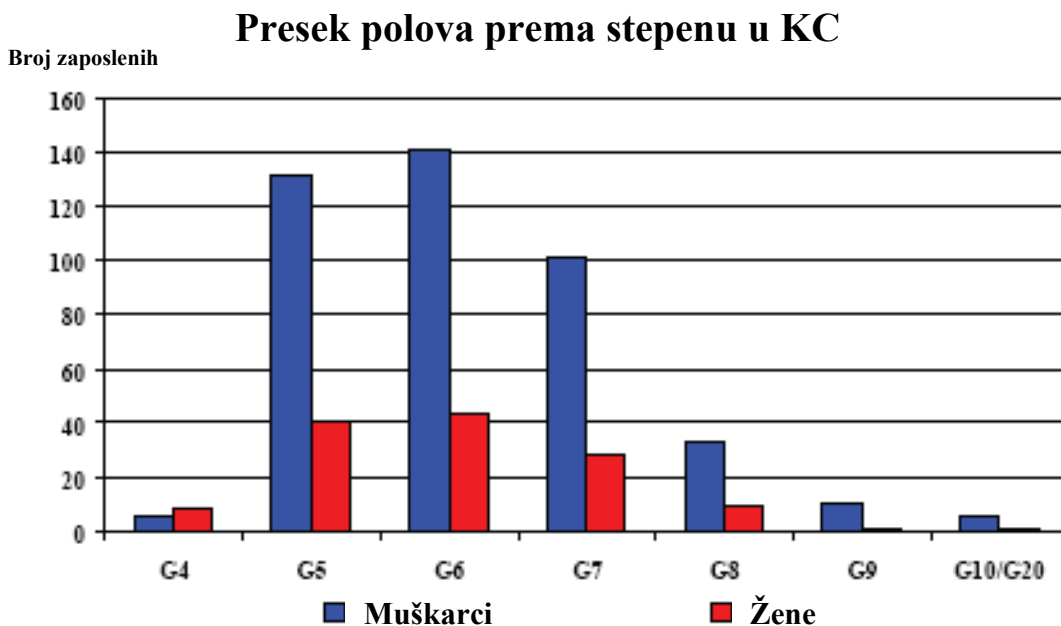
MULTIETNIČNOST/LJUDSKA PRAVA/POL

Dok je multietničnost institucija vladavine prava opšti cilj Misije EULEX-a što je primetno u njenom mandatu, poštovanje međunarodnih standarda u pogledu ljudskih prava i ravnopravnosti polova pripada isključivo njenim strateškim ciljevima. Savetnici i posmatrači su stoga dobili zadatak da izvrše inicijalnu procenu toga da li se u operacijama poštuju ljudska prava i da li se one vrše na način koji nije diskriminacioni (kako to predviđa kodeks ponašanja), i do kog nivoa su manjinske zajednice i žene predstavljeni u Kosovskoj carini.

Kosovska carina već ima Kodeks ponašanja koji je zasnovan na preporukama Svetske carinske organizacije u Revidiranoj deklaraciji iz Aruše 2003, vezano za integritet carine, a on odražava etičke standarde i poštovanje ljudskih prava. Organizacija priprema novi kodeks ponašanja, koji će imati bar isti standard. Postoji nekoliko mehanizama za obezbeđivanje poštovanja Kodeksa ponašanja, npr: svi službenici dobijaju primerak Kodeksa, postoji nadgledanje koje vrše neposredni rukovodioci, postoji mogućnost podnošenja žalbe u slučaju kršenja Kodeksa (uključujući zapečaćene kutije u kancelarijama carine). Službenici Carine na graničnim prelazima moraju da deluju u skladu sa važećim zakonima, posebno za vreme vršenja kontrole; ukoliko je potrebno da se neko lice temeljno ispita, npr: „bezbednosna kontrola“ i „lična kontrola“, potrebno je da kontrolu vrši lice koje je istog pola kao i lice koje se kontroliše. U slučaju „telesnog pretresa“, to mora vršiti ovlašćeno lice (doktor). Međutim, u praksi, obaveze i prava carinskih službenika nisu uvek jasni: neki izveštaji posmatrača ukazuju na to da na graničnim prelazima nisu uvek upoznati sa ili nemaju standardne operativne procedure ili uputstva.

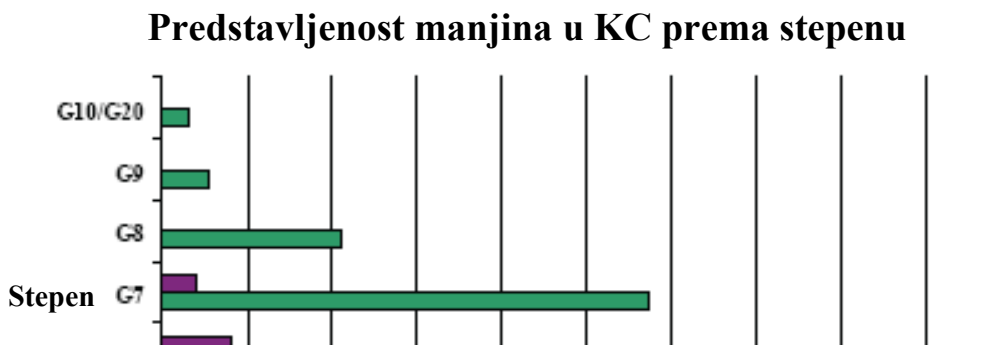
Što se tiče etničke i polne raznovrsnosti u Kosovskoj carini, trenutno ne postoje posebne kampanje (medijske) da bi se privukli kandidati ženskog pola ili iz manjinskih zajednica, niti da se posebno promoviše Kosovska carina kao poslodavac koji poštuje ravnotežu polova i

multietničnost. Iako se ne preduzimaju nikakve eksplicitne (proaktivne) mere, konkursi jasno ukazuju na to da su žene i pripadnici manjinskih zajednica podstaknuti da se prijave.



Do sredine maja, u Kosovskoj carini je bila zaposlena 131 žena i 426 muškaraca, što čini 23,5% žena u službi. Osim carinskih službenika sa najnižim stepenom (G4), ukupno njih 13, žene nisu predstavljene u dovoljnom broju na svim nivoima. Ima samo jedne direktorice od 6 pozicija na nivou višeg rukovodstva (G20 – generalni direktor i G10 – direktori); Na nivou srednjeg rukovodstva nalazi se jedna žena koja je šefica odeljenja (G9), među 10 takvih pozicija i ima 9 žena koje su šefice jedinica (G8), među 33 takve pozicije (21%, iako su svi šefovi operativnih stanica sa stepenom G8 muškarci). Žene zauzimaju stabilnih 21% - 23% zaposlenih na nivoima vođa smena (G7), viših carinskih službenika (G6) i carinskih službenika (G5).

Uprava za prihode je odgovorna za operativne granične i stanice u unutrašnjosti, i samim tim ima najmanje carinskih službenika; iako druga po veličini uprava osoblje nalazi/upošljava interno (Uprava za sprovođenje zakona), većina novih službenika bi morali da počnu u Upravi za prihode. Jedan od razloga zbog neravnoteže polova mogli bi biti teški uslovi rada u stanicama, što utiče na prijavljivanje žena.



Ukupan broj zaposlenih u Carini iznosio je 555 marta 2009. godine, sa sledećim etničkim sastavom: 490 Albanaca (88,3%), 31 Srbin (5,6%), 14 Bošnjaka (2,5%), 14 Turaka (2,5%), 3 Goranca (0,5%) i 3 ostalih (RAE, 0,5%). Nijedna od manjinskih etničkih grupa ne zauzima veće pozicije od vođe smene (G7) i samim tim one ne zauzimaju više ili srednje rukovodeće pozicije, uključujući pozicije šefova (operativnih) carinskih stanica.

Prema godišnjem izveštaju Kosovske carine za 2008. godinu, 46 kosovskih Srba je napustilo službu ali je primljeno 16 novih službenika iz zajednice kosovskih Srba. Neravnoteža na višim pozicijama bi mogla da se pripise ovim promenama, pošto su iskusni službenici otišli dok su novi primljeni na nižim pozicijama. Izgleda da nema znakova da su manjinske zajednice isključene ili sprečene od unapređivanja, niti je primećena pozitivna diskriminacija.

Zaključci

Kosovska carina ima Kodeks ponašanja koji odražava etičke standarde i poštovanje ljudskih prava, i poseduje mehanizme za obezbeđivanje poštovanja Kodeksa; međutim, operativne procedure izgleda da nisu uvek dobro primenjivane ili shvaćene. Žene kandidati i kandidati iz manjinskih zajednica se – kako se može videti u konkursima – podstaknuti da se prijave. Oko 12% službenika pripada etnički manjinskim zajednicama, ali oni ne zauzimaju rukovodeće funkcije. Službenice čine 23,5% ukupnog kadra u Carini, ali ih generalno nema u dovoljnom broju na rukovodećim pozicijama.

PREPORUKA EULEX-a – CC/10/2009

Upućena: Generalnom direktoru

Podučavati i savetovati generalnog direktora Kosovske carine oko politike u cilju povećanja predstavljenosti etničkih manjinskih zajednica na nivou rukovodstva i u cilju obezbeđivanja ravnopravne predstavljenosti polova na rukovodećim pozicijama. To bi moglo da obuhvati napore za povećanje broja zaposlenih iz manjinskih zajednica i ženskog pola, i za unapređivanje njihove karijere.

CIVILNO DRUŠTVO

METODOLOGIJA

Sledeći odeljak govori o trenutnom viđenju koje ima lokalno civilno društvo po pitanju ciljeva Misije EULEX-a. Razlog za uspostavljanje kontakata i analiziranje lokalnog civilnog društva jasno je naveden u Programskom pristupu EULEX-a, koji namerava da ojača lokalno vlasništvo nad procesima povećavanjem lokalnog liderstva i širokim učešćem civilnog društva.

U okviru ovoga, Misija je od januara 2009. god. sprovela više aktivnosti u cilju informisanja relevantnih aktera i lokalnog civilnog društva o svojoj ulozi, i istovremenog nastavljanja ranijih uspeha EUPT-a za određivanje potencijalnih partnera za buduće aktivnosti.

Vredi ukratko navesti sve mere do sada sprovedene, u cilju predstavljanja metodologije u kontekstu sledećih paragrafa. Dole navedena opažanja ne proizilaze iz EULEX-ovog Informativnog sistema, za razliku od ostatka ovog izveštaja. Drugim rečima, ona nisu izvedena na osnovu informacija dobijenih od EULEX-ovih posmatrača iz tri komponente, već na osnovu više neposrednih izvora koji će biti detaljno opisani u daljem tekstu.

U proteklih šest meseci rada, uloženi su napori u ispunjavanju četiri glavna cilja:

1. Izrađeni su informativni paketi o mandatu Misije EULEX-a, ciljevi i aktivnosti nadgledanja, koji su prosleđeni GO/NVO-ima aktivnim na polju vladavine prava.
2. GO/NVO-i koji su relevantni za EULEX-ove aktivnosti nadgledanja su adekvatno određeni.
3. Razvijeni su modaliteti za redovno obrađivanje informacija dobijenih od GO/NVO-a.
4. Stabilan dijalog između EULEX-a i GO/NVO-a je sinhronizovan programskim ciklusom aktivnosti nadgledanja.

Za ove stvari bilo je potrebno sprovesti više aktivnosti u datom periodu, što je omogućilo prikupljanje podataka i izvlačenja zaključaka predstavljenih u ovom izveštaju. Programska kancelarija EULEX-a je do sada uspela da:

- isporuči 60 informativnih paketa o EULEX ciljevima i aktivnostima nadgledanja,
- uspostavi bazu podataka sa preporukama 63 GO/NVO relevantnih po ciljeve EULEX-a-
- održi 18 sastanaka sa kolegama iz građanskog društva,
- učestvuje na 4 sastanka na kojima je ostvaren kontakt sa zajednicom kosovskih Srba,

- prisustvuje trodnevnoj radionici sa 23 člana organizacija civilnog društva iz redova Srba i kosovskih Srba,
- organizuje uvodnu radionicu kojoj je prisustvovalo 39 GO/NVO-a.
- prikupi 21 izveštaj o pitanjima u vezi sa vladavinom prava koje su sačinili lokalni GO/NVO-i između 2007. i 2009. god.
- prikupi 6 popunjenih formulara o proceni vezano za Programski pristup EULEX-a od strane lokalnih GO/NVO.

Sve mere su sprovedene da bi se ostvario dvostruki cilj: da se civilno društvo informiše o ulozi EULEX-a i o ulozi njegovih aktivnosti nadgledanja, podučavanja i savetovanja; i da prikupi informacije za potencijalna partnerstva sa lokalnim civilnim društvom. Štaviše, Misija je stvorila jasnu sliku civilnog društva na Kosovu u pogledu pitanja koja se tiču vladavine prava i uspostavila je korisne kontakte sa nevladinim organizacijama koje se bave istragom i nadgledanjem javnih institucija.

Izveštaj će teći u formatu koji se koristi za odeljke koji upućuju na tri komponente EULEX-a: njegov cilj je da naglasi komentare dobijene od civilnog društva u vezi sa ciljevima Misije. Iz razloga koji su u vezi sa karakterom civilnog društva na Kosovu, neki odeljci su bogatiji od drugih, dok su neki inkorporisani sa drugim ili usklađeni u skladu sa tim. Korisno je stoga predstaviti jasnu sliku civilnog društva na Kosovu pre predstavljanja opažanja u vezi sa interesom EULEX-a.

CIVILNO DRUŠTVO NA KOSOVU

Na Kosovu postoji neverovatno veliki broj nevladinih organizacija: u registru Ministarstva javnih službi (MJS) evidentirano su 4952 organizacije do kraja januara 2009. godine, sa prosečno 20 novih prijava svake sedmice. Ove brojke se ne mogu uporediti u mnogim zemljama EU i potrebne su informacije unapred da bi se shvatile na pravi način.

Pre svega, uslovi za registrovanje organizacije u Odeljenju za registraciju i vezu sa GO/NVO-ima pri MJS su veoma osnovni a prijave se retko odbijaju. Zakon o slobodi udruživanja u nevladine organizacije iz 2009. godine (članovi 61-2-3) predviđa da lokalni kandidati moraju da podnesu „detalje o osnivanju“ koji sadrže naziv i adresu organizacije i njenih osnivača, zajedno sa statutom koji navodi ciljeve i interne procedure; ovo ne obeshrabljuje građane da se konstituišu u nevladine organizacije i ostvare upis u registar, koji takođe obuhvata „sve NVO-e registrovane prema Uredbi UNMIK-a 1999/22“ (ibidem, član 26).

Kao drugo, podstrek za osnivanje GO/NVO-a daje se statusom javnog korisnika koji se daje organizacijama koje pružaju humanitarnu pomoć. Organizacije koje uživaju takav status oslobođene su svih fiskalnih poreza osim naplata za opštinske javne usluge; trenutna postavka Odeljenja za registraciju i vezu sa GO/NVO-ima, koje ima 11 zaposlenih (od kojih polovina radi na finansijskoj analizi) možda neće biti dovoljna za proveru svih registrovanih GO/NVO-a i otkrivanje moguće zloupotrebe statusa javnog korisnika. Direktor Odeljenja je izjavio EULEX-ovim predstavnicima da njegov tim može da prati samo GO/NVO-e sa relativnim budžetom (iznad 100.000 evra za međunarodne, 50.000 za domaće).

Još jedan razlog za veliki broj registrovanih GO/NVO-a u vezi je sa postojećim zakonodavnim okvirom koji reguliše civilno društvo na Kosovu: svaka korporativna inicijativa koja nije obuhvaćena javnim ili privatnim sektorom prihvata se kao NVO; registar MJS samim tim prihvata udruženja kao što su sportski klubovi (otprilike 350) ili kulturna društva.

Izveštaj Kosovskog centra za obuku u polju zastupanja i resursa (ATRC) iz 2008. god. procenjuje da aktivnih GO/NVO-a ima otprilike 500. Zavisnost od strane pomoći (izvor prihoda koji je beležio stabilan pad proteklih godina) i slabi organizacioni kapaciteti su uzrok neaktivnosti mnogih GO/NVO-a.

Finansijska održivost je posebno važno pitanje za mnoge organizacije, delimično zato što mnogi GO/NVO-i još nisu uspešno prikupili dovoljno poklonika kako je konstatovano u Indeksu održivosti NVO-a iz 2007. USAID-a. Veza između civilnog društva i šireg javnog mnjenja je složena i pod uticajem je različitih mišljenja građana. Dok neki GO/NVO-i (posebno oni koji se bave aktivnostima kontrolora i borbe protiv korupcije) dobijaju puno pažnje u medijima i uživaju generalno pozitivnu reputaciju, transparentnost i odgovornost lokalnog civilnog društva nisu uvek primljeni kao nesporne vrednosti.

Neki od sagovornika koji su kontaktirani za ovaj izveštaj priznaju da postoji znatan broj GO/NVO-a koji rade prema spoljnim agendama (pod uticajem političkih ili međunarodnih faktora) a ne prema objektivnoj proceni potreba njihove zajednice. Još jedan razlog zašto je civilno društvo na Kosovu malo bitno jeste njegova podela i posledičan nedostatak „ekonomskog merila“: GO/NVO-i stvoreni kao spin-of krupnijih organizacija i sa malim članstvom su brojni a njihova efikasnost je pod znakom pitanja. Postojeći trend uspostavljanja mreža GO/NVO-a i platforma je rešenje za ovaj problem i negovaće se u budućnosti na primer sklapanjem partnerstva sa platformama GO/NVO-a a ne sa individualnim organizacijama.

Međuetnički odnosi unutar civilnog društva beleže neke pozitivne rezultate prema navodima Ministarstva javnih službi, koji govore o 185 registrovanih GO/NVO-a sa multietničkim članstvom i 546 GO/NVO-a pripisanih zajednici kosovskih Srba (uključujući neke uspostavljene u severnim sredinama Kosova). Međutim, veza između etničkih grupa kroz civilno društvo ostaje sporadična; u Izveštaju o napretku na Kosovu iz 2008 EU navodi se da su „organizacije civilnog društva uglavnom etnički isključive i još uvek skoro da ne postoji saradnja između etničkih podeljenih GO/NVO-a na Kosovu“.

Odnosi između javnih institucija i civilnog društva oko pitanja koja su važna za mandat EULEX-a, opisani su u narednim paragrafima; opšte govoreći, obe strane su uložile napore da efikasno prilagode politiku, iako ishode nije uvek lako oceniti. Proteklih meseci, nivo saradnje je obeležen u dva događaja suprotnog karaktera: prvi se sastoji od usvajanja gore pomenutog Zakona o slobodi udruživanja u GO/NVO-e (br. 03/L-134) koji zamenjuje prethodnu Uredbu UNMIK-a 1999/22. Zakon se može smatrati rezultatom angažovanja GO/NVO-a u procesu diskusija, koje su dovele do promena u predloženom nacrtu zakona, kao što je uklanjanje odredaba koje Odeljenju za registraciju i vezu sa NVO-ima pri MJS daje ovlašćenja da nadgleda aktivnosti NVO-a. Slične konsultacije su postojale i u drugim slučajevima, na primer kod potpisivanja Memoranduma o saradnji 2008. god. između Vlade i CiviKos-a – platforme koja okuplja preko 200 lokalnih GO/NVO-a – čiji je cilj strukturiranje stalnog dijaloga oko pitanja u vezi sa stvaranjem politike.

Sa druge strane, suprotnosti između Vlade i eksponenta četiri organizacije (Qohu, Fol “08, INPO i KDI) nastale su krajem februara 2009. god. kada su ove organizacije (članice radnih grupa za izradu Akcionog plana) smatrale da Akcioni plan za borbu protiv korupcije koji je bio na razmatranju u Skupštini Kosova sadrži puno mana i da nije adekvatan za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Do danas, vlada nije prosledila modifikovanu verziju Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije kosovskoj Skupštini, i nije sigurno da će se preporuke pomenutih NVO-a uzeti u obzir nakon njegovog usvajanja. Još jedna stvar je da Zakon o borbi protiv korupcije još nije usvojen u kosovskoj Skupštini u prvom razmatranju 10. jula 2009. god. Borba protiv korupcije je glavni prioritet za sve organizacije konsultovane za vreme izrade ovog izveštaja, i ostaje deo čestih sporova između kosovskog društva i lokalnih organa vlasti.

Konačna konstatacija o tome kako definisati kontekst u vezi sa civilnim društvom gde je potrebno da EULEX funkcioniše, odnosi se na percepciju koju je civilno društvo stvorilo o Misiji u proteklih šest meseci. Sledeće primedbe su zabeležene na skoro svim do sada održanim sastancima:

a) Diskontinuitet između UNMIK-a i EULEX-a: GO/NVO-i su generalno upoznati sa razlikama između mandata UNMIK-a i EULEX-a i slažu se sa željom Misije da tesno sarađuje sa njima.

b) Prioritet: borba protiv korupcije i organizovanog kriminala: skoro svi sagovornici – posebno u albanskom kontekstu – su ukazivali na borbu protiv korupcije kao prvi prioritet EULEX-a. Više GO/NVO-a je počelo da preispituje lokalne organe vlasti oko visokog nivoa korupcije ali se situacija i dalje smatra daleko od prihvatljive. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala je izgleda važnija od bavljenja ratnim zločinima ili međuetničkim pomirenjem.

Većina konsultovanih GO/NVO-a prihvatila je hitnu potrebu za misijom vladavine prava na Kosovu, i smatra da je prisustvo EULEX-a neophodno. Civilno društvo na Kosovu je veoma zainteresovano za nadgledanje javnih organa, i ima prioritete koji su slični onima navedenim u članu 2 Zajedničke akcije Evropskog saveta 2008/124/CFSP. Međutim, lokalni GO/NVO-i preferiraju stvari koje su u domenu zadataka dodeljenih EULEX-u; važno je ukazati na sve te stvari da bi se detektovalo koje će oblasti verovatno generisati unosnu saradnju između službenika EULEX-ovog NPS i kosovskih nevladinih organizacija.

ODRŽIVOST

Održivost relativno mladih javnih institucija poput kosovskog pravosuđa, policije i carine je koncept na koji se različito gleda. Neposredna veza bi nas dovela do finansijskih osnova ovih javnih organa, zajedno sa procenom njihovog kapaciteta da dostupne resurse iskoriste za ostvarivanje željenih rezultata. Civilno društvo na Kosovu sastoji se od još uvek relativno ograničenog broja ekspertske grupe sposobnih da vrše temeljna tehnička istraživanja u gore navedenom polju; bez obzira na to, rastući analitički kapacitet nekih nevladinih organizacija daje osnova za analizu i izveštaje (posebno u oblastima pravosuđa i policije) koji nude zanimljive sugestije za efikasnije upravljanje organima nadležnim za vladavinu prava.

Stalne primedbe oko održivosti javnih institucija, među kojima su i tri sa kojima se slaže i EULEX, odnose se na plate: Institut za napredne studije (GAP) povlači paralelu između dve nedavno donete odluke od strane vlade koje se sprovode od 1. januara 2009. godine: mesečno povećanje plata javnih službenika za 10%, kao i penzija i socijalne pomoći za 5 evra. Uticaj ove odluke na socijalnu stabilnost Kosova tek će se videti, iako se smatra da su plate javnih zvaničnika a posebno sudija i tužilaca, glavna stavka za efikasnost sistema vladavine prava na Kosovu. FIQ – Forum za građanske inicijative navodi da „niske plate za sudije bi takođe, mogle da odvrte ljude od prihvatanja takvog zanimanja. Niske plate koje imaju sudije se smatraju jednim od glavnih pokretača korupcije u pravosuđu i zajedno sa velikim brojem predmeta, česti su slučajevi gde ljudi plaćaju da bi njihovi predmeti bili rešeni što pre“. Bolje plate međunarodnih sudija podstiču debate među civilnim društvom gde neki akteri veruju da to sprečava korupciju i da je samim tim

pozitivno, a drugi tvrde da je razlika u plati još jedan primer duplih standarda. Prema FIQ-u, nivo lične zaštite „međunarodnih sudija koji imaju telohranitelje“ primljen je kao nešto što „smanjuje korupciju i pokazuje koliko se domaće sudije mogu osećati nesigurno u svakodnevnom radu“.

Održivost institucija za vladavinu prava na Kosovu zavisi i od sposobnosti GO/NVO-a da nadgledaju njihov rad. U tom smislu, veći je broj analiza i istraživanja, i povećana je svest civilnog društva o njegovoj ulozi u unapređivanju javnih službi. Poteškoće oko ostvarivanja kontakta sa kosovskim javnim organima – kao i nedostaci zbog manjka transparentnosti – predstavljene su u poglavlju o odgovornosti; ovaj paragraf poklanja pažnju kapacitetima GO/NVO-a za nadgledanje u dva polja koja su ključna za aktivnosti NPS EULEX-a: kazneno-popravna služba i nadgledanje suđenja. Ovo prvo je privuklo punu pažnju civilnog društva, dok poslednje nije bilo od suštinskog interesa za lokalne GO/NVO-e do sada. Analizirajući prednosti i mane rada kosovskih GO/NVO-a na kontroli kroz ova dva konkretna primera, omogućiće bolje shvatanje predmetnih stvari i sugerisati načine za budući zajednički rad EULEX-a i nevladinih organizacija.

Kazneno-popravne službe

Usko povezani sa standardima ljudskih prava, uslovi zatvorenika na Kosovu uskomešali su interese mnogih GO/NVO-a i, u nekim slučajevima, izazvali podelu između organa vlasti i nezavisnih posmatrača.

Izveštaji domaćih GO/NVO-a pokazuju zavidne sposobnosti nadgledanja kazneno-popravnih službi, i po pitanju primenjivane metodologije i po pitanju kvaliteta i kvantiteta prikupljenih podataka. Posete kazneno-popravnim centrima širom Kosova bile su moguće zahvaljujući saradnji sa Kazneno-popravnom službom Kosova (KPSK), što je znak koji obećava da će se predviđene aktivnosti NPS voditi lokalno. Međutim, partnerstvo između organizacija civilnog društva i javnih organa ne bi trebalo da se svede samo na fazu nadgledanja već bi trebalo i da se proširi na realizaciju zajedničkih preporuka.

Tri dokumenta su ocenjena da bi se proverili kapaciteti GO/NVO-a za nadgledanje kazneno-popravnih službi: izveštaj Saveta iz 2009. god. za Zaštitu ljudskih prava i sloboda (CDHRF), i dva istraživanja koja je sproveo Kosovski centar za rehabilitaciju žrtava torture (KRCT), objavljena 2009. godine (vidi detalje u referencama). Obe organizacije su pokazale da su dosledno upoznate sa pravnim karakterom na lokalnom i međunarodnom nivou: posmatrači su strukturisali svoje istraživanje o standardima koji proizilaze iz dokumenata kao što su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR), Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Povelja protiv mučenja i drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg

tretmana ili kažnjavanja (CAT), Uredba UNMIK-a 2004/46 o izvršenju kaznenih sankcija. Ovi dokumenti su detaljno razmotreni i poslužili su kao osnova pomoću koje su procenjeni uslovi; u svim slučajevima, istraživanja su sprovedena širom Kosova sa periodičnim posetama kazneno-popravnim centrima (istraživanja su trajala od šest do devet meseci), održavani su ciljani razgovori i sa zatvorenicima i sa službenicima Kazneno-popravne službe Kosova, a predmetna pitanja su adekvatno kategorizovana i predstavljena u izveštajima.

Opažanja pokrivaju higijenske uslove, pružanje medicinskih usluga, pristup informacijama, obrazovanju, radu i zabavi, kontakte sa spoljnim posetiocima, popunjavanje žalbi; ciljne grupe poput maloletnika, stranaca, zatvorenika u samicama i žene posebno su naglašeni, a na iznenađenje, preporuke su slične: obe organizacije sugerišu organima vlasti da se pozabave preopterećenjem kosovskih zatvora na efikasniji način i da unaprede radne uslove za službenike KPSK; osim toga, spoljni posmatrači žele bolji pristup kazneno-popravnim službama na Kosovu: bez obzira na podršku koju su dali organi vlasti (što su pohvalile obe organizacije), posmatrači iz civilnog društva su priznali da nisu bili u stanju da provere navodno loše ophođenje prema zatvorenicima, zbog čega su prijavljeni samo posredni – brojni – izvori koji govore o zloupotrebama do kojih dolazi u kazneno-popravnim službama.

KRCT navodi da je „zabrinut zbog ozbiljnosti nekih navoda o lošem ophođenju pripadnika KPSK u kazneno-popravnom centru Dubrava. Prema ovim navodima, maskirani pripadnici KPSK, identifikovani kao Jedinica Delta Bravo/Specijalna interventna jedinica, ulaze u ćelije preko noći ili posle incidenata i fizički i verbalno maltretirali zatvorenike“. Slično tome, CDHRF izveštava o tome da „navodi da se koristi nasilje prema licima lišenih svoje slobode nisu u potpunosti netačni. Posmatrači CDHRF-a su uspeli da razrade tvrdnje o upotrebi sile protiv onih koji su zatvoreni u ovim objektima. U zatvoru Dubrava, upotreba sile se dovodi u vezu sa interventnom jedinicom „Delta Bravo“. Ove intervencije se uglavnom sprovode preko noći i posle incidenata, tj. ovo je jedinica za vanredno stanje.

Obezbeđivanje neposrednog pristupa informacijama za spoljne posmatrače o slučajevima zloupotrebe – uključujući one koje počinu zatvorenici – jedan je od načina da se unapredi kontrola zatvorenika koju vrše GO/NVO-i; na primer, CDHRF preporučuje Ministarstvu pravde i načelniku Kazneno-popravne službe da uključe GO/NVO-e u donošenje odluka o davanju beneficija zatvorenicima. Sličnu zabrinutost izrazio je FIQ, koji govori o nepoverenju izraženom u anketi o korišćenju kaucije na Kosovu, što bi „omogućilo okrivljenima da pobegnu iz zemlje, potkupe svedoke ili da njima manipulišu, i što bi dovelo do nestajanja dokaza“.

Nadgledanje suđenja

Ako civilno društvo predstavlja pouzdan izvor za EULEX za ocenu kazneno-popravnih službi na Kosovu, nadgledanje suđenja koje vrše domaće GO/NVO-i do sada nije dalo slične rezultate. Nadgledanje suđenja vrše nekoliko GO/NVO-a i to se obično odnosi na određene slučajeve koji su od interesa za NVO. Zbog toga je možda teže shvatiti, posebno kada se ima u vidu pažnja posvećena kazneno-popravnim službama i očigledna korelacija između sudskih postupaka i izvršenja kazni.

Bliži uvid u inicijativu civilnog društva za nadgledanje suđenja u svakom slučaju omogućava bolje uočavanje nekih prepreka koje sprečavaju GO/NVO da efikasno pomažu međunarodnim posmatračima da kontrolišu sudske postupke. Prva primedba se odnosi na kapacitet: GO/NVO-i koji se bave praćenjem suđenja žale se na nedovoljne ljudske resurse za uvođenje sistematskog nadgledanja sudova; fragmentacija GO/NVO-a na Kosovu ne može se smatrati pozitivnom prema ovakvom stavu. Kvantitet nije jedina stvar koja postoji: službenici posvećeni nadgledanju suđenja moraju posedovati adekvatne tehničke kvalifikacije i sposobnosti, što je često van proseka kojim NVO raspolaže.

Balkanska mreža za istraživačko izveštavanje – BIRN – juna 2009. god. objavila je sveobuhvatnu procenu suđenja vođenih na Kosovu, koja obuhvata otprilike 600 predmeta širom Kosova. Rezultati istraživanja BIRN-a su izuzetak kada se radi o nadgledanju suđenja koje vrši civilno društvo: samo nekoliko domaćih GO/NVO-a preduzima ograničene inicijative u ovom polju, među kojima su CDHRF i Kosovski pravni centar – uz podršku Misije OEBS-a na Kosovu. Kosovski pravni institut, novo oformljena organizacija čiji je cilj da nadgleda funkcionisanje sudova i sprovođenje pravnog okvira, a koja bi mogla da bude sagovornik Misije, takođe je uspostavio kontakt sa EULEX-om; kosovski ogranak Centra za humanitarno pravo nadgleda suđenja u vezi sa ratnim zločinima prema svom mandatu; postoje takođe, druge manje inicijative.

ODGOVORNOST

Mnoge GO/NVO-i prelaze sa aktivnosti čiste humanitarne pomoći na aktivnosti kontrolora, što je stabilan trend u proteklih nekoliko godina. Izveštaj ATRC-a navodi da se „uloga GO/NVO-a promenila sa uloge pružalaca usluga u partnerstvu sa vladinim institucijama, na ulogu kontrolora i ispravljачa državnog učinka. Nekoliko GO/NVO-a (...) je nedavno povećalo svoje aktivnosti kontrolora i kritike na račun vlade i na opštinskom i na lokalnom nivou.“ Takav razvoj događaja

mogao bi se dovesti u vezu sa konsolidacijom javnih usluga na Kosovu, od kojih su neke pružale GO/NVO-i u prošlosti. Koliko god raste kapacitet javnih organa da pružaju javne usluge, civilno društvo posvećuje više resursa da bi ocenjivalo rezultate kosovskih institucija. Civilno društvo na Kosovu sastoji se od još uvek relativno ograničenog broja ekspertske grupe sposobnih da vrše temeljna tehnička istraživanja u gore navedenom polju; bez obzira na to, rastući analitički kapacitet nekih nevladinih organizacija daje osnova za analizu i izveštaje (posebno u oblastima pravosuđa i policije) koji nude zanimljive sugestije za efikasnije upravljanje organima nadležnim za vladavinu prava.

Znak veće spremnosti da se nezavisno nadgledaju javne institucije je mali broj organizacija koje dobijaju finansijsku pomoć od vlade: studija ATRC-a pokazuje da je „82% anketiranih GO/NVO-a objavilo da one ne bi želele da dobijaju finansije od vladinih institucija“. Ali, da li na lokalne javne organe, posebno na one koji se bave pitanjima vladavine prava, kosovsko društvo, ili šire od toga, javno mnjenje gleda kao na nekoga ko je odgovoran? Stalno prisustvo međunarodnih aktera u ovom polju tera nas da verujemo u bolje sutra, ali isto tako dovodi i do zabune: Izveštaj Foruma za građansku inicijativu (FIQ) iz 2007. godine, navodi da „nejasna podela nadležnosti između domaćih i međunarodnih institucija stvara zabunu oko toga ko je odgovoran za koje aspekte bezbednosti i pravnog sistema, zbog čega je teško smatrati institucije odgovornim, a to stvara prostor za korupciju“.

Još jedna prepreka civilnog društva da javne institucije učini u potpunosti odgovornim jesu različite reakcije organa za vladavinu prava na aktivnosti nadgledanja kojima se bave GO/NVO-i. dobar primer daje KRCT, nevladina organizacija koja sprovodi različite programe nadgledanja, uključujući seriju poseta kazneno-popravnim centrima na Kosovu, da bi pomogla sprovođenje lokalnih propisa u vezi sa zatvorenima. Celokupan rad završen je izveštajem objavljenim decembra 2008. godine, u kome su navedena opažanja iz poseta i razgovora sa zatvorenima na Kosovu. Istraživanje je sprovedeno uz zvanično zeleno svetlo Ministarstva pravde i u saradnji sa Kazneno-popravnom službom Kosova: kontakti sa zatvorenima su uspostavljeni bez posredovanja, da bi se pristalo na razmenu informacija bez uticaja sa bilo koje strane. Izveštaj je međutim, ocenjen kao neučtiv i zasnovan na navodima u mnogim svojim delovima od strane rukovodstva Kazneno-popravne službe Kosova, koja je naložila svim kazneno-popravnim objektima da u slučaju da članovi KRCT-a posećuju zatvorenike, budu nadgledani od strane kazneno-popravnog službenika ili socijalnog radnika. To ukazuje na loš nivo neposrednosti u ispitivanju zatvorenika, sa jasnim uticajem na kvalitet budućih izveštaja; posredovanje između svih obuhvaćenih delova je u toku u cilju prevazilaženja problema. Ova epizoda, iako ne predstavlja

veći problem, pruža uvid u postojeće prepreke za dobijanje potpune odgovornosti javnih organa prema civilnom društvu, i opravdava rad EULEX-ovih posmatrača na terenu.

Nekoliko informacija upućuje na KP kao na instituciju vladavine prava koja ima najviše poverenja na Kosovu. Anketa javnog mnjenja koju je sproveo FIQ Kosovsku policijsku službu rangira kao drugu među institucijama kojima se najviše veruje na Kosovu, odmah posle Kosovskog zaštitnog korpusa. Pa ipak, nekoliko GO/NVO-a smatra da ima prostora za unapređenje prakse koju primenjuje policija: Na primer, nivo poverenja ukazanog KP među nealbanskim zajednicama – a posebno u zajednici kosovskih Srba – je znatno niži od onog ukazanog u glavnoj etničkoj grupi na Kosovu. Sastanci sa lokalnim predstavnicima srpskog društva pomogli su u otkrivanju nekih praktičnih razloga za ovo nepoverenje; nedovoljno pružanje informacija prvi je problem, zbog loše prevođenih dokumenata i navodne nespremnosti KP da se obraća kosovskim Srbima na njihovom jeziku. Sagovornici takođe misle da KP otvoreno ne priznaje niti ima kapaciteta da se bavi međuetničkim kriminalom, kategorišući ovakva kršenja pod ostalim vrstama povreda zakona.

Sa druge strane, ista anketa FIQ-a klasifikuje zajednicu kosovskih Srba kao najmanje pogođenu kriminalom, opažanje na koje se može gledati iz različitih uglova. Izveštaj FIQ-a citira dvadesettrogodišnjeg studenta iz Mitrovicë/Mitrovice: „Ljudi su prihvatili da su kriminalci oko nas i da je kriminal najrazvijeniji biznis u našem društvu. Postao je deo naše stvarnosti, deo naše svakodnevnice“. Tamo gde je percepcija kriminala široko rasprostranjena, ilegalna dela se više ne smatraju neobičnim i možda im se zbog toga ne poklanja odgovarajuća pažnja u kvantitativnim anketama. Trebalo bi imati u vidu da krivična dela koja su u vezi sa bandama imaju malo uticaja na svakodnevnicu običnih građana, zbog čega mogu proći neprimećena.

Još jedan razlog za nezadovoljstvo jeste loše prihvaćen nivo komunikacije između KP i pravosuđa: istrage retko završe suđenjem, ili do suđenja dođe posle dužeg perioda, a sve to vodi ka nezadovoljstvu javnog mnjenja, posebno ako nema dovoljno informacija o obrađivanju predmeta. Kosovski centar za bezbednosne studije – lokalne ekspertske grupe koje se bave istraživanjem pitanja bezbednosti na Kosovu – sugerisale su da EULEX uvede robustan sistem bezbednosne provere da bi se izbeglo političko udruživanje među policijskim strukturama, uključujući detaljno proveravanje KP u njenim različitim komponentama koje će obuhvatiti period od poslednjih deset godina.

Slika postaje crnija kada se pogledaju procene civilnog društva o kosovskom pravosuđu: brojni prigovori na račun pravosudnog sistema se mogu lako sakupiti između GO/NVO i organizacija civilnog društva. Veliki broj predmeta u sudovima, loše sprovođenje sudskih odluka, veliki rizik po svedoke na suđenjima, loša infrastruktura i nepodesni ljudski resursi, najveći su uzrok kritika na

račun toga kako pravda funkcioniše na Kosovu. Međutim, korupcija je bez premca glavni razlog nezadovoljstva u vezi sa pravosudnim sistemom, kao uzrok nejednakosti u presudama i – posebno – nepostojanja nadzora nad izabranim organima.

Korupcija

Društvo na Kosovu je posebno aktivno u polju borbe protiv korupcije, koja je za mnoge GO/NVO-e primarni cilj, i prvi problem na Kosovu prema mišljenju velike većine vladinih organizacija. Malo se ceni vladina inicijativa za borbu protiv korupcije, na koju se gleda kao na minimalnu meru koja ima malo uticaja a veliku pažnju medija, koja je korisna za skretanje pažnje javnog mnjenja sa ozbiljnih malverzacija. Neke GO/NVO-i među svojim članovima imaju istražne reportere i objavljuju česte analize lokalnih organa vlasti i njihove loše prakse u rukovođenju javnim sredstvima. Ove organizacije imaju čvrst stav i često javno izlaze kritikujući vladu; mnoge od njih su priznale da su koristile provokativne načine da privuku pažnju na svoja istraživanja, misleći da je to garancija protiv opasnosti koja proizilazi iz njihovih aktivnosti. QOHU! (Ustanite!), Fol "08 (Govorite "08), i KDI su među glavnim saradnicima u aktivnostima borbe protiv korupcije.

QOHU! navodi da su neke nedavne akcije policije inspirisane političkim željama a ne objektivnim istražnim kriterijumima: najnoviji izveštaj ove organizacije o korupciji navodi „više spektakularnih policijskih hapšenja“ u drugoj polovini 2008. god. poput zatvaranja bivšeg izvršnog upravnika prištinskog aerodroma marta prošle godine, pritvaranje šest carinskih službenika – navodno istog dana vlada je morala da preinači svoju odluku o otpuštanju direktora Carine – i hapšenje šest osoba zbog ilegalne trgovine gorivom u vreme kada javnost vršila pritisak na vladu da preduzme mere zbog ilegalne trgovine na Severu. QOHU! upućuje na to da su svi koji su pritvoreni oslobođeni posle kratkog vremenskog perioda, uglavnom zbog nedostatka dokaza, a predmeti nikada nisu okončani u sudnici.

GO/NVO-i su veoma osetljivi na transparentnost oko prihoda izabranih zvaničnika, čiji odgovori nisu uvek identični očekivanjima istraživača. FOL "08 – organizacija koja se bavi uvođenjem transparentnosti u javnoj administraciji – zatražio je od pet glavnih institucija na Kosovu (Predsedništvo, Skupština Kosova, Kabinet premijera, Kosovska agencija za borbu protiv korupcije i Ministarstvo energetike i rudarstva) da daju informacije u skladu sa Poglavljem četiri Zakona o borbi protiv korupcije, donetog 22. Aprila 2008. godine (o formalnim i zvaničnim poklonima zvaničnicima); ove beneficije, propisno prenete Kosovskoj agenciji za borbu protiv korupcije (KABPK) i dostupne svakom kvalifikovanom zahtevaocu u skladu sa Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima br. 2003/12, prate relevantne institucije. Od pet zahtevalaca, troje nisu dobili odgovor dok odgovor koji su dobili dvoje nije obuhvatio podatke o poklonima: KABPK je

prenela 2008. God. da su samo tri od osamnaest institucije ispoštovale svoje obaveze i podnele kataloge poklona (ali nisu otkrile koje institucije niti su podnele podatke), dok je Kabinet premijera odgovorio da je poslao svoje informacije KABPK (ali nije prosledio listu za FOL "08).

Osnivanje političkih stranaka je pitanje za koje bi društvo želelo da je pravosuđe zainteresovanije, iako se zna da u tom pogledu zakonodavni proces još nije završen: QOHU! nas podseća da su maja 2008. god. Zakon o objavljivanju porekla bogatstva visokih javnih zvaničnika, kao i Zakon o finansiranju političkih stranaka na Kosovu vraćeni u početne procedure, oduzimajući mogućnost sudijama da se efikasno bore protiv prekršaja. Neka opažanja u vezi sa aktivnostima borbe protiv korupcije, navedena u Izveštaju EU o napretku iz 2008. godine, poput navoda o široko rasprostranjenoj korupciji koja narušava odgovarajuće funkcionisanje institucija, ili još uvek nejasan institucionalni okvir za borbu protiv korupcije, uveliko postoje među lokalnim civilnim društvom.

GO/NVO-i ne bave se samo visokim nivoom korupcije: Na Kosovu se primenjuju projekti koji se bave upoznavanjem svih sa problemom, a jedan takav je Centar za zastupanje i pravno savetovanje (ALAC). ALAC je uspostavljen kroz petnaestomesečni projekat koji se završava decembra 2009. god. a koji realizuje Kosovski demokratski institut; inicijativa je zasnovana na modelu koji je uspešno isproban u 19 drugih zemalja, koje se uglavnom nalaze u Istočnoj Evropi a nudi različite mehanizme uspostavljanja kontakata sa građanima da bi se pomoglo u otkrivanju malverzacija u javnim institucijama: Na primer, svedoci korupcije mogu da koriste besplatan telefonski broj. Ovi izvori informacija mogu poslužiti da bi se dopunile informacije sa kojima službenici EULEX-a već raspolažu.

SLOBODAN PRISTUP USLUGAMA

Svi građani Kosova moraju imati ravnopravan pristup uslugama u vezi sa vladavinom prava, a civilno društvo je sa puno pažnje pratilo odnose između institucija vladavine prava i socijalnih grupa koje su potencijalno zapostavljene kada se radi o pristupu sudovima ili policiji. Perspektiva polova oko pristupa pravdi inspirisala je brojne radove GO/NVO-a i bila je meta istraživanja koje je objavilo Udruženje kosovskih Sudija 2009. god. Udruženje kosovskih sudija (UKS) je dobrovoljna nevladina organizacija koja predstavlja više od 300 aktivnih sudija zaposlenih na svim nivoima pravosuđa i iz svih regiona Kosova. Njegov upravni odbor obuhvata sudiju iz zajednice kosovskih Srba i još jednog iz međunarodne zajednice – koji je trenutno predsednik EULEX-ove Skupštine sudija. UKS beleži da studentkinje su upisale pravni fakultet – na Univerzitetu u Prištini, čine

trećinu od ukupnog broja upisanih u školskoj 2008/2009. godini; kandidatkinje koje su položile pravosudni ispit 2008. god. broje nešto više od polovine za razliku od njihovih kolega kandidata, dok trenutni broj zaposlenih u kosovskim sudovima pokazuje da ima 218 sudija u poređenju sa 83 sudinica. Sličan trend zabeležen je kod i tužilaca i advokata/pravnika, i on svedoči o malom broju žena koje rade za institucije vladavine prava na Kosovu.

Takvi problemi nisu jedini koji brinu civilno društvo: trgovina ljudskim bićima i nasilje nad ženama stvari su kojima se bavi nekoliko GO/NVO-a, a koje se smatraju prioritetnim za vladavinu prava na Kosovu. Mreža žena Kosova (MŽK) nas informiše o uspostavljanju Koalicije protiv nasilja u porodici i seksualnog nasilja, koja okuplja više organizacija nadležnih za realizaciju strategije za 2009. godinu, uključujući kampanje informisanja o opasnosti od nasilja nad ženama, preporuke za izradu relevantnog pravnog okvira, i povećanje kapaciteta sigurnih kuća. Koalicija održava redovne sastanke koji mogu biti zanimljivi za službenike EULEX-a koji se zanimaju za inicijative civilnog društva oko pitanja u vezi sa ravnopravnošću polova.

MŽK aktivno nadgleda lokalne trendove oko nasilja u porodici, smatrajući te zločine kao neposrednu pretnju po bezbednost na Kosovu. Pozdravljene su inicijative koje su do sada preduzeli lokalni zakonodavci, a koje su MŽK omogućili da kaže da „Kosovo ima više sofisticiranih zakona za krivično gonjenje i zaštitu žrtava nasilja u porodici“. Ako se zakoni poput Zakona o ravnopravnosti polova, protiv diskriminacije, o porodičnim i socijalnim uslugama koje je usvojila Skupština Kosova smatraju prekretnicom za promovisanje i odbranu načela o ravnopravnosti polova i nediskriminaciji na Kosovu, sprovođenje važećeg pravnog okvira je manje zadovoljavajuće. Iako je prihvaćeno da je „sposobnost Kosovske policije da zaštiti žrtve nasilja u porodici znatno uvećana nakon usvajanja Uredbe o nasilju u porodici“, MŽK izveštava o brojnim poteškoćama oko primene važećih zakona od strane domaćih sudija i tužilaca, jer žrtve nasilja u mnogim slučajevima još uvek borave zajedno sa osuđenim izvršiocima takvih dela.

Prihvaćeno je da socijalni faktori i nedostaci kada se radi o pružanju usluga imaju veliki uticaj na nemogućnost da se spreči nasilje u porodici: Studija Women Wellness Centra otkriva da „šezdesetjedan procenat žena koje prijave nasilje traže pomoć; među njima, samo tri žene su tražile pomoć od porodice ili prijatelja. Neko koje su doživele nasilje će pre tražiti pomoć od nekog van kruga porodice ili prijatelja. Razlozi što se pomoć ne traži od spoljnih izvora pomoći moraju se dodatno ispitati, ali verovatno su u vezi sa nedostupnim uslugama: mnogo više od polovine ispitanika je ocenilo medicinske usluge, reproduktivne zdravstvene usluge i policiju kao teške za pristup u njihovoj zajednici. Otada su se stvari možda poboljšale, ali pravosudni sistem očigledno ne može da zameni ili preuzme teret drugih javnih usluga, kao što je socijalna pomoć. Od policije i

sudova se ne traži da se bave rasprostranjenim mentalitetom koji je doveo do toga da se dve trećine ispitanika koje je ispitala MŽK slaže sa tim da „seksualno opštenje nikada ne može predstavljati nasilje ako se odvija između dvoje odraslih koji su u braku“. Bez obzira na to, popravljeno stanje u upravljanju vladavinom prava može sprečiti zlostavljanje žena a na kašnjenje sudskih postupaka je ukazano kao na glavni faktor koji narušava napore da se zaštite žrtve nasilja u porodici. Nedovoljno resursa za pomoć ženama i deci u sigurnim kućama su takođe navedeni kao deo loše reakcije na ovakvu socijalnu pojavu, o kojoj opet MŽK izveštava i kaže da Ministarstvo rada i socijalne politike pokriva samo 50 procenata troškova GO/NVO-a koji upravljaju sigurnim kućama, ne računajući troškove za zaposlene i radne troškove.

Mere koje je predložila MŽK obuhvataju imenovanje više sudija koji će se baviti predmetima nasilja u porodici, imenovanje tužioca koji će se baviti isključivo predmetima nasilja u porodici, održavanje obuke posebno u vezi sa primenom relevantnih zakona za sudije koji se bave predmetima nasilja u porodici; kosovske institucije poput Ombudsmana se slažu sa većinom ovih preporuka, ali se one još ne primenjuju. GO/NVO koje upravljaju sigurnim kućama za žrtve nasilja u porodici zainteresovane su za tešnju saradnju sa Ministarstvom rada i socijalne politike, koja podrazumeva stalno finansiranje i jasne kriterijume za licenciranje GO/NVO-a (Misija je upoznata sa navodima o zloupotrebi međunarodnih sredstava od strane GO/NVO-a koji upravljaju sigurnim kućama). Generalno, civilno društvo je veoma posvećeno ovim pitanjima a predlozi organizacija koje su aktivno uključene u borbi protiv nasilja u porodici mogli bi da čine čvrstu osnovu za buduća partnerstva koja bi obuhvatila EULEX i domaće institucije.

Pristup etničkih manjinskih zajednica organima pravosuđa na Kosovu je takođe uobičajen problem za lokalno civilno društvo. Većina GO/NVO-a koja je konsultovana za potrebe ovog izveštaja imaju etnički čisto članstvo, iako mnoge tvrde da imaju redovne kontakte sa GO/NVO-ima iz različitih etničkih zajednica. Bez obzira na to, odgovor i reakcija kosovskog pravosuđa, policije i carine, različita je kada se radi o etničkoj pripadnosti. EULEX-ova kampanja uspostavljanja kontakta koja je organizovana zajedno sa Programom omladinskog dijaloga i sprovedena među zajednicom kosovskih Srba u prvoj polovini 2009. godine, omogućila je da se sagledaju glavni stavovi u vezi sa očekivanjima od kosovskih institucija i samog EULEX-a. Saradnici su samu kampanju uspostavljanja kontakta ocenili pozitivno.

Uprkos izvesnom otporu prema saradnji sa EULEX-om u početku – koja je dovela do više kašnjenja u organizaciji gore navedene kampanje uspostavljanja kontakta sa organizacijama civilnog društva iz redova srpske zajednice na Kosovu – tokom sastanaka navedeni su određeni problemi kao što su nestala lica i imovinska prava. Ovo poslednje je predmet temeljne analize koju

je sproveo Međunarodni centar za tranzicionu pravdu koja se nadovezuje na istorijske uzroke, koja procenjuje razmere problema i koja na kraju predlaže načine na kojima EULEX može pomoći oko rešavanja imovinskih pitanja: „U prošlosti, Kosovska policija nije pružala odgovor na imovinski kriminal. Ona takođe, nije spremno vodila krivičnu istragu u slučajevima imovinskog kriminala. EULEX bi trebalo da u jednom od svojih redovnih izveštaja koje šalje Savetu bezbednosti i Briselu posveti odeljak o tome šta policija radi da bi sprečila kriminal protiv imovine raseljenih lica i kako primenjuju kosovski Krivični zakonik protiv prekršilaca zakona. Cilj bi u saradnji sa kosovskim Ministarstvom unutrašnjih poslova, trebalo da bude da se i ostvari pritisak na i podstakne Kosovska policija da se proaktivnije pozabavi primenom kosovskog Krivičnog zakonika protiv uzurpatora i ponovnih uzurpatora imovine raseljenih lica i da istražuje navodne obrasce imovinskih prevara“. Pitanja u vezi sa imovinom – zajednički problem svih zajednica na Kosovu – redovno su postavljana kao jedna od glavnih prepreka za integraciju Srba na Kosovu. Poteškoće oko odgovarajućeg sprovođenja sudskih odluka često su shvaćene kao diskriminacione mere protiv Srba.

Ograničen pristup pravdi je već doveo do iskrivljenog načina na koji se sporovi rešavaju: Mehanizmi neformalne pravde su očigledna posledica neuspeha javnih organa u zadovoljavanju pravde i mogu se trenutno videti u mnogim sredinama na Kosovu. Ranije pomenut izveštaj FIQ-a o pristupu pravdi otkriva različite oblike mehanizama neformalne pravde na Kosovu, od zajedničke komisije koju čine kosovski Albanci i Srbi u selu u Ferizaj/Uroševcu a koja je zadužena za rešavanje imovinskih pitanja, do upotrebe Kanuna u seoskim sredinama, posebno u slučajevima krvnih osveta, gde se slanje u zatvor ne smatra dovoljnom kaznom, te se osveta može nastaviti ako se oprostaj traži i dobije zvanično. Izveštaj zanimljivo navodi organe vlasti koji učestvuju u zadovoljavanju pravde kada sudovi ne funkcionišu na odgovarajući način, što obuhvata „Srpsku Pravoslavnu Crkvu, posebno manastire, koji imaju ne samo kulturnu, religijsku i tradicionalnu ulogu, već i sve veću ulogu pomiritelja i posrednika, čime je SPC postala jedan od jačih, ako ne i najjači mehanizam za rešavanje uobičajenih problema pripadnika zajednice kosovskih Srba“.

SLOBODA OD POLITIČKOG MEŠANJA

Civilno društvo na Kosovu uveliko deli uobičajeno negativne rezerve prema kosovskim javnim institucijama zbog njihove podložnosti uticaju političara. Primeri na koje je skrenuta pažnja EULEX-a od strane lokalnih GO/NVO-a su brojni, a neki su očigledno u vezi sa etničkim tenzijama.

Što se tiče političkog uticaja oko imenovanja članova pravosuđa, radno iskustvo u jugoslovenskim sudovima mnogih domaćih sudija i tužilaca je pretnja po nezavisnost kosovskog pravosuđa po viđenju mnogih GO/NVO-a. predstavnici Kosovskog pravnog instituta su sugerirali da bi ubrzavanje zamene starijih sudija održavanjem novih pravosudnih ispita moglo pomoći oko prevazilaženja problema, iako je poslednji pravosudni ispit organizovan januara 2008. godine a održavanje sledećeg odnosi se na nadležnosti izabраниh zvaničnika i radi se o politici a ne o tehničkoj stvari.

Mnoge GO/NVO-i smatraju da je bliskost javnih službenika i izabраниh zvaničnika sa advokatima jasan uzrok sukoba interesa; biti u vezi sa visoko rangiranim zvaničnicima iz Ministarstva pravde može favorizovati privatne pravnike u privlačenju klijentele. Veća transparentnost privatnih mreža javnih službenika i izabраниh zvaničnika – posebno onih koji su nadležni za sprovođenje vladavine prava – česta je stvar kojom se bave mnoge GO/NVO-i.

PREPORUKE

Kosovsko društvo je heterogeno i odražava promene koje su u toku u drugim oblastima Kosova. Ima potencijala za EULEX da uspostavi korisne odnose sa organizacijama koje se bave aktivnostima vladavine prava, i da strukturiše zajedničke inicijative u zadacima nadgledanja. Mnoge GO/NVO-i su već zatražili od Misije da zajedno nadgledaju programe, imajući u vidu svest da prisustvo EULEX-a može olakšati pristup informacijama. Opažanja sugerišu da lokalno civilno društvo nudi posebne kapacitete za nadgledanje u poljima poput korupcije, trgovine i nasilja u porodici, kazneno-popravnim službama; međutim, doprinosi aktivnostima NPS biće potrebni u mnogim drugim oblastima takođe kojima se EULEX bavi, u skladu sa prioritetima koje odredi svaka od komponenata Misije.

Strategije promene koje će u narednom periodu formulisati i realizovati EULEX-ovi posmatrači u pravosuđu, policiji i carini, obuhvatiće doprinose iz društva i, kada je to moguće, obuhvatiće modalitete za saradnju sa GO/NVO-ima koji se bave predmetnim aktivnostima. Bliskost između službenika EULEX-ovog NPS i lokalnih GO/NVO-a dovešće takođe, do učestalijeg doprinosa iz civilnog društva oko konkretnih slučajeva; gde će se takvi slučajevi upućivati odgovarajućoj instituciji a njihovo interno analiziranje omogućiće Misiji da sprovede mehanizme vladavine prava na Kosovu i da otkrije glavne instance lokalnog civilnog društva. Treća korist od budućeg

partnerstva sa GO/NVO-ima proizilazi iz njihove sposobnosti da prenesu informacije široj javnosti: Zajedničke aktivnosti nadgledanja usaglasile se oko boljeg informisanja većeg broja građana o radu EULEX-a i, što je još važnije, o vladavini prava na Kosovu.

EULEX nije jedini koji ima koristi od tesne saradnje sa lokalnim GO/NVO-ima: ovi poslednji će povećati svoj kapacitet za nadgledanje javnih institucija korišćenjem metodologija koje se koriste u EULEX-u; ne treba isključiti mogućnost da će buduće zajedničke aktivnosti privući pažnju drugih donatora, ili će dovesti do otkrivanja nedostataka koje će otkloniti zainteresovane međunarodne organizacije.

Pronalaženje odgovarajućih partnera među lokalnim GO/NVO-ima neće biti lak zadatak za EULEX. Nekoliko GO/NVO-a izgleda da ima kapacitet da vrši aktivnosti nadgledanja širom Kosova, a mnogi su previše mali da utiču na pitanja koja su od važnosti za Misiju. Negovanje združenih inicijativa je efikasno rešenje za problem, na primer negovanjem odnosa preko memoranduma o saradnji sa krupnijim mrežama lokalnih nevladinih organizacija

PREPORUKA EULEX-a

Upućena: Ministarstvu pravde, Kazneno-popravnoj službi Kosova, NVO-ima na Kosovu koji se bave nadgledanjem pravosuđa i ljudskim pravima

1) Podstaknuti dijalog i razmenu informacija da bi se identifikovali i ojačali zajednička svrha i ciljevi. 2) MP i KPSK da uvedu politiku odgovornosti da bi se javnost uverila da oni poštuju procedure.

PREPORUKA EULEX-a

Upućena: Kosovskoj policiji, GO i NVO-ima koji se bave vladavinom prava iz zajednice kosovskih Srba

Unaprediti dijalog i komunikaciju da bi se rešili problemi i povećala odgovornost prema zajednici kosovskih Srba.

PREPORUKA EULEX-a

Upućena: Međuetničkim GO i NVO-ima koji se bave vladavinom prava

Podstaknuti dijalog i razmenu informacija da bi se identifikovali i ojačali zajednička svrha i ciljevi.

PREPORUKA EULEX-a

Upućena: predsednicima okružnih sudova, GO i NVO-ima koji se bave vladavinom prava
Pokrenuti formalne mehanizme konsultacija da bi se rešili problemi lokalnih meštana.

Zahvalnost

EULEX-ov Izveštaj o programu objavljen jula 2009. god. pripremili su:

Alessio Zuccarini – Šef Programske kancelarije

Programska kancelarija:

**Emel Abazxhik, Arben Abdurahmani,
Jesper Stig Andersen , Francis Harris,
Amir Kovaci, Annachiara La Greca,
Ardian Latifaj, Richard Lundgren,
Venera Mehmeti, Ilknur Öztürk,
Stephen Smith, Alessandro Tedesco,
Dirk Teerlinck**

Posebno se zahvaljujemo Kancelariji za politiku EULEX-a

Dizajn:

Faton Hasani & Amir Kovaci– Grafički dizajner

Uloženi su svi napori da se proveri tačnost informacija predstavljenih u ovom izveštaju. Smatra se da su do juna 2009. god. sve informacije bile tačne. Bez obzira na to, EULEX ne može prihvatiti odgovornost za posledice njihove upotrebe u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

© 2009 EULEX. Sva prava zadržana.