



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

**Pregled krivičnih predmeta u vezi sa
neprijavlivanjem imovine visokih javnih
funkcionera**

Novembar, 2015 .

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. MEĐUNARODNI I DOMAĆI PRAVNI OKVIR.....	2
2.1 Međunarodni pravni okvir.....	2
2.2 Domaći pravni okvir.....	2
3. ZABRINJAVAJUće pojave U reagovanju povodom NEBLAGOVREMENOG prijavljivanja imovine.....	4
3.1 Opšta zapažanja u pogledu toga kako odgovorne institucije tumače zakon.....	4
3.1.1 Subjektivni ili mentalni element i materijalni ili objektivni elementi u kontekstu Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine.....	4
3.1.2 Obaveza podnošenja podataka o imovini u kontekstu Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine.....	6
3.2 Pitanja koja se odnose na Agenciju za borbu protiv korupcije.....	6
3.2.1 Provera da li je službenik za kontakt obavestio funkcionere.....	6
3.2.2 Automatsko podnošenje krivičnih prijava zbog nepodnošenja imovinske karte.....	7
3.2.3 Delotvorno postavljenje i obuka službenika za kontakt.....	8
3.3 Pitanja koja se odnose na tužilaštvo.....	8
3.3.1 Različito postupanje nakon prijema krivične prijave.....	8
3.3.2 Neodgovarajuće korišćenje neposrednih optužnica.....	9
3.3.3 Optužnice kojima nedostaje obrazloženje.....	9
3.3.4 Propust da se koriste alternative.....	10
3.4 Pitanja koja se odnose na sudove.....	11
3.4.1 Propust da se ispita da li su okrivljeni obavješteni o obavezi da prijave imovinu preko službenika za kontakt.....	11
3.4.2 Neuspeh da se zaštite prava okrivljenih bez branioca.....	12
3.5 Indikativna studija slučaja.....	13
4. ZAKLJUČAK.....	14
5. PREPORUKE.....	15

IZVRŠNI PREGLED

Ovaj izveštaj preispituje reagovanje kosovskih institucija u pogledu neblagovremenog prijavljivanja imovine odnosno podnošenja imovinske karte funkcionera shodno Zakonu o prijavljivanju imovine.¹ Zakon o prijavljivanju imovine obavezuje visoke javne funkcionere da prijave svoju imovinu odnosno podnesu svoju imovinsku kartu u roku od 30 dana od dana stupanja na javnu funkciju i nakon toga svake godine. Ovakvo javno dostavljanje imovinske karte predstavlja ključni alat u garantovanju transparentnosti i u borbi protiv korupcije dozvoljavajući da imovina i bogatstvo budu praćeni. Propisno izvršenje neprijavlivanja imovine je stoga od suštinske važnosti kada je reč o borbi protiv korupcije na Kosovu.

Neprijavlivanje imovine se od januara 2013. tretira kao krivično delo. Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je preispitala takve predmete koji su pokrenuti između 2013. i 2014. analizirajući njihovo rešavanje sve zaključno sa oktobrom 2015. Procena OEBS-a ukazuje da u praksi postoji nedoslednost nadležnih institucija u rešavanju ovih predmeta, odnosno, Agencije za borbu protiv korupcije, tužilaštava i sudova. Ove nedoslednosti rezultiraju različitim ishodima čak i onda kadu su osnovne okolnosti u predmetu skoro identične, s negativnim implikacijama na garantovanje pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom kao što je propisano kosovskim pravnim okvirom. One takođe slabe izvršenje ovog mehanizma od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije preopterećujući pravosudni sektor predmetima koji razumno ne bi trebalo da postoje.

Ovaj izveštaj je utvrdio nekoliko zabrinjavajućih pojava i to: tumačenje zakona što je dovelo do velikog broja predmeta koji se vode bez odgovarajućeg dokaza da su službenici za kontakt obavestili funkcionere o njihovoj obavezi da prijave svoju imovinu odnosno podnesu svoju imovinsku kartu; nepružanje smernica i stručnog osposobljavanja službenika za kontakt odnosno određenih lica unutar svake institucije vlade koji su odgovorni da obaveste funkcionere o njihovoj obavezi da prijave imovinu; nedoslednosti unutar i između tužilaštava o tome kako se rešavaju predmeti; nekorišćenje alternative krivičnom gonjenju, uključujući i deo koji se odnosi na pitanje da li je funkcioner bio propisno obavešten o svojoj obavezi da prijavi imovinu odnosno dostavi svoju imovinsku kartu; i nizak stepen zastupanja branioca.

Uprkos izazovima uočenim u izvršenju i presuđivanju u ovim predmetima, izveštaj uočava pozitivna dešavanja u pogledu ovih zabrinjavajućih pojava. Agencija za borbu protiv korupcije je u februaru 2014. započela s održavanjem programa stručnog osposobljavanja službenika za kontakt o njihovim ulogama i odgovornostima i u martu 2015. objavila priručnik za njih. Priručnik poučava službenike za kontakt da obaveste svakog funkcionera o obavezi da prijavi imovinu i da vode evidenciju ovih obaveštenja za buduću upotrebu što predstavlja važan korak u pogledu utvrđivanja krivične odgovornosti ukoliko je funkcioner bio obavešten o obavezi, a nije prijavio imovinu odnosno nije dostavio imovinsku kartu. Osim toga, Glavno tužilaštvo je uložilo napore da uskladi tužilačku praksu u ovim predmetima i da podstakne tužioce da više koriste alternative krivičnom gonjenju. Međutim, potrebna su dalja nastojanja da se usklade prakse i obezbedi dosledna primena zakona. Izveštaj se završava preporukama koje treba da pomognu relevantnim akterima u njihovim nastojanjima da usklade praksu.

¹ Zakon br. 04/L-50 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih zvaničnika, septembar 2011, koji je izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-228 o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-50 o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavi, poreklu i kontroli poklona svih javnih zvaničnika (Zakon o prijavljivanju imovine), 7. april 2014.

1. UVOD

Ovaj izveštaj predstavlja nalaze i preporuke iz OEBS-ovog praćenja pokrenutih krivičnih predmeta u periodu između 2013. i 2014. godine protiv “ visokih javnih funkcionera” zbog neprijavlivanja imovine odnosno nepodnošenja imovinske karte shodno Zakonu o prijavljivanju imovine, analizirajući njihovo rešavanje sve zaključno s oktobrom 2015. Pre stupanja na snagu novog Krivičnog zakonika Kosova² (Krivični zakonik) u januaru 2013, neprijavlivanje imovine ili dostavljanje netačnih ili lažnih podataka u imovinskoj karti predstavljao je prekršaj. Međutim, od januara 2013, neprijavlivanje imovine ili lažno ili netačno dostavljanje podataka u imovinskoj karti shodno članu 437 Krivičnog zakonika predstavlja krivično delo.

Izveštaj se zasniva na analizi 52 predmeta u vezi sa prijavljivanjem imovine pokrenutih u periodu između 2013. i 2014, komunikaciji sa zvaničnicima iz Agencije za borbu protiv korupcije u martu 2015. kako bi razumeli njen stav u pogledu toga kako bi trebalo da se rukuje sa slučajevima u vezi sa neprijavlivanjem imovine; komunikaciji s tužiocima i sudijama uključenim u predmetima neprijavlivanja imovine u pogledu prapatnih mera u specifičnim predmetima; izjavama u junu 2015. na radionicama za tužioce koje je organizovalo Glavno tužilaštvo kako bi se diskutovalo o različitim praksama u krivičnim predmetima neprijavlivanja imovine unutar i između raznih tužilaštava na Kosovu; i preispitivanju rešavanja 162 krivične prijave koje je podnela Agencija za borbu protiv korupcije u periodu između 2013. i 2014. godine.

OEBS je preispitao 63 predmeta iz 162 krivične prijave koje je podnela Agencija za borbu protiv korupcije tužilaštvima u periodu od januara 2013. do decembra 2014. od kojih je za 52 utvrđeno da se odnose na nepodnošenje imovinske karte funkcionera, dok se preostalih 11 odnose na greške napravljene u istim. Od 52 predmeta koji predstavljaju fokus ovog izveštaja, rešenja o zahtevu za odbacivanje optužnica ili presuda su donesena u 23 predmeta, dok se preostali predmeti još uvek nalaze ili u tužilaštvima ili u sudovima čekajući na pokretanje sudskog postupka što je bila situacija do kraja oktobra 2015. U proceni rukovanja 52 predmeta, OEBS nije samo sagledao statističke podatke u pogledu njihovog rešavanja, nego je takođe analizirao i sedam krivičnih prijava, 21 optužnicu, četiri rešenja na zahteve za odbacivanjem optužnici i 20 presuda i neposredno je pratio ročišta u sudovima u 15 predmeta.

Na osnovu podataka koje je tužilaštvo dostavilo OEBS-u, 162 krivične prijave koje je podnela Agencija za borbu protiv korupcije tužilaštvima su se odnosile ili na neprijavlivanje imovine ili na netačnost podataka u imovinskim kartama. Podaci dobijeni od tužilaštva ne klasifikuju 162 krivične prijave po nepodnošenju imovinske karte shodno članu 437(1) Krivičnog zakonika i nepravilnostima u dostavljenim imovinskim kartama shodno članu 437(2) istog. Stoga, klasifikacija predmeta između dve mogućnosti je nepoznata na osnovu podataka s kojima raspolaže OEBS. Trebalo bi napomenuti da su predmeti koji se odnose na netačne podatke u imovinskim kartama koji potpadaju pod član 437(2) bili van delokruga ovog izveštaja.

Praćenje OEBS-a ukazuje na nedoslednosti u praksi u sve tri relevantne institucije koje su uključene u krivične predmete u vezi sa prijavljivanjem imovine visokih javnih funkcionera – Agencije za borbu protiv korupcije, tužilaštava i sudova - i na mnoge slučajeve gde se relevantno materijalno i procesno pravo nepropisno primenjuju. Takve nedoslednosti imaju

² Zakon br. 04/L-082, Krivični zakon Kosova, 1. Januar 2013.

negativne implikacije na garancije koje proističu iz pravnog okvira i jednakosti pred zakonom kao što je garantovano kosovskim pravnim okvirom.

Izveštaj se završava skupom preporuka koje imaju za cilj da isprave uočene zabrinjavajuće pojave u praćenju i proceni OEBS-a s ciljem da poboljšaju sposobnost relevantnih institucija da poštuju ljudska prava lica uključenih u krivične postupke koji se odnose na neprijavlјivanje imovine visokih javnih funkcionera.

2. MEĐUNARODNI I DOMAĆI PRAVNI OKVIR

2.1 Međunarodni pravni okvir

Kao što je prethodno napomenuto, ovaj izveštaj analizira kako relevantne institucije primenjuju Zakon o prijavljivanju imovine i uočava različite pristupe koji se primenjuju unutar njih. Kao što je utvrdio Evropski sud za ljudska prava i osnovne slobode, dosledna i predvidljiva primena zakona je suštinska komponenta vladavine prava, prava jednakosti pred zakonom i pravičnog suđenja.³ Ovi međunarodni standardi su garancija jednakosti pred zakonom, uključujući i to da se Kosovom “upravlja demokratskim putem s punim poštovanjem vladavine prava preko njegovih zakonodavnih, izvršnih i sudskih institucija” i da se vršenje javne vlasti “zasniva na načelima jednakosti svih pojedinaca pred zakonom.”⁴ Slično tome, kosovski pravni okvir takođe garantuje “jednaku zaštitu prava u postupcima pred sudovima, ostalim državnim organima vlasti i nosiocima javnih ovlašćenja.”⁵ Kao što će biti navedeno u nastavku, nedoslednosti u primeni zakona slabe ove garancije pojedincima i delotvorno izvršenje predmeta koji se tiču neprijavlјivanja imovine visokih javnih funkcionera.

2.2 Domaći pravni okvir

Zakon o prijavljivanju imovine utvrđuje, između ostalog, da su lica dužna da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu, postupak o obaveštavanju onih koji su dužni da prijave imovinu, kada je potrebno takvo prijavljivanje imovine odnosno podnošenje imovinske karte i na koji način treba da se prijavi imovina odnosno dostavi imovinska karta. Svako od ovih pitanja je materijalno odnosno suštinsko za pitanje da li je osoba počinila krivično delo shodno članu 437(1) Krivičnog zakonika.

Zakon o prijavljivanju imovine propisuje da su svi visoki javni funkcioneri navedeni u zakonu dužni da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu.⁶ Svaka vladina institucija mora u skladu sa zakonom da imenuje službenika za kontakt koji postupa kao koordinator aktivnosti sa Agencijom za borbu protiv korupcije.⁷ Službenik za kontakt, koji bi trebalo da bude iz kadrovske službe je odgovoran za obaveštavanje Agencije za borbu protiv korupcije o tome koji visoki javni funkcioneri u instituciji su dužni da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku

³ Videti, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), *Popov protiv Moldavije*, presuda ESLJP od 6. decembra 2005. (“Pravo na pravičnu raspravu pred sudom kao što je to zagantovano članom 6 § 1 Konvencije mora da se tumači u svetlu Preambule Konvencije koja u svom relevantnom delu poziva da vladavina zakona bude deo zajedničkog nasleđa [strana]. Jedan od fundamentalnih aspekata vladavine zakona je načelo pravne sigurnosti.”); *Ištván i Ištvánová protiv Slovačke*, presuda ESLJP-a od 12. juna 2012 (pravna sigurnost zahteva doslednost u sudskom odlučivanju kako bi se pružile “smernice i predvidljivi ishodi”).

⁴ Ustav Kosova, član 3, 15. jun 2008.

⁵ *Ibid*, član 31(1).

⁶ Videti član 3, Zakon o prijavljivanju imovine, *Supra*, napomena 1.

⁷ *Ibid*, član 3(1.5).

kartu, *obaveštavanjem visokih javnih funkcionera u instituciji o njihovoj obavezi da prijave imovinu* i vođenju evidencije poklona koje su zvaničnici dobili prilikom obavljanja svojih dužnosti.⁸ Funkcioneri su dužni da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu u roku od 30 dana od dana stupanja na javnu funkciju i nakon toga da dostavljaju imovinsku kartu svake godine u periodu od 1. do 31. marta.⁹ Prijavljivanje imovine odnosno dostavljanje imovinske karte Agenciji za borbu protiv korupcije dostavlja lično funkcioner ili druga osoba koju je ovlastio funkcioner.¹⁰ Konačno, član 17(1) Zakona o prijavljivanju imovine navodi da “ Agencija za borbu protiv korupcije podnosi krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu protiv visokog javnog funkcionera koji je prekršio obaveze koje proističu iz zakona, a što predstavlja krivično delo u skladu sa Krivičnim zakonikom .”

Član 437(1) Krivičnog zakonika propisuje: “svako lice, koje je prema zakonu dužno da prijavi imovinu, prihod, poklone, ostale materijalne koristi ili finansijske obaveze, a to ne učini, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorskom kaznom u trajanju do tri (3) godine. Krivično delo iz stava 1 ovog člana se smatra da je izvršeno kada nije blagovremeno prijavljena imovina ili nije dostavljena nikakva informacija.”¹¹

Ukoliko se čita samostalno, član 437(1) izgleda da utvrđuje striktan standard odgovornosti gde samo neprijavljivanje imovine odnosno nedostavljanje imovinske karte čini krivično delo. Međutim, ovo mora da se tumači u kontekstu Krivičnog zakonika u celini, koji krivičnu odgovornost pripisuje samo tamo gde je delo ili propust učinjen s umišljajem (namerom) ili iz nehata. Delo je izvršeno s umišljajem (namerom) onda kada osoba ima znanje ili svest o delu i želi njegovo izvršenje ili kada je osoba svesna da se mogu javiti nezakonite posledice kao ishod tog dela i saglasna je s njegovim činjenjem.¹² Krivična odgovornost za činjenje iz nehata s druge strane se pripisuje samo onda kada to zakon izričito propisuje što nije slučaj u članu 437(1).¹³ Osim toga, osoba nije krivično odgovorna, ako u trenutku izvršenja iz opravdanih razloga nije znala ili nije mogla da zna da je takvo delo zabranjeno.¹⁴ Osoba takođe nije krivično odgovorna ako je u trenutku izvršenja pogrešno verovala da su postojale okolnosti, koje da su istinu postojale, činile bi izvršenje dela dozvoljenim.¹⁵ Stoga, da bi se utvrdila krivična odgovornost moraju da se pokažu dodatne činjenice, na primer, da je relevantni funkcioner *znao* o obavezi da prijavi imovinu i da on/ona *namerno nije* prijavio imovinu odnosno dostavio imovinsku kartu (drugim rečima nije prijavio imovinu iz nehata ili greškom).

Ukoliko se proglasi krivim za krivično delo shodno članu 437(1) uticaj takve utvrđene krivice se može proširiti van krivičnih sankcija predviđenih Krivičnim zakonikom do uticaja na nastavak zaposlenja funkcionera. Na primer, u skladu sa Zakonom o civilnoj službi, ukoliko je 'civilni službenik' proglašen krivim za krivično delo “ s elementima koji čine povrede načela i propisa civilne službe” poslodavac civilne službe mora da započne postupak otpuštanja.¹⁶ Slično tome u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi “ odbornik skupštine opštine prestaje da bude

⁸ *Ibid*, član 4.

⁹ *Ibid*, članovi 7 i 8.

¹⁰ *Ibid*, član 6(3).

¹¹ Videti član 437(2), Krivičnog zakonika, koji uređuje situacije gde je imovina prijavljivanja, propisuje novčane kazne i kaznu zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina, *Supra*, napomena **Error! Bookmark not defined.**

¹² *Ibid*, član 21.

¹³ *Ibid*, članovi 17 i 25(2).

¹⁴ *Ibid*, član 26.

¹⁵ *Ibid*, član 25.

¹⁶ Vidi član 63, Zakon br. 03/L-149 o Civilnoj službi, 13. maj 2010.

odbornik . . . (d) ako je odbornik osuđen za krivično delo pravosnažnom presudom.”¹⁷ Predsednici opština se razrešavaju s funkcije nakon osuđujuće presude za izvršeno krivično delo sa nalogom za izdržavanje zatvorske kazne u trajanju od šest meseci ili više.¹⁸

3. ZABRINJAVAJUĆE POJAVE U REAGOVANJU POVODOM NEBLAGOVREMENOG PRIJAVLJIVANJA IMOVINE

3.1 Opšta zapažanja u pogledu toga kako odgovorne institucije tumače zakon

Praćenje i procena OEBS-a u predmetima u vezi prijavljivanja imovine visokih javnih funkcionera iz 2013 i 2014,¹⁹ ukazuju na moguće pogrešno tumačenje člana 437(1) što je dovelo da veći broj krivičnih predmeta u vezi sa prijavljivanjem imovine bude dostavljeno i procesuirano u odnosu na ono što bi trebalo da bude slučaj u skladu sa primarnim činjenicama. Ovo pogrešno tumačenje izgleda da proističe iz neuspeha onih uključenih u ove predmete da tumače član 437(1) unutar konteksta šireg kosovskog pravnog okvira.

3.1.1 Subjektivni ili mentalni element i materijalni ili objektivni elementi u kontekstu Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine

Kao što je prethodno analizirano, Krivični zakonik propisuje da neprijavlivanje imovine odnosno nedostavljanje imovinske karte bude s umišljajem, namerom, odnosno kada je funkcioner svestan dela i želi njegovo činjenje ili kada je funkcioner svestan da se mogu javiti nezakonite posledice kao ishod činjenja dela ili saglasnosti s njegovim činjenjem. Da li je funkcioner znao ili nije znao je stoga ključna komponenta u dokazivanju izvršenja krivičnog dela.

OEBS-ovo preispitivanje krivičnih prijava Agencije za borbu protiv korupcije, optužnica koje su podnela tužilaštva i sudskih rešenja na zahtev da se odbace optužnice i presude ne ukazuje na dosledno tumačenje na osnovu činjenica predstavljenih u pogledu toga kada je i da li je ili nije funkcioner imao znanje odnosno saznanje o svojoj odgovornosti da prijavi svoju imovinu. U nekim slučajevima, obaveštenje službenika za kontakt je činilo osnovu za relevantne vlasti da zaključe da je funkcioner bio upoznat sa takvom svojom obavezom. U četiri od sedam krivičnih izveštaja, sedam od 21 optužnica i u tri od 20 presuda koje je preispitao OEBS, upućivanje na ulogu službenika za kontakt u obaveštavanju funkcionera je bila nedosledna praksa koja je uočena unutar i između regiona. U drugim slučajevima, vlasti su zaključile da je funkcioner bio upoznat sa potrebom da prijavi imovinu odnosno dostavi imovinsku kartu na osnovu činjenice da je Agencija za borbu protiv korupcije javno objavila opštu informaciju o obavezi funkcionera da prijave svoju imovinu. U tri od sedam krivičnih prijava, šest od 21 optužnica i u jednom od četiri rešenja na zahtev za odbacivanje optužnice izvršeno je upućivanje na medijske kampanje Agencije za borbu protiv korupcije kao na osnov takvog saznanja s uočenom nedoslednom praksom unutar i između sedam tužilaštava i sedam regionalnih osnovnih sudova na Kosovu. Ipak, u ostalim predmetima koje je preispitao OEBS, izgleda da uopšte nema nikakve analize u pogledu toga da li je funkcioner morao da ima saznanje da bi mu se pripisala krivična odgovornost; u pomenutih sedam od 21 optužnica, tri od četiri zahteva za odbacivanje optužnica

¹⁷ Vidi član 37, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 20. februar 2008.

¹⁸ *Ibid*, član 63.

¹⁹ Na osnovu preispitivanja 162 dispozitiva, detaljne analize 52 predmeta i obavljenih razgovora sa relevantnim institucijama.

i u 17 od 20 presuda nije uočena dosledna praksa unutar i između regiona kada je reč o medijskim kampanjama ili ulozi službenika za kontakt.

Kao što je prethodno navedeno, član 437(1) mora da bude tumačen u kontekstu šireg Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine. Zakon o prijavljivanju imovine propisuje da službenika za kontakt mora da imenuje svaka relevantna institucija čije odgovornosti su između ostalog da, obavesti visoke javne funkcionere o njihovoj odgovornosti da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu. Ovaj zakon, stoga implicira da visoki javni funkcioner ne bi trebalo da snosi odgovornost shodno Zakonu o prijavljivanju imovine za neprijavlivanje imovine, ako visokog javnog funkcionera ne obavesti službenik za kontakt.

Član 2(3) Krivičnog zakonika propisuje da “[u] slučaju dvosmislenosti definicija krivičnog dela, definicija će biti određena tako da bude najpovoljnija po lice protiv kojeg se vodi krivični postupak.”²⁰ Krivični zakonik generalno primenjuje daleko širi standard spoznaje elementa krivičnog dela.²¹ Stoga, u ovom slučaju verovatno je da prevladava uži i povoljniji standard u Zakonu o prijavljivanju imovine – koji zahteva obaveštenje službenika za kontakt.²²

Ovo tumačenje je čvrsto podržano praktičnim razmatranjima, posebno za one od kojih se traži da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu odmah po stupanju na nove javne funkcije kao funkcioneri. Razumno se može osporiti da je lično obaveštenje koje obaveštava funkcionera da je prethodno navedena javna funkcija predmet Zakona o prijavljivanju imovine glavni – ukoliko ne i jedini način koji garantuje da je funkcioner propisno obavešten.²³ Stoga, mogući zaključak je da materijalni odnosno objektivni elementi krivičnog dela nisu ispunjeni kada takvog obaveštenja nema. Osim toga, u odsustvu drugih dokaza takođe se može reći da kriminalna namera ne može da se uslovi samo usled toga što je Agencija za borbu protiv korupcije izdala opšte saopštenje za medije o obavezi visokih javnih funkcionera da prijave imovinu odnosno podnesu svoju imovinsku kartu.

²⁰ Videti član 2(3), Krivičnog zakonika, *Supra*, napomena **Error! Bookmark not defined.**

²¹ *Ibid*, član 22 (“saznanje...kao element krivičnog dela može da se zaključi na osnovu činjeničnih okolnosti”).

²² Iako bi to trebalo da bude za sudsku praksu i konačno za Vrhovni sud Kosova da rešava i razjasni pitanja koja se odnose na pitanja koja se prepliću oko materijalnih (objektivnih) elemenata konkretnog krivičnog dela s jedne strane i onih povezanih sa mentalnim (subjektivnim) elementom s druge strane – iznad svega kada može da se pojavi njihovo preklapanje – ono što je važno za svrhu ovog izveštaja je to da bez obzira na teoriju krivičnog dela, procesni zaključci bi bili isti: visoki javni funkcioneri koji nisu propisno obavešteni o svojoj obavezi da prijave imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu trebalo bi da budu pošteđeni krivične odgovornosti, povrh svega kada uslovi da budu propisno obavešteni ne postoje zbog strukturalnih slabosti unutar institucionalnog okvira Kosova.

²³ Zakon o prijavljivanju imovine se ne primenjuje na opštu javnost nego radije na manji deo društva. Lice postaje predmet ovog zakona po stupanju na funkciju visokog javnog funkcionera. Usled velikog broja razloga, opšte javno obaveštenje je verovatno nedovoljno da novi visoki javni funkcioneri budu upoznati s time da je njihova posebna dužnost kao visokih javnih funkcionera klasifikovana kao jedna od onih za koje je potrebno prijavljivanje imovine odnosno podnošenje imovinske karte. Na primer, spisak javnih funkcija visokih javnih zvaničnika u Zakonu o prijavljivanju imovine uključuje neke opšte termine za pozicije (na primer, “rukovodioci agencija”, “direktori svih odeljenja, načelnici za javne finansije i nabavke u svim javnim institucijama”). Ovo ne mora da tačno odgovara tačnim nazivima funkcija javnih funkcionera. Osim toga, postoji neslaganje između albanske, engleske i srpske verzije Zakona o prijavljivanju imovine u pogledu toga ko je unutar skupštine opštine dužan da prijavi imovinu odnosno dostavi imovinsku kartu, što samo doprinosi konfuziji u pogledu toga da li je odbornik dužan da prijavi svoju imovinu odnosno dostavi svoju imovinsku kartu. U srpskoj verziji Zakona o prijavljivanju imovine član 1.1.8 definiše ko mora da prijavi svoju imovinu na opštinskom nivou uključujući kako je navedeno u zakonu “Savetnike Opštinskih Asambleja”. Ovo u bukvalnom prevodu znači “savetnici”, a ne odbornici. Osim toga, engleska verzija zakona (koja nije zvanična verzija) ne pominje savetnike ili odbornike.

Naime, OEBS je uočio praksu koja je u skladu s ovakvim tumačenjem u dva od 52 pregledana predmeta. U jednom predmetu pred Osnovnim sudom u Mitrovicë/Mitrovici, koji se odnosio na višeg javnog funkcionera u opštini južna Mitrovicë/Mitrovica, okrivljeni je oslobođen nakon suđenja jer tužilaštvo nije bilo u mogućnosti da iznese bilo kakav dokaz da je okrivljeni bio obavešten o obavezi da prijavi imovinu odnosno dostavi imovinsku kartu preko službenika za kontakt. Slično tome, u drugom predmetu, tužilac tužilaštva u Prishtinë/Prištini, odbacio je krivičnu prijavu protiv opštinskog odbornika u opštini Leposavić/Leposavić, jer nije bilo dokaza da ga je službenik za kontakt obavestio da treba da dostavi podatke o svojoj imovini.

3.1.2 Obaveza podnošenja podataka o imovini u kontekstu Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine

Krajem oktobra 2015. godine, OEBS je primetio da se u krivičnim prijavama, odbacivanjima, predmetima ili optužnicama koje je pregledao, ni Agencija za borbu protiv korupcije, ni tužilaštvo nisu bavili implikacijama o krivičnoj odgovornosti u slučajevima kada je viši javni funkcioner podneo imovinsku kartu licu koje se smatra ovlašćenim - a koje, potom, ne dostavi imovinsku kartu Agenciji za borbu protiv korupcije. Čini se da se ovakva situacija dogodila bar u jednoj opštini, Leposavić/Leposaviq, oštetivši tako sve tamošnje odbornike, nakon čega su podnete krivične prijave i optužnice.²⁴

Međutim, prema KZ, krivična odgovornost se ne pripisuje u slučaju faktičke ili zakonske greške, a Zakon o prijavljivanju imovine dozvoljava visokim javnim funkcionerima da podnesu svoju imovinsku kartu putem ovlašćenog lica ili licu za koje se smatra da je ovlašćeno lice. Stoga se krivična odgovornost verovatno ne treba pripisati visokom javnom funkcioneru kad dostavi imovinsku kartu ovlašćenom licu pod pretpostavkom da će na taj način to lice postupiti u skladu sa Zakonom o prijavljivanju imovine, a to lice nakon toga dostavljene podatke o imovini odnosno imovinsku kartu ne podnese na odgovarajući način.²⁵

3.2 Pitanja koja se odnose na Agenciju za borbu protiv korupcije

3.2.1 Provera da li je službenik za kontakt obavestio funkcionere

U tri od sedam pregledanih krivičnih prijava, sve iz 2014. godine, a koje se odnose na odbornike u opštinama Zubin Potok i Leposavić/Leposaviq, Agencija za borbu protiv korupcije u svojim krivičnim prijavama ne daje informacije o tome da li funkcioneri jesu ili nisu obavešteni preko službenika za kontakt. Nasuprot tome, u ostale četiri pregledane krivične prijave, sve iz 2013. godine, a koje se odnose na odbornike iz Gjilan/Gnjilana, člana Sudskog saveta Kosova i poslanika Skupštine Kosova, Agencija za borbu protiv korupcije se pozvala na ulogu službenika za kontakt.

U martu 2015. godine, Agencija za borbu protiv korupcije objavila je priručnik za službenike za kontakt koji ih konkretno informiše o njihovoj dužnosti da obaveste sve visoke javne funkcionere da su dužni da prijave imovinu i vode evidenciju o ovom obaveštenju, u slučaju da

²⁴ Vidi Odeljak 3.5, *Infra*. U ovim slučajevima, odbačene su tri krivične prijave nakon što je tužilaštvo utvrdilo da relevantni funkcioneri još nisu dali službenu zakletvu viših javnih funkcionera, kao što je definisano Zakonom o prijavljivanju imovine.

²⁵ Jedini izuzetak bi bio ako bi se moglo pokazati da je lice poučilo ovlašćenog zastupnika da ne dostavi imovinsku kartu u pokušaju da se zaštiti od krivične odgovornosti.

nekad zatreba. Međutim, razgovor sa službenicima Agencije za borbu protiv korupcije, krajem marta 2015, ukazuje na to da, u to vreme, Agencija za borbu protiv korupcije i dalje smatra da obaveštenje preko medijske kampanje može da bude dovoljan osnov za podizanje krivične prijave.

Kao rezultat toga, nije moguće utvrditi da li se unutar Agencije za borbu protiv korupcije od januara 2013. do oktobra 2015. godine provodila konzistentna politika u pogledu toga da li je nužan preduslov za podnošenje krivične prijave to da li je službenik za kontakt određenom funkcioneru prethodno uputio obaveštenje. OEBS pozdravlja nedavno objavljene smernice, u onolikoj meri u kojoj one proklamuju novu politiku u tom smislu i podstiče Agenciju za borbu protiv korupcije da osigura da se one i dosledno primenjuju i da se krivična prijava podiže samo onda kad se utvrdi da je službenik za kontakt neposredno obavestio relevantnog višeg javnog funkcionera da podnesu podatke o svojoj imovini odnosno podnesu imovinsku kartu.²⁶ Osim toga, OEBS bi hteo da predloži Agenciji za borbu protiv korupcije da konkretno formalizuje sistem u kojem se od visokih javnih funkcionera traži da potpišu pismeno obaveštenje o njihovoj obavezi da podnesu imovinsku kartu kao deo paketa kadrovske službe prilikom stupanja na funkciju. To bi tužilaštvu uveliko smanjilo teret ispitivanja šta je službenik za kontakt uradio ili nije u svakom konkretnom slučaju i moglo bi da posluži kao inicijalni uvid Agenciji za borbu protiv korupcije u kojim slučajevima zaista postoji osnovana sumnja za krivično delo.

3.2.2 Automatsko podnošenje krivičnih prijava zbog nepodnošenja imovinske karte

Prema rečima službenika Agencije za borbu protiv korupcije, praksa Agencije za borbu protiv korupcije je da podnese krivičnu prijavu kad god visoki javni funkcioner ne dostavi imovinsku kartu u dogovorenom roku. U aprilu 2014. godine, Zakon o prijavljivanju imovine je izmenjen i dopunjen kako bi se kriminalizovalo nedostavljanje podataka o imovini što je stupilo na snagu u Krivičnom zakoniku u januaru 2013. godine.²⁷ Po prethodnoj verziji zakona, Agencija za borbu protiv korupcije bila je ovlašćena da visokim javnim funkcionerima koji su propustili da podnesu imovinske karte izriče kazne u upravnom postupku. Izmenama i dopunama zakonika u aprilu 2014. godine, Agencija za borbu protiv korupcije je umesto tog ovlašćenja dobila odgovornost da “podnese krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu protiv višeg javnog funkcionera radi kršenja obaveze predviđene Zakonom, što predstavlja krivično delo prema Krivičnom zakoniku.”²⁸

U razgovoru sa predstavnicima Agencije za borbu protiv korupcije, službenici su izrazili uverenje da ova odredba nalaže Agenciji za borbu protiv korupcije da podnese krivičnu prijavu u svim slučajevima kad visoki javni funkcioner ne dostavi imovinsku kartu. Službenici su izrazili i nezadovoljstvo što je ovaj amandman ukinuo nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije da izriče upravne kazne, kako bi navela visoke javne funkcionere da isprave propust nepodnošenja podataka o svojoj imovini.

To se, međutim, čini kao preusko tumačenje izmenjenog i dopunjenog Zakona o prijavljivanju imovine. Zakon bi se mogao razumno protumačiti tako da Agencija za borbu protiv korupcije treba da podnosi krivične prijave samo ako prethodno utvrdi da postoji osnovana sumnja da je krivično delo izvršeno, kako u materijalnim tako i u subjektivnim elementima (drugim rečima, da visoki javni funkcioner namerno nije dostavio podatke o svojoj imovini). To bi Agenciji za borbu protiv korupcije dalo prostor da komunicira sa visokim javnim funkcionerima koji su

²⁶ Vidi Odeljak 3.2.2, *Infra*.

²⁷ *Supra*, napomena 1.

²⁸ Vidi Član 17(1), Zakon o prijavljivanju imovine, *Supra*, napomena 1.

propustili da prijave imovinu i omogući da podnesu imovinsku kartu, a ako to ne urade, Agencija za borbu protiv korupcije može podneti krivičnu prijavu. Ipak, moglo bi da se desi da Ministarstvo pravde razmotri sprovođenje izmena i dopuna Zakona o prijavljivanju imovine iz aprila 2015, kako bi se utvrdilo da li se ispunjavaju ciljevi zbog kojih su izmene i dopune usvojene, u skladu sa *Smernicama o ex post proceni zakonodavstva, obaveznim za sve vladine agencije i ministarstva odlukom vlade u julu 2015. godine.*²⁹

3.2.3 Delotvorno postavljenje i obuka službenika za kontakt

OEBS navodi da je u februaru 2014. godine, Agencija za borbu protiv korupcije počela sa obukom službenika za kontakt o njihovoj ulozi i odgovornosti, a u martu 2015. izdala je detaljan priručnik kao što je gore navedeno. Ovo su izuzetno pozitivni pomaci za koje treba uputiti pohvale Agenciji za borbu protiv korupcije. Međutim, važno je napomenuti da takva podrška nije bila sistematska pre februara 2014. U tri od sedam krivičnih prijava pre februara 2014. u koje je OEBS imao uvid, ne spominje se da službenik za kontakt ima ulogu da obaveštava relevantne visoke javne funkcionere.³⁰ Stoga je upitno da li su službenici za kontakt na Kosovu bili potpuno operativni pre ovog datuma i, svakako, OEBS je uočio da najmanje tri opštine nisu efikasno postavile svoje službenike za kontakt do februara 2014. godine.³¹

3.3 Pitanja koja se odnose na tužilaštvo

3.3.1 Različito postupanje nakon prijema krivične prijave

Od 162 krivične prijave koje je tužilaštvu podnela Agencija za borbu protiv korupcije tokom 2013 i 2014, do kraja juna 2015. godine rešeno je 117 predmeta, a preostalih 45 je još uvek u tužilaštvu. Tužilaštvo je 117 krivičnih prijava rešilo kako sledi: pet krivičnih prijava (4%) je odbijeno bez preduzimanja daljih koraka; 16 (14%) je odbačeno nakon istrage; optužnica je podignuta nakon istrage u 59 (50%) slučajeva; neposredne optužnice su podignute u 32 (27%) slučajeva; a u pet (4%) slučajeva podnet je zahtev za kazneni nalog.³²

Mada OEBS nije analizirao da li su rešenja svih slučajeva opravdana, čini se da ovako različiti ishodi ukazuju na neujednačenost u tužilačkoj praksi, s obzirom da predmeti vezani uz prijavljivanje imovine obično nemaju širok varijetet činjeničnih obrazaca. Umesto toga, čini se da tužioci na Kosovu različito tretiraju predmete koji se tiču prijavljivanja imovine, u skladu s vlastitim tumačenjem zakona i obimom predmeta za rešavanje, što dovodi do fundamentalno različitih rezultata uprkos izrazitoj sličnosti slučajeva. Ovo izaziva zabrinutost u pogledu načela pravne sigurnosti i prava na jednakost pred zakonom koja garantuje pravni okvir Kosova.

U junu 2015. godine, Glavno tužilaštvo je uz podršku OEBS-a, održalo radionicu, kako bi se razmotrile i pokušale uskladiti različite prakse tužilaštava na Kosovu. Ovi naponi su za svaku pohvalu. Pokušaji stvaranja jednoobrazne tužilačke prakse na celom Kosovu vezane uz ovakve predmete; i pored potrebe da se svaki slučaj rešava po meritumu, su od presudne važnosti za

²⁹ Vidi Odluku br. 03/38, 15. juli 2015. Smernice o Ex-post evaluaciji zakonodavstva dostupne su na http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/2_Guidelines_on_Ex-post_evaluation.pdf.

³⁰ Vidi Odeljak 3.2.1, *Supra*.

³¹ Vidi Odeljak 3.5, *Infra* (razmatranje opština za koje se mislilo da službenici za kontakt nisu postavljeni pre isteka roka za podnošenje prijave imovine).

³² Kao što je već rečeno, podaci koje je dobio OEBS ne razdvajaju predmete koji se odnose na neprijavljivanje imovine po članu 437 (1) Krivičnog zakonika i one koji se odnose na nepravilnosti u podnetim prijavama, prema članu 437(2). Vidi Odeljak 1, *Supra*. Dakle, ove informacije se odnose na obe vrste predmeta.

delotvorno sprovođenje standarda vladavine prava obuhvaćenih zakonskim okvirom Kosova. U tom smislu, OEBS napominje da nova ovlašćenja, u skladu sa nedavnim izmenama i dopunama Zakona o glavnom tužiocu, omogućavaju davanje smernica i donošenje odluka s ciljem da se usklade prakse svih tužilaca i glavnih tužilaca.³³

3.3.2 *Neodgovarajuće korišćenje neposrednih optužnica*

U pet od 52 slučajeva koje je pregledao OEBS, koji obuhvataju tri odbornika iz Leposavića/Leposaviq, poslanika Skupštine Kosova i rukovodioca u opštini severna Mitrovica/Mitrovicë, tužilaštvo je odmah po prijemu krivične prijave podnelo neposredne optužnice sudovima, bez pokretanja istrage. Međutim, čini se da ni u jednom od tih slučajeva neposredna optužnica nije bila podržana, bilo zbog toga što optužnice nisu dobro obrazložene ili zbog toga što element svesnog ili namernog činjenja krivičnog dela nije zadovoljavajuće razmotren.³⁴

Zakonik o krivičnom postupku³⁵ propisuje da tužilac, nakon prijema krivične prijave, ima dve opcije pre nego što odmah odbaci krivičnu prijavu: (1) da pokrene istragu, ako postoji opravdana sumnja za krivično delo; ili (2) da podnese neposrednu optužnicu u skladu sa članom 241 Zakonika o krivičnom postupku, ako postoji osnovana sumnja da je okrivljeni počinio krivično delo ili krivična dela, od kojih se nijedno ne kažnjava novčanom kaznom i/ili kaznom zatvora u trajanju više od tri godine.

Pošto se krivično delo nepodnošenja imovinske karte kažnjava kaznom zatvora u trajanju do tri godine, u takvim slučajevima tužilac ima pravo da podnese neposredne optužnice, kad postoje dokazi koji su doveli do osnovane sumnje da je okrivljeni počinio krivično delo. Međutim, neposredne optužnice treba da iznesu dokaze za osnovanu sumnju tužioca, što treba da sadrži i upućivanje na znanje ili umišljaj učinioca. Istraga se preporučuje ako krivične prijave Agencije za borbu protiv korupcije ne predstavljaju informacije o postojanju osnovane sumnje na zadovoljavajući način – u skladu sa važećim standardom za podizanje optužnice - o svim objektivnim (materijalnim) i subjektivnim (mentalnim) elementima krivičnog dela za koje viši javni funkcioner treba da bude okrivljen. U tom smislu, trebalo bi, između ostalog, razmotriti i pitanje uloge službenika za kontakt u obaveštavanju visokih javnih funkcionera.

3.3.3 *Optužnice kojima nedostaje obrazloženje*

Bez obzira da li je istraga sprovedena ili ne, čini se da samo četiri od 21 optužnice koje je pregledao OEBS sadrže zadovoljavajuće obrazloženje. U preostalih 17, od ukupno 21 optužnice - koje se odnose na odbornike u Leposaviću/Leposaviq, Zubinom Potoku, severnoj Mitrovici/Mitrovicë i južnoj Mitrovicë/Mitrovici, poslaniku Skupštine Kosova, članu Sudskog saveta Kosova i rukovodiocu u Kosovskoj policiji - daju se samo opšte informacije iz krivičnih prijava Agencije za borbu protiv korupcije i/ili se činjenice, u kontekstu zakona, ne analiziraju na propisan način. Optužnice koje je pregledao OEBS, na primer, ne sadrže informacije o tome da li je postavljen službenik za kontakt i, ako jeste, da li je službenik za kontakt propisno obavestio relevantnog više javnog funkcionera. Umesto toga, ove optužnice jednostavno navode da postoji dovoljno dokaza u spisima predmeta koji navode na zaključak da su ispunjeni elementi krivičnog

³³ Zakon br. 05/L-034 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-225 o glavnom tužiocu, član 11(1.5), 28. maj 2015. godine.

³⁴ Tri optužnice se pozivaju na ulogu službenika za kontakt (jedan slučaj) ili medijske kampanje Agencije za borbu protiv korupcije (dva slučaja) i nijedna od ovih optužnica nije dobro obrazložena.

³⁵ Vidi član 101, Zakonik br. 04/ L-123 o krivičnom postupku (ZKP), 1. januar 2013. godine.

dela, ali ne daju pravno ni činjenično obrazloženje u prilog takvim zaključcima. Osim toga, čak i kad su okrivljeni tokom istrage izneli oslobađajući dokaz, na primer, da ih ovlašćeni zastupnik nije obavestio ili da su pokušali da podnesu imovinsku kartu preko ovlašćenog zastupnika koji imovinsku kartu nisu prosledili Agenciji za borbu protiv korupcije, pregledane optužnice taj dokaz ne uzimaju u obzir. Umesto toga, dokaz se navodi u optužnicama, ali se ne analizira, a argumenti koje je izneo okrivljeni se jednostavno odbacuju kao neosnovani. Čini se da se optužnice koje je pregledao OEBS u suprotnosti sa članom 241(1.7) Zakonika o krivičnom postupku koji zahteva da sve optužnice sadrže “objašnjenje o razlozima za podnošenje optužnice na osnovu rezultata istrage i dokaze na kojima se temelje ključne činjenice”.

3.3.4 Propust da se koriste alternative

Ni u jednom od slučajeva koje je OEBS pratio ili pregledao tužioci nisu koristili bilo koju od alternativa predviđenih u Zakoniku o krivičnom postupku. U Glavi XIV, Zakonika o krivičnom postupku predviđa se nekoliko alternativa kao sredstvo za rešavanje slučajeva pre nego dođu do suda. Prvo, tužioci mogu da obustave krivično gonjenje za delo (uz pristanak oštećenog) ako se ispune određeni uslovi i ako se okrivljeni obaveže da će ispuniti određene obaveze za ublažavanje ili uklanjanje štetnih posledica krivičnog dela.³⁶ Drugo, tužioci mogu da odustanu od krivičnog gonjenja pod nekim uslovima kada gonjenje nije obavezno.³⁷ Na primer, gonjenje se može obustaviti ako počinioc krivičnog dela izrazi iskreno kajanje zbog krivičnog dela i spreči štetne posledice ili nadoknadi štetu i tužilac utvrdi da, s obzirom na stvarne okolnosti slučaja, izricanje kazne u krivičnom postupku ne bi bilo opravdano. Treće, tužilac može da uputi predmet na medijaciju.³⁸ Četvrto, tužilac može da pregovara o uslovima pisanog sporazuma o priznanju krivice.³⁹

Čini se da su slučajevi neprijavlivanja imovine idealni za korišćenje ovih alternativa u krivičnom postupku, posebno kada su dokazi koje dostavi Agencija za borbu protiv korupcije ograničeni. Tužioci bi, na primer, mogli da upute okrivljene da imovinu prijave u određenom vremenskom roku i da odbace krivične prijave ako to i urade, odnosno da podignu optužnicu ako to ne učine. Takav bi pristup bio koristan prilikom utvrđivanja kriminalne namere za one koji ne podnesu imovinsku kartu čak i nakon što prime instrukcije od tužilaštva ili bi odmah rešio slučaj onih koji imovinsku kartu podnesu naknadno. Osim toga, korišćenje takvih alternativa omogućilo bi tužiocima da svoje napore usmere na slučajeve gdje postoji jasna kriminalna namera.

U tom smislu, OEBS beleži vrlo pohvalne napore Glavnog tužilaštva da se poveća korišćenje tih alternativa na celom Kosovu; Glavno tužilaštvo je između avgusta i septembra 2015, uz podršku OEBS-a, održalo niz obuka svih tužilaštava o korišćenju takvih postupaka. Dakle, rešen je, po mišljenju koje su OEBS-u izneli tužioci, primarni razlog zbog kojeg tužioci ne koriste ove alternative - nedostatak obuke.

³⁶ Vidi član 230, Zakon o krivičnom postupku, *Supra*, napomena 35.

³⁷ *Ibid*, član 231.

³⁸ *Ibid*, član 232.

³⁹ *Ibid*, član 233.

3.4 Pitanja koja se odnose na sudove

3.4.1 Propust da se ispita da li su okrivljeni obavešteni o obavezi da prijave imovinu preko službenika za kontakt

Od 52 predmeta koje je odabrao, OEBS je razmotrio četiri rešenja o zahtevima za odbacivanje optužnice i 20 presuda koje pokrivaju presek viših javnih funkcionera, uključujući: odbornike u Gjakovë/Đakovici, Gjilan/Gnjilanu, Leposaviću/Leposaviq, južnoj Mitrovicë/Mitrovici, severnoj Mitrovici/ Mitrovicë i Skenderaj/Srbici; poslanike Skupštine Kosova; rukovodioce u Kosovskoj policiji i opštini južna Mitrovicë/Mitrovica; tužioce iz Gjakovë/Đakovice i Prishtinë/Prištine; sudiju iz Gjilan/Gnjilana; i dva zamenika gradonačelnika iz Gjilan/Gnjilane. Sa izuzetkom od samo četiri slučaja - koji uključuju odbornika u Gjilan/Gnjilanu, odbornika u Leposaviću/Leposaviq, rukovodioca u opštini južna Mitrovicë/Mitrovica i jednog zamenika gradonačelnika iz Gjilan/Gnjilana - sudovi nisu ispitali da li je službenik za kontakt propisno obavestio višeg javnog funkcionera. U ovih 20 pregledanih odluka i presuda, OEBS je uočio propust da se pruži zadovoljavajuće obrazloženje kao podršku nalazima u korist optužbe. To je istina čak i kada su okrivljeni predočili argument da ne mogu biti krivično gonjeni jer nisu bili propisno obavešteni o njihovoj obavezi da prijave svoju imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu. Čak ni u tim slučajevima sudovi se nisu pravilno bavili argumentima okrivljenih.

Na primer, u dve presude koje je pregledao OEBS, okrivljeni se izjasnio krivim i sud je prihvatio priznanje krivice, navodeći da je potkrepljeno dokazima koji se nalaze u spisima predmeta, iako u tim slučajevima nije bilo dokaza u vezi obaveštavanja, osim javnih proglašenja Agencije za borbu protiv korupcije. U ovim slučajevima sudovi su zaključili da su, u svetlu iznesenih dokaza, dokazani elementi krivičnog dela koji prevazilaze osnovanu sumnju, ali nisu dali obrazloženje koje bi podržalo takav zaključak.

Slično tome, u dva rešenja donesena u fazi podizanja optužnice koje je pregledao OEBS, sud je odbacio zahteve okrivljenih za prekid postupka, iako u optužnicama nije bilo ničega osim upućivanja na javne proglašenja Agencije za borbu protiv korupcije. U jednom od tih rešenja, sud je zaključio da postoji dovoljno dokaza za osnovanu sumnju da je okrivljeni počinio krivično delo, ali za to ne daje nikakvo obrazloženje. Rešenje je potvrđeno u žalbenom postupku. U drugom slučaju, sud je greškom obrnuo teret dokazivanja; umesto ispitivanja da li je tužilac predočio dovoljno dokaza u optužnici, sud je ispitivao da li je to učinio okrivljeni u svom zahtevu za odbacivanje optužnice. U svom zahtevu, okrivljeni je objasnio da on nije bio obavešten da imovinsku kartu mora dostaviti Agenciji za borbu protiv korupcije pa je, shodno tome, imovinsku kartu dostavio opštinskim službenicima u svojoj opštini (a time i nekome ko se smatra "ovlašćenim licem"). Mišljenje suda bilo je da on tu činjenicu nije dokazao i potvrdio je optužnicu.

Shodno tome, u ovim predmetima, sudovi ne samo da nisu uspeli da razmotre da li su okrivljeni obavešteni o obavezi da prijave svoju imovinu, preko službenika za kontakt, već generalno nisu uspeli da donesu adekvatno obrazložene zaključke. Međutim, uprkos svim ovim nedostacima, OEBS nije mogao da pronađe ni jedan jedini slučaj u kome je Apelacioni sud preinačio odluku ili presudu, zbog nedostatka obrazloženja.

Od presudne je važnosti da sudovi jasno identifikuju šta su elementi krivičnog dela pre nego što pristupe analizi činjenica. Primer možemo naći u jednom predmetu koji je OEBS propratio, protiv zvaničnika u Prizrenu. U ovom predmetu, sud je odbacio optužnicu postupajući po zahtevu okrivljenog da se optužnica odbaci usled činjenice da ne sadrži obrazloženje. Tokom istrage,

tužilac je saslušao okrivljenog i naveo je u optužnici rezime izjave okrivljenog. Međutim, optužnica uopšte nije pretresla argumente okrivljenog. Shodno tome, sud je odbacio optužnicu, navodima da dokazi koji se navode u optužnici, koji obuhvataju izjavu okrivljenog, prikazuju potpuno drugačiju situaciju od one koju tužilac opisuje. OEBS podstiče ostale sudove da primene ovakav vid pružanja rigoroznih obrazloženja u svim predmetima prijavljivanja imovine, bez obzira da li na nivou osnovnog suda ili u žalbenoj fazi.

3.4.2 *Neuspeh da se zaštite prava okrivljenih bez branioca*

Kao što je prethodno istaknuto, do kraja oktobra 2015. godine u 24 od 52 predmeta koliko ih je OEBS propratio, doneta su rešenja po zahtevu da se optužnica ili presuda odbaci. U 18 predmeta, okrivljene nije zastupao branilac, bez obzira da li se radi o privatno angažovanom ili javno postavljenom braniocu. Okrivljeni su imali svog branioca samo u šest predmeta.

Predmeti prijavljivanja imovine ne kvalifikuju se za obavezno postavljanje branioca o javnom trošku.⁴⁰ Međutim, Zakonik o krivičnom postupku omogućava okrivljenima koji ne mogu da priušte advokata da zahtevaju da im se postavi branilac po službenoj dužnosti, što bi trebalo da se učini ukoliko sud odredi da to iziskuju interesi pravde.⁴¹ Praćenje koje je OEBS realizovao, međutim, ukazuje da sudovi ne obaveštavaju redovno okrivljene bez branioca, o njihovom pravu da ga zahtevaju.

Pored toga, praćenje koje je sproveo OEBS ukazuje da sudovi ne poklanjaju dodatnu pažnju da obezbede jednakost strana u postupku u slučajevima u kojima okrivljeni nemaju branioca, pomažu okrivljenima bez branioca njihovim propisnim upućivanjem niti uzimaju u obzir njihovo nedovoljno pravno znanje/spremu tokom ročišta. Treba istaći da je OEBS primetio jedan broj predmeta u kojima su sudovi odbacili argumente okrivljenih, a da prethodno nisu na adekvatan način uzeli u razmatranje argumente okrivljenih bez branioca, na primer da nisu blagovremeno obavestili o njihovoj obavezi da podnesu imovinsku kartu.

Sa druge strane, praćenje OEBS-a ukazuje na povoljne ishode koje su ostvarili okrivljeni koji su imali branioca na sudu. Od šest okrivljenih koje su zastupali njihovi branioci na sudu, dvoje se izjasnilo krivim i njihovo priznanje krivice je prihvaćeno na sudu, jedan okrivljeni je uspeo da se njegova optužnica odbaci, a troje je oslobođeno nakon suđenja. Sve ovo u suštini je suprotnosti sa ishodom u onim predmetima u kojima okrivljeni nije imao svog branioca. OEBS je propratio 13 predmeta pred sudovima u kojima okrivljeni nije imao svog branioca, a koji su zaključeni presudom. U ovim predmetima, sedam okrivljenih izjasnilo se krivim i sud je prihvatio njihovo priznanje krivice, dvoje okrivljenih oglašeno je krivim nakon suđenja, a četvoro okrivljenih je oslobođeno nakon suđenja.

Kontrast koji se može uočiti ukoliko uporedimo sledeća dva predmeta pred Osnovnim sudom u Mitrovicë/Mitrovici može poslužiti da se podvuče značaj pravnog zastupanja u ovim predmetima i činjenice da sud treba da pokloni dodatnu pažnju na okrivljene koji nemaju branioca. U prvom predmetu, u kome je okrivljeni imao svog branioca, visoki javni funkcioner opštine južna Mitrovicë/Mitrovica tvrdio je na suđenju da ga službenik za kontakt nije obavestio o ovoj obavezi. Sud je, u ovom predmetu, oslobodio okrivljenog. U drugom predmetu, međutim, u kome okrivljeni nije imao branioca, visoki javni funkcioner opštine severna Mitrovica/Mitrovicë

⁴⁰ Vidi članove 57-58, Zakonika o krivičnom postupku, *Supra*, napomena 35 (u vezi sa obaveznom odbranom i neispunjavanjem uslova za obaveznu odbranu).

⁴¹ *Ibid*, član 58.

izjasnio se krivim povodom tačaka optužnice, iako su se dokazi navedeni u optužnici odnosili samo na činjenicu da je Agencija za borbu protiv korupcije objavila javno obaveštenje, dok su okolnosti zbog kojih nije podneta imovinska karta ukazivale da nije imenovan nikakav službenik za kontakt u vreme kada je visoki javni funkcioner bio dužan da podnese svoju prijavu. U ovom predmetu, prihvatanjem priznanja krivice, sud nije temeljno preispitao da li se priznanje krivice okrivljenog zasnivalo na osnovanoj optužnici. Niti je sud preispitao, kao što je to bio slučaj sa sudom u prvom predmetu, da li je službenik za kontakt postojao uopšte, i ukoliko jeste, da li je službenik za kontakt propisno obavestio visokog javnog funkcionera. Shodno tome, iako su predmetne činjenice u ova dva predmeta bile prilično slične, ishod istih bio je suštinski različit, time što je bio daleko pozitivniji po okrivljenog koji je imao svog branioca.

3.5 Indikativna studija slučaja

Kontrast koji postoji između prethodno predstavljenih pitanja može se uočiti ukoliko pogledamo indikativnu studiju predmeta pokrenutih protiv novih odbornika u tri nedavno formirane opštine. Januara 2014. godine, na severu Kosova formirane su četiri nove opštine – Zubin Potok, Severna Mitrovica/Mitrovicë, Leposavić/Leposaviq i Zvečan/Zveçan – kao rezultat napretka koji je ostvaren u sprovođenju “*Prvog sporazuma o principima koji uređuju normalizaciju odnosa*”, iz aprila 2013. godine koji je postignut u dijalogu između Beograda i Prishtinë/Prištine, pod posredovanjem Evropske unije. U ove tri opštine – Zubin Potok, severna Mitrovica/Mitrovicë i Leposavić/Leposaviq – velika većina odbornika nije podnela svoje imovinske karte Agenciji za borbu protiv korupcije u zakonski propisanom 30-dnevnom vremenskom roku, što je imalo za posledicu podnošenje 38 krivičnih prijava (koje sačinjavaju veliki podskup od ukupno 162 krivične prijave koje je Agencija za borbu protiv korupcije podnela od 2013. do 2014. godine). Ovi predmeti posebno su vredni pomena za ovaj izveštaj pošto su predmetne okolnosti njihovog nepodnošenja prilično iste dok se dispozitiv i sami ishodi predmeta razlikuju međusobno u velikoj meri i u odnosu na druge predmete koje je OEBS propratio, što samo po sebi naglašava nedoslednosti u praksi koje je OEBS primetio širom Kosova.

Informacije koje je OEBS prikupio u vezi sa uspostavljanjem ovih opština ukazuju da u vreme isteka roka u kome su novoimenovani odbornici bili dužni da podnesu svoje imovinske karte, ove tri opštine nisu formalno imenovale odnosne službenike za kontakt koji bi obavestili odbornike o njihovoj dužnosti da ih podnesu. U barem dve opštine, Severna Mitrovica/Mitrovicë i Zubin Potok, nije imenovan nijedan službenik za kontakt. U Leposaviću/Leposaviq, odbornici su prijavili svoju imovinu odnosno dostavili svoje imovinske karte licima za koja su smatrali da koordinišu podnošenje imovinskih karti, ali da iste nisu prosleđene Agenciji za borbu protiv korupcije.⁴² Kao što je prethodno istaknuto,⁴³ u to vreme, Agencija za borbu protiv korupcije nije počela sa sistematskim osposobljavanjem službenika za kontakt niti su objavili svoj priručnik namenjen službenicima za kontakt. Posledično, po svemu sudeći, Agencija za borbu protiv korupcije nije sprovela neposredne aktivnosti informisanja pojedinačnih odbornika.

Nasuprot tome, 13. januara 2014, Agencija za borbu protiv korupcije izdala je opšte saopštenje za medije, u kome je podsetila javne funkcionere širom Kosova da su dužni da podnesu iste. Saopštenje za štampu i činjenica da Agencija za borbu protiv korupcije nakon toga nije primila imovinske karte odbornika iz opština Zubin Potok, Severna Mitrovica/Mitrovicë i Leposavić/Leposaviq bili su osnova na kojoj je Agencija za borbu protiv korupcije podnela

⁴² Vidi tačku 3.1.2, *Supra*.

⁴³ Vidi tačku 3.2, *Supra*.

krivične prijave protiv 38 odbornika. Nakon toga, predmeti su podeljeni između tužilaštava u Mitrovicē/Mitrovici i Prishtinē/Prištini.⁴⁴ Uprkos приметnim sličnostima u ovim predmetima, OEBS je zabeležio oprečno postupanje tužilaca i sudova.

U fazi krivičnog gonjenja, neposredna optužnica podignuta je u tri predmeta – dve u Mitrovicē/Mitrovici i jedna u Prishtinē/Prištini – ali je tužilaštvo u Prishtinē/Prištini odmah odbacilo jedan predmet, ukazujući na razliku u mišljenju o tome da li ovi predmeti nose element krivične odgovornosti ili ne. U preostalih 35 predmeta pokrenuta je istraga. Od onih istraga koje su zaključene krajem oktobra 2015, tri predmeta su odbačena, sva u tužilaštvu u Prishtinē/Prištini, dok je u osam predmeta podignuta optužnica, od kojih tri u tužilaštvu u Prishtinē/Prištini, a pet u tužilaštvu u Mitrovicē/Mitrovici. Tri optužnice pozivale su se na ulogu službenika za kontakt koji je trebalo da obavesti visoke javne funkcionere i na saopštenje za javnost od 13. januara 2014, četiri se pozivalo samo na saopštenje za javnost od 13. januara 2014. a jedna nije pominjala nijedan od ovih elemenata.

Na sudovima, OEBS primećuje da su doneta tri rešenja na zahteve da se odbaci optužnica i jedna presuda nakon priznanja krivice u ovim predmetima. U samo jednom predmetu, sud je preispitao predmetne činjenice na osnovu kojih je mogao da dođe do svog zaključka, a dati predmet se isključivo zasnivao na saopštenju za javnost od 13. januara 2014. Nijedan okrivljeni u ovim predmetima nije imao branioca.

Ovi predmeti naglašavaju način na koji se mogu uočiti razlike u predmetima prijavljivanja imovine širom Kosova. Ove razlike bile su očigledne čak i u slučajevima u kojima su predmetne činjenice oko nepodnošenja imovinskih karata bile skoro identične kod svakog pojedinačnog okrivljenog, što se može reći i za proučene predmete iz opština na severu Kosova. U određenim slučajevima, Agencija za borbu protiv korupcije, po svemu sudeći, se u velikoj meri oslanja na to da li su službenici za kontakt obavestili date visoke javne funkcionere, dok u drugima ne. Štaviše, pojedinačni tužioci i sudije reaguju na predmete različito, što dovodi do različitih ishoda u ovim predmetima, po lica protiv kojih je podneta krivična prijava. Potrebno je uložiti napore da se uskladi praksa i da se obezbedi dosledna primena zakona u predmetima prijavljivanja imovine kako bi se izbeglo kršenje načela pravne izvesnosti i prava na jednakost pred zakonom, zagarantovanih kosovskim pravnim okvirom.

4. ZAKLJUČAK

Prethodna procena ukazuje da postoje nedoslednosti u izvršenju, krivičnom gonjenju i rešavanju krivičnih predmeta u vezi sa neprijavlivanjem imovine visokih javnih funkcionera. OEBS nije bio u mogućnosti da pronađe jednoobrazne prakse u skladu sa odredbama Zakona o prijavljivanju imovine i Krivičnog zakonika. OEBS je primetio nedosledne prakse tužilaštava u procesuiranju ovih predmeta. OEBS je takođe primetio da krivične prijave, optužnice i sudska rešenja i presude ne uspevaju da pruže adekvatno obrazloženje niti poklanjaju odgovarajuću pažnju na predmetne okolnosti zbog kojih okrivljeni nisu prijavili svoju imovinu odnosno dostavili svoje imovinske karte, posebno u smislu obaveštenja koje su dužni da dobiju u skladu sa Zakonom o prijavljivanju imovine.

⁴⁴ Po svemu sudeći podela ovih predmeta posledica je promene politike za dodelu predmeta tužilaštvima koja se desila 2014. Ova promena favorizuje lokaciju okrivljenog naspram lokacije odnosno uključene vladine agencije, u ovom slučaju Agencije za borbu protiv korupcije.

Ovi problemi usložnjeni su činjenicom da branioci ne zastupaju okrivljene u ovim predmetima i da sudovi nisu u stanju da propisno razmotre potrebu da pruže veću zaštitu okrivljenima bez branioca, pre svega u predmetima u kojima je okrivljeni novi visoki javni funkcioner kao što je to slučaj u novoformiranim opštinama na severu Kosova. Rezultat ovoga predstavlja niz nedoslednih ishoda ovih suđenja širom Kosova, čime se podriva načelo pravne sigurnosti i prava na jednakost pred zakonom.

Zabeleženo je i par pozitivnih pomaka. Od februara 2014. godine, međutim, Agencija za borbu protiv korupcije počela je da vrši periodičnu obuku službenika za kontakt i objavila je priručnik koji je njima namenila. Slično tome, Glavno tužilaštvo je 2015. godine počelo da radi na usklađivanju praksi tužilaca, ne samo u vezi sa ovim konkretnim predmetima, već i šire, kada govorimo o korišćenju alternativnih postupaka. Nadamo se da će ova institucionalna nastojanja biti propraćena značajnim poboljšanjima u izvršenju i rešavanju predmeta u vezi sa prijavljivanjem imovine.

Međutim, zvaničnici Agencije za borbu protiv korupcije, tužioci i sudije i dalje moraju bolje da shvate zakon koji uređuje predmete u vezi sa prijavljivanjem imovine. Po toj liniji, zvaničnici Agencije za borbu protiv korupcije, tužioci i sudije treba da stave veći akcenat u svojim krivičnim prijavama, optužnicama i sudskim rešenjima i presudama, na predmetne činjenice koje su dovele do neprijavlivanja imovine odnosno nepodnošenja imovinske karte funkcionera, konkretno na ulogu službenika za kontakt da obavesti visoke javne funkcionere o njihovoj obavezi da prijave svoju imovinu.

5. PREPORUKE

Agenciji za borbu protiv korupcije

- Sem u slučaju kada postoje jasni dokazi o nameri lica da ne prijavi svoju imovinu odnosno dostavi imovinsku kartu, pružiti priliku visokim javnim funkcionerima da se isprave propusti ovakve prirode.
- Podnositi krivične prijave samo kada se potvrdi da je službenik za kontakt obavestio visokog javnog funkcionera o obavezi da prijavi svoju imovinu odnosno dostavi imovinsku kartu.
- Podnositi krivične prijave koje sadrže sveobuhvatnu procenu dokaza i činjenica u najvećoj mogućoj meri.
- Nastaviti sa nastojanjima da se službenici za kontakt stručno osposobe u vezi sa svojim ulogama i odgovornostima.
- Naložiti Kadrovskim službama da od visokih javnih funkcionera traže da potpišu pismeno obaveštenje koje navodi da su dužni da prijave svoju imovinu odnosno podnesu imovinsku kartu u sklopu njihovog uvodnog paketa, koji dobijaju od Kadrovske službe.

Javnim tužiocima

- Načiniti pokušaj da se usklade prakse između tužilaštava na Kosovu, na primer, izdavanjem smernica ili putem glavnog tužioca u vezi sa načinom na koji zakon treba da bude protumačen i načina vođenja krivičnog postupka.
- Izbegavati pokretanje neposrednih optužnica u slučajevima u kojima krivične prijave ne sadrže sveobuhvatne dokaze i činjenice koje potkrepljuju osnovanu sumnju o nameri da se ne prijavi imovina odnosno ne podnesu imovinske karte.

- Preispitati slučajeve sa ciljem da se utvrde odgovarajuće alternative postupcima, podizanjem optužnica samo u slučajevima u kojima postoje dokazi da je visoki javni funkcioner direktno obavešten o obavezi prijavljivanja imovine odnosno podnošenja imovinske karte.

Sudovima

- Pažljivo preispitati optužnice kako bi se utvrdilo da su dovoljno obrazložene imajući u vidu predočene činjenice i poklanjajući posebnu pažnju na to da li je okrivljeni obavešten u skladu sa Zakonom o prijavljivanju imovine.
- Obavestiti okrivljene bez branioca o njihovom pravu da zahtevaju besplatnu pravnu pomoć i imati u vidu činjenicu da okrivljeni nemaju pravno znanje/spremu, na primer, prilikom preispitivanja zahteva za odbacivanje optužnice i izjašnjavanja o krivici.
- Izdavati obrazložena sudska rešenja i presude, i na žalbenom nivou, preinačiti rešenja i presude koje ne sadrže odgovarajuće obrazloženje.

Ministarstvu pravde

- Preispitati sprovođenje člana 437 Krivičnog zakonika i amandmane na Zakon o prijavljivanju imovine u skladu sa *Smernicama o ex post proceni zakonodavstva* koje obavezuju sve vladine agencije i ministarstva odlukom vlade donetom jula 2015.

Kosovskom institutu za pravosuđe

- U saradnji sa tužiocima i sudovima, izraditi kurikulum za realizaciju obuke koja bi imala za cilj da se podstakne dosledno tumačenje i primena člana 437 Krivičnog zakonika i Zakona o prijavljivanju imovine.

Okrivljenima u predmetima u vezi sa prijavljivanjem imovine

- Potražiti pravni savet pre preduzimanja odlučnih mera, kao što je priznanje krivice.
- Ukoliko ne možete da priuštite advokata, zahtevajte da vam se branilac dodeli o javnom trošku. Ovi zahtevi mogu se podneti tužiocu u istražnoj fazi ili sudiji nakon što predmet dospe na sud.