



**FUNKSIONET E KONTROLLIT TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA
SHTETËRORE NË SEKTORIN E SIGURISË NË KOSOVË**

**FUNKCIJE KONTROLE NEZAVISNIH DRŽAVNIH INSTITUCIJA
U SEKTORU BEZBEDNOSTI NA KOSOVU**

**CONTROL FUNCTIONS OF THE INDEPENDENT STATE INSTITUTIONS
IN THE SECURITY SECTOR IN KOSOVO**

Korrik 2010

Publikuar nga:

Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS)

RAPORTI

për

Funksionet e kontrollit të institucioneve të pavarura shtetërore në sektorin e sigurisë në Kosovë:

Avokati i Popullit, Auditori i Përgjithshëm dhe Agjencia Kundër Korrupsionit

© Të drejtat e autorit.

Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet ose ndryshohet pa lejen paraprake të botuesit.

Mendimet e shprehura me shkrim ose publikimet elektronike jodomosdoshmërisht paraqesin qëndrimin e Balkan Trust for Democracy, German Marshall Fund, ose partnerëve të tyre.

Ekipi hulumtues i QKSS-së:

Robert Muharremi, PhD, Hulumtues i Lartë/Bashkëpunëtor (hartues i raportit)

Florian Qehaja, MA, Hulumtues i Lartë

Mentor Vrajolli, Hulumtues

Skender Përteshi, Hulumtues i Ri

Ekipi i QKSS-së dëshiron t'i falënderoj institucionet dhe individët në vijim për mbështetjen e tyre në përgatitjen e këtij raporti studimor:

Balkan Trust for Democracy (BTD), projekt i German Marshall Fund për kontributin financiar në këtë projekt;

Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF), veçanërisht z. Lode Vanoost për kontributin profesional;

Bojana Guzdic, Komunikimi për zhvillim social – Graçanicë; Shpend Ahmeti, GAP; Artan Venhari-KIPRED; Veton Vula, Drejtor i hetimeve në Zyrën e Avokatit të Popullit; Hasan Preteni, Drejtor i Agjencisë Kundër Korrupsionit; Armend Zemaj, Deputet i Kuvendit të Kosovës; Apollon Hoxha, Këshilltar i PIK pranë OSBE-së; Ibrahim Makolli, Anëtar i Parlamentit; Rifat Marmullaku, Ekspert për çështje të sigurisë; Driton Selmanaj IDK; Hilmi Jashari, Zëvendës Avokat i Popullit; Krenare Sogojeva, Kryesuese e Departamentit Ligjor pranë MFSK-së; Vlora Mehmeti, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm; Halime Morina, Departamenti për të drejtat e njeriut pranë MFSK-së; Lars Lage Olofsson, Auditori i Përgjithshëm i Kosovës; Shkodran Manaj, Ministria e Punëve të Brendshme; Raba Gjoshi, Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut; Pëllumb Kallaba, ekspert i pavarur; Agim Musliu, analist i sigurisë; Fatmir Haxholli, Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale; Armend Bekaj, Instituti për komunitete të qëndrueshme; Aleksandra Dimitijevic – Zyra e Avokatit të Popullit në Graçanicë, Kosum Kosumi, ekspert i sigurisë dhe Armend Muja, ekspert ekonomik.

PËRMBAJTJA

Lista e shkurtesave	3
Përmbledhja ekzekutive.....	4
Hyrje	5
Avokati i Popullit	7
Legjislacioni për Avokatin e Popullit	7
Legjislacioni lidhur me sektorin e sigurisë.....	11
Praktika	14
Auditori i Përgjithshëm.....	18
Legjislacioni.....	19
Legjislacioni lidhur me sektorin e sigurisë.....	22
Praktika	26
Agjencia Kundër Korrupsionit.....	30
Legjislacioni	30
Praktika	31
Konkludimet.....	33
Rekomandimet	35
Bibliografia	40

LISTA E SHKURTESAVE

COMKFOR	Komandanti i Forcave të NATO-s në Kosovë
ESDP	Politikat e Sigurisë dhe Mbrojtjes së Bashkimit Evropian
EULEX	Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit në Kosovë
ICO	Zyra Ndërkombëtare Civile
ICR	Përfaqësuesi Ndërkombëtar Civil
AKI	Agjencia e Kosovës për Inteligjencë
KFOR	Forcat e NATO-s në Kosovë
PK	Policia e Kosovës
FSK	Forca e Sigurisë e Kosovës
MFSK	Ministria e Forcës së Sigurisë e Kosovës
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut Verior
PSSP	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
KB	Kombet e Bashkuara
UNMIK	Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Kuvendi i Kosovës ka themeluar Avokatin e Popullit, Auditorin e Përgjithshëm dhe Agjencinë Kundër Korrupsionit, si institucione të pavarura shtetërore. Këto institucione kanë një rol shumë të rëndësishëm në sigurimin e zbatimit të kontrollit reciprok dhe respektimin e plotë të sundimit të ligjit nga të gjitha autoritetet publike, duke përfshirë institucionet e reja të sigurisë në Kosovë. Derisa kornizat ligjore, institucionale dhe të politikave në fuqi janë në pajtim me standardet demokratike të njohura ndërkombëtarisht, ato ende vuajnë nga dykuptimësitë në formulimet ligjore, si rezultat i mungesës së përvojës së hartimit ligjor. Gjithashtu, zbatimi i këtyre kornizave ka mbetur mbrapa për shkak të ndërhyrjeve politike të pavend, që e pengojnë seriozisht funksionimin e paanshëm dhe efektiv të këtyre institucioneve të pavarura. Këto ndërhyrje përfshijnë:

- mungesën e vazhdimësisë nga ana e qeverisë dhe parlamentit për rezultatet dhe rekomandimet e dorëzuara atyre nga institucionet e pavarura;
- përpjekjet nga ana e qeverisë për të ndikuar në përbërjen dhe rezultatet e tyre;
- kuadrot joadekuate dhe ndarjen joadekuate e burimeve financiare;
- keqpërdorimin e dykuptimësive në legjislacionin ekzistues si rezultat i hartimit ligjor të dobët;
- mungesën e mbështetjes politike nga ana e qeverisë dhe parlamentit;
- asistencën e pamjaftueshme nga sektori i drejtësisë.

Qeveria dhe Kuvendi i Kosovës duhet të udhëheqin si shembull i mirë dhe të demonstrojnë publikisht mbështetjen e palëkundur për institucionet e pavarura. Ata, duhet ta respektojnë pavarësinë e tyre të garantuar me kushtetutë dhe ligj. Përndryshe, nëse vazhdojnë praktikat aktuale, atëherë institucionet e sigurisë nuk do të kenë motiv për të bashkëpunuar me institucionet e pavarura. Sidoqoftë, thjeshtë ata kanë “kompetenca të buta” dhe gjithashtu varen plotësisht nga departamenti shumë i dobët i drejtësisë për zbatimin e veprimeve.

Për arsyen që institucionet e sigurisë janë ende në fazat e hershme të zhvillimit të tyre dhe ende nuk e kanë zhvilluar aftësinë institucionale që të jenë plotësisht funksionale, ato ende i ekspozohen shkeljeve të mundshme të të drejtave të njeriut, keqpërdorimit të fondeve publike dhe ndikimit negativ përmes

praktikave të këqija. Prandaj, është shumë e rëndësishme që institucionet e pavarura të aplikojnë autoritetin e kontrollit ligjor mbi institucionet e sigurisë sa më shpejtë që të jetë e mundur, në mënyrë që të baraspeshojnë dobësitë e mundshme të qeverisë dhe Kuvendit të Kosovës, në mënyrë që të mund të sigurojnë, që institucionet e sigurisë të funksionojnë në kuadër të kufijve të tyre kushtetues.

HYRJE

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, më 15 qershor 2008 ka ndryshuar në mënyrë domethënëse arkitekturën e sigurisë në Kosovë. Përderisa KFOR-i/NATO-ja mbetet përgjegjëse sipas Rezolutës 1244 (1999) për ofrimin e sigurisë ushtarake për territorin e Kosovës, Kushtetuta, në pajtim me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjedhjen e Statusit të Kosovës më 15 mars 2007, ka themeluar institucionet e reja të sigurisë dhe kornizën e përgjithshme të sektorit të sigurisë, parimet qeverisë të së cilave janë përfshirë në Kushtetutë. Kushtetuta, në mënyrë të qartë e bënë shtetin e Kosovës të ketë pushtet mbi zbatimin e ligjit, sigurinë, drejtësinë, sigurinë publike, inteligjencën, organet civile emergjente dhe mbi kontrollin e kufijve në territorin e vet.¹

Institucionet primare të sigurisë në Kosovë përfshijnë: Forcën e Sigurisë së Kosovës, Këshillin e Sigurisë së Kosovës, Policinë e Kosovës, Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë dhe Autoritetin Civil të Aviacionit. Këto institucione janë të obliguara të veprojnë me transparencë të plotë dhe në pajtim me standardet demokratike e me të drejtat e njeriut të njohura ndërkombëtarisht. Ato, gjithashtu i nënshtrohen kontrollit civil dhe demokratik, i cili ushtrohet kryesisht nga Kuvendi i Kosovës.² Megjithatë, institucionet e pavarura siç janë: Institucioni i Avokatit të Popullit, Auditori i Përgjithshëm dhe Agjencia Kundër Korrupsionit, konsiderohen si gurthemel të demokracisë, prandaj i jepet pushtet mbikëqyrës mbi institucionet e sigurisë gjithashtu.³ Këto institucione të pavarura, japin llogari drejtpërsëdrejti para popullit të Kosovës përmes përfaqësuesve të popullit në Kuvendin e Kosovës, luajnë rol kyç në organizimin e ndarjes së pushtetit, duke siguruar kontrollin reciprok dhe respektimin e sundimit të ligjit.⁴ Kjo i referohet jo vetëm degëve klasike të pushtetit, siç janë qeveria (dhe administrata e vet publike), gjyqësori dhe dega legislative, por gjithashtu edhe institucioneve të sigurisë të posa

¹ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 125.1.

² Po aty, neni 125.2 dhe 125.4.

³ Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë (OSBE Kosovë), Agjencitë dhe institucionet e pavarura në demokracinë në Kosovë, dhjetor 2007, fq. 1.

⁴ Po aty,

themeluara të Kosovës. Në të kaluarën e afërt, populli i Kosovës është abuzuar nga autoritetet publike dhe institucionet e sigurisë, janë përdorur si instrumente të represionit politik dhe janë shkelur rëndë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Është thelbësore, që Kosova të bëhet demokraci e sundimit të ligjit dhe respektimit të plotë të drejtave të njeriut. Prandaj, vendi ka nevojë për institucione të pavarura, të afta për të siguruar kontrollin reciprok të kërkuar dhe të mbajë institucionet e sigurisë në kuadër të kufijve të vet kushtetues.

Qëllimi i studimit aktual është që të vlerësojë Institucionin e Avokatit të Popullit, Revizorin e Përgjithshëm dhe Agjencinë Kundër Korrupsionit. Ato janë institucionet e pavarura më të rëndësishme, në cilësi të kontrollimit të institucioneve të sigurisë dhe të sigurimit të përgjegjësisë dhe transparencës publike të kërkuar .

Ky studim do të vlerësojë punën e këtyre tri institucioneve të pavarura dhe kornizën ligjore lidhur me sektorin e sigurisë, për të identifikuar përparësitë dhe të metat e tyre institucionale dhe instrumentale. Vlerësimi do të ndiqet me një përvijim të zbatimit praktik të legjislacionit relevant, duke u përqendruar veçanërisht në rolin e qeverisë, kuvendit dhe departamentit të drejtësisë në mbështetjen e institucioneve të pavarura. Gjithashtu, do t'i identifikojë problemet aktuale strukturore dhe sistematike, të cilat pengojnë efektivitetin e tyre. Ky studim do të nxjerrë përfundime dhe rekomandime mbi atë se si të përmirësohet funksionimi i Institucionit të Avokatit të Popullit, Auditorit të Përgjithshëm dhe Agjencisë Kundër Korrupsionit. Metodologjia e aplikuar këtu, bazohet kryesisht në analiza interpretuese të legjislacionit relevant dhe analiza cilësore të praktikës faktike. Ky studim, gjithashtu shqyrton raportet ekzistuese në dispozicion dhe përfshin intervistat me akterët si nga sektori publik ashtu edhe ai civil.

AVOKATI I POPULLIT

I. Legjislacioni për Avokatin e Popullit

1. Themelimi i Institucionit të Avokatit të Popullit

Institucionin e Ombudspersonit në Kosovë, e themeloi Përfaqësuesi Special i Kombeve të Bashkuara në qershor të vitit 2000⁵, që në atë kohë ishte autoriteti më i lartë legjislativ dhe ekzekutiv në Kosovë, sipas Rezolutës 1244 (1999) të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara. Qëllimi kryesor i Ombudspersonit është përkrahja dhe mbrojtja e të drejtave dhe lirive të individëve dhe personave fizikë dhe garanton se të gjithë njerëzit në Kosovë mund t'i gëzojnë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, që do të mbrohen në mënyrë efektive me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, sidomos me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Protokolat e saj dhe Konventën Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike.⁶ Për ta arritur këtë qëllim, Ombudspersoni ofron mekanizma të përdorshëm dhe të përshtatshëm për shqyrtimin dhe përmirësimin e gabimeve të veprave që paraqesin keqpërdorim të pushtetit nga ana e Administratës së Përkohshme Civile apo keqpërdorimeve që mund të paraqiten nga cilido institucion qendror a lokal.⁷ Shprehja “paraqiten nga cilido institucion qendror apo lokal” është përfshirë në legjislacion sepse në atë kohë, kur është shpallur Rregullorja për Ombudspersonin nga UNMIK-u, në Kosovë nuk kanë ekzistuar institucionet vetëqeverisëse, ndonëse ishin në zanafillë të themelimit të tyre. Edhapse i caktuar nga PSSP-ja, Ombudspersonit menjëherë i është garantuar pavarësia në ushtrimin e kompetencave të tij.⁸

Ombudspersoni ka të drejtë ligjore për të pranuar dhe hetuar ankesat e çdo personi apo subjekti në Kosovë, që kanë të bëjnë me shkeljen e mundshme të të drejtave të njeriut dhe veprave, që paraqesin keqpërdorim të mundshëm të pushtetit nga ana e Administratës së Përkohshme Civile apo nga ndonjë institucion qendror a lokal i ardhshëm, që themelohet nga UNMIK-u.⁹ Juridiksioni i Ombudspersonit shtrihet në territorin e Kosovës. Ombudspersoni mund t'i ofrojë gjithashtu, shërbimet e veta për rastet

⁵ Rregullorja e UNMIK-ut, nr. 2000/38 mbi themelimin e Institucionit të Avokatit të Popullit në Kosovë, neni 1.

⁶ Po aty, neni 1.1.

⁷ Po aty, neni 1.2.

⁸ Po aty, nenet 6.2 dhe 2.1.

⁹ Po aty, neni 3.1.

që kanë të bëjnë me qytetarët e Kosovës jashtë territorit të Kosovës.¹⁰ Sa i përket pranisë ushtarake ndërkombëtare (KFOR-it), Ombudspersoni është i autorizuar të negociojë dhe nënshkruajë marrëveshje bashkëpunimi me Komandantin e Forcave të NATO-s në Kosovës (COMKFOR); pa marrëveshje të tilla, Ombudspersoni nuk ka të drejtë ligjore për të vepruar në lidhje me çështjet që kanë të bëjnë me KFOR-in.¹¹

Pushteti i Avokatit të Popullit përfshin kompetencën që të mund të pranojë ankesa, të vëzhgojë, të hetojë dhe të ofrojë shërbime të mira, të ndërmarrë masa preventive, të bëjë rekomandime dhe të jep këshilla për çështjet që kanë të bëjnë me punën e tij apo saj.¹² Nëse konkludohet, që autoriteti publik me të vërtetë ka shkelur të drejtat e njeriut, Avokati i Popullit ka të drejtë të ndërmerr të gjitha masat e nevojshme, duke përfshirë edhe intervenimin e drejtëpërdrejtë te autoritetet përkatëse, të cilat duhet të përgjigjen brenda një afati të arsyeshëm kohor.¹³ Ky intervenim, gjithashtu mund të përfshijë edhe rekomandimin për autoritetet kompetente, që procedurat disiplinore apo penale të iniciohen kundër personave të caktuar të inkriminuar në to, apo që ekzekutimi i vendimit kundër personit të pezullohet, d.m.th. vendimi nuk mund të zbatohet derisa Ombudspersoni t'i bëjë hetimet e rastit.¹⁴

Gjatë hetimeve, Avokati i Popullit mund të hyjë dhe kontrollojë çdo vend ku njerëzit janë privuar nga liria dhe mund të marrë pjesë në mbledhje apo seanca gjyqësore që kanë të bëjnë me njerëzit e tillë, duke e pasur parasysh që Avokati i Popullit ka të drejtë të ketë qasje dhe t'i kontrollojë dosjet dhe dokumentet e administratës së përkohshme civile dhe të çdo institucioni qendror apo lokal. Megjithatë, zbatimi i pushtetit të Avokatit të Popullit ishte ende i dobët, ngase nuk mund të iniconte procedurë ligjore kundër autoriteteve publike, kur ata nuk bashkëpunin ose refuzonin të zbatonin rekomandimet e lëshuara nga Avokati i Popullit. Lëshimi i rekomandimeve dhe publikimi i shkeljeve ishin të vetmet instrumente që kishte në dispozicion Avokati i Popullit. Në rast të mos pajtueshmërisë, i vetmi mjet juridik në dispozicion të Ombudspersonit ishte që t'i drejtohet PSSP-së, i cili nuk ishte i obliguar të ndërmerr ndonjë veprim ndaj autoritetit publik, që kishte refuzuar të ndiqte rekomandimin e Ombudspersonit.

2. Legjislacioni aktual

¹⁰Po aty, neni 3.2.

¹¹Po aty, neni 3.4.

¹²Po aty, neni 4.1.

¹³Po aty, neni 4.5.

¹⁴Po aty, neni 4.6 dhe 4.10.

Legjislacioni që e rregullon Institucionin e Avokatit të Popullit është rishikuar nga UNMIK-u në shkurt të vitit 2006. Ky legjislacion zbatohet akoma, ndonëse tani duhet të interpretohet në pajtim me dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Kosovës së 15 qershorit 2008.¹⁵ Statusi ligjor i pavarur dhe kompetencat e Avokatit të Popullit mbeten pothuajse plotësisht të njëjta si më parë. Megjithatë, sipas legjislacionit të ri, nuk ekziston më mundësia që Avokati i Popullit të përmbyllë marrëveshje me KFOR-in dhe të shtrijë juridiksionin e tij mbi shkeljet e të drejtave të njeriut që i atribuohen KFOR-it. Sa i përket rasteve, ku është i përfshirë UNMIK-u, Avokati i Popullit ka juridiksion vetëm në bazë të marrëveshjeve bilaterale me PSSP-në. Prandaj, që nga viti 2006, juridiksioni i Avokatit të Popullit kufizohet në institucionet e Kosovës, që në atë kohë përfshinte Institucionet e Përkohshme Vetëqeverisëse në Kosovë, të themeluara me Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisjen e Përkohshme në Kosovë, në vitin 2001 dhe e cila, që nga shpallja e pavarësisë së Kosovës më 17 shkurt 2008, përfshin institucionet publike të Republikës së Kosovës. Avokati i Popullit është pajisur me një sërë kompetencash të reja, të cilat, megjithatë mbeten “kompetenca të buta”, p.sh. t’i këshillojë institucionet e Kosovës për çështjet e të drejtave të njeriut, të bëjë rekomandime në lidhje me legjislacionin dhe të përgatisë raporte për gjendjen e të drejtave të njeriut në Kosovë. Elementet e reja përfshinë të drejtën për vlerësimin e legjislacionit që të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, përveç ekzistimit të kompetencës për hetimin e shkeljeve apo abuzimeve të të drejtave të njeriut nga vetë institucionet e Kosovës.

Ombudspersoni mban të drejtën për qasje dhe kontrollimin e dosjeve dhe dokumenteve të cilitdo institucion të Kosovës dhe mund të hyjë dhe kontrollojë çdo vend ku njerëzit janë privuar nga liria e tyre. Megjithatë, përcaktohet në mënyrë të qartë, që Avokatit të Popullit mund t’i mohohet qasja në dokumente, nëse lëshimi i informatës së tillë kufizohet me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave personale. Për më tepër, kur Avokati i Popullit vie në përfundim, pas hetimeve, që të drejtat e caktuara janë shkelur ose autoriteti i caktuar është keqpërdorur, atëherë Avokati i Popullit kufizohet ende në dorëzimin e rekomandimeve institucionit publik përkatës. Madje, edhe nëse vetë Avokati i Popullit e kontakton drejtpërsëdrejti autoritetin publik lidhur me ankesën ose rekomandon pezullimin e ekzekutimit të vendimit në fjalë, sepse mund të ketë pasoja të riparueshme, por kjo jodomsdoshmërisht nënkupton, që autoriteti publik përkatës duhet ta zbatojë rekomandimin e propozuar nga Avokati i Popullit.¹⁶ Nëse, pas rekomandimeve të bëra nga ana e Institucionit të Avokatit të Popullit, autoriteti publik nuk vepron në pajtim me rekomandimin, i vetmi mjet juridik në dispozicion të Avokatit të

¹⁵ Rregullorja e UNMIK-ut, nr. 2006/6 për Institucionin e Avokatit të Popullit në Kosovë, të ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/15.

¹⁶ Po aty, nenet 4.6 dhe 4.7.

Popullit është që mund ta vë në dijeni Kuvendin e Kosovës dhe Qeverinë dhe mund të dalë me një deklaratë publike për këtë çështje.

3. Kushtetuta e Republikës së Kosovës

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, e cila ka hyrë në fuqi më 15 qershor 2008, i jep Avokatit të Popullit statusin e institucionit të themeluar dhe të mbrojtur drejtpërsëdrejti me kushtetutë. Sipas rrethanave të reja kushtetuese, Avokati i Popullit caktohet nga Kuvendi i Kosovës. Prandaj, pavarësia e Avokatit të Popullit lejohet me Kushtetutë, dhe tani është kërkesë kushtetuese për secilin institucion apo autoritet që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës t'i përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit, p.sh. të dorëzojë dokumentacionin dhe informatën e kërkuar në pajtim me ligjin. Funkzioni kushtetues i Avokatit të Popullit është që të monitorojë, mbrojë dhe ruaj të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike. Ky është një formulim shumë i gjerë. Së këndejmi, është e paqartë nëse ai mbulon vetëm autoritetet publike të themeluara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, ose nëse ai shtrihet tek autoritetet publike tjera që veprojnë në Kosovë, p.sh. Prania Ndërkombëtare Civile, Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit në Kosovë (EULEX-i), KFOR-i dhe UNMIK-u. Megjithatë, Kushtetuta i kufizon kompetencat e Avokatit të Popullit për të bërë rekomandime dhe propozuar veprime kur vihet në përfundim, që ka pasur shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike ose autoritetet shtetërore.

Risi, është e drejta e Avokatit të Popullit për t'i drejtuar pyetje Gjykatës Kushtetuese për pajtueshmërinë kushtetuese të ligjeve, dekretëve presidenciale, rregulloreve të qeverisë dhe statuteve komunale. Kompetenca për të kontrolluar kushtetutshmërinë nuk shtrihet përkitazi, deri tek aktet individuale ose mosveprimet e autoriteteve shtetërore, që mund të jenë shkelje specifike ose individuale e të drejtave të njeriut.

4. Projekt ligji për Avokatin e Popullit

Duke pasur parasysh ndryshimet në nivelin kushtetues, Qeveria ia ka dorëzuar Kuvendit të Kosovës projekt ligjin e ri për Avokatin e Popullit. Projekt ligji përmban disa risi për kompetencat ekzistuese të Avokatit të Popullit, p.sh. kur ai inicion hetimet, Avokati i Popullit duhet të ketë pëlqimin e personit, të drejtat e të cilit supozohet të jenë shkelur. Gjithashtu, Ombudspersoni nuk mund të ndërhyjë në rastet para gjykatave, vetëm nëse vetë procedurat gjyqësore vonohen pa arsye ose ka abuzim të autoritetit haptas. Tani është thënë shumë qartë, që Avokati i Popullit mund të hyjë në objektet zyrtare të të gjithë

autoriteteve publike, ndërsa në të kaluarën kompetenca e tillë ka qenë e kufizuar, sa i përket hyrjes në vende, ku njerëzit kanë qenë të privuar nga liria.

Megjithatë, kompetencat mbeten “ të buta”, d.m.th. mosbashkëpunimi me Avokatin e Popullit ose moszbatimi i rekomandimit të tij mund të rezultojë me rekomandim tjetër për ndërmarrjen e veprimit disiplinor ndaj shërbyesit civil. Zbatimi i të cilit varet nga diskrecioni i autoritetit publik përkatës. Sipas projekt ligjit të ri, Avokati i Popullit vazhdon të pranoj fonde nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës. Megjithatë, në projekt ligj thuhet qartë, që Avokati i Popullit duhet të ia dorëzojë propozimin e buxhetit vjetor të tij drejtpërsëdrejti Kuvendit të Kosovës¹⁷, në këtë mënyrë duke iu shmangur ndërhyrjes së mundshme të qeverisë në ndarjen e buxhetit të Institucionit të Avokatit të Popullit. Deri më tani, pikërisht, kjo ndërhyrje e mundshme është kritikuar të jetë një prej pengesave më madhore të pavarësisë së Avokatit të Popullit, sipas legjislacionit ekzistues.¹⁸

II. Legjislacioni lidhur me sektorin e sigurisë

1. Agjencia e Kosovës për Inteligjencë

Ligji mbi Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë është legjislacioni i vetëm, i cili në mënyrë të qartë i jep individëve, institucioneve dhe palëve të treta të drejtë të ankesës ndaj veprave të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë (AKI) tek Institucioni i Avokatit të Popullit.¹⁹ Personat e ndikuar nga veprimet e ndërmarra të AKI mund t'i adresojnë ankesat e tyre te Avokati i Popullit dhe në të njëjtën kohë të ngrisin padi në gjyq kundër AKI-së. Për më tepër, ligji thotë, që AKI është e obliguar të zhvilloj rregulloren mbi mekanizmin e ankesave, e cila duhet të zhvillohet në konsultim me Avokatin e Popullit.²⁰ Në krahasim me rregullat dhe rregulloret tjera të AKI-së, këto procedura dhe ankesa janë publike dhe nuk mund të klasifikohen si dosje të fshehta.

Megjithatë, ligjet që rregullojnë mekanizmin e ankesave nuk janë plotësisht të qarta. Formulimi i ligjit mund të nënkuptojë, që ose AKI i zhvillon rregullat, të cilat Avokati i Popullit duhet t'i përmbahet kur parashtrohet ankesa, ose AKI ka mekanizmat e vet për ankesa, rregullat e të cilit duhet t'i zhvillojë në konsultim me Avokatin e Popullit. Opcioni i mëparshëm do të ngriste shqetësime serioze nga pikëpamja kushtetuese, sa i përket pavarësisë së Avokatit të Popullit. Nëse AKI i cakton rregullat, të cilat duhet t'i

¹⁷ Projekt ligji për Avokatin e Popullit, neni 34.1. dhe 2.

¹⁸ Intervista me Hilmi Jasharin, më 24 shkurt 2010

¹⁹ Ligji nr. 03/L-063 mbi Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë, neni 39.2.

²⁰ Po aty, neni 7.3 (xix)

ndjek Avokati i Popullit kur e proceson ankesën ndaj AKI, atëherë çfarë nëse AKI i cakton rregullat dhe procedurat. të cilat do të mund ta pengonin ose vononin dukshëm procedimin efektiv të ankesave dhe/ose mund të mos jenë në pajtim me pavarësinë kushtetuese të Avokatit të Popullit?

Interpretimi i mundshëm i ligjit mund të jetë, që dispozitat ligjore të zbatohen në kuptimin që AKI ka procedurat e veta për ankesa, të zhvilluara në konsultim me Avokatin e Popullit, ndërsa Avokati i Popullit zbaton procedurat e veta kur drejton ankesë ndaj AKI-së, siç është përmendur më lartë. Informatat e klasifikuara gjithsesi do të mbrohen me legjislacion të veçantë dhe Avokati i Popullit tanimë do të duhet t'i miratojë rregullat dhe procedurat e veta për këtë çështje, në mënyrë që mos ketë nevojë për AKI-në, që të hartojë rregulla dhe procedura të reja vetëm për hir të ruajtjes së informatave të klasifikuara. Rrjedhimisht, personi i ndikuar ka mundësinë, si për parashtrimin e ankesës tek AKI ashtu edhe tek Institucioni i Avokatit të Popullit.

Kurdoherë, që ankesa dorëzohet në AKI, lidhur me aktivitetet e AKI-së, është përgjegjësi e Inspektorit të Përgjithshëm të AKI-së të hetojë këtë ankesë.²¹ Por, ligji nuk e qatëson se kush ka kompetencë të marrë vendimin përfundimtar për kërkesën në fjalë. Formulimi i ligjit sugjeron që Inspektori i Përgjithshëm, pas hetimit të ankesës, t'i rekomandojë drejtorit të AKI-së veprime korrektuese,²² por duke ia lënë në diskrecion Drejtorit të AKI-së për të vendosur, nëse dhe çfarë lloji të veprimit korrektues do të ndërmerret në fund. Dispozitat e ligjit, në lidhje me procedurat e AKI-së për ankesa, janë shumë të paqarta dhe të hapura për interpretim. Kjo gjë do të duhet të rregullohet me rregullat e reja të AKI-së për ankesa. Për momentin, megjithatë, nuk ka ndonjë informatë që e vërteton nëse AKI ka zhvilluar me të vërtetë rregullat e tilla, ndërsa deri më tani, nuk është publikuar asgjë zyrtarisht nga AKI në këtë drejtim.

2. Policia e Kosovës

Ekzistojnë dy lloje të veprimeve nga ana Policisë së Kosovës, të cilat mund t'i nënshtrohen ankesës, d.m.th. veprimet policore që ndikojnë në mënyrë të pafavorshme te personat e tretë jashtë Policisë së Kosovës dhe veprimeve të policisë, që ndikojnë në Zyrtarët e Policisë së Kosovës, në lidhje me statusin e tyre ligjor dhe të drejtat e punësimit. Sa i përket veprimeve të policisë ndaj personave të tretë, Inspektorati Policor i Kosovës është përgjegjës për hetimin e akuzave për vepra të rënda apo të lehta disiplinore, të kryera nga Drejtori i Përgjithshëm, Zëvendësdrejtori i Përgjithshëm apo ndonjë

²¹ Po aty, neni 10.7.

²² Po aty, neni 10.3.

Ndihmësdrejtor i Përgjithshëm si dhe akuzat për shkelje të rënda disiplinore të kryera nga ndonjë zyrtar policor.²³ Inspektorati Policor, të gjeturat e veta ia dorëzon Komisionit për Disiplinë, i cili përcakton se a është me të vërtetë shkelje disiplinore.²⁴ Ky Komision ia dorëzon vendimin e tij përfundimtar Ministrin të Punëve të Brendshme, i cili pastaj urdhëron masa disiplinore ndaj Drejtorit të Përgjithshëm, Zëvendësdrejtorit të Përgjithshëm apo ndonjë Ndihmësdrejtorit të Përgjithshëm të Policisë²⁵, masat disiplinore ndaj zyrtarëve policorë, të cilët kanë kryer shkelje të rënda disiplinore shqiptohen nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë²⁶. Kundër vendimit të ministrit për masa disiplinore mund të ushtrohet ankesë vetëm në gjykatë, ndërsa kundër vendimit të drejtorit të përgjithshëm mund të ushtrohet ankesë te ministri.²⁷

Njësi i hetimeve të brendshme të Policisë së Kosovës heton shkeljet e lehta disiplinore të kryera nga zyrtarët policorë dhe i raporton për të gjeturat e veta Komisionit të Brendshëm Disiplinor të Policisë.²⁸ Kundër vendimit të Komisionit të Brendshëm Disiplinor mund të ushtrohet ankesë në Komisionin për ankesa dhe shpërblime të Policisë.²⁹ Komisioni i Policisë për ankesa i shqyrton ankesat e zyrtarëve policorë lidhur me statusin dhe të drejtat e tyre për punësim.³⁰ Të dy llojet e veprimeve mundën gjithashtu të shqyrtohen dhe hetohen në mënyrë paralele nga Avokati i Popullit, po që se ankesa është ushtruar te Avokati i Popullit nga individit dhe nëse përmban shkelje të mundshme të të drejtave të njeriut ose keqpërdorim të pushtetit.³¹

3. Forca e Sigurisë së Kosovës

Sipas legjislacionit aktual, detyrat e Forcës së Sigurisë së Kosovës (FSK) janë (i) të organizojë operacione për reagim ndaj krizave, (ii) të ndihmojë autoritetet civile në përgjigje ndaj fatkeqësive natyrore dhe fatkeqësiv tjera dhe emergjenca, (iii) të kryejë shkatërrimin e mjeteve shpërthyes dhe (iv) të ndihmojë autoritetet civile përmes operacioneve të mbrojtjes civile.³² Duke ushtruar këto detyra, veprimet e ndërmarra nga FSK mund gjithashtu të përmbajnë shkelje të të drejtave të njeriut ose të rezultojnë me

²³ Ligji për policinë, neni 44.1 dhe 45.1.

²⁴ Po aty, neni 44.2 dhe 45.2.

²⁵ Neni 44.3

²⁶ Neni 45.3

²⁷ Neni 44.3 dhe 45.4

²⁸ Neni 45.5

²⁹ Neni 45.6

³⁰ Neni 66.1

³¹ Rregullorja e UNMIK-ut, nr. 2006/6, neni 3

³² Ligji për Forcën e Sigurisë së Kosovës, neni 10.2

keqpërdorim të autoritetit, p.sh. duke marrë ose dëmtuar në mënyrë të paligjshme pronën private ose kufizuar në mënyrë disproporcionale lirinë e lëvizjes së personave, gjatë operacioneve për reagim ndaj krizave ose operacioneve të mbrojtjes civile. Prandaj, veprimet e ndërmarra nga FSK mund gjithashtu, të klasifikohen si veprime që ndikojnë tek palët e treta si dhe si veprime që ndikojnë në statusin dhe të drejtat e punësimit të personelit të FSK-së. Veprimet e ndërmarra nga FSK, të cilat ndikojnë në palët e treta, mund të rezultojnë me procedura disiplinore ndaj pjesëtarëve të FSK-së.³³ Procedurat e tilla mund të iniciohen përmes ankesës së ushtruar nga një pjesëtar i FSK-së dhe /ose një qytetar i përfshirë, në pajtim me Kodin Disiplinor të Forcës së Sigurisë së Kosovës.³⁴ Ankesat e pjesëtarëve individual të FSK-së, lidhur me vendimet që ndikojnë në statusin dhe të drejtën e tyre për punësim, trajtohen ndaras në pajtim me Rregulloren nr. 09/2008 mbi Shqyrtimin e ankesave për Forcën e Sigurisë së Kosovës.³⁵

4. Këshilli për Siguri i Kosovës

Në parim, Këshilli për Siguri i Kosovës nuk ka pushtet ekzekutiv, meqë është kryesisht forum për shqyrtimin dhe zhvillimin e politikave dhe strategjive lidhur me sektorin e sigurisë.³⁶ Në mënyrë të veçantë, megjithatë, kur Presidenti i Kosovës shpall gjendjen e jashtëzakonshme, Këshilli i Sigurisë së Kosovës ushtron pushtet ekzekutiv.³⁷ Në këtë cilësi, Këshilli për Siguri i Kosovës autorizohet të ndërmerret të gjitha masat e nevojshme për sanimin e emergjencës.³⁸ Është e evidente, që në ushtrimin e pushtetit ekzekutiv të tillë, Këshilli për Siguri të Kosovës mundet gjithashtu, që të shkel të drejtat e njeriut ose të keqpërdorë pushtetin e tij. Ligji për themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës nuk ofron mjete juridike ndaj veprimeve të tilla të Këshillit të Sigurisë së Kosovës. Megjithatë, ankesat për veprime të tilla bien nën juridiksionin e Avokatit të Popullit.³⁹

Praktika

Në raportin vjetor 2007-2008, Avokati i Popullit ka raportuar 35 raste të ankesave të parashtruara ndaj Policisë së Kosovës,⁴⁰ ndërsa ndërmjet vitit 2008 dhe 2010 janë parashtruar edhe 8 ankesa tjera.⁴¹ Deri më

³³ Po aty, neni 14.1

³⁴ Kodi Disiplinor i Forcës së Sigurisë së Kosovës nr. 04/2008, neni 5.

³⁵ Po aty, neni 15.2.

³⁶ Po aty, neni 2.

³⁷ Po aty neni 13.1.

³⁸ Po aty, neni 13.2.

³⁹ Rregullorja e UNMIK-ut, nr. 2006/6, neni 3.1

⁴⁰ Raporti i VIII-të vjetor i Avokatit të Popullit, të datë 21 korrik 2008, fq. 109.

⁴¹ Intervistë me z. Veton Vula, Drejtor i hetimeve, Institucioni i Avokatit të Popullit, i datës 17 maj 2010.

tani, është parashtruar vetëm një ankesë ndaj Forcës së Sigurisë së Kosovës⁴², ndërsa për momentin nuk ka asnjë ankesë ndaj Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë, e cila është themeluar kohëve të fundit dhe kapacitetet vepruese të së cilës janë shumë të kufizuara ende. Ankesat e ushtruara ndaj Policisë së Kosovës kanë të bëjnë kryesisht me akuzat për përdorimin e tepruar të forcës nga zyrtarët policorë⁴³, abuzimin dhe keqpërdorimin nga ana e zyrtarëve policorë⁴⁴ si dhe një rast të dhunës familjare, që supozohet të jetë kryer nga zyrtari policor⁴⁵. Gjithashtu, ka ankesa të ushtruara nga personat, të cilët kanë aplikuar për pozita në Policinë e Kosovës dhe janë refuzuar.⁴⁶ Këto ankesa janë parashtruar nga anëtarët e komunitetit shqiptar dhe nacionaliteteve tjera.⁴⁷

Perceptimi i përgjithshëm i Avokatit të Popullit është, që hetimet e kryera nga Inspektorati Policor nuk janë të qarta dhe disa ankesa janë hedhur poshtë për shkak të mungesës së dëshmive. Avokati i Popullit e vë në pyetje paanësinë e hetimeve, meqë ato janë kryer nga një institucion, që është nën kompetencat e Ministrisë së Punëve të Brendshme, e cila ka gjithashtu kompetencë mbi Policinë e Kosovës. Gjithashtu, nuk ka dëshmi të kenë qenë në pajtim me intervenimet dhe rekomandimet e bëra nga Avokati i Popullit.

Është interesant të theksohet, që kur të parashtrohet ankesë ndaj Policisë së Kosovës te Avokati i Popullit, Avokati i Popullit ia referon këtë ankesë Inspektoratit Policor të Kosovës për hetime të mëtutjeshme.⁴⁸ Avokati i Popullit inicion vetëm hetimet e veta, nëse Inspektorati Policor nuk ndërmerrë asnjë veprim, ndonëse nuk ka kritere të qarta, të cilat e definojnë kur kjo gjendje të paraqitet. Një interpretim i legjislacionit tregon, që praktika e tillë nuk kërkohet domosdoshmërisht me ligj, meqë Avokati i Popullit, ende mund të iniciojë hetimet vetë dhe në të njëjtën kohë të ia referojë ankesën Inspektoratit Policor.

Mangësia më e rëndësishme e mekanizmit aktual të Avokatit të Popullit duket të jetë mosgatishmëria e një pjese të institucioneve të qeverisë për t'i shqyrtuar raportet dhe rekomandimet e Avokatit të Popullit. Perceptimi i përgjithshëm është, që raportet e dorëzuara nga Avokati i Popullit në Kuvendin e Kosovës nuk po merren seriozisht dhe nuk rezultojnë me ndonjë veprim të veçantë për të iu adresuar çështjeve të

⁴² Intervistë me z. Veton Vula

⁴³ Raporti i VIII-të vjetor i Avokatit të Popullit, fq. 120

⁴⁴ Po aty; fq. 67

⁴⁵ Po aty, fq. 82

⁴⁶ Intervistë me z. Veton Vula

⁴⁷ Intervistë me z. Veton Vula dhe znj. Aleksandra Dimitijevic, Zyra e Avokatit të Popullit në Graçanicë, më 18.05.2010

⁴⁸ Po aty;

ngritura në këto raporte.⁴⁹ E drejta e posa themeluar e Avokatit të Popullit për të parashtruar kërkesë në Gjykatën Kushtetuese nuk është provuar akoma. Mungesa e vazhdimësisë adekuate nga ana e gjyqësorit kundër rasteve të shkeljeve të të drejtave të njeriut dhe keqpërdorimit të pushtetit , të identifikuar në raportet e Avokatit të Popullit, duket t'i ketë kontribuar dominimit të përgjithshëm të mendimit, zhgënjimi me sistemin e drejtësisë. Individët mund të ngurrojnë për të parashtruar ankesë te Avokati i Popullit, duke supozuar që asnjë veprim dhe pasojë kundër autoritetit publik përkatës dhe shërbyesit civil nuk do të pasojë dosido.⁵⁰ Gjithashtu, disa organizata të shoqërisë civile janë të mendimit, që Avokati i Popullit nuk është mjaft aktiv në ofrimin e shërbimeve të tij publikut dhe në ndërmarrjen e veprimeve specifike, meqë si duket ka mungesë të vetëdijësimit të mjaftueshëm të publikut të përgjithshëm, të funksioneve dhe juridiksionit të Avokatit të Popullit.⁵¹ Mungesa e fushatave për vetëdijësimin e publikut, lidhur promovimin e të drejtave të njeriut dhe bashkëpunimi i pamjaftueshëm ndërmjet Avokatit të Popullit dhe institucioneve tjera publike është gjithashtu një çështje që ngritet në mënyrë të përsëritur, prej më së paku një deputeti të Kuvendit të Kosovës.⁵²

Qasja jo e duhur ndaj raporteve dhe rekomandimeve të Avokatit të Popullit nuk është mangësia e vetme. Ka ankesa për kufizimin e qasjes në dokumente zyrtare nga Avokati i Popullit gjatë hetimeve, ndonëse ligji në mënyrë të qartë i obligon autoritetet publike të lejojnë qasjen e tillë.⁵³ Burimet njerëzore të pamjaftueshme, pagat e ulëta, mungesa e kushteve të duhura të punës dhe buxheti shumë i kufizuar janë faktorë tjerë, të cilët ndikojnë në mënyrë të pafavorshme në funksionimin e Institucionit të Avokatit të Popullit.⁵⁴ Përkundër shtimit të numrit të aktiviteteve, buxheti i Institucionit të Avokatit të Popullit është zvogëluar çdo vit, kjo së paku sipas përfaqësuesve të Avokatit të Popullit. Por, deputetët e Kuvendit të Kosovës pohojnë, që nuk është dorëzuar ndonjë kërkesë për financim të veçantë nga Avokati i Popullit, ngase përndryshe kërkesat e tilla do të merreshin parasysht në mënyrë pozitive.⁵⁵ Megjithatë, marrëveshjet aktuale për hartimin e buxhetit, ku perceptohet që qeveria ndërhyr në mënyrë aktive në caktimin e buxhetit, konsiderohen pengesa serioze në pavarësinë e Avokatit të Popullit.⁵⁶ Veç

⁴⁹ Intervistë me z. Veton Vula; Intervistë me z. Rifat Marmullaku, Ekspert në politikat e sigurisë, më 30 maj 2010, Intervistë me z. Driton Selmanaj, KDI Kosovë, më 30 prill 2010

⁵⁰ Intervistë me z. Hilmi Jashari, Institucioni i Avokatit të Popullit, më 24 shkurt 2010

⁵¹ Intervistë me znj. Bojana Guzdic, Komunikimi për zhvillim social, Graçanicë, më 15 maj 2010.

⁵² Intervistë me z. Ibrahim Makolli, Deputet i Kuvendit të Kosovës, më 19 maj 2010.

⁵³ Intervistë me z. Hilmi Jashari; Intervistë me z. Veton Vula

⁵⁴ Intervistë me znj. Raba Gjoshi, Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut, më 26 maj 2010; Intervistë me z. Hilmi Jashari; Intervistë me z. Veton Vula.

⁵⁵ Intervistë me z. Ibrahim Makolli

⁵⁶ Intervistë me znj. Raba Gjoshi

kësaj përsëri, legjislacioni aktual përcakton në mënyrë specifike që asnjë organizatë buxhetore, autoritet publik, person ose ndërmarrje nuk duhet të shfrytëzojë procesin e buxhetimit ose atë të ndarjes buxhetore të një agjencie të pavarur, në një mënyrë që ka për qëllim ushtrimin e ndikimit politik, personal ose komercial në agjencinë e pavarur.⁵⁷ Megjithëse, dispozita e projekt ligjit të ri për dorëzimin e propozimit për buxhet Kuvendit të Kosovës nga Avokati i Popullit, pritet që ta rrisë pavarësinë e Institucionit të Avokatit të Popullit.

Pavarësisht nga garancitë e pavarësisë së Avokatit të Popullit siç janë përcaktuar në Kushtetutë dhe legjislacionin ekzistues, Avokati i Popullit nuk është i lirë nga ndërhyrjet politike, siç është treguar kohëve të fundit me vonesën evidente për emërimin e Avokatit të Popullit. Që nga largimi i Ombudspersonit ndërkombëtarë z. Marek Antoni Nowicki, në dhjetor të vitit 2005, posti i Avokatit të Popullit ka mbetë i zbrazët dhe është plotësuar përkohësisht nga Zëvendës Avokati i Popullit z. Hilmi Jashari.⁵⁸ Ishte vetëm qershori i vitit 2009 kur Kuvendi i Kosovës e emëroi z. Sami Kurteshi si Avokat i Popullit, pas disa përpjekjeve të dështuara në Kuvend për të arritur marrëveshje për kandidatin. Përfaqësuesit e shoqërisë civile, këtë gjë e interpretojnë si bllokim në Kuvendin e Kosovës për parandalimin e emërimit të Avokatit të Popullit për tri vite, si një tregues i politizimit të Institucionit të Avokatit të Popullit.⁵⁹ Madje edhe deputetët e Kuvendit pranojnë, që vonesa në emërimin e Avokatit të Popullit ishte rezultat i konflikteve politike ndërmjet grupeve politike në Kuvend⁶⁰. Perceptimet e një politizimi të shtuar të institucionit të Avokatit të Popullit së bashku me pakënaqësinë e shtuar me ndikimin paktë të raporteve dhe rekomandimeve të Avokatit të Popullit, në afat të gjatë kohorë mund të minojë pushtetin e Avokatit të Popullit dhe pas një kohe mund të vë në pikëpyetje nevojën për ekzistimin e mëtutjeshëm të institucionit të tillë, veçanërisht kur institucionet e sigurisë, të cilat ushtrojnë kompetenca 'të fuqishme' munden në fakt të mos i përmbahen këtij Institucioni ose të mos korrigjohen për veprimet e tyre.

⁵⁷ Ligji për Menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, neni 65.1

⁵⁸ Komunikatë për shtyp, OSBE në Kosovë, më 4 qershor 2009.

⁵⁹ Intervistë me znj. Raba Gjoshi; Intervistë me z. Driton Selmanaj

⁶⁰ Intervistë me z. Ibrahim Makolli

AUDITORI I PËRGJITHSHËM

Legjislacioni për Revizorin e Përgjithshëm

1. Kushtetuta

Funksionet dhe përgjegjësitë e Revizorit të Përgjithshëm rregullohen me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe Ligjin mbi themelimin e zyrës së revizorit të përgjithshëm dhe zyrës së revizionit të Kosovës.⁶¹ Në Kushtetutë thuhet që, Revizori i Përgjithshëm në Kosovë është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar.⁶² Në këtë cilësi, Revizori i Përgjithshëm ka obligim kushtetues të kontrollojë:

- (i) veprimtarinë ekonomike të institucioneve publike dhe personave të tjerë juridikë shtetërorë;
- (ii) përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve publike nga organet e pushtetit qendror dhe lokal;
- (iii) veprimtarinë ekonomike të ndërmarrjeve publike dhe personave juridikë tjerë, tek të cilat Shteti ka një pjesë të aksioneve ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti.⁶³

Revizori i Përgjithshëm zgjedhet dhe shkarkohet nga Kuvendi i Kosovës, të cilit ai i paraqet raport.⁶⁴ Megjithatë, në Kushtetutë thuhet, si marrëveshje kalimtare që, deri në fund të mbikëqyrjes ndërkombëtare dhe zbatimit të Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjedhjen e Statusit të Kosovës, datë 26 mars 2007, Revizori i Përgjithshëm duhet të jetë një ndërkombëtarë i emëruar nga Përfaqësuesi Ndërkombëtarë Civil.⁶⁵ Prandaj, Kushtetuta përfshin kërkesën e përcaktuar drejtpërsëdrejti në Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjedhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 mars 2007, e cila ka epërsi ndaj të gjitha dispozitave tjera të Kushtetutës.⁶⁶

2. Ligji

Ligji për themelimin e Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Revizionit të Kosovës qartëson domethënien e “pavarësisë” duke saktësuar, që Revizori i Përgjithshëm duhet t’i kryejë detyrat e tij në

⁶¹ Ligji nr. 03/L-075 mbi themelimin e Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm dhe Zyra e Revizionit të Kosovës .

⁶² Kushtetuta e Kosovës, neni 136.1

⁶³ Po aty, neni 137.

⁶⁴ Po aty, nenet 136.3 dhe 138.

⁶⁵ Po aty, neni 157.

⁶⁶ Po aty, neni 143.

mënyrë të pavarur dhe nuk mund t'i nënshtrohet kurrfarë direktive ose kontrolli nga ndonjë person ose institucion.⁶⁷ Në veçanti, Revizori i Përgjithshëm nuk mund t'i nënshtrohet kurrfarë direktive për atë se duhet apo nuk duhet të bëhet një revizion i caktuar, për mënyrën si duhet të bëhet një revizion i caktuar dhe për përparësinë që duhet dhënë ndonjë çështjeje të caktuar.⁶⁸

Ligji thekson kushtet e Kushtetutës, që deri në fund të mbikëqyrjes ndërkombëtare në Kosovë, Revizori i Përgjithshëm emërohet nga Përfaqësuesi Ndërkombëtarë Civil (PNC). Megjithatë, si në ligji ashtu edhe në Kushtetutë përcaktohet, që Revizori i Përgjithshëm shkarkohet nga Kuvendi i Kosovës me kusht që të plotësohen disa kushte.⁶⁹ Ndonëse, është e qartë që Revizori i Përgjithshëm zgjedhet nga PNC, por nuk është e qartë, nëse Kuvendi i Kosovës mbetet përgjegjës për shkarkimin e Revizorit të Përgjithshëm apo ndoshta edhe kompetenca për shkarkim i ngarkohet PNC-së. Propozimi për Zgjedhje, Kushtetuta dhe ligji mbeten të heshtura në pyetjen se kush është autoriteti që e kryen shkarkimin, meqë përcaktohet vetëm që PNC është autoriteti, që e bën shkarkimin. Në njërën anë mund të diskutohet, që është parim i ligjit që autoriteti që e bënë emërimin duhet domosdoshmërisht të jetë edhe ai që bënë shkarkimin gjithashtu, prandaj PNC është përgjegjës për shkarkimin e Revizorit të Përgjithshëm gjatë periudhës tranzitore. Në anën tjetër, mund të diskutohet, që çfarëdo kompetence që nuk është e përcaktuar në mënyrë të qartë për PNC, mbetet në kuadër të autoritetit të përcaktuar në ligj, që do të nënkuptonte se Kuvendi do të ketë kompetencën për shkarkimin e Revizorit të Përgjithshëm.

Kjo pyetje nuk ka vetëm rëndësi teorike, meqë marrëveshjet për shkarkimin e Revizorit të Përgjithshëm kanë ndikim në shkallën e pavarësisë së tij. Ky është një ndryshim i dukshëm, nëse Revizori i Përgjithshëm shkarkohet në bazë të gjykimit të një personi të vetëm, siç është PNC-ja, ose në bazë të vendimit me shumicën e dy të tretave, të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Kosovës, në bazë të propozimit të Presidentit të Kosovës ose me nismën e një të tretës së deputetëve të Kuvendit të Kosovës⁷⁰. Nëse PNC-ja është autoriteti shkarkues, nuk është e qartë gjithashtu nëse PNC lidhet për arsyet, që lejojnë shkarkimin siç është paraparë në ligj ose nëse PNC ka diskrecion të plotë në përcaktimin se kur dhe për çfarë arsye ai/ajo mund ta shkarkojë Revizorin e Përgjithshëm.

⁶⁷ Ligji nr. 03/L-075 mbi themelimin e Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Revizionit të Kosovës, neni 2.1. (Referencat e mëtuqjeshme për nenet e Ligjit nr. 03/L-075 mbi themelimin e e Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Revizionit të Kosovës, poqëse nuk përcaktohet ndryshe).

⁶⁸ Po aty, neni 2.2.

⁶⁹ Po aty, neni 2.10.

⁷⁰ Kushtetuta e Kosovës, neni 136.4

E fundit por jo më pak e rëndësishme, nuk është e qartë se cilat janë mjetet gjyqësore që Revizori i Përgjithshëm i ka në dispozicion për t'u ankuar ndaj shkarkimit të paligjshëm, nëse autoriteti që shkarkon është PNC ose Kuvendi i Kosovës. Këto çështje të pasqaruara mund ta komprometojnë rëndë pavarësinë e Revizorit të Përgjithshëm, veçanërisht në lidhje me ndikimin e pavend të mundshëm të PNC-së gjatë periudhës tranzitore.

Revizori i Përgjithshëm kryen dy lloje të revizioneve, d.m.th revizionet e rregullsisë dhe revizionet e mbarëvajtjes. Revizionet e rregullsisë kanë të bëjnë me pasqyrat financiare, duke përfshirë ekzaminimin dhe vlerësimin e deklaratave financiare dhe të dhënave tjera financiare dhe shprehjen e mendimeve, nëse pasqyrat financiare japin pasqyrë të drejtë dhe korrekte të llogarive dhe çështjeve financiare për periudhën e kontrollit, nëse të dhënat financiare, sistemet dhe transaksionet dhe vendimet administrative janë në pajtim me ligjin dhe nëse funksioni i kontrollit të brendshëm dhe revizionit të brendshëm kryhen në mënyrë të duhur.⁷¹ Revizioni i mbarëvajtjes, në anën tjetër, nënkupton revizionin e mënyrës ekonomike, efikasitetit dhe efektshmërisë së përdorimit dhe menaxhimit të burimeve të alokuara një institucioni për ushtrimin e përgjegjësisë të tij.⁷²

Ligji kërkon që Revizori i Përgjithshëm të bëjë cdo vit revizion të rregullsisë së Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës dhe të gjitha organizatave buxhetore, duke përfshirë Kuvendin e Kosovës, Zyrën e Presidentit të Kosovës, secilën ministri dhe agjenci ekzekutive, secilën komunat, organet e pavarura dhe të gjitha subjektet që janë në pronësi publike 50% ose që marrin fonde nga ose i sigurojnë dividendë Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës.⁷³ Sa i përket revizionit të mbarëvajtjes, Revizori i Përgjithshëm mundet në çdo kohë të merr vendim për ku dhe kur të kryejë një revizion.⁷⁴ Veç kësaj, Revizori i Përgjithshëm mund të merret vesh me një institucion ose subjekt për kryerjen e një revizioni plotësues përveç revizioneve të rregullsisë dhe mbarëvajtjes, siç janë të përcaktuara në ligj⁷⁵, ose të kryejë revizionin e tillë pas kërkesës me shkrim nga Kuvendi i Kosovës⁷⁶. Revizori i Përgjithshëm gjithashtu, mund të kryejë edhe revizionin e fondeve të dhuruara ndonjë institucioni të Kosovës nga shteti donatorë apo organizata, nëse fondet e tilla janë përfshirë në Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës.⁷⁷

⁷¹ Po aty, neni 1.

⁷² Po aty,

⁷³ Po aty, neni 3.2

⁷⁴ Po aty, neni 3.4

⁷⁵ Po aty, neni 3.6

⁷⁶ Po aty, neni 3.7

⁷⁷ Po aty, neni 3.12.

Revizori i Përgjithshëm është gjithashtu, i obliguar të kryejë revizionin, nëse ministri i financave dhe ekonomisë ka përcaktuar që organizata buxhetore nuk ka përmbushur kërkesat dhe nuk është përmbajtur procedurave të përcaktuara në Ligjin për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë.⁷⁸

Raportet e revizionit të përgatitura nga Revizori i Përgjithshëm i dorëzohen Kuvendit të Kosovës dhe institucionit ose subjektit përkatës dhe këto raporte bëhen publike gjithashtu. Institucioni ose subjekti i që i është nënshtruar revizionit ka 30 ditë afat pas publikimit të raportit, që t'ia dorëzojnë Revizorit të Përgjithshëm raportin ku është dhënë mendimi, ku tregohet se si ky institucion ose subjekt mendon t'i zbatojë rekomandimet e bëra në raportin e revizionit.⁷⁹ Megjithatë, ligji nuk parasheh ndonjë sanksion në rast se institucioni nuk i përmbush kërkesat, d.m.th. kur institucioni ose subjekti nuk e dorëzon raportin për atë se si mendon t'i përmbahet rekomandimeve të bëra nga Revizori i Përgjithshëm, ose kur nuk ndërmerri veprim korrigjues fare.

Kompetencat e Revizorit të Përgjithshëm, përkundër atyre të Avokatit të Popullit përfshijnë sanksione dhe në këtë mënyrë garantojnë shkallë më të lartë të bindjes ndaj kërkesave. Revizori i Përgjithshëm ka të drejtë të urdhërojë personin, që t'i sigurojë çfarëdo informata që ai kërkon, të paraqitet para tij dhe sigurojë dëshmi si dhe t'i sigurojë dokumente⁸⁰, të hyjë në çdo lokal të përdorur nga një institucion, të ketë qasje në pasuri ose dokumente dhe të kontrollojë, të bëjë kopje ose të nxjerr kopje nga ato të dhëna⁸¹. Mospërmbajtjes ndaj udhëzimeve të Revizorit të Përgjithshëm ose pengimit të Revizorit të Përgjithshëm në ushtrimin e kompetencave të tij/saj parashihet dënimi me gjobitje ose burgim deri në tri vjet.⁸²

Revizori i Përgjithshëm është i obliguar ta ruaj informatën e ndjeshme, meqë ai/ajo nuk duhet ta bëjë publike ose zbulojë ndonjë informacion të klasifikuar me ligj, si informatë konfidenciale.⁸³ Në raste të tilla, Revizori i Përgjithshëm i dorëzon Kryesisë së Kuvendit të Kosovës, nëse kërkohet me shkrim,

⁷⁸ Ligji për Menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, neni 75

⁷⁹ Po aty, neni 3.3.

⁸⁰ Po aty, neni 4.1.

⁸¹ Po aty, neni 4.4.

⁸² Po aty, nenet 4.3 dhe 4.5.

⁸³ Po aty, neni 4.9.

raportin konfidencial duke identifikuar informatën e klasifikuar dhe dhënë arsytimin se pse informata e tillë është hequr nga raporti i publikuar.⁸⁴

Legjislacioni lidhur me sektorin e sigurisë

1. Agjencia e Kosovës për Inteligjencë

Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI) u themelua si agjenci e financuar nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës dhe vepron nën mandatin e Kryeministrit dhe Presidentit të Kosovoë⁸⁵ I nënshtrohet revizionit të Revizorit të Përgjithshëm. Drejtori i AKI-së është përgjegjës për shpenzimet e ligjshme të fondeve të lejuara për AKI-në.⁸⁶ Vetëm në rrethana të jashtëzakonshme autorizohet të shpenzojë fonde jashtë dispozitave ligjore, në lidhje me shpenzimin e fondeve qeveritare.⁸⁷ Rrethanat e tilla të jashtëzakonshme nuk janë të definuara qartë dhe vetë shprehja është aq e paqartë, saqë lejon mundësinë për keqpërdorimin e pushtetit të tillë. Mekanizmi i vetëm kontrollues është kryeministri, të cilit Drejtori i AKI-së duhet t'i raportojë menjëherë gojarisht për shpenzimin dhe e arsyeton me shkrim brenda 48 orësh pas shpenzimit.⁸⁸

Inspektori i përgjithshëm i AKI-së është përgjegjës për sigurimin e funksionit të kontrollit të brendshëm të AKI-së, duke përfshirë shqyrtimin e veprimtarive të AKI-së dhe revizionet financiare të këtyre veprimtarive.⁸⁹ Derisa raportet e revizionit të Inspektorit të Përgjithshëm duhet t'i dorëzohen si Kryeministrit ashtu edhe Drejtorit të AKI-së, Inspektori i Përgjithshëm i rekomandon vetëm Drejtorit të AKI-së veprime korrektuese dhe vëzhgon progresin e Drejtorit të AKI-së për veprimet korrektuese të propozuara.⁹⁰

Megjithatë, Drejtori i AKI-së mund t'ia ndaloj Inspektorit të Përgjithshëm të iniciojë, kryejë oapo përfundojë cilindo inspektim ose revizion, nëse Drejtori i AKI-së përcakton se është e nevojshme të

⁸⁴ Po aty, neni 4.10.

⁸⁵ Ligji për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë, nenet 1.6 dhe 5.

⁸⁶ Po aty, neni 41.1.

⁸⁷ Neni, 42.1

⁸⁸ Neni 42.2

⁸⁹ Neni 10.4

⁹⁰ Neni 10.3

mbrohen interesat vitale të sigurisë së Kosovës.⁹¹ Kjo përsëri mund të interpretohet si dispozitë e gjerë dhe e paqartë, duke i lejuar drejtorit të AKI-së diskrecion të pamasë. Në një institucion, përgjegjësia e të cilit është mbledhja e informatave që kanë të bëjnë me kërcënimin e sigurisë së Kosovës, pothuajse çdo veprim cilësohet i domosdoshëm për mbrojtjen e interesit vital të sigurisë së Kosovës dhe në këtë mënyrë t'i jipet drejtorit të AKI-së arsytimi për parandalimin e Inspektorit të Përgjithshëm në kryerjen e hetimeve dhe revizioneve. Pastaj, përsëri Inspektori i Përgjithshëm duhet t'i raportojë organit mbikëqyrës parlamentar, i cili gjithashtu është përgjegjës për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së punës së AKI-së dhe për shqyrtimin e raporteve nga Drejtori i AKI-së lidhur me veprimet dhe shpenzimet e AKI-së.⁹² Nëse Drejtori i AKI-së nuk i përmbahet rekomandimeve të Inspektorit të Përgjithshëm për ndërmarrjen e veprimeve korrektuese në lidhje me veprimtaritë joligjore, organi mbikëqyrës parlamentar ka mundësinë të ftojë Kryeministrin të ndërmarrë masat e nevojshme, duke përfshirë inicimin e shqyrtimit të përgjegjësive.⁹³ Atëherë, varet nga Kryeministri nëse ai/ajo dhe deri në çfarë mase do ta mbështesë Drejtorin e AKI-së, por në fakt, as Inspektori i Përgjithshëm e as organi mbikëqyrës parlamentar nuk kanë mekanizma për ta detyruar Drejtorin e AKI-së t'i përmbahet ligjit.

Funksionin e kontrollit të brendshëm dhe revizionit që ka Inspektori i Përgjithshëm janë veprime plotësuese të revizionit të jashtëm që kryen Revizori i Përgjithshëm. Ndërsa, Revizori i Përgjithshëm është i obliguar të mbrojë informatat e ndjeshme, duke mos publikuar apo zbuluar në raportin publik asnjë informatë, që klasifikohet me ligj si konfidenciale. Projekt ligji i ri për klasifikimin e informatave dhe verifikimin e sigurisë mund t'i paraqesë sfida të reja Revizorit të Përgjithshëm në ushtrimin e funksioneve të auditimit sa i përket AKI-së. Sipas këtij projekt ligji, i cili vlen gjithashtu për institucionet e pavarura siç është Revizori i Përgjithshëm. Zyrtarët publik mund të kenë qasje në informatat e klasifikuara si "TEPËR SEKRETE", "SEKRETE" dhe "KONFIDENCIALE" vetëm nëse kanë vërtetim të vlefshëm mbi sigurinë dhe të kenë nevojë për të qenë në dijeni të këtyre informatave, që ta kryejnë misionin apo detyrën e tyre zyrtare.⁹⁴

Ndërsa, drejtori i AKI-së ka kompetencë ta klasifikojë informatën si "TEPËR SEKRET"⁹⁵, është gjithashtu AKI, që ka përgjegjësi për të zhvilluar procedura të verifikimit të sigurisë për të gjitha autoritetet

⁹¹ Neni 10.6

⁹² Po aty, neni 36.6.

⁹³ Po aty, neni 37.3.

⁹⁴ Ligji mbi klasifikimin e informatave dhe verifikimin e sigurisë, neni 22

⁹⁵ Po aty, neni 7.2.

publike të Republikës së Kosovës, duke përfshirë Revizorin e Përgjithshëm⁹⁶. Si mekanizëm mbrojtës, ligji kërkon që AKI të themelojë një departament të veçantë për verifikim, i cili duhet të jetë politikisht neutral, profesional dhe i paanshëm në gjykimin e tij, të mos marr udhëzime nga ndonjë person kur kryen procedura të verifikimit të sigurisë.⁹⁷ Megjithatë, pavarësisht nga ky mekanizëm mbrojtës, për të cilin, nuk është e sigurtë nëse do të funksionojë në praktikë siç parashihet me ligj, AKI mund të ketë në parim mundësinë për të ndikuar në përzgjedhjen zyrtarëve të Institucionit të Revizorit të Përgjithshëm, cili pastaj do të ketë verifikimin e sigurisë për qasje në informatat e klasifikuara të AKI-së me qëllim të kryerjes së revizioneve. Do të jetë pothuajse e pamundur për të sfiduar mohimin e vërtetimit të sigurisë, duke qenë se procesi i vendimmarrjes që qon në verifikimin e sigurisë përfshinë shumë vendime sipas gjyqimit të lirë dhe përpunimin e informatave të ndjeshme të sigurisë, në atë mënyrë që autoriteti verifikues mundet pothuajse gjithmonë të gjejë arsyetime për mohimin e vërtetimit të sigurisë. Kjo gjë mund ta komprometoj rëndë mundësinë e Revizorit të Përgjithshëm për të pasur qasje në informata e klasifikuara, të cilat mund të jenë të rëndësishme për qëllimet e revizionit.

Nga të lartpërmendurat rrjedh që, si funksioni i kontrollit të brendshëm që ushtrohet nga Inspektori i Përgjithshëm, ashtu edhe funksioni i revizionit të jashtëm i Revizorit të Përgjithshëm kufizohen në arritje dhe ndikim sa i përket AKI-së, që e paraqet AKI-në mbase, si institucionin me mekanizmat më të dobët të kontrollit financiar dhe të punës, të cilët janë fuqi.

Forcat e Sigurisë së Kosovës

Ministri për Forcën e Sigurisë së Kosovës (FSK) ka kompetencë për të ushtruar kontroll dhe administrim të përgjithshëm të Forcës së Sigurisë së Kosovës.⁹⁸ Ministri, personalisht miraton të gjitha projektet me vlerë më pak se 1 milionë euro, ndërsa komisioni parlamentar për FSK-në është kompetentë t'i shqyrtojë projektet, që e kalojnë vlerën mbi 1 milionë euro, ndonëse kjo gjë ende nuk është duke u zbatuar.⁹⁹ Ministri mund t'i japë të drejtën Sekretarit të Përhershëm të miratojë projektet me vlerë më të vogël se 500,000 (pesëqind mijë) euro dhe Kryesuesit të Departamentit të Prokurimit të miratojë

⁹⁶ Neni 24.1

⁹⁷ Neni 24.2

⁹⁸ Ligji për Forcën e Sigurisë së Kosovës, neni 8

⁹⁹ Pjesëmarrja e QKSS-së në Komisionin Parlamentar për FSK-në, më 14.07.2010

projekte me vlerë më të vogël se 200,000(dyqind mijë) euro.¹⁰⁰ Veç kësaj, Ministria e FSK-së menaxhon infrastrukturën dhe pajisjet pronë shtetërore, të cilat i janë ndarë Ministrisë së FSK-së dhe FSK-së.¹⁰¹ Ministria e FSK-së i nënshtrohet revizionit të Revizorit të Përgjithshëm. E njëjta gjë duhet të vlejë edhe për vetë FSK-në. Ndonëse, në ligj nuk saktësohet askund qartësisht, që FSK-ja është organizatë buxhetore, Kuvendi i Kosovës e miraton buxhetin për FSK-në, ndaras nga buxheti i Ministrisë për Forcën e Sigurisë së Kosovës.¹⁰² Kjo nënkupton që FSK-ja është organizatë buxhetore në vete dhe prandaj bie nën juridiksionin e Revizorit të Përgjithshëm.

2. Policia e Kosovës

Policia e Kosovës themelohet si organ ligjor, që vepron si shërbim publik në kuadër të fushëveprimit të Ministrisë së Punëve të Brendshme.¹⁰³ Policia e Kosovës e ka buxhetin e saj, i cili është buxhet i ndarë në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe është përgjegjës për zbatimin dhe menaxhimin e buxhetit.¹⁰⁴ Prandaj, është organizatë buxhetore dhe i nënshtrohet revizionit të Revizorit të Përgjithshëm.

3. Këshilli i Sigurisë së Kosovës

Statusi ligjor i Këshillit të Sigurisë së Kosovës ende nuk është definuar qartë me ligj. Ndërsa, në parim ka rol këshilldhënës ndaj qeverisë për çështjet e sigurisë, Këshilli i Sigurisë së Kosovës gjithashtu mund të ushtrojë pushtet ekzekutiv kur Presidenti shpall gjendje të jashtëzakonshme. Kryemisintri e kryeson Këshillin e Sigurisë në gjendje normale, ndërsa gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, Presidenti i Kosovës e kryeson Këshillin e Sigurisë.¹⁰⁵ Prandaj, Këshilli i Sigurisë është më tepër se një organ këshilldhënës. Kjo mbështetet më tutje me faktin, që Këshilli i Sigurisë ka strukturën e vet administrative, të ndarë nga Zyra e Kryeministrit dhe Zyra e Presidentit. Këshilli i Sigurisë ka Sekretariatit dhe Qendrën e Situatave dhe mund të themelojë komisione të ndryshme.¹⁰⁶ Ndërsa, ligji është i heshtur për atë nëse Këshilli i Sigurisë së Kosovës është organizatë buxhetore apo jo, është fakt që ka kompetencat dhe përgjegjësitë e veta sipas ligjit dhe struktura administrative e ndarë qon në përfundim, që Këshilli i Sigurisë së Kosovës

¹⁰⁰ Po aty, neni 3.9.

¹⁰¹ Po aty, neni 3.10.

¹⁰² Po aty, neni 4.1

¹⁰³ Ligji për policinë, neni 4

¹⁰⁴ Po aty, neni 67.

¹⁰⁵ Ligji për themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës, nenet 4 dhe 14.

¹⁰⁶ Po aty, nenet 16, 17 dhe 18.

duhet të trajtohet si organizatë buxhetore, me buxhet të alokuar drejtpërsëdrejti, por të ndarë nga Zyra e Kryeministrit. Prandaj, meqë është organizatë buxhetore, Këshilli i Sigurimsë së Kosovës duhet t'i nënshtrohet revizionit të Revizorit të Përgjithshëm.

Praktika

Sa i përket sektorit të sigurisë, Revizori i Përgjithshëm deri më tani ka kryer vetëm një revizion në FSK, që mbulon periudhën e vitit 2009.¹⁰⁷ Ministrin e FSK-së i janë dorëzuar rekomandimet dhe zbatimi i tyre ka mbetur ende pezull.¹⁰⁸ Raporti tjetër, që mbulon vitin 2008 dhe janarin deri në qershor 2009 për Zyrën e Koordinatorit të Trupave Mbrojtëse të Kosovës, i cili është transferuar në Ministrinë e FSK-së, i është dorëzuar gjithashtu Ministrisë së FSK-së,¹⁰⁹. Megjithatë, Mministria e FSK-së ende nuk i është përgjigjur të gjeturave të Revizorit të Përgjithshëm¹¹⁰, ku përfshihen vërejtjet në vijim:

- a) nuk ka pasur menaxhim adekuat të pasurive;
- b) kontrolli i brendshëm i dobët;
- c) nuk është respektuar ndarja e detyrave të personelit kyç;
- d) janë paraqitur konflikte të interesave;
- e) nuk janë zbatuar procedurat e rekrutimit;
- f) nuk është prezantuar pasqyrë financiare për procesin e mbylljes së Zyrës së Kosordinatorit për Trupat Mbrojtëse të Kosovës.¹¹¹

Sa i përket Policisë së Kosovës, janë nxjerrë dy raporte të auditimit për vitin 2007 dhe 2008.¹¹² Revizori i Përgjithshëm aktualisht është duke e përgatitur për herë të parë raportin e përbashkët të aludimit, si për Policinë e Kosovës ashtu edhe për Ministrinë e Punëve të Brendshme, ndonëse që të dy institucionet monitorohen ndaras.¹¹³ Në raportin e auditimit për Policinë e Kosovës për vitin 2008¹¹⁴ janë identifikuar të gjeturat në vijim:

¹⁰⁷ Intervistë me znj. Vlora Mehmeti, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, më 24 shkurt 2010. Për më shumë hollësi rreth raportit ju lutem shihni faqen e internetit të ZAP-it.

¹⁰⁸ Po aty,

¹⁰⁹ Raporti i datës 28 korrik 2009, mund ta gjeni në: <http://www.ks-gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/KPCC-2008-En.pdf>.

¹¹⁰ Intervistë me znj. Vlora Mehmeti

¹¹¹ Raporti, më 28 korrik 2009, fq. 4.

¹¹² Intervistë me znj. Vlora Mehmeti

¹¹³ Po aty,

- a) ekzekutimi i pagesave pa përfunduar punët e prokurimit;
- b) keqpërdorimi i mallrave dhe furnizimeve në depon për furnizim të zyrës së PK-së;
- c) pagesa e pagave për zyrtarët policor të suspenduar ka rezultuar me keqmenaxhim të fondeve publike ;
- d) listë joadekuante e aseteve të PK-së;
- e) mekanizmat e dobët të kontrollit të brendshëm.¹¹⁵

Vlen të përmendet, që në raport theksohet gjithashtu, që Policia e Kosovës ka zbatuar pjesërisht vetëm 5 prej 14 rekomandimeve të Revizorit të Përgjithshëm, të bëra në raportin e auditimit për vitin 2007¹¹⁶, pjesa dërmuese e tyre lidhen me përgatitjen e pasqyrave financiare të besueshme, caktimin e qartë të pagave dhe të ardhurave tjera si dhe inspektimin e duhur të punëve të kryera¹¹⁷.

Sa i përket Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë dhe Këshillit të Sigurisë së Kosovës, nuk është kryer asnjë auditim deri më tani, me siguri për shkak se këto janë themeluar mjaft vonë dhe ngase përqendrimi i Revizorit të Përgjithshëm duket të ketë qenë te ndërmarrjet publike dhe te autoritet publike kyçe.¹¹⁸ Revizori i Përgjithshëm duket të jetë në dijeni për nevojën e auditimit të Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë, të përdorë procesin e verifikimit për secilin zyrtar të angazhuar në aktivitetet e inteligjencës dhe klasifikimin e raporteve të auditimit për AKI.¹¹⁹ Megjithatë, nuk është e qartë se kush do të ketë kompetencën e klasifikimit për raportet e auditimit(a do ta ketë vetë AKI, apo Revizori i Përgjithshëm, i cili nuk ka kompetencë për klasifikim sipas Ligjit për klasifikimin e informatave dhe verifikimin e sigurisë apo është Kuvendi i Kosovës, të cilit i përgjigjet Revizori i Përgjithshëm) dhe çfarë ndikimi do të ketë kjo gjë në cilësinë e auditimit, nëse vetë AKI e kryen procesin e verifikimit të sigurisë së zyrtarëve, të cilët do të jenë përgjegjës për auditimin e AKI-së

Raportet e sipërpërmendura për nivelin e ultë të përmbajtjes së institucioneve publike ndaj rekomandimeve të bëra nga Revizori i Përgjithshëm, në raportet e auditimit janë vërtetuar edhe me vërejtjet nga ana e përfaqësuesve të organizatave të shoqërisë civile. Kritikë shumë e rëndësishme është

¹¹⁴ Raporti i datës 24 korrik 2009 mund të gjendet në: <http://www.ks.gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/SHPK%20-%202008%20eng.PDF>.

¹¹⁵ Raporti i datës 24 korrik 2009, fq. 4.

¹¹⁶ Po aty, fq.5

¹¹⁷ Po aty, fq. 5-6.

¹¹⁸ Intervistë me z. Lars Large Olofsson, Auditor i Përgjithshëm, më 24 shkurt

2010.

¹¹⁹ Po aty,

perceptimi i neglizhimit të raporteve të auditimit nga Kuvendi i Kosovës. Vlerësohet, që në Kuvendin e Kosovës janë diskutuar vetëm 3% deri 5% të raporteve të auditimit të dorëzuara nga Revizori i Përgjithshëm.¹²⁰ Auditori i Përgjithshëm më parë i raportonte Komisionit të Kuvendit për Buxhet dhe Financa, përgjegjësia e të cilit është të ushtrojë mbikëqyrje financiare mbi buxhetin e Konsoliduar të Kosovës.¹²¹

Për më tepër, në Kuvend kohëve të fundit është themeluar Komisioni Mbikëqyrës për Financa Publike, detyrë e të cilit është të mbikëqyrë “vlerën e parasë” të arritur gjatë shpenzimit të parave publike, veçanërisht lidhur me efikasitetin e veprimtarive të prokurimit publik.¹²² Në fakt, kjo është shumë e përafërt me punën e revizorëve, të cilën është kompetentë ta bëjë Revizori i Përgjithshëm. Prandaj, nuk është e qartë, nëse dhe deri në çfarë mase Komisioni Mbikëqyrës për Financa Publike i sapoformuar do të kryejë “revizionet e mbarëvajtjes” vetanake apo do të mbështetet në revizionet e mbarëvajtjes që ndërmerren nga Revizori i Përgjithshëm. Nuk është aq e qartë gjithashtu, nëse Komisioni Mbikëqyrës i posa formuar është tanimë funksional, ndonëse ka bazë ligjore dhe anëtarët e tij janë emëruar.¹²³ Megjithatë, peisazhi i komisioneve në Kuvend nuk është konsoliduar ende, meqë ka indikacione që ka mundësi të zvogëlohet, me mundësinë që Komisioni Mbikëqyrës i ri të bëhet nënkomision i Komisionit për Buxhet dhe Financa. Paqartësia e këtillë në Kuvend mund të ketë efekt të kundërt në kapacitetet e Kuvendit për të diskutuar dhe për t’u marr me raportet e dorëzuara nga Revizori i Përgjithshëm, që tanimë më janë në nivel shumë të ulët.

Në njërin anë, cilësia e raporteve të auditimit duket të jetë përmirësuar dhe me kalimin e kohës është ngritur kënaqshmëria me punën e Revizorit të Përgjithshëm, si rezultat i disa investimeve në burimet njerëzore në Zyrën e Revizorit të Përgjithshëm.¹²⁴ Në anën tjetër, një numër i pjesëtarëve të aftësuar të personelit të Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm janë larguar menjëherë pas kryerjes së aftësimit të tyre profesional dhe kanë themeluar kompanitë e veta të auditimit.¹²⁵ Humbja e trurit e tillë duket të jetë rezultat i stimulimit të pamjaftueshëm financiar dhe mungesës së mbështetjes së qeverisë ndaj institucioneve të pavarura në përgjithësi.¹²⁶ Madje edhe Revizori i Përgjithshëm e pranon që Zyra e

¹²⁰ Intervistë me z. Artan Venhari, KIPRED, më 20 Maj 2010.

¹²¹ Shih <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,110,76>.

¹²² Intervistë me z. Armend Zemaj, Kuvendi i Kosovës, më 19 maj 2010.

¹²³ Intervistë me z. Shpend Ahmeti, GAP, më 19 maj 2010.

¹²⁴ Intervistë me z. Armend Zemaj

¹²⁵ Intervistë me z. Shpend Ahmeti

¹²⁶ Intervistë me z. Driton Selmanaj, IDK, më 30 prill 2010.

Revizionit të Kosovës, e cila ka shtuar numrin e personelit kohëve të fundit prej 92 në 116 punonjës, është institucion relativisht i ri, kapacitetet e së cilës megjithatë janë duke u përmirësuar gradualisht.¹²⁷ Mungesa e përvojës së mjaftueshme dhe burimeve adekuate ka shkaktuar që Revizori i Përgjithshëm të mos jetë në gjendje të bëjë auditimin e të gjitha autoriteteve publike nën kompetencat e tij audituese.

Megjithatëse, përgjithësisht pranohet, që raportet e auditimit janë dorëzuar me kohë dhe me cilësi të mirë, publikimi i tyre duket të jetë vonuar për shkak të ndërhyrjeve të qeverisë. Disa parlamentarë kanë shprehur shqetësimet e tyre, që raportet e auditimit mund të jenë “korrigjuar” pas ndërhyrjes së qeverisë gjatë periudhës kohore ndërmjet dorëzimit dhe publikimit të raporteve. Gjithashtu, ekzistojnë disa raporte në media, që në disa raste Revizorit të Përgjithshëm i është bërë presion nga qeveria për t’i zbutur të gjeturat e tij në raportet e auditimit, duke deklaruar publikisht që të gjeturat “nuk janë aq të këqija” për ta minuar ndikimin e tyre. Gjithashtu, janë ngritur disa shqetësime, që Zëvendës Revizorët e Përgjithshëm mund të jenë zgjedhur për emërim nën ndikime politike, gjë që mund të ketë ndikim negativ në operacionet e Revizorit të Përgjithshëm. Ndërhyrjet shitesë të qeverisë, në funksionimin e Revizorit të Përgjithshëm manifestohen me faktin që qeveria nuk i ka lëshuar fondet e alokuara për Revizorin e Përgjithshëm deri në muajin nëntor të vitit 2009, gjë që e ka vështirësuar punën e Revizorit të Përgjithshëm për të audituar buxhetin vjetor 2008-2009. Revizori i Përgjithshëm është vendosur në lokalet, ku nuk ka hapësirë të mjaftueshme për të gjithë punëtorët, gjë që vë pengesa shitesë për funksionimin e tyre.¹²⁸

Këto rrethana tregojnë, që Revizori i Përgjithshëm do të përballet me sfida të shumta kur të kryejë auditimin e institucioneve të sigurisë së Kosovës, veçanërisht në fazat fillestare të zhvillimit të tyre, kur shumë veprimtari të prokurimit publik do të kërkohej t’i bëjnë ato funksionale. Mungesa e mbështetjes qeveritare dhe e trajtimit adekuat në Kuvendin e Kosovës mund t’i provokoj institucionet e sigurisë t’i injorojnë raportet e auditimit, të përgatitura nga Revizori i Përgjithshëm, po të mos ketë mekanizma sanksionues në zbatim, që do t’u ofronte shtytje të nevojshme për të iu përmbajtur atyre.

¹²⁷ Intervistë me z. Lars Large Olofsson.

¹²⁸ Intervistë me z. Artan Venhari, KIPRED

AGJENCIA KUNDËR KORRUPSIONIT

Legjislacioni

Agjencia Kundër Korrupsionit (më tej “Agjencia”) u themelua si institucion i pavarur, përgjegjëse për zbatimin e politikave publike për luftimin dhe parandalimin e korrupsionit në Kosovë.¹²⁹ Agjencia, si institucion i pavarur, mbrohet me Kushtetutë, që i garanton t’i ushtrojë funksionet e veta në mënyrë të pavarur nga çdo organ ose autoritet tjetër në Kosovë.¹³⁰ Kushtetuta parasheh që agjencitë e pavarura kanë buxhetin e tyre, administrohen në mënyrë të pavarur, në pajtim me ligjin dhe secili autoritet publik në Kosovë, ëshë i detyruar të bashkëpunojë me agjencinë.¹³¹ Megjithatë, në krahasim me Avokatin e Popullit dhe Revizorin e Përgjithshëm, të cilët e kanë bazën e tyre ligjore në Kushtetutë, Agjencia është themeluar thjeshtë, me ligj. Derisa, shuarja e Institucionit të Avokatit të Popullit dhe Revizorit të Përgjithshëm kërkon ndryshimin e Kushtetutës, shuarja e Agjencisë mund të bëhet me një ligj të thjeshtë të miratuar nga Kuvendi i Kosovës. Prandaj, pozita ligjore e Agjencisë sipas Kushtetutës është dukshëm më e dobët se ajo e Avokatit të Popullit dhe Revizionit të Përgjithshëm.

Agjencia i përgjigjet Kuvendit të Kosovës dhe Komisionit Mbikëqyrës të Agjencisë, të cilin duhet ta themelojë Kuvendi i Kosovës.¹³² Komisioni Mbikëqyrës është përgjegjës për shqyrtimin e raporteve të Agjencisë, mbikëqyrjen dhe vlerësimin e punës së drejtorit dhe inicimin e procedurës për përzgjedhjen dhe shkarkimin e drejtorit si dhe për kontrollimin dhe mbikëqyrjen e pasurisë së deklaruar nga zyrtarët e lartë të Agjencisë dhe rastet e konfliktit të interesit që mund të jenë të përfshirë.¹³³ Komisioni Mbikëqyrës e zëvendëson Këshillin e mëparshëm të Agjencisë Kundër Korrupsionit të Kosovës, që nuk është dëshmuar të jetë shumë efikas dhe me drejtorin kishte një marrëdhënie jofunksionale të prirur për konflikt.¹³⁴ Buxheti, të cilin Agjencia ka të drejtë ta menaxhojë në mënyrë të pavarur, miratohet nga Kuvendi i Kosovës me propozimin e Agjencisë.¹³⁵ Agjencia udhëhiqet nga drejtori, i cili emërohet nga Kuvendi i Kosovës, në bazë të procedurës për konkurrencë të hapur.¹³⁶

¹²⁹ Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, neni 3. Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit ka hyr në fuqi më 20 shkurt 2010.

¹³⁰ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 142.1

¹³¹ Kushtetuta, nenet 142.2 dhe 142.3.

¹³² Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, nenet 5 dhe 13.

¹³³ Po aty, neni 14.

¹³⁴ Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur, Azhurnim mbi Raportin e Progresit për Kosovën 2010, fq. 11.

¹³⁵ Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit, neni 4

¹³⁶ Po aty, nenet 7 dhe 8.

Në ushtrimin e funksionit për zbatimin e politikave për luftimin dhe parandalimin e korrupsionit në Kosovë, kompetencat më të rëndësishme të Agjencisë përfshijnë kompetencën që të:

- inicojë dhe zhvillojë hetime;
- dorëzojë raportet e hetimit në Zyrën e Prokurorit Publik;
- hartojë strategjinë kundër korrupsionit dhe monitorojë zbatimin e strategjisë;
- mbikëqyrë rastet e mundshme të konflikteve të interesit të zyrtarëve publik;
- kontrollojë saktësinë e deklaramit të pasurisë së zyrtarëve të lartë publik;
- kontrollojë rastet e pranimit të dhuratave të zyrtarëve publik gjatë kryerjes së detyrës publike.¹³⁷

Agjencia zhvillon procedurën e hetimit paraprak në rastin e dyshimit për korrupsion të mundshëm ose sipas informacioneve të pranuar nga personat fizik apo juridik.¹³⁸ Gjatë zhvillimit të hetimeve, Agjencia ka kompetencë të hulumtojë, mbledh dhe analizojë informacionet dhe dokumentacionet publike të rëndësishme, duke përfshirë personat e përfshirë në rast. Agjencia mund të kërkojë ndihmë për hetime nga policia, kur konsideron se është e nevojshme.¹³⁹ Nëse pas procedurave hetimore konstatohet se ka të dhëna të mjaftueshme dhe dyshim të arsyeshëm se rasti mund të përbëjë vepër penale, Agjencia ia dorëzon raportin mbi rastin dhe të gjitha infomatat relevante Zyrës së Prokurorit të Publik, që është i obliguar të nisë procedurën gjyqësore për ndjekje penale.¹⁴⁰

Praktika

Korniza legjislative dhe e politikave të Agjencisë është në fuqi. Veç Ligjit të ri për Agjencinë Kundër Korrupsionit, ajo përfshin Strategjinë Kundër Korrupsionit dhe Planin e Veprimit 2009-2011, Ligjin për parandalimin e rasteve të konfliktit të interesit, ndërsa Ushtrimi i funksioneve publike dhe Ligji për deklarimin dhe kontrollin a pasurisë dhe dhuratat e zyrtarëve të lartë, të gjitha janë miratuar ndërmjet vitit 2009 dhe 2010. Megjithatë, i tërë procesi i politikave që qon në miratimin kornizës legjislative dhe të politikave karakterizohet me vonesa të vazhdueshme dhe mungesë të përhershme të vullnetit politik për zbatimin e këtyre ligjeve.¹⁴¹ Për më tepër, përpjekjet e Agjencisë për monitorim, raportim dhe

¹³⁷ Po aty, neni 5.

¹³⁸ Po aty, neni 18.1.

¹³⁹ Po aty, nenet 18.2 dhe 18.5.

¹⁴⁰ Po aty, neni 18.6.

¹⁴¹ Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur, fq. 10.

rishikim të planit të veprimit nuk e tërheq interesimin dhe bashkëpunimin, veçanërisht të Këshillit Gjyqësorë të Kosovës, sektorit privat dhe shoqërisë civile.¹⁴²

Në pjesën dërmuese të rasteve, kur Agjencia intervenon të parandalojë rastet e konfliktit të interesit, zyrtarët e menaxhmentit të lartë të autoriteteve publike përkatëse nuk kanë ndërmarrë asnjë veprim në pajtim me rekomandimet e Agjencisë.¹⁴³ Gjithashtu, dominon përshtypja që qeveria është përpjekur ta lë anash Agjencinë dhe politikat relevante kundër korrupsionit¹⁴⁴ duke themeluar ndaras një njësi vepruese të përbashkët kundër korrupsionit qeveri -EULEX, që ka për qëllim të funksionojë në kuadër të Prokurorisë Publike Speciale dhe detyra e kësaj njësie do të jetë ndjekja penale e rasteve të korrupsionit dhe krimeve ekonomike të kryera nga zyrtarët e lartë.¹⁴⁵ Kjo njësi vepruese¹⁴⁶ përbëhet prej prokurorëve publik të Kosovës, prokurorëve publik ndërkombëtarë të EULEX-it dhe zyrtarëve policorë të Kosovës, por nuk ka asnjë përfaqësues të Agjencisë.¹⁴⁷ Nuk është e qartë gjithashtu, se çfarë vlere një njësi e tillë vepruese do t'i shtojë Policisë së Kosovës dhe Prokurorisë Publike Speciale me atë se çfarë janë duke bërë tanimë. Gjithashtu, ekziston përshtypja që qeveria qëllimisht i ka vonuar dhe nuk ia ka kaluar të gjitha kompetencat Agjencisë.

Kuvendi i Kosovës duket të mos jetë i gatshëm të ushtrojë presion politik mbi qeverinë për t'i kaluar të gjitha kompetencat e kërkuara Agjencisë.¹⁴⁸ Gjithashtu, vetë Kuvendi është pjesërisht përgjegjës për mungesën e progresit në luftimin e korrupsionit, për shkak të cilësisë së dobët të ligjeve që i miraton, në këtë mënyrë i parandalon institucionet për zbatimin e ligjit si Agjencinë, që t'i ushtrojë kompetencat e veta në mënyrë efektive.¹⁴⁹ Drejtori i Agjencisë gjithashtu, e vërteton që puna e dobët e Kuvendit së bashku me mungesën e mbështetjes profesionale dhe të ekspertëve ka ndikim në funksionimin e Agjencisë.¹⁵⁰

Agjencia, gjithashtu nuk gëzon mbështetje e nevojshme nga Zyra e Prokurorit Publik. Ndërsa, numri i rasteve të hetuara dhe të raportuara nga Agjencia është ngritur, nuk ka ngritje proporcionale të

¹⁴² Po aty, fq. 10.

¹⁴³ Po aty, fq. 12.

¹⁴⁴ Intervistë me z. Rifat Marmullaku, Ekspert në politikat e sigurisë, më 30.05.2010

¹⁴⁵ Po aty, fq. 14

¹⁴⁶ Themeluar në bazë ligjore të diskutueshme

¹⁴⁷ Po aty, fq. 12.

¹⁴⁸ Po aty,

¹⁴⁹ Po aty,

¹⁵⁰ Intervistë me z. Hasan Preteni, Drejtor i Agjencisë Kundër Korrupsionit, më 1 mars 2010.

inicimeve të procedurave penale dhe padive nga Prokuroria Publike.¹⁵¹ Të paktën, sa i përket prokurorëve publik të EULEX-it, marrëdhëniet janë përmirësuar në 24 nga 35 rastet, për të cilat Agjencia i ka raportuar EULEX-it, prokurorët e tyre publik i kanë filluar procedurat penale.¹⁵² Në mungesë të zbatimit të kompetencave të veta dhe për shkak të varësisë së vazhdimësisë nga Prokuroria Publike, strategjia më premtuese që Agjencia të ketë ndikim afatgjatë mbi korrupsionin duket të jetë ngritja e vetëdijes, veçanërisht në mesin e të rinjve dhe shoqërisë civile – të nevojës për luftimin e korrupsionit para se ai të materializohet në fakt.¹⁵³ Ky vëzhgim vërteton perceptimin publik të Agjencisë si një institucion me funksion parandalues dhe edukativ sesa si një institucion represivë.¹⁵⁴

KONKLuzionET

Korniza ligjore, institucionale dhe e politikave, që i rregullon si sektorin e sigurisë ashtu edhe institucionet e pavarura (Revizorin e Përgjithshëm, Avokatin e Popullit dhe Agjencinë Kundër Korrupsionit) ekziston dhe është në pajtim me standardet demokratike ndërkombëtare të pranuar. Megjithatë, zbatimi i duhur i ligjeve dhe i politikave përkatëse vuan nga përpjekjet e vazhdueshme për ushtrimin e presionit politik mbi institucionet e pavarura. Ky është problemi më kritik, ngase ka ndikim të kundërt në mbikëqyrjen e tyre efektive mbi institucionet e sigurisë.

Sa i përket Institucionit të Avokatit të Popullit, moszbatimi i duhur i kornizës ligjore ekzistuese është gjithashtu një çështje për t'u brengosur seriozisht. Avokati i Popullit posedon thjeshtë "kompetenca të buta", kryesisht në formë të rekomandimeve, të cilat në pjesën dërmuese të rasteve nuk janë në pajtim me autoritetet publike, të cilave i drejtohen ato. Veçanërisht, kur kemi të bëjmë me ankesat e ushtruara ndaj Policisë së Kosovës, paanësia dhe pavarësia e Inspektoratit Policor të Kosovës vihet në pikëpyetje, meqë disa kërkesa drejtuar Inspektoratit Policor të Kosovës nga Avokati i Popullit nuk kanë rezultuar me procedura penale ose disiplinore ndaj zyrtarëve policor. Mungesa e vazhdimësisë dhe pajtueshmërisë në pjesën e qeverisë, me rekomandimet e bëra nga Avokati i Popullit, krijojnë përshtypjen që qeveria nuk është e gatshme të ia ofrojë mbështetjen Avokatit të Popullit. Kjo gjithashtu

¹⁵¹ Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur, fq. 14.

¹⁵² Po aty,

¹⁵³ Intervistë me z. Hasan Preteni.

¹⁵⁴ Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur, fq. 11.

shprehet me faktin, që Institucioni i Avokatit të Popullit nuk gëzon mbështetje sa i përket burimeve të nevojshme financiare dhe njerëzore, në mënyrë që ta kryejë punën e vet në mënyrë efektive.

Mundësia për përjashtimin e Avokatit të Popullit nga marrja e informatave të klasifikuara është një pengesë tjetër shumë serioze në funksionimin e Avokatit të Popullit. Gjithashtu, ka indikacione për përpjekje në ushtrimin e ndikimit politik mbi Institucionin e Avokatit të Popullit siç ka treguar edhe vonesa e madhe për emërimin e Avokatit të Popullit. E fundit, por jo më pak e rëndësishme, është mungesa e juridiksionit të Avokatit të Popullit mbi institucionet ndërkombëtare, që ushtrojnë autoritet publik në Kosovë, siç është KFOR-i, Zyra Civile Ndërkombëtare dhe EULEX-i, gjë që e kufizon dukshëm fushëveprimin e operacioneve dhe mund t'i lë të pavënëre nga Avokati i Popullit shumë shkelje të mundshme të të drejtave të njeriut të kryera nga zyrtarët e institucioneve ndërkombëtare .

Pavarësia e Revizorit të Përgjithshëm duket të jetë në rrezik, ngase Revizori i Përgjithshëm aktual është emëruar nga Zyra Ndërkombëtare Civile (ZNC) dhe ngase duket të mos ketë mjete juridike për Revizorin e Përgjithshëm që të ushtrojë ankesë nëse ai/ajo shkarkohet nga ZNC. Ngjashëm me Avokatin e Popullit, në përgjithësi ekziston një mospajtim me rekomandimet dhe raportet e Revizorit të Përgjithshëm, gjithashtu me gjasë që nuk parashihen sanksione, nëse autoriteti publik nuk i përmbahet rekomandimeve të Avokatit të Popullit. Gjithashtu, në Kuvendin e Kosovës diskutohet shumë pak për të gjeturat e Revizorit të Përgjithshëm, gjë që tregon se Kuvendi i Kosovës nuk i kushton rëndësi raporteve të Revizorit të Përgjithshëm. Marrëdhënia ndërmjet Revizorit të Përgjithshëm dhe Komisionit Mbikëqyrës të posa themeluar duhet të zhvillohet ende, ndërsa nuk është e qartë akoma, nëse struktura aktuale e komisionit do të vazhdojë të ekzistojë pranë Kuvendit. Revizori i Përgjithshëm, gjithashtu përballlet me ndarjen e pamjaftueshme të burimeve dhe mungesën e mbështetjes nga qeveria.

Si në rastin e Avokatit të Popullit, operacionet e Revizorit të Përgjithshëm lidhur me institucionet e sigurisë mund të kompromitohen me kërkesat ligjore për klasifikimin e informatave dhe mundësinë (veçanërisht Agjencia e Kosovës për Inteligjencë) për të ndikuar në procedurat e verifikimit të sigurisë për zyrtarët e Zyrës së Revizorit. Format tjera të mundshme të ndërhyrjeve të qeverisë në operacionet e Revizorit të Përgjithshëm, si vonimi i publikimit të raporteve, "korrigjimi" i raporteve dhe presioni mbi zyrtarët e tij (madje edhe mbi Zëvendës Revizorin e Përgjithshëm) e minojnë kredibilitetin e Revizorit të

Përgjithshëm dhe mund të rezultojë me mospërfillje të mëtutjeshme të të gjeturave dhe rekomandimeve veçanërisht nga sektori i sigurisë.

Korniza ligjore dhe e politikave, që e rregullon Agjencinë Kundër Korrupsionit është në fuqi, por zbatimi i saj nuk gëzon mbështetjen e mjaftueshme nga qeveria. Si në rastin e Avokatit të Popullit dhe Revizorit të Përgjithshëm ka shumë pak vazhdimësi në raportet e Agjencisë. Megjithëse, pika më e dobët është mosgatishmëria e Prokurorisë Publike për të inicuar procedurat penale të rasteve të hetuara nga Agjencia dhe të ua dorëzojë atyre. Meqenëse, Agjencia nuk ka kompetencë për të inicuar vetë procedurat penale, mbështetja në një Prokurori Publike shpërfillëse është elementi kryesor, që e bën Agjencinë jo efektive.

Përfundimi i përgjithshëm është që organet e pavarura janë akoma të dobëta dhe u mungon mbështetja e nevojshme e qeverisë për ekzekutimin efektiv të funksioneve të tyre. Pa ndryshimin e qëndrimit të qeverisë për t'u përmbajtur nga ndërhyrja në funksionimin e institucioneve të pavarura dhe pa një rol më aktiv të Kuvendit dhe shoqërisë civile në mbikëqyrjen e funksionit të pavarur të tyre, do të jetë shumë vështirë për ata, që të ushtrojnë kontrollin reciprok në mënyrë efektive.

REKOMANDIMET

Rekomandimet në vijim bazohen në vlerësimin e mësipërm si edhe konkludimet përsa i përket Auditorit të Përgjithshëm, Avokatit të Popullit dhe Agjencisë Kundër Korrupsionit. Qëllimi i tyre është, që të identifikohen fushat kyçe ku nevojitet përmirësim në ngritjen e kapaciteteve të institucioneve të pavarura për të ushtruar funksionet e tyre të kontrollit reciprok në lidhje me institucionet e sigurisë, dhe për të siguruar, që ato të mbeten në kuadër të kornizës së tyre kushtetuese.

I. Kuvendi i Kosovës

1. Të ngritet niveli i diskutimeve në mënyrë të dukshme dhe vijimësi në raportet dhe rekomandimet e bëra nga institucionet e pavarura;
2. Të përcaktojë qartë përgjegjësitë ndërmjet Komisioneve të Kuvendit për mbikëqyrjen e institucioneve të pavarura dhe zbatimin e rekomandimeve të tyre;

3. Të shtohet presioni mbi qeverinë për t'u përmbajtur nga ndërhyrjet politike te institucionet e pavarura, p.sh. diskutimet e rregullta në komision dhe seanca plenare, për funksionimin e institucioneve të pavarura dhe kontrollin e vëmendshëm të ministrave qeveritar për ndërhyrjet e tyre të pavend;
4. Të ngritet cilësia e ligjeve për të siguruar qartësinë dhe koherencën e legjislacionit, duke minuar në këtë mënyrë mundësinë e dykuptimësisë dhe abuzimeve;

II. Auditori i Përgjithshëm

1. Të krijojë mekanizma ligjorë mbrojtës, për të siguruar, që Revizori i Përgjithshëm të mos i nënshtrohet ndikimit politik nga Përfaqësuesi Ndërkombëtarë Civil;
2. Të krijojë mekanizma sanksionues, nëse autoriteti publik nuk i përmbahet rekomadimeve të Revizorit të Përgjithshëm, p.sh. të përfshijë formë të re të veprës penale në Kodin e Përkohshëm të Procedurës Penale të Kosovës, të reduktojë ndarjen e buxhetit autoriteteve publike përkatëse, të ndajë qartë përgjegjësitë e zyrtarëve të lartë të pushtetit publik, për të siguruar përmbajtjen ndaj rekomadimeve dhe sanksionimin e detyrueshëm disiplinor të zyrtarëve të lartë, në rast të mosbindjes ose mosmbajtjes së vazhdimësisë;

III. Qeveria

1. Të përmbahet nga ndikimet politike mbi organet e pavarura dhe ndërhyrjet në përmbajtjen e raporteve dhe të gjeturave të bëra nga institucionet e pavarura;
2. Të sigurojë burime adekuate financiare dhe njerëzore për institucioneve e pavarura;
3. Të krijojë nivele konkurruese të pagave, me mundësi të tërheqjes dhe mbajtjes së personelit të kualifikuar dhe profesional në institucionet e pavarura;

IV. Agjencia e Kosovës për Inteligjencë

1. Të sigurojë, që Agjencia e Kosovës për Inteligjencë (AKI) menjëherë të miratojë dhe publikojë rregullat dhe procedurat në bashkëpunim me Avokatin e Popullit, sa i përket ankesave të ushtruara kundër AKI-së, siç kërkohet me ligj;

2. Të krijojë mekanizma ligjorë mbrojtës, të cilët sigurojnë, që AKI nuk mund të ushtrojë ndikim mbi procedurën për verifikimin e sigurisë dhe si rrjedhim të ketë efekt të kundërt në përzgjedhjen e zyrtarëve të Revizorit të Përgjithshëm, të cilët duhet ta auditojnë AKI-në dhe të cilët do të kenë qasje në informatat e klasifikuara;

Policia e Kosovës

3. Të shqyrtojë funksionimin e Inspektoratit Policor të Kosovës në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme, për të vlerësuar nëse organizimi aktual është i favorshëm për funksionimin e pavarur të Inspektoratit Policor të Kosovës;

V. Mediat dhe shoqëria civile

1. Të ngrisë vetëdijen për përgjegjësitë dhe funksionimin e institucioneve të pavarura dhe të zbulojë publikisht ndërhyrjen e paligjshme të qeverisë në funksionimin e institucioneve të pavarura;

VI. Avokati i Popullit

1. Të autorizojë Avokatin e Popullit, që të veprojë si paditës subsidiar në përputhje me Kodin e Përkohshëm të Procedurës Penale të Kosovës, ashtu që nëse Prokuroria Publike nuk e procedon akuzën penale, Avokati i Popullit do ta bëjë këtë si e drejtë e tij;
2. Të krijojë mekanizma, të cilët i mundësojnë Avokatit të Popullit të shqyrtojë shkeljet e të drejtave të njeriut të kryera nga zyrtarët e organizatave ndërkombëtare që veprojnë në Kosovë;
3. Të krijojë mekanizma sanksionues, nëse autoriteti publik nuk i përmbahet rekomandimeve të Avokatit të Popullit, p.sh. të përfshijë formë të re të veprës penale në Kodin e Përkohshëm Penal të Kosovës, të reduktojë ndarjen e buxhetit autoritetit publik përkatës, të ndajë qartë përgjegjësitë e zyrtarëve të lartë të pushtetit publik, për të siguruar përmbajtjen ndaj rekomandimeve dhe sanksionimin e detyrueshëm disiplinor të zyrtarëve të lartë, në rast të mosbindjes ose mosmbajtjes së vazhdimësisë;
4. Të shtojë numrin e veprimtarive të informimit publik për ngritjen e vetëdijes së publikut mbi funksionet e Institucionit të Avokatit të Popullit;

5. Agjencia Kundër Korrupsionit

- i. Të autorizojë Agjencinë Kundër Korrupsionit, që të veprojë si paditës subsidiar në përputhje me Kodin e Përkohshëm Penal të Kosovës, ashtu që nëse Prokuroria Publike nuk e procedon akuzën penale, Agjencia Kundër Korrupsionit do ta bëjë këtë si e drejtë e Agjencisë;
- ii. Të krijojë mekanizma sanksionues, në rast se autoritetet publike nuk i përmbahen rekomandimeve të Agjencisë Kundër Korrupsionit, p.sh. të përfshijë formë të re të veprës penale në Kodin e Përkohshëm Penal të Kosovës, të reduktojë ndarjen e buxhetit autoritetit publik përkatës, të ndajë qartë përgjegjësitë e zyrtarëve të lartë të pushtetit publik, për të siguruar përmbajtjen ndaj rekomandimeve dhe sanksionimin e detyrueshëm disiplinor të zyrtarëve të lartë, në rast të mosbindjes ose mosmbajtjes së vazhdimësisë;

VII. Prokuroria Publike

1. Të shtojë përpjekjet për të kryer hetime, ndjekje penale, ngritë padi, për të marrë dhe ekzekutuar vendime të rasteve të raportuara nga ana e Avokati i Popullit dhe Agjencia Kundër Korrupsionit;

VIII. Gjykatat

1. Të shtojnë kapacitetet për t'u marr me ankesat lidhur me mohimin e verifikimit të sigurisë, klasifikimin e paligjshëm të vendimeve dhe mohimin e qasjes në dokumente zyrtare;

BIBLIOGRAFIA

1. Legjislacioni

Kuvendi i Kosovës – *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për klasifikimin e informatave dhe verifikimin e sigurisë*, korrik 2010

Qeveria e Kosovës- *Projekt ligji për Avokatin e Popullit*, 16 shkurt 2010

Kuvendi i Kosovës – *Ligji mbi Agjencinë Kundër Korrupsionit*, 19 janar 2010

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për Forcat e Sigurisë së Kosovës*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji mbi Ministrinë për Forcat e Sigurisë së Kosovës*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për Policinë*, 15 qershor 2008

Kuvendi i Kosovës – *Ligji për Menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë*, 15 qershor 2008

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/38 e 30 qershorit 2000 *mbi Themelimin e Institucionit të Ombudspersonit në Kosovë*

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2006/6, e 16 shkurtit 2006 mbi Themelimin e Institucionit të Avokatit të Popullit në Kosovë, e ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/15

2. Raportet dhe publikimet

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE-ja) Misioni në Kosovë, *Agjencitë dhe institucionet e pavarura në demokracinë në Kosovë*, Prishtinë, dhjetor 2007

Raporti i VIII-të Vjetor i Avokatit të Popullit, Prishtinë, 21 korrik 2008

Komunikata për shtyp e OSBE-së, më datën 4 qershor 2009

Rapori i Auditorit të Përgjithshëm për Zyrën e Koordinatorit të Trupave Mbrojtëse të Kosovës, më 28 korrik 2009

Raporti i Auditit të Përgjithshëm për Policinë e Kosovës, më 24 korrik 2009

Fondacioni Kosovar për Shoqëri të Hapur, Azhurnim mbi Raportin e Progresit për Kosovën 2010

3. Intervistat

Aleksandra Dimitijevic, Zyra e Avokatit të Popullit në Graçanicë, 18 maj 2010

Armend Zemaj, Deputet i Kuvendit të Kosovës, 19 maj 2010

Artan Venhari, KIPRED, 20 maj 2010

Bojana Guzdic, Komunikimi për zhvillim social, Graçanicë, 15 maj 2010

Driton Selmanaj, Instituti Demokratik i Kosovës, 30 prill 2010

Hasan Preteni, Drejtor i Agjencisë Kundër Korrupsionit, 1 mars 2010

Hilmi Jashari, Zëvendës Avokat i Popullit, 24 shkurt 2010.

Ibrahim Makolli, Deputet i Kuvendit të Kosovës, 19 maj 2010

Lars Large Olofsson, Auditor i Përgjithshëm, 24 shkurt 2010

Raba Gjoshi, Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut, 26 maj 2010

Rifat Marmullaku, Ekspert për politikat e sigurisë, 30 maj 2010

Shpend Ahmeti, GAP, 19 maj 2010

Veton Vula, Drejtor i hetimeve, Institucioni i Avokatit të Popullit, 17 maj 2010

Vlora Mehmeti, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, 24 shkurt 2010

Za izdavača:

Kosovski centar za studije bezbednosti (KCSB)

IZVEŠTAJ

o

Funkcijama kontrole nezavisnih državnih institucija u sektoru bezbednosti na Kosovu:

Ombudsman, Glavni revizor i Agencija za borbu protiv korupcije

© Copyrights.

Nijedan deo ove publikacije ne može se reprodukovati ni izmeniti bez prethodno dobijene dozvole od izdavača.

Mišljenja izražena u pisanim ili elektronskim publikacijama ne predstavljaju automatski i mišljenja Balkanski fond za demokratiju, Nemački Marshall Fond, ili njihovih partnera.

Tim istraživača KCSB:

Dr. Robert Muharremi, Stariji istraživač/Saradnik (zadužen za pisanje izveštaja)

Mr. Florian Qehaja, Stariji istraživač

Mentor Vrajolli, Istraživač,

Skender Përteshi, Mlađi istraživač

Tim KCSB želi da se zahvali sledećim institucijama i pojedincima za njihovu podršku i pomoć pri izradi ove studije-izveštaja:

Balkanskom fondu za demokratiju (BTD), projektu čiju implementaciju finansira Nemački Marshall Fond za finansijsku podršku pri realizaciji ovog projekta;

Centru za kontrolu oružanih snaga, Ženeva (DCAF), naročito g-dinu Lode-u Vanoost-u za profesionalni doprinos;

Bojani Guzdic, Komunikacije za socijalni razvoj - Gračanica; Shpend Ahmeti, Institut GAP; Artan Venhari-KIPRED; Veton Vula, Direktor Odeljenja za istrage u Kancelariji Ombudsmana; Hasan Preteni, Direktor of Agencije za borbu protiv korupcije; Armend Zemaj, Član Skupštine Kosova; Apollon Hoxha, Savetnik KPI u OEBS-u; Ibrahim Makolli, Narodni poslanik; Rifat Marmullaku, Stručnjak za pitanja bezbednosti; Driton Selmanaj, Kosovski demokratski Institut (KDI); Hilmi Jashari, Zamenik Ombudsmana; Krenare Sogojeva, Šef Pravnog odeljenja Ministarstvo kosovskih snaga bezbednosti (MKSF); Vlora Mehmeti, Kancelarija Glavnog revizora; Halime Morina, Odeljenje za ljudska prava u MKSF; Lars Lage Olofsson, Kancelarija Glavnog revizora Kosova; Shkodran Manaj, Ministarstvo unutrašnjih poslova; Raba Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava; Pellumb Kallaba, nezavisni ekspert; Agim Musliu, analitičar sektora bezbednosti; Fatmir Haxholli, Institut kosovske lokalne vlasti, Armend Bekaj, Institut za održive zajednice, Aleksandri Dimitijevic – Kancelarija Ombudsmana u Gračanici, Kosum Kosumi, stručnjak za ekonomiju i Armend Muja, stručnjak za ekonomiju.

SADRŽAJ

Spisak skraćenica	45
Pregled.....	46
Uvod.....	47
Ombudsman	48
Zakonska regulativa Institucije Ombudsmana.....	50
Relevantna zakonska regulativa sektora bezbednosti.....	53
Praksa... ..	56
Glavni revizor.....	59
Zakonska regulativa.....	59
Relevantna zakonska regulativa sektora bezbednosti.....	63
Praksa	67
Agencija za borbu protiv korupcije.....	70
Zakonska regulativa	70
Praksa	72
Zaključci.....	74
Preporuke	76
Bibliografija	80

SPISAK SKRAĆENICA

COMKFOR	Komandant snaga NATO-a na Kosovu
ESDP	Evropska strategija bezbednosti i odbrane
EULEX	Misija EULEX-a na Kosovu
ICO	Međunarodna civilna kancelarija
ICR	Međunarodni civilni predstavnik
KIA	Obaveštajna agencija Kosova
KFOR	Snage NATO-a na Kosovu
KP	Kosovska policija
KSF	Kosovske snage bezbednosti
MoKSF	Ministarstvo kosovskih snaga bezbednosti
NATO	Organizacija Severoatlantskog pakta
SRSG	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
UN	Ujedinjene Nacije
UNMIK	Misija privremene uprave UN na Kosovu

PREGLED

Skupština Kosova osnovala je institucije Ombudsmana, Glavnog revizora i Agencije za borbu protiv korupcije kao nezavisne državne institucije. One imaju veoma važnu ulogu u naporima da se obezbede uslovi za primenu provera i finansijske kontrole i da primenu zakona u potpunosti ispoštuju sve institucije vlasti, uključujući i nove institucije bezbednosti Kosova. Dok su pravni, institucionalni i strategijski okviri koji se primenjuju u skladu sa međunarodno priznatim demokratskim standardima, u njima još uvek postoje nedostaci, i to u njihovoj pravnoj strukturi, što je rezultat neiskustva u sastavljanju pravnog okvira.

Takođe, implementacija ovih okvira još uvek zaostaje zbog neprimerenog mešanja političkih snaga koje ozbiljno narušavaju nepristrasno i efektivno funkcionisanje ovih nezavisnih institucija. Pod pomenutim mešanjem se podrazumeva:

- Nedostatak reagovanja vlade i skupštine po pitanju rezultata istraživanja i po preporukama koje su im ove nezavisne institucije dostavile;
- Pokušaji vlade da utiče na njihov sastav i rezultate njihovih istraživanja;
- Neadekvatno osoblje i raspodela finansijskih sredstava;
- Zloupotreba nedostataka u važećoj zakonskoj regulativi kao rezultat nekvalitetne izrade zakona;
- Nedostatak političke podrške od vlade i skupštine;
- Nedovoljna pomoć sektora pravosuđa.

Vlada i Skupština Kosova moraju služiti za primer i javno pokazati nepokolebljivu podršku nezavisnim institucijama. Moraju poštovati njihov nezavisni status koji je zagarantovan od Ustava i zakona. U suprotnom, ukoliko se sadašnja praksa bude nastavila, neće biti podsticaja za institucije bezbednosti da sarađuju sa nezavisnim institucijama. U svakom slučaju, one imaju samo "meka ovlašćenja" ("soft powers") i takođe u potpunosti zavise od veoma slabog odeljenja pravosuđa u nastojanjima da pospeše svoje aktivnosti.

Zbog toga što su institucije bezbednosti još uvek u ranoj fazi svog razvoja i još uvek nemaju razvijenu institucionalnu sposobnost da u potpunosti funkcionišu, još uvek su izložene mogućnosti kršenja ljudskih prava, zloupotrebe javnih fondova i negativnom uticaju kroz praksu korupcije. Stoga je od presudne važnosti da nezavisne institucije primene svoje pravo na pravosudnu kontrolu nad institucijama bezbednosti što je pre moguće, kako bi se uspostavila protivteža mogućim slabostima Vlade i Skupštine Kosova, kako bi stvorile uslove da institucije bezbednosti funkcionišu unutar njihovih konstitutivnih granica.

UVOD

Donošenjem Ustava Republike Kosovo 15. juna 2008. godine značajno je izmenjena struktura bezbednosti na Kosovu. Dok KFOR/NATO ostaje odgovoran po Rezoluciji 1244 (od 1999) za obezbeđivanje vojne sigurnosti za teritoriju Kosova, Ustavom su, u skladu sa sadržajem *Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova* od 15. marta 2007. godine, osnovane nove institucije bezbednosti i opšti okvir sektora bezbednosti, s tim da su principi upravljanja ovim institucijama propisani Ustavom. U Ustavu je eksplicitno rečeno da se državi Kosovo daje na upravljanje sprovođenje zakona, sektori bezbednosti, pravosuđa, javne bezbednosti, obaveštajna služba, civilni odgovor na potrebu za hitnim intervencijama i kontrola granica unutar teritorije Kosova.¹⁵⁵

Među primarne institucije bezbednosti Kosova ubrajamo Kosovske snage bezbednosti, Veće bezbednosti Kosova, Kosovsku policiju, Obaveštajnu agenciju Kosova i Upravu za civilnu avijaciju. Ove institucije bezbednosti su u obavezi da funkcionišu na transparentan način i u skladu sa međunarodno priznatim standardima demokratije i ljudskih prava. One su takođe predmet civilne i demokratske kontrole, koju uglavnom sprovodi Skupština Kosova.¹⁵⁶ Međutim, nezavisne institucije poput Institucije Ombudsmana, Glavnog revizora i Agencije za borbu protiv korupcije, smatraju se kamenom temeljcem demokratije, i, kao takve, imaju i pravo nadzora nad radom institucija bezbednosti.¹⁵⁷

Ove nezavisne institucije, direktno odgovorne narodu Kosova preko narodnih poslanika u Skupštini Kosova, imaju ključnu ulogu u organizaciji podele moći, tako što obezbeđuju primenu koncepta provere

¹⁵⁵Ustav Republike Kosovo, Član 125.1.

¹⁵⁶ Ibid, Članovi 125.2 i 125.4.

¹⁵⁷ Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi, Misija na Kosovu (OEBS Kosovo), Nezavisne agencije i institucije koje se bave demokratijom na Kosovu, decembar 2007. godine, str. 1.

i ravnoteže (“checks and balances”) i poštovanje vladavine zakona.¹⁵⁸ Ovo važi ne samo za klasične grane moći, kao što je vlada (i njena javna administracija), sudstvo i zakonodavstvo, nego i za nedavno osnovane institucije bezbednosti.

U nedavnoj prošlosti je narod Kosova trpeo zloupotrebu vlasti od javnih institucija i institucija bezbednosti koje su korišćene za sprovođenje političke represije i kao instrument za ozbiljno kršenje osnovnih prava i sloboda. Veoma je značajno da Kosovo postane demokratsko društvo koje se u potpunosti priklanja vladavini zakona i poštovanju ljudskih prava. Stoga su ovoj zemlji potrebne nezavisne institucije koje imaju mogućnost da obezbede sprovođenje propisane primene koncepta provere i ravnoteže kako bi se institucije bezbednosti zadržale unutar svojih granica propisanih Ustavom.

Svrha ove studije je davanje ocene rada Institucije Ombudsmana, Glavnog revizora i Agencije za borbu protiv korupcije. To su najvažnije nezavisne institucije, sa sposobnošću da vrše kontrolu nad radom institucija bezbednosti i obezbede potrebni stepen odgovornosti i transparentnosti u javnosti.

Prilikom izrade ove studije ocenjivan je učinak ove tri nezavisne institucije i relevantnog pravnog okvira sektora bezbednosti u cilju identifikacije njihovih dobrih strana i slabosti. Za ovom procenom će uslediti preporuka za praktičnu primenu relevantnog zakonodavstva, sa naročitim fokusom na ulogu vlade, Skupštine i Odeljenja pravosuđa u pružanju podrške radu nezavisnih institucija. Takođe će biti identifikovani aktuelni problemi u strukturi i sistemu koji smanjuju stepen njihove efektivnosti. Studijom će se formulisati zaključci i preporuke o tome kako poboljšati način rada Institucije Ombudsmana, Glavnog revizora i Agencije za borbu protiv korupcije. Metodologija koja se ovde primenjuje se prvenstveno zasniva na interpretativnoj analizi relevantnog zakonodavstva i kvalitativnoj analizi realne prakse. U ovoj studiji se takođe analiziraju postojeći izveštaji koji su dostupni i u nju su uključeni i razgovori sa zainteresovanim stranama iz javnog sektora i civilnog društva.

III. OMBUDSMAN

Zakonodavni okvir Ombudsmana

¹⁵⁸ Ibid,

5. Osnivanje Institucije Ombudsmana

Specijalni predstavnik Ujedinjenih Nacija za Kosovo osnovao je Instituciju Ombudsmana na Kosovu u junu 2000. godine¹⁵⁹, koja je u to vreme bila najviše zakonodavno i izvršno telo vlasti na Kosovu pod Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN (1999). Osnovna svrha osnivanja ove institucije bila je promovisanje i zaštita prava i sloboda pojedinaca i pravnih lica i obezbeđivanje uslova za to da svako lice na Kosovu bude u mogućnosti da efektivno koristi svoja ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane međunarodnim standardima za ljudska prava, a naročito Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim Protokolima kao i međunarodnim ugovorenim i civilnim i političkim pravima.¹⁶⁰ Kako bi se ostvarila ova svrha, Ombudsmanu je kao zadatak postavljeno da razvija i obezbedi prijemčive i pravovremene mehanizme za i kontrolu i korekciju aktivnosti koje bi predstavljale moguću zloupotrebu vlasti od predstavnika privremene civilne administracije ili bilo koje institucije u nastajanju na centralnom ili lokalnom nivou.¹⁶¹ Izraz "institucije u nastajanju na centralnom ili lokalnom nivou" upotrebljen je u zakonskoj regulativi jer u to vreme, kada je odredba o Ombudsmanu doneta i objavljena od UNMIK-a, nije bilo institucija samouprave na Kosovu, iako je upravo trebalo da budu osnovane. Iako je bio postavljen od SRSG, Ombudsmanu je odmah zagarantovana nezavisnost u sprovođenju aktivnosti u skladu sa datim ovlašćenjima.¹⁶²

Ombudsman ima zakonski dato ovlašćenje da prima i analizira / istražuje (po) pritužbe od bilo kog pojedinca ili pravnog lica na Kosovu po pitanju mogućeg kršenja ljudskih prava i aktivnosti koje predstavljaju moguću zloupotrebu vlasti od privremene civilne administracije, ili bilo koje buduće institucije bilo na centralnom ili na lokalnom nivou koju UNMIK bude osnovao.¹⁶³ Ovlašćenja Ombudsmana se ograničavaju na teritoriju Kosova, ali Ombudsman bi isto tako trebalo da ponudi usluge i građanima Kosova koji žive van Kosova.¹⁶⁴ Što se tiče međunarodnog vojnog prisustva (KFOR), Ombudsman je dobio ovlašćenje da pregovara o i potpiše sporazum o saradnji sa Komandantom snaga na Kosovu (COMKFOR); bez ovakvog sporazuma Ombudsman nije imao ovlašćenje da deluje po pitanjima koja se odnose na KFOR.¹⁶⁵

¹⁵⁹ UNMIK Uredba br. 2000/38 o osnivanju Institucije Ombudsmana na Kosovu, Deo 1.

¹⁶⁰ Ibid, Deo 1.1.

¹⁶¹ Ibid, Deo 1.2.

¹⁶² Ibid, Delovi 6.2 i 2.1.

¹⁶³ Ibid, Deo 3.1.

¹⁶⁴ Ibid, Deo 3.2.

¹⁶⁵ Ibid, Deo 3.4.

Među ovlašćenja Ombudsmana ubrojeno je da prima pritužbe, vrši nadzor, istražuje, nudi dobre usluge, preduzima preventivne korake, daje preporuke i pruža savetodavnu pomoć.¹⁶⁶ Ukoliko zaključi da je neka javna institucija zaista prekršila ljudska prava, Ombudsman je imao ovlašćenje da neposredno interveniše kod relevantnih vlasti, od kojih je zahtevano da odgovore u razumnom vremenskom roku.¹⁶⁷ U okviru takve intervencije mogla je biti pružena i preporuka kompetentnim vlastima da se pokrenu disciplinski ili krivični postupci protiv inkriminiranih osoba, ili da se sprovođenje odluke protiv neke osobe zaustavi i odloži, t.j. odluka se ne bi sprovodila dok Ombudsman istražuje slučaj.¹⁶⁸

Za vreme svoje istrage, Ombudsman je imao ovlašćenje da uđe i ispita svako mesto na kom se uhapšene osobe drže u pritvoru i da prisustvuje sastancima ili saslušanjima tih pojedinaca, uključujući i pravo pristupa i provere spisa i dokumenata privremene civilne administracije i bilo koje institucije u nastajanju na centralnom ili lokalnom nivou. Međutim, moć Ombudsmana da sprovede mere i postupke bila je još uvek slaba, jer nije mogao da pokrene pravni postupak protiv institucija vlasti kad bi oni odbijali saradnju, ili odbili da postupe u skladu sa preporukama Ombudsmana. Davanje preporuke i obznana kršenja prava bili su jedini instrumenti koje je Ombudsman imao na raspolaganju. U slučaju neposluha, jedino sredstvo na raspolaganju Ombudsmanu bilo je obraćanje Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara (SRSG), koji nije imao obavezu da preduzima mere protiv institucija vlasti koje su odbile da postupe po preporuci Ombudsmana.

2. Važeća zakonska regulativa

Zakonska regulativa po kojoj je način rada institucije Ombudsmana uređen, revidirana je od UNMIK-a u februaru 2006. godine. Ovo je još uvek važeći zakonodavni okvir, iako bi ga trebalo tumačiti u skladu sa uredbama Ustava Republike Kosovo donetog 15. juna 2008. godine.¹⁶⁹ Nezavisni pravni status i ovlašćenja Ombudsmana ostaju gotovo u potpunosti ista kao i ranije. Međutim, po novoj uredbi, više ne postoji mogućnost da Ombudsman zaključuje sporazume sa KFOR-om koji bi mu omogućili da proširi svoja ovlašćenja na kršenje ljudskih prava koja bi se mogla pripisati KFOR-u. Što se tiče slučajeva u koje je umešan UNMIK, Ombudsman bi trebalo da ima ovlašćenja samo po osnovu bilateralnog sporazuma sa SRSG (da li takav sporazum postoji ili ne, nije poznato). Tako, od 2006. godine, ovlašćenje

¹⁶⁶ Ibid, Deo 4.1.

¹⁶⁷ Ibid, Deo 4.5.

¹⁶⁸ Ibid, Delovi 4.6 and 4.10.

¹⁶⁹ Uredba UNMIK-a br. 2006/60 Instituciji Ombudsmana na Kosovu, dopunjena uredbom UNMIK-a br. 2007/15.

Ombudsmana je ograničeno na kosovske institucije, koje su u to vreme obuhvatale privremene institucije samouprave na Kosovu koje su osnovane *Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu an Kosovu* od 2001. godine i među koje se, od proglašenja nezavisnosti Kosova 17. februara 2008. godine, ubrajaju javne institucije Republike Kosovo. Ombudsman je dobio jedan broj novih ovlašćenja, koja, međutim, ostaju "meke moći" (soft powers), npr. da savetuje kosovske institucije o pitanjima ljudskih prava, da daje preporuke po pitanju zakonske regulative i da piše izveštaje o situaciji u oblasti ljudskih prava na Kosovu. Novi elementi obuhvataju i pravo da se radi procena zakonskih spisa po pitanju njihove usaglašenosti sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava, uz već postojeća ovlašćenja da vrši istrage kršenja ljudskih prava ili njihove zloupotrebe od kosovskih institucija.

Ombudsman zadržava svoja ovlašćenja pristupa i pregleda spisa i dokumenata bilo koje institucije na Kosovu i pravo da uđe i proveriti i pregleda svako mesto na kojem borave pojedinci dok su lišeni slobode. Eksplicitno je, međutim, rečeno da postoji mogućnost da se Ombudsmanu uskrati pristup dokumentima ukoliko bi objavljivanje te informacije bilo ograničeno ili zabranjeno zakonskom regulativom kojom je propisana zaštita osobne privatnosti. Štaviše, kada Ombudsman, po izvršenoj istrazi, donese zaključak da je došlo do nekog kršenja ljudskih prava ili zloupotrebe vlasti, jedino što može da preduzme je da da preporuku u pisanoj formi relevantnoj javnoj instituciji. Čak i ako se Ombudsman neposredno obrati javnoj instituciji povodom žalbe, ili preporuči suspenziju izvršenja neke odluke, jer bi sprovođenje te odluke moglo da izazove nepopravljivu štetu, ovo ne mora neizostavno da znači da javna institucija koja je u pitanju mora da postupi u skladu sa preporukom koju je dobila od Ombudsmana.¹⁷⁰ U slučaju da institucija vlasti kojoj se Ombudsman obratio ne postupi po preporuci, jedino što Ombudsman može da uradi je da o tome obavesti Skupštinu Kosova i Vladu i da dâ izjavu za javnost.

6. Ustav Republike Kosovo

Po Ustavu Republike Kosovo, koji je stupio na snagu 15. juna 2008. godine, Ombudsmanu se daje status institucije koja je osnovana i u skladu je sa odredbama Ustava i koja je direktno zaštićena odredbama Ustava. Po novom ustavnom uređenju, Ombudsmana imenuje Skupština Kosova. Tako, nezavisnost je Ombudsmanu garantovana Ustavom, i sada je Ustavom propisano za svako telo, instituciju ili

¹⁷⁰ Ibid, Delovi 4.6 i 4.7.

predstavnik vlasti koji koristi zakonska ovlašćenja Republike Kosovo da odgovori zahtevima Ombudsmana, npr. da podnese traženu dokumentaciju i informacije u skladu sa zakonom. Ustavom zagarantovana funkcija Ombudsmana je da vrši nadzor, brani i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili neprikladnih postupaka ili čak izostanka postupanja institucija vlasti po preporukama. Ovo je veoma široka formulacija. Tako, ostaje nejasno da li se to odnosi samo na javne institucije osnovane prema odredbama Ustava Kosova, ili se odnosi i na ostale javne institucije koje deluju na Kosovu, npr. Međunarodno civilno prisustvo, Misiju EU za vladavinu zakona (EULEX), KFOR i UNMIK. Međutim, Ustavom se ograničavaju ovlašćenja Ombudsmana da daje preporuke i predlaže aktivnosti kad donese zaključak da je došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda od javnih institucija vlasti ili javne administracije.

Ono što je novo je ovlašćenje Ombudsmanu da upućuje pitanja Ustavnom sudu o usaglašenosti zakona, Predsedničkih dekreta, Vladinih propisa i opštinskih statuta sa Ustavom. Ovo ovlašćenje da se ustavnost proverava ne odnosi se šire i na pojedinačne postupke ili nepostupanje od državnih vlasti, koje prerastaju u specifične i pojedinačne činove kršenja ljudskih prava.

7. Nacrt Zakona o Ombudsmanu

Povodom promena na nivou Ustava, Vlada je podnela na razmatranje novi nacrt Zakona o Ombudsmanu Skupštini Kosova. Nacrt zakona sadrži neke inovacije u pogledu ovlašćenja Ombudsmana, npr. kada sam pokrene istragu, Ombudsman mora pribaviti saglasnost osobe čija su ljudska prava navodno prekršena. Isto tako, Ombudsman ne može da interveniše u slučajevima pred sudovima, osim ukoliko sami sudski procesi kao rezultat ne budu imali nerazumna odlaganja ili očiglednu zloupotrebu vlasti. Sada je takođe eksplicitno rečeno da Ombudsman može ući u službene prostorije svih javnih institucija vlasti, dok je u prošlosti to ovlašćenje bilo ograničeno na ulazak u prostorije u kojima su držane osobe privremeno lišene slobode.

Međutim, ova ovlašćenja ostaju "meka", npr. izbegavanje saradnje sa Ombudsmanom može kao rezultat da ima drugu preporuku da se preduzmu disciplinske mere protiv službenika javne institucije vlasti. Sprovođenje ove mere zavisi od diskrecije relevantne javne institucije vlasti. Po novom nacrtu zakona, Ombudsman nastavlja da dobija finansijska sredstva za rad iz Konsolidovanog budžeta Kosova. Međutim, u nacrtu zakona je eksplicitno rečeno da bi Ombudsman trebalo da podnese svoj predlog

godišnjeg plana budžeta direktno Skupštini Kosova¹⁷¹, i tako izbegne moguće mešanje vlade u raspodelu budžeta, t.j. na deo budžeta koji će se dodeliti na korišćenje Ombudsmanu. Do sada je baš ovo potencijalno mešanje bilo predmet kritike kao glavna prepreka za ostvarivanje nezavisnosti institucije Ombudsmana po važećem zakonodavstvu.¹⁷²

IV. Relevantna zakonska regulativa Sektora bezbednosti

5. Obaveštajna agencija Kosova

Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova je jedini propis kojim se eksplicitno ovlašćuju pojedinci, institucije i druge treće strane da ulažu žalbe protiv postupaka Obaveštajne agencije Kosova (KIA) Ombudsmanu.¹⁷³ Pojedinci pogođeni postupcima KIA-e mogu uputiti žalbu Ombudsmanu i, istovremeno, takođe uložiti i sudsku tužbu protiv KIA-e. Štaviše, po ovom zakonu je KIA dužna da razvije sistem pravila i procedura koji se tiču delovanja po dobijanju tužbe, koji se moraju osmisliti nakon konsultacija sa Ombudsmanom.¹⁷⁴ Nasuprot ostalim pravilima i propisima KIA-e, ove procedure i žalbe su javne i ne mogu se klasifikovati kao poverljivi spisi.

Međutim, zakoni kojima se uređuje mehanizam postupanja KIA-e po žalbama još uvek nisu u potpunosti jasni. Tekst zakona trebalo bi da ili pokaže da je KIA ta koja donosi pravila koja Ombudsman mora da poštuje kada dobije žalbu, ili da KIA ima svoj sopstveni mehanizam postupanja po žalbama, čija pravila mora da donese po obavljenim konsultacijama sa Ombudsmanom. Prva opcija bi izazvala ozbiljnu zabrinutost gledano iz perspektive Ustava, a po pitanju nezavisnosti Ombudsmana. Ukoliko KIA postavi pravila koja Ombudsman mora da poštuje prilikom obrade žalbe protiv KIA-e, šta ako KIA postavi i pravila i osmisli procedure kojima bi se moglo značajno uticati na sprečavanje ili odlaganje efektivne obrade i postupanja po žalbama i/ili ne biti u saglasnosti sa ustavom zagaranovanom nezavisnosti Ombudsmana?

Jedno od mogućih tumačenja ovog zakona bi, stoga, bilo, da se odredbe zakona mogu primeniti na način kao da o njima KIA ima svoje sopstvene procedure postupanja po žalbama, razvijene nakon konsultacija sa Ombudsmanom, dok Ombudsman primenjuje svoje sopstvene procedure prilikom postupanja po žalbi uloženoj protiv KIA-e. Kao što je ranije pomenuto, poverljive informacije biće

¹⁷¹ Nacrt Zakona o Ombudsmanu, Član 34.1. i 2.

¹⁷² Razgovor sa Hilmi-jem Jashari-jem održan 24. februara 2010. godine

¹⁷³ Zakon br. 03/L-063 o Obaveštajnoj agenciji Kosova, Član 39.2.

¹⁷⁴ Ibid, Član 7.3 (xix)

zaštićene u svakom slučaju posebnom zakonskom regulativom, a Ombudsman bi već trebalo da prilagodi svoja pravila i procedure tome, tako da nema potrebe da KIA osmišljava posebna pravila i procedure samo zbog zaštite poverljivih informacija. Oštećena osoba ima stoga mogućnost da podnese žalbu i KIA-i i Ombudsmanu.

Kad god neka žalba bude predata Obaveštajnoj agenciji Kosova u vezi sa njenim aktivnostima, obaveza je Generalnog Inspektora KIA-e da to istraži.¹⁷⁵ Ali zakon nije jasan po pitanju ko je zadužen za donošenje finalne odluke u vezi sa tom žalbom. U tekstu zakona se sugeriše da Generalni inspektor, po završenoj istrazi povodom žalbe, preporuči Direktor Obaveštajne agencije Kosova da preduzme korektivne mere,¹⁷⁶ ali prepusti Direktor donošenje odluke o tome koja vrsta korektivnih mera će na kraju biti preduzeta. Odredbe zakona u kojima se govori o procedurama KIA-e za postupanje po pitanju žalbi su, stoga, veoma uopštene i podložne različitim tumačenjima. Ovo će se morati razrešiti u novim pravilima KIA-e za postupanje po žalbama. Za sada, međutim, nemamo informaciju o tome da li je KIA zaista osmislila ta pravila, jer do sada KIA ništa u ovom smislu nije zvanično objavila.

6. Kosovska policija

Postoji dve vrste aktivnosti Kosovske policije koje bi kao rezultat mogle imati podnošenje žalbe – aktivnosti policije koje negativno utiču na treće osobe van policije i aktivnosti policije koje utiču na policajce Kosovske policije, u smislu njihovog pravnog statusa i prava na zapošljavanje. Što se tiče aktivnosti policije protiv trećih strana, Inspeksijska služba Kosovske policije je zadužena za sprovođenje istrage o navodima disciplinskih prekršaja koje je počinio Generalni direktor, Zamenik Generalnog Direktora i bilo koji Pomoćnik Generalnog direktora, kao i za ozbiljne disciplinske prekršaje koje je navodno počinio neki policajac.¹⁷⁷ Inspeksijska služba policije podnosi rezultate istrage Komisiji za disciplinske prekršaje, koja, na osnovu tih rezultata dalje utvrđuje da li je zaista došlo do disciplinskog prekršaja.¹⁷⁸ Ova Komisija predaje svoje mišljenje na uvid Ministru unutrašnjih poslova, koji onda naređuje da se preduzmu disciplinske mere protiv Zamenika Generalnog Direktora i bilo kog Pomoćnika Generalnog Direktora Policije.¹⁷⁹ Naredbu za sprovođenje disciplinskih mera protiv policajaca koji su počinili ozbiljne disciplinske prekršaje daje Generalni direktor Policije.¹⁸⁰ Protiv odluke

¹⁷⁵ Ibid, Član 10.7.

¹⁷⁶ Ibid, Član 10.3.

¹⁷⁷ Zakon o policiji, Članovi 44.1 i 45.1.

¹⁷⁸ Ibid, Članovi 44.2 i 45.2.

¹⁷⁹ Član 44.3

¹⁸⁰ Član 45.3

Ministra o pokretanju disciplinskog postupka može se podneti žalba jedino sudu, dok se protiv odluke o pokretanju disciplinskog postupka koju je doneo Generalni direktor može žaliti jedino Ministru.¹⁸¹

Jedinica za unutrašnje poslove Kosovske policije istražuje manje ozbiljne disciplinske prekršaje koje počinje policajci i o rezultatima istrage obaveštava Disciplinsku Komisiju policije za unutrašnje poslove.

¹⁸² Odluku o disciplinskom postupku zatim donosi Disciplinska Komisija, a protiv te odluke se može podneti žalba Odboru Policije za žalbe i nagrade.¹⁸³ Žalbe policajaca koje se tiču njihovog statusa i prava na zapošljavanje razmatra Odbor Policije za žalbe.¹⁸⁴ Obe vrste policijskih aktivnosti mogu biti razmatrane i istražene u isto vreme kada i Ombudsman to radi, ukoliko žalbu podnese pojedinac zajedno sa Ombudsmanom, jer ovakve žalbe mogu predstavljati potencijalno kršenje ljudskih prava ili zloupotrebu vlasti.¹⁸⁵

7. Kosovske snage bezbednosti

Po sadašnjem zakonodavstvu, zadaci Kosovskih snaga bezbednosti (KSF) su (i) da organizuje reakciju u kriznim situacijama, (ii) da pomaže civilnim vlastima da odreaguju na ostale prirodne katastrofe i dr. situacije koje zahtevaju hitnu reakciju, i (iii) da raspoložu jedinicom za uklanjanje eksploziva i, (iv) da pomažu predstavnicima civilnih vlasti kroz operacije civilne zaštite.¹⁸⁶ Za vreme obavljanja ovih zadataka, aktivnosti koje preduzimaju snage bezbednosti mogu isto tako da predstavljaju kršenje ljudskih prava ili da kao rezultat imaju zloupotrebu vlasti, npr. nezakonitim uzimanjem i oštećivanjem privatne imovine ili neproporcionalnim ograničavanjem slobode kretanja pojedincima u toku sprovođenja aktivnosti reakcije na krizne situacije ili tokom sprovođenja aktivnosti civilne zaštite. Tako, aktivnosti koje preduzimaju snage bezbednosti mogu se klasifikovati i kao aktivnosti koje mogu uticati na treće strane, kao i aktivnosti koje mogu uticati na status i pravo na zaposlenje pripadnika snaga bezbednosti. Aktivnosti koje sprovode snage bezbednosti, a koje utiču na treće strane, mogu kao rezultat imati pokretanje disciplinskog postupka protiv pojedinaca pripadnika snaga bezbednosti.¹⁸⁷ Ovakve procedure mogu biti pokrenute podnošenjem žalbe pripadnika snaga bezbednosti i/ili bilo kog

¹⁸¹ Članovi 44.3 i 45.4

¹⁸² Član 45.5

¹⁸³ Član 45.6

¹⁸⁴ Član 66.1

¹⁸⁵ Uredba UNMIK-a br. 2006/6, Deo 3

¹⁸⁶ Zakon o Kosovskim snagama bezbednosti, Član 10.2

¹⁸⁷ Ibid, Član 14.1

umešanog građanina, a u skladu sa Disciplinskim kodeksom Kosovskih snaga bezbednosti.¹⁸⁸ Žalbe pojedinačnih pripadnika Kosovskih snaga bezbednosti, po pitanju odluka koje utiču na njihov status i prava zaposlenih, razmatraju se posebno, u skladu sa Odredbom br. 09/2008 o rešavanju žalbi pripadnika Kosovskih snaga bezbednosti.¹⁸⁹

8. Savet Bezbednosti Kosova

U principu, Savet bezbednosti Kosova nema izvršnu vlast, jer je to uglavnom forum za razmatranje i razvijanje politika i strategija u oblasti sektora bezbednosti.¹⁹⁰ Jedino u slučaju da Predsednik Kosova proglašava vanredno stanje, Savet bezbednosti Kosova dobija ovlašćenje da vrši izvršnu vlast.¹⁹¹ U ovom slučaju, Savet bezbednosti Kosova ima ovlašćenja da preuzima sve aktivnosti koje su neophodne za delovanje u situacijama koje zahtevaju hitnu reakciju.¹⁹² Očigledno je da, koristeći ovakvo ovlašćenje, Savet bezbednosti Kosova bi mogao i da prekrši neka ljudska prava ili da na neki način zloupotrebi dato ovlašćenje. Zakon po kojem je osnovan Savet bezbednosti Kosova ne pruža mogućnost pravnog leka protiv takvih postupaka Saveta bezbednosti Kosova. Međutim, rešavanje žalbi proisteklih iz ovakvih postupaka je u nadležnosti Ombudsmana.¹⁹³

Praksa

U svom Godišnjem izveštaju za 2007-2008, Ombudsman je prijavio 35 slučajeva u kojima su podnete žalbe protiv Kosovske policije,¹⁹⁴ dok je u periodu između 2008. i 2010. godine podneto još 8 žalbi.¹⁹⁵ Samo jedna žalba je podneta do sada protiv Kosovskih snaga bezbednosti¹⁹⁶, dok do sada nije bilo žalbi protiv Obaveštajne agencije Kosova, koja je nedavno osnovana i čiji operativni kapaciteti su još uvek veoma ograničeni. Žalbe podnete protiv Kosovske policije prvenstveno su se ticale navodne preterane upotrebe sile od policajaca¹⁹⁷, zloupotrebe i maltretiranja od policajaca¹⁹⁸ ali i jedan slučaj nasilja u

¹⁸⁸ Disciplinski kodeks Kosovskih snaga bezbednosti br. 04/2008, Član 5.

¹⁸⁹ Ibid, Član 15.2.

¹⁹⁰ Ibid, Član 2.

¹⁹¹ Ibid, Član 13.1.

¹⁹² Ibid, Član 13.2.

¹⁹³ Uredba UNMIK-a br. 2006/6, Deo 3.1

¹⁹⁴ 8. Godišnji izveštaj Ombudsmana od 21. jula 2008. godine, str. 109.

¹⁹⁵ Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om, Direktorom Odeljenja za istrage pri Instituciji Ombudsmana, od 17. maja 2010.

¹⁹⁶ Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om

¹⁹⁷ 8. Godišnji izveštaj Ombudsmana, str. 120

¹⁹⁸ Ibid; str. 67

porodici koje je navodno počinio policajac.¹⁹⁹ Bilo je i žalbi koje su podneli pojedinci koji su konkurisali za radno mesto u Kosovskoj policiji i bili odbijeni.²⁰⁰ Žalbe su podnosili i članovi albanske i drugih zajednica.²⁰¹

Opšti utisak Ombudsmana je da istrage koje je sprovela Inspeksijska služba Policije nisu najjasnije, a neke žalbe su odbačene zbog nedostatka dokaza. Ombudsman takođe dovodi u pitanje objektivnost u pristupu sprovođenju istraga, jer ih sprovodi institucija koja je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, koje ima ingerencije i nad Kosovskom policijom. Takođe nije bilo dokaza za to da su intervencije i preporuke koje Ombudsman preduzeo i dao ispoštovane.

Interesantno je primetiti da kad se jednom Ombudsmanu podnese žalba protiv Kosovske policije, Ombudsman je prosledi Inpeksijskoj službi Kosovske policije na dalju istragu.²⁰² Ombudsman samo pokrene sopstvenu istragu ukoliko Inspeksijska služba Policije ne preduzima aktivnosti iako ne postoje jasno definisani kriterijumi kojima je definisano koju situaciju smatrati takvom situacijom. Jedno od tumačenja zakonske regulative pokazuje da takva praksa nije neophodna po zakonu, pošto Ombudsman može uvek sam da pokrene istragu u isto vreme kad prosleđuje žalbu Inspeksijskoj službi Policije.

Izgleda da je najveći nedostatak trenutno važećeg mehanizma Ombudsmana nedostatak volje predstavnika vladinih institucija da reaguje po dobijanju izveštaja i preporuka od Ombudsmana. Opšti utisak je da se izveštaji koje Ombudsman predaje Skupštini Kosova ne uzimaju za ozbiljno i kao rezultat nemaju neku posebnu aktivnost kao reakciju na pitanja koja su pokrenuta u izveštajima.²⁰³ Novoustanovljeno pravo Ombudsmana da podnese referat Ustavnom sudu još uvek nije provereno u praksi. Nedostatak adekvatnog odgovora sudstva na slučajeve kršenja ljudskih prava i zloupotrebe ovlašćenja, utvrđen i naveden u izveštajima Ombudsmana izgleda da je doprineo opštem osećaju razočarenja u sudski sistem. Pojedinci bi mogli da oklevaju da podnesu žalbe Ombudsmanu, smatrajući

¹⁹⁹ Ibid, str. 82

²⁰⁰ Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om

²⁰¹ Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om i sa g-đicom Aleksandrom Dimitijevic, Kancelarija Ombudsmana u Gračanici, od 18.05.2010. godine

²⁰² Ibid;

²⁰³ Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om, Razgovor sa g-dinom Rifatom Marmullaku, Stručnjakom za strategije bezbednosti, održan 30. maja 2010. godine, Razgovor sa g-dinom Dritonom Selmanajem, Kosovski Institut za demokratiju (KDI), održan 30. aprila 2010. god.

da neće biti preduzete nikakve aktivnosti protiv javne institucije ni njenog zaposlenog o kojem radi i da ona, odnosno on, neće snositi nikakve posledice.²⁰⁴ Isto tako, neke organizacije civilnog društva smatraju da Ombudsman nije dovoljno aktivan u promovisanju svojih usluga u javnosti i u preduzimanju posebnih aktivnosti pošto izgleda da je javnost nedovoljno informisana o funkcijama i nadležnostima institucije Ombudsmana.²⁰⁵ Ovaj nedostatak informativnih kampanja, sa osvrtom na promovisanje ljudskih prava, i nedovoljna saradnja Ombudsmana sa ostalim javnim institucijama, takođe su problem o kom često govori bar jedan član Skupštine Kosova.²⁰⁶

Neadekvatan odgovor na izveštaje i preporuke Ombudsmana nije jedini nedostatak. Ima žalbi na ograničavanje pristupa Ombudsmanu zvaničnim dokumentima u toku vršenja istrage iako je zakonom eksplicitno rečeno da javne institucije imaju obavezu da dozvole pristup zvaničnim dokumentima.²⁰⁷ Nedovoljni ljudski resursi, niske zarade, nedostatak adekvatnih uslova za rad i veoma ograničen budžet često su drugi činioci koji negativno utiču na funkcionisanje Institucije Ombudsmana.²⁰⁸ Uprkos povećanju broja aktivnosti, budžet Institucije Ombudsmana se smanjuje svake godine, bar prema onome što kažu predstavnici Institucije Ombudsmana. Ali poslanici u Skupštini Kosova tvrde da nije bilo posebnih zahteva za finansiranje podnetih od Institucije Ombudsmana jer bi inače takvi zahtevi bili odobreni.²⁰⁹ Međutim, sadašnji dogovori za pisanje nacrtu budžeta, u kojima se vidi da Vlada aktivno interveniše po pitanju odlučivanja o budžetu, smatraju se ozbiljnom preprekom ostvarivanja zagarantovane nezavisnosti Ombudsmana.²¹⁰ A opet, po važećoj zakonskoj regulativi posebno je naglašeno da nijedna organizacija na budžetu, javna institucija vlasti, pojedinac ili preduzeće ne može koristiti budžetska sredstva namenjena jednoj nezavisnoj agenciji na način koji bi značio iskazivanje političkog, ličnog ili komercijalnog uticaja na takvu agenciju.²¹¹

Međutim, očekuje se da se odredbom novog nacrtu zakona po kojoj predlog budžeta Ombudsmana podnosi neposredno Skupštini Kosova ojača nezavisnost Institucije Ombudsmana.

²⁰⁴ Razgovor sa g-dinom Hilmi Jashari-em, Institucija Ombudsmana, održan 24. februara 2010. godine

²⁰⁵ Razgovor sa g-đicom Bojanom Guzdic, Komunikacije za socijalni razvoj, Gračanica, održan 15. maja 2010.

²⁰⁶ Razgovor sa g-dinom Ibrahim-om Makolli-em, Poslanikom u Skupštini Kosova, održan 19. maja 2010. godine

²⁰⁷ Razgovor sa g-dinom Hilmi-em Jashari-em; Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om

²⁰⁸ Razgovor sa g-đicom Rab-om Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava, održan 26. maja 2010. god; Razgovor sa g-dinom Hilmi-em Jashari-em; Razgovor sa g-dinom Veton Vula-om

²⁰⁹ Razgovor sa g-dinom Ibrahim-om Makolli-jem

²¹⁰ Razgovor sa g-đicom Rab-om Gjoshi

²¹¹ Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, Član 65.1

Bez obzira na garancije nezavisnosti Ombudsmana kao što je navedeno u Ustavu i važećoj zakonskoj regulativi, Ombudsman nije oslobođen mešanja političke vrste, kao što je značajno odlaganje u imenovanju Ombudsmana nedavno pokazalo. Od odlaska međunarodnog Ombudsmana g-dina Mareka Antonija Nowickog, mesto Ombudsmana je bilo upražnjeno i privremeno je bilo popunjeno Zamenikom Ombudsmana g-dinom Hilmi-em Jashari-jem.²¹² Tek u junu 2009. godine je Skupština Kosova imenovala g-dina Sami-ja Kurteshi-ja kao Ombudsmana, posle nekoliko propalih pokušaja da se u Skupštini slože o izboru kandidata. Predstavnici civilnog društva tumače ovaj zastoje u Skupštini kojim je imenovanje Ombudsmana odlagano tri godine, kao pokazatelj politizacije Institucije Ombudsmana.²¹³ Čak i poslanici u Skupštini priznaju da je odlaganje imenovanja Ombudsmana bilo rezultat političkih sukoba među političkim grupama unutar Skupštine.²¹⁴ Svest o rastućoj politizaciji Institucije Ombudsmana zajedno sa rastućim nezadovoljstvom zbog lošeg efekta izveštaja i preporuka Ombudsmana, mogla bi da na duže staze smanji ovlašćenja Ombudsmana i jednog dana nametne pitanje potrebe za daljim postojanjem jedne takve institucije, naročito kada aktivnosti institucija bezbednosti, koje primenjuju "jake" moći, ne mogu efikasno biti ograničene ili ispravljene.

GLAVNI REVIZOR

Zakonska regulativa institucije Glavnog revizora

3. Ustav

Funkcije i odgovornosti Glavnog revizora su propisani Ustavom Republike Kosovo i Zakonom o osnivanju Kancelarije Glavnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova.²¹⁵ U Ustavu je rečeno da je Glavni revizor Kosova najviša institucija za kontrolu privrede i finansija.²¹⁶ U ovom kontekstu, Glavni revizor ima ustavnu obavezu da vrši reviziju:

- (i) privrednih aktivnosti javnih institucija i drugih državnih pravnih lica;
- (ii) upotrebe i čuvanja javnih fondova od institucija vlasti na centralnom i lokalnom nivou;
- (iii) privredne aktivnosti javnih preduzeća i drugih pravnih lica u kojima država ima akcije ili zajmove, kredite i potraživanja sa državnom garancijom.²¹⁷

²¹² Saopštenje za javnost OEBS-a Kosovo od 4. juna 2009. godine

²¹³ Razgovor sa g-đicom Rab-om Gjoshi; Razgovor sa g-dinom Driton-om Selmanaj-em

²¹⁴ Razgovor sa g-dinom Ibrahim-om Makolli-jem

²¹⁵ Zakon br. 03/L-075 o osnivanju Kancelarije Glavnog revizora Kosova i Revizorske kancelarije Kosova.

²¹⁶ Ustav Kosova, Član 136.1

²¹⁷ Ibid, Član 137.

Glavnog revizora bira i razrešava Skupština Kosova, koju on/ona izveštava o rezultatima svog rada²¹⁸. Međutim, kako je u Ustavu uređeno kao prelazni sporazum, da je do isteka međunarodnog nadzora nad implementacijom Sveobuhvatnog Predloga za rešavanje statusa Kosova od 26. marta 2007. godine, Glavni revizor morao biti predstavnik međunarodne zajednice kog je imenovao Međunarodni civilni predstavnik.²¹⁹ Tako je u Ustav je uključen zahtev direktno naveden u Sveobuhvatnom Predlogu za rešavanje statusa Kosova od 26. marta 2007, koji ima prednost nad odredbama Ustava.²²⁰

4. Zakon

Zakon o osnivanju Kancelarije Glavnog revizora Kosova i Revizorske kancelarije Kosova pojašnjava značenje termina "nezavisnost" tako što precizira da Glavni revizor mora vršiti svoju dužnost nezavisno i ne biti podložan vođenju ili kontroli neke druge osobe ili institucije.²²¹ Glavni revizor ne podleže bilo kakvoj naredbi o tome da li da izvrši neku reviziju, na koji način da izvrši tu reviziju i kakav prioritet da dá bilo kakvoj reviziji.²²²

U zakonu su naglašeni uslovi navedeni u Ustavu, da do kraja nadzora međunarodne zajednice na Kosovu, Glavnog revizora bira Međunarodni civilni predstavnik (ICR). Međutim, kako je rečeno u tekstu zakona, a i Ustava, Glavnog revizora razrešava dužnosti Skupština Kosova ukoliko se ispune određeni uslovi.²²³ Dok je jasno da Glavnog revizora imenuje ICR, nije jasno da li Skupština Kosova ostaje nadležna za razrešenja Glavnog revizora ili da li je ovlašćenje da razreši Glavnog revizora dužnosti takođe dato i ICR-u. Ni u Predlogu za rešavanje statusa, ni Ustavu ni zakonu se ne vidi ko je institucija vlasti koja razrešava dužnosti, u svakom od njih je jedino navedeno da ICR postavlja na dužnost. Moglo bi se, s jedne strane, tumačiti tako da je princip zakona da bi institucija vlasti koja postavlja na dužnost trebalo i da razrešava dužnosti, pa je stoga ICR zadužen za razrešenje Glavnog revizora dužnosti za vreme prelaznog perioda. S druge strane, moglo bi se isto tako protumačiti da bilo

²¹⁸ Ibid, Članovi 136.3 i 138.

²¹⁹ Ibid, Član 157.

²²⁰ Ibid, Član 143.

²²¹ Zakon br. 03/L-075 o osnivanju Kancelarije Državnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova Član 2.1. (dalje pozivanje na članove je pozivanje na Zakon br. 03/L-075 o osnivanju Kancelarije Državnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova osim ukoliko se ne utvrdi drugačije).

²²² Ibid, Član 2.2.

²²³ Ibid, Član 2.10.

koje ovlašćenje koje nije eksplicitno dato ICR-u ostaje unutar ovlašćenja koje navedeno u zakonu, što bi značilo da bi Skupština imala ovlašćenje da razreši Glavnog revizora dužnosti.

Ovo pitanje nema samo teoretsku važnost, pošto dogovori za razrešenje Glavnog revizora imaju uticaj na stepen njegove nezavisnosti. Velika je razlika ukoliko se Glavni revizor razreši dužnosti na osnovu suda koji donese jedna jedina osoba, kao što je ICR, ili na osnovu odluke koju je donela dvotrećinska većina od svih poslanika u Skupštini Kosova na predlog Predsednika Kosova ili jedne trećine svih poslanika u Skupštini.²²⁴ Ukoliko je ICR taj koji ima ovlašćenje da razreši dužnosti, takođe je nejasno da li je ICR u obavezi da za razrešenje traži razloge koji su navedeni u Zakonu ili ima puno diskreciono pravo da utvrdi kada i iz kojih razloga on/ona može razrešiti Glavnog revizora.

I poslednje, ali ne i najmanje važno, nejasno je kojim pravnim lekovima Glavni revizor raspolaže ukoliko želi da se žali protiv navodno nezakonitog razrešenja ukoliko ICR ima ovlašćenje da ga razreši dužnosti ili je to u nadležnosti Skupštine Kosova. Ove nejasnoće mogu ozbiljno ugroziti nezavisnost Glavnog revizora, naročito u pogledu mogućeg nepotrebnog uticaja ICR-a za vreme prelaznog perioda.

Glavni revizor vrši dve vrste revizije, t.j. klasičnu reviziju i reviziju performansi. Klasična revizija se odnosi na računovodstvenu odgovornost i obuhvata proveru i procenu finansijskih izveštaja, finansijskih podataka iz finansijske dokumentacije i drugih mišljenja o tome da li finansijski izveštaji daju tačan i pošten pregled računa i finansijskog poslovanja u periodu za koji se vrši revizija, da li finansijski podaci iz finansijske dokumentacije, finansijski sistemi i transakcije i administrativne odluke u saglasnosti sa zakonom, i da li su unutrašnja kontrola i funkcije interne revizije izvršeni na ispravan način.²²⁵ Revizije performansi, s druge strane, označavaju reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti korišćenja i upravljanja sredstvima dodeljenim nekoj instituciji za vršenje njenih odgovornosti.²²⁶

Zakon propisuje da Glavni revizor ima obavezu da vrši godišnju klasičnu reviziju Konsolidovanog budžeta Kosova i svih organizacija čiji se rad finansira iz budžeta, uključujući i Skupštinu Kosova, Kabinet Predsednika Kosova, sva ministarstva, i izvršnu agenciju, opštine, nezavisna tela i sva druga pravna lica u čijem vlasništvu država ima udeo koji je veći 50%, ili koje dobijaju finansijska sredstva za

²²⁴ Ustav Kosova, Član 136.4

²²⁵ Ibid, Član 1.

²²⁶ Ibid,

rad od ili obezbeđuju dividende iz Konsolidovanog budžeta Kosova.²²⁷ Što se tiče revizija performansi, Glavni revizor ima pravo da odlučuje o tome gde i kada će izvršiti takvu reviziju.²²⁸ Pored toga, Glavni revizor se može dogovoriti sa nekom institucijom ili pravnom licem da izvrši dodatnu klasičnu reviziju ili revizije performansi pored onih čije je vršenje propisano zakonom²²⁹, po dobijanju zahteva u pisanoj formi od Skupštine ili Vlade Kosova.²³⁰ Glavni revizor može isto tako izvršiti reviziju fondova koje su neka zemlja donator ili donatorska organizacija dodelile nekoj instituciji Kosova ukoliko su ta sredstva uključena u Konsolidovani budžet Kosova.²³¹ Glavni revizor takođe ima obavezu da izvrši reviziju ukoliko je Ministar finansija i ekonomije utvrdio da aktivnosti neke organizacije čiji se rad finansira iz budžeta nisu u skladu sa zahtevima i procedurama navedenim u Zakonu o upravljanju javnim finansijama i računovodstvenoj odgovornosti.²³²

Revizorski izveštaji koje priprema Glavni revizor podnose se na uvid Skupštini Kosova i relevantnoj instituciji ili pravnom licu i takođe se objavljuju u javnosti. Institucija ili pravno lice u kojoj je izvršena revizija ima 30 dana po objavljivanju izveštaja da podnese izveštaj o mišljenju Glavnom revizoru u kom će navesti na koji način namerava da postupi po preporukama navedenim u revizorskom izveštaju²³³. Međutim, Zakon ne propisuje sankcije za slučaj da neka institucija izbegne izvršenje ovog zahteva, t.j. u slučaju da ne podnese izveštaj o načinu na koji namerava da usaglasi svoje aktivnosti sa preporukama Glavnog revizora, ili kada uopšte ne preduzme nikakve korektivne mere.

Ovlašćenja Glavnog revizora, za razliku od ovlašćenja Ombudsmana, obuhvataju primenu sankcija i na taj način se garantuje veći stepen usaglašenosti sa zakonom. Glavni revizor ima pravo da naredi nekome da mu dostavi potrebnu informaciju, da se sastane sa njim, da pruži tražene dokaze i napiše potrebna dokumenta²³⁴, da uđe u prostorije koje koristi neka institucija, da ostvari pristup bilo kojoj imovini ili dokumentaciji i da pregleda, kopira ili uzme podatke koji su mu potrebni.²³⁵ Ukoliko se ne prikloni uputstvima Glavnog revizora ili bude sprečavao Glavnog revizora u izvršavanju

²²⁷ Ibid, Član 3.2

²²⁸ Ibid, Član 3.4

²²⁹ Ibid, Član 3.7

²³⁰ Ibid, Član 3.6

²³¹ Ibid, Član 3.1.

²³² Zakon o upravljanju javnim finansijama i računovodstvenoj odgovornosti, Član 75

²³³ Ibid, Član 3.3.

²³⁴ Ibid, Član 4.1.

²³⁵ Ibid, Član 4.4.

njegovih/njenih ovlašćenja, biće sankcionisan tako što će biti kažnjen novčano ili kaznom zatvora u trajanju do tri godine.²³⁶

Glavni revizor ima obavezu da zaštiti osetljive informacije, pošto on/ona ne sme da objavi ili na neki drugi način otkriva u javnosti bilo koje informacije koje su zakonom zaštićene kao poverljive.²³⁷ U takvom slučaju, Glavni revizor podnosi Predsedništvu Skupštine Kosova, u pisanoj formi ukoliko je to neophodno, poverljiv izveštaj u kom identifikuje poverljive informacije i obezbeđuje opravdanje za to što je izostavio takve informacije iz objavljenog izveštaja.²³⁸

Relevantna zakonska regulativa u sektoru bezbednosti

4. Obaveštajna agencija Kosova

Obaveštajna agencija Kosova (KIA) osnovana je kao agencija čiji se rad finansira iz Konsolidovanog budžeta Kosova, a funkcioniše pod nadležnošću Predsednika vlade i Predsednika Kosova.²³⁹ Podlež reviziji koju vrši Glavni revizor. Direktor KIA-e je odgovoran za zakonito trošenje sredstava odobrenih za funkcionisanje KIA-e.²⁴⁰ Samo u izuzetnim okolnostima on ima ovlašćenja da troši sredstva na način koji nije opisan u odredbama zakona koje se odnose na trošenje vladinih sredstava.²⁴¹ Takve izuzetne okolnosti nisu jasno definisane i sâm izraz je toliko nejasan da potencijalno pravi prostor za zloupotrebu takvog ovlašćenja. Jedini mehanizam kontrole je Predsednik vlade kom direktor KIA-e mora da podnese usmeni izveštaj odmah, a pismeni ne duže od 48 sati po trošenju sredstava i u izveštaju opravda trošak navodeći razloge za to.²⁴²

Generalni inspektor KIA-e je odgovoran za vršenje funkcije unutrašnje kontrole unutar KIA-e, uključujući i pregled aktivnosti KIA-e i finansijske revizije njenih aktivnosti.²⁴³ Dok revizorski izveštaji moraju da budu podnešeni i Predsedniku vlade i Direktoru KIA-e, Generalni inspektor može da

²³⁶ Ibid, Članovi 4.3 and 4.5.

²³⁷ Ibid, Član 4.9.

²³⁸ Ibid, Član 4.10.

²³⁹ Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova, Članovi 1.6 i 5.

²⁴⁰ Ibid, Član 41.1.

²⁴¹ Član 42.1

²⁴² Član 42.2

²⁴³ Član 10.4

preporuči korektivne aktivnosti samo direktoru KIA-e i da onda nadgleda i prati napredak koji direktor KIA-e postigne sprovodeći te predložene korektivne mere.

Međutim, direktor KIA-e može da zabrani Generalnom inspektoratu pokretanje, sprovođenje ili izvršavanje inspekcije ili revizije ukoliko direktor KIA-e utvrdi da bi ovo bilo potrebno da bi se zaštitili bezbednosni interesi od vitalne važnosti za Kosovo.²⁴⁴ Ovo bi, opet, moglo da bude protumačeno kao preširoka i nejasna odredba, po kojoj je direktoru KIA-e dato ogromno diskreciono pravo. U jednoj instituciji, čija je primarna odgovornost da prikuplja informacije koje se tiču pretnji po bezbednost Kosova, gotovo svaka aktivnost se kvalifikuje kao aktivnost koja je neophodna za zaštitu vitalnih interesa bezbednosti Kosova, i tako daje opravdanje direktoru KIA-e da spreči Generalnog inspektora da vrši istrage i reviziju. A opet, Generalni inspektor mora da izveštava skupštinsko nadzorno telo, koje je takođe odgovorno za kontrolu zakonitosti rada KIA-e i za razmatranje izveštaja od direktora KIA-e koji opisuju operacije i rashode KIA-e.²⁴⁵ Ukoliko direktor KIA-e ne postupa u skladu sa preporukama Generalnog inspektora da preduzima korektivne mere prema nezakonitim aktivnostima, skupštinsko nadzorno telo ima mogućnost da traži od Predsednika vlade da preduzme bilo kakve neophodne aktivnosti uključujući i proveru pouzdanosti²⁴⁶. Onda će od Predsednika vlade zavisiti da li i u kojoj meri će on/ona podržati direktora KIA-e, ali u stvari, ni Generalni inspektor ni skupštinsko nadzorno telo nemaju instrumente za pospešivanje usklađenosti rada direktora KIA-e sa zakonom.

Funkcije unutrašnje kontrole i revizije koje su dodeljene Generalnom direktoru dopunjuju se sa spoljnom revizijom koju vrši Glavni revizor. Dok Glavni revizor ima obavezu da zaštiti osetljive informacije tako što ih neće objaviti ili na neki drugi način razotkriti u javnom izveštaju bilo koju informaciju koja je zakonom zaštićena kao poverljiva, novi nacrt Zakona o klasifikaciji informacija i proveri pouzdanosti može postaviti nove izazove pred Glavnog revizora u vršenju svoje revizorske funkcije kad je predmet revizije KIA. Prema nacrtu ovog zakona, a što se takođe odnosi na nezavisne institucije poput Glavnog revizora, zvaničnici u javnom sektoru mogu doći do informacija koje su klasifikovane kao "TOP SECRET", "SECRET" i "POVERLJIVO" samo ukoliko imaju važeću potvrdu o

²⁴⁴ Član 10.6

²⁴⁵ Ibid, Član 36.6.

²⁴⁶ Ibid, Član 37.3.

bezbednosti i dokaz da imaju stvarnu potrebu za raspolaganjem tim informacijama za izvršenje svog zvaničnog zadatka ili dužnosti.²⁴⁷

Dok direktor KIA-e ima ovlašćenje da klasifikuje informacije kao "TOP SECRET"²⁴⁸, KIA je takođe ta koja ima ovlašćenje za proveru i odgovorna je za sprovođenje procedura dobijanja sigurnosnog odobrenja svih javnih institucija vlasti Republike Kosovo, uključujući i Glavnog revizora.²⁴⁹ Kao sigurnosni mehanizam, ovaj zakon propisuje da se mora formirati posebno odeljenje za provere unutar KIA-e, koje mora biti politički neutralno, profesionalno i nepristrasno u donošenju odluka i ne može biti podložno primanju instrukcija od bilo koga u toku sprovođenja procedure dobijanja sigurnosnog odobrenja.²⁵⁰ Međutim, nezavisno od ovog sigurnosnog mehanizma, u vezi sa kim je nejasno hoće li funkcionisati u praksi kao što je predviđeno zakonom, KIA može u principu imati mogućnost da utiče na izbor zvaničnika Institucije Glavnog revizora koji će zatim dobiti sigurnosno odobrenje kako bi dobili pristup poverljivim informacijama KIA-e, a u svrhu vršenja revizije. Biće gotovo nemoguće dovesti u pitanje uskraćivanje potvrde o bezbednosti pošto proces odlučivanja koji vodi proveru bezbednosti obuhvata mnoge diskrecione odluke i obradu osetljivih informacija iz oblasti bezbednosti tako da se za ovlašćenje za proveru može gotovo uvek naći opravdanje za uskraćivanje provere bezbednosti. Ovo može ozbiljno da ugrozi sposobnost Glavnog revizora da pristupi poverljivim informacijama, što može biti važno za vršenje revizije.

Iz prethodno rečenog sledi da su i funkcija unutrašnje kontrole koju vrši Generalni inspektor i funkcija spoljne revizije koju vrši Glavni revizor ograničeni u svom opsegu i efektu u odnosu na KIA-u, što KIA-u čini institucijom sa verovatno trenutno najslabijim mehanizmima finansijske kontrole i kontrole radnog učinka.

Kosovske snage bezbednosti

Ministar za Kosovske snage bezbednosti (KSF) odgovoran je za opštu kontrolu i administraciju KSF.²⁵¹ Ministar je lično odgovoran za odobravanje svih projekata sa vrednošću manjom od 1 milion EUR, dok je Odbor za KSF u Skupštini Kosova odgovoran za razmatranje projekata čiji budžet prelazi 1 milion

²⁴⁷ Zakon o klasifikaciji informacija i proveru pouzdanosti, Član 22

²⁴⁸ Ibid, Član 7.2.

²⁴⁹ , Član 24.1

²⁵⁰ Član 24.2

²⁵¹ Zakon o Kosovskim snagama bezbednosti, Član 8

EUR iako ovakvih projekata još uvek nije bilo.²⁵² Ministar može da ovlasti Stalnog sekretara da odobrava realizaciju projekata čiji budžet iznosi manje od 500.000EUR, a Šefa Odeljenja za nabavke da odobrava realizaciju projekata sa budžetom manjim od 200.000EUR.²⁵³ Pored toga, Ministarstvo KSF upravlja infrastrukturom i opremom koja je vlasništvo države i dodeljena je Ministarstvu i Kosovskim snagama bezbednosti.²⁵⁴ Ministarstvo KSF podleže reviziji Glavnog revizora. Isto mora važiti i za same Kosovske snage bezbednosti. Iako se u zakonu nigde eksplicitno ne navodi da je KSF organizacija čiji se rad finansira iz budžeta, Skupština Kosova usvaja budžet za KSF, nezavisno od budžeta Ministarstva kosovskih snaga bezbednosti.²⁵⁵ Ovo ukazuje na to da je KSF organizacija koja je samostalno na budžetu i tako pada pod nadležnost Glavnog revizora za vršenje revizije.

5. Kosovska policija

Kosovska policija je osnovana kao zakonsko telo, koje deluje kao javna služba pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.²⁵⁶ Policija Kosova ima svoj sopstveni budžet odeljen od budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova i odgovorna je za njegovo korišćenje i upravljanje²⁵⁷. To je stoga organizacija čiji rad se finansira iz budžeta, i kao takva podleže vršenju revizije od Glavnog revizora.

6. Veće bezbednosti Kosova

Pravni status Veća bezbednosti Kosova nije jasno definisan zakonom. Dok u principu ima ulogu savetnika Vlade u pitanjima bezbednosti, može takođe imati i izvršnu moć u slučaju da Predsednik proglasi vanredno stanje. Predsednik vlade predsedava Većem bezbednosti u redovnim okolnostima, dok je za vreme proglašenog vanrednog stanja predsedavajući Veća Predsednik Kosova.²⁵⁸ Tako je Veće bezbednosti više od samo savetodavnog tela. Ovoj tvrdnji dalje ide u prilog činjenica da Veće bezbednosti ima svoju sopstvenu administrativnu strukturu, nezavisno od Kancelarije Predsednika vlade i Kabineta Predsednika. Ima svoj sopstveni sekretarijat i Situacioni centar i može da formira različite komitete.²⁵⁹ Dok se u Zakonu ne vidi da li je Savet bezbednosti Kosova organizacija čiji se rad finansira iz budžeta ili ne, činjenica da ima svoja sopstvena ovlašćenja i odgovornosti po zakonu i

²⁵² Učešće KCSS Skupštinski odbor za Snage bezbednosti Kosova, od 14.07.2010. godine

²⁵³ Ibid, Član 3.9.

²⁵⁴ Ibid, Član 3.10.

²⁵⁵ Ibid, Član 4.1

²⁵⁶ Zakon o policiji, Član 4

²⁵⁷ Ibid, Član 67.

²⁵⁸ Zakon o osnivanju Veća bezbednosti Kosova, Članovi 4 i 14.

²⁵⁹ Ibid, Članovi 16, 17 i 18.

zasebnu administrativnu strukturu, vodi do donošenja zaključka da se Savet bezbednosti Kosova mora posmatrati kao organizacija čiji se rad finansira iz budžeta, sa izdvajanjima iz budžeta koja se vrše neposredno i nezavisno od Kabineta Predsednika vlade. Pošto je to, dakle, organizacija "na državnom budžetu", Glavni revizor vrši reviziju i u Savetu bezbednosti Kosova.

Praksa

Što se tiče sektora bezbednosti, Glavni revizor je do sada izvršio samo jednu reviziju u Kosovskim snagama bezbednosti, koja se bavila stanjem u 2009. godini.²⁶⁰ Preporuke su predate Ministru za kosovske snage bezbednosti, i još uvek se čeka na njihovu primenu.²⁶¹ Još jedan izveštaj koji se odnosi na 2008. godinu i period od januara do juna 2009. godine o radu Kancelarije Koordinatora zaštitnih snaga Kosova, koji je potom prebačen u Ministarstvo kosovskih snaga bezbednosti²⁶², takođe je podnet na razmatranje i Ministru kosovskih snaga bezbednosti. Međutim, Ministarstvo KSF još uvek nije odgovorilo na nalaze Glavnog revizora²⁶³, koji sadrže sledeće zaključke:

- a) Sredstvima se ne upravlja na adekvatan način,
- b) Slaba unutrašnja kontrola;
- c) Ne poštuju se zadaci koji su dodeljeni najvažnijem osoblju;
- d) Došlo je do konflikta interesa;
- e) Proces regrutacije nije primenjen na propisan način.
- f) Nije urađen finansijski izveštaj za zatvaranje Kancelarije Koordinatora zaštitnih snaga Kosova.²⁶⁴

Što se tiče Kosovske policije, napisana su dva revizorska izveštaja i to 2007. godine i 2008. godine.²⁶⁵ Glavni revizor trenutno po prvi put priprema zajednički izveštaj za Kosovsku policiju i Ministarstvo unutrašnjih poslova, iako se nad ove dve institucije vrši nadzor odvojeno.²⁶⁶ U revizorskom izveštaju o radu Kosovske policije za 2008. godinu²⁶⁷ mogu se videti sledeći nalazi:

²⁶⁰ Razgovor sa g-đicom Vlorom Mehmeti, Kancelarija Glavnog revizora, od 24. februara 2010. godine. Za više detalja o ovom izveštaju molimo pogledati OAG Internet stranicu

²⁶¹ Ibid,

²⁶² Izveštaj od 28. jula 2009. dostupan na: <http://www.ks-gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/KPCC-2008-En.pdf>.

²⁶³ Razgovor sa g-đicom Vlorom Mehmeti

²⁶⁴ Izveštaj od 28. jula 2009. godine, str. 4.

²⁶⁵ Razgovor sa g-đicom Vlorom Mehmeti

²⁶⁶ Ibid,

²⁶⁷ Izveštaj od 24. jula 2009. godine dostupan na: <http://www.ks-gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/SHPK%20-%202008%20eng.PDF>.

- f) Vršenje plaćanja za poslove koji nisu završeni,
- g) Zloupotreba robe i rezervi iz skladišta za držanje potrepština za Kancelariju Kosovske policije;
- h) Isplaćivanje zarada suspendovanim policajcima imalo je kao rezultat neprimereno upravljanje javnim fondovima;
- i) Neadekvatno vršenje inventara sredstava Kosovske policije;
- j) Slabi mehanizmi unutrašnje kontrole.²⁶⁸

Vredno je pomena da je u pomenutom izveštaju takođe naglašeno da je Kosovska policija samo delimično primenila 5 od 14 preporuka ukupno od Glavnog revizora u svom revizorskom izveštaju za 2007. godinu²⁶⁹, od kojih se većina odnosi na pisanje uverljivih finansijskih izveštaja, jasno utvrđenu visinu zarada i drugih prihoda i odgovarajući nadzor nad izvršenim poslovima.²⁷⁰

Što se tiče Obaveštajne agencije Kosova i Saveta bezbednosti Kosova, revizija još uvek nije rađena, najverovatnije zbog toga što su ove institucije prilično skoro osnovane i zbog toga što izgleda da je fokus Glavnog revizora na javnim preduzećima i ostalim osnovnim javnim institucijama vlasti.²⁷¹ Izgleda da je Glavni revizor svestan potrebe da izvrši reviziju nad radom Obaveštajne agencije Kosova, da iskoristi proces provere za svakog policajca koji je uključen u vršenje obaveštajnih aktivnosti i za klasifikaciju revizorskih izveštaja o radu KIA-e.²⁷² Međutim nije jasno ko će imati ovlašćenje da piše revizorske izveštaje (da li je to sama KIA ili je to Glavni revizor, koji nema nikakvo ovlašćenje za vršenje klasifikacije po Zakonu o klasifikaciji informacija i proveru pouzdanosti ili je to Skupština Kosova kojoj Glavni revizor podnosi izveštaje) i kakav će to uticaj imati na kvalitet revizije ukoliko sama KIA bude vodila proces dobijanja bezbednosnog odobrenja za službenike koji će biti zaduženi za reviziju rada KIA-e.

Sadržaj gore navedenih izveštaja o niskom stepenu usaglašenosti načina rada javnih institucija sa preporukama Glavnog revizora datih u njegovim revizorskim izveštajima potvrđuju opažanja predstavnika organizacija civilnog društva. Veoma značajna kritika je data povodom primećenog

²⁶⁸ Izveštaj od 24. jula 2009. godine, str. 4.

²⁶⁹ Ibid, str.5

²⁷⁰ Ibid, str. 5-6.

²⁷¹ Razgovor sa g-dinom Lars Large Olofsson-om, Glavnim revizorom, obavljen 24. februara 2010. godine

²⁷² Ibid,

nedostatka reakcije Skupštine Kosova na sadržaj ovih revizorskih izveštaja. Procenjeno je da je samo 3% do 5% revizorskih izveštaja koje je Glavni revizor podneo na uvid Skupštini Kosova razmatrano u Skupštini.²⁷³ Glavni revizor je prethodno izveštavao Skupštinski odbor za budžet i finansije čija je odgovornost da vrši finansijsku kontrolu Konsolidovanog budžeta Kosova.²⁷⁴

Štaviše, Nadzorni odbor za javne finansije nedavno je formiran u Skupštini, i njegov zadatak je da nadgleda tzv. "dobijenu vrednost za novac" ostvarenu u toku trošenja javnog novca, naročito po pitanju efikasnosti aktivnosti javnih nabavki.²⁷⁵ U stvari, ovo je veoma blisko revizijama učinka, za koje Glavni revizor ima ovlašćenje da ih vrši. Stoga nije jasno da li i u kom će stepenu novoosnovani nadzorni odbor za javne finansije vršiti svoje sopstvene "revizije učinka", ili će se oslanjati na revizije učinka koje bude izvršio Glavni revizor. Isto tako je nejasno da li je novoosnovani nadzorni odbor već operativan iako ima zakonsku osnovu i njegovi članovi su već postavljeni.²⁷⁶ Međutim, pozicija Odbora u Skupštini još uvek nije učvršćena, pošto postoje pokazatelji da bi broj odbora mogao biti smanjen sa mogućnošću da ovaj novi Nadzorni odbor postane pod-odbor Odbora za budžet i finansije. Takva nesigurnost u Skupštini mogla bi dalje da negativno utiče na kapacitet Skupštine da raspravlja i postupa po izveštajima koje podnese Glavni revizor, a koja je već na veoma niskom nivou.

S jedne strane, izgleda da se kvalitet revizorskih izveštaja poboljšao, a zadovoljstvo učinkom Glavnog revizora se povećalo vremenom, navodno kao posledica ulaganja u ljudske resurse Kancelarije Glavnog revizora.²⁷⁷ S druge strane, jedan broj kvalifikovanog i obučenog osoblja kancelarije Glavnog revizora napustio je službu odmah po završetku njihove profesionalne obuke i osnovao svoje sopstvene revizorske firme.²⁷⁸ Izgleda da je takav odliv mozgova rezultat nedovoljnih finansijskih podsticaja i nedostatka vladine podrške nezavisnim institucijama uopšte.²⁷⁹ Čak i Glavni revizor priznaje da je Revizorska kancelarija Kosova, koja je nedavno povećala broj zaposlenih sa 92 na 116, relativno nova institucija čiji kapaciteti, međutim, polako jačaju.²⁸⁰ Nedostatak dovoljnog iskustva i adekvatnih resursa

²⁷³ Razgovor sa g-dinom Artan-om Venhari-jem, KIPRED, od 20. maja 2010. godine

²⁷⁴ Videti <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,110,76>.

²⁷⁵ Razgovor sa g-dinom Armend-om Zemaj-em, Skupština Kosova, od 19. maja 2010. godine

²⁷⁶ Razgovor sa g-dinom Shpend-om Ahmeti-jem, Institut GAP, od 19. maja 2010. godine

²⁷⁷ Razgovor sa g-dinom Armend-om Zemaj-em

²⁷⁸ Razgovor sa g-dinom Shpend-om Ahmeti-jem

²⁷⁹ Razgovor sa g-dinom Driton-om Selmanajem, Kosovski demokratski institute (KDI), od 30. aprila 2010. godine

²⁸⁰ Razgovor sa g-dinom Lars Large Olofsson-om

dovedli su do toga da Glavni revizor bude onemogućen za vršenje revizije svih javnih institucija vlasti pod njegovom ingerencijom.

Međutim, dok je opšte prihvaćeno da revizorski izveštaji budu podnešeni kao kvalitetni i pravovremeni, izgleda da njihovo objavljivanje biva odlagano usled mešanja vlade. Neki članovi skupštine su izrazili zabrinutost da bi revizorski izveštaji mogli biti "ispravljeni" posle Vladine intervencije u periodu između predaje i objavljivanja izveštaja. Takođe postoje neki izveštaji u medijima, po kojima je nekoliko puta Glavni revizor bio pod pritiskom Vlade da ublaži težinu svojih nalaza u svojim revizorskim izveštajima tako što će javno izjaviti da nalazi "nisu bili tako loši", kako bi se umanjio njihov efekat. Bilo je nekih navoda da je možda Zamenik Glavnog revizora izabran na to mesto pod političkim uticajem, što je moglo imati negativan efekat po aktivnosti Glavnog revizora. Dodatna mešanja Vlade u rad Glavnog revizora manifestuju se činjenicom da Vlada nije pustila u protok sredstva dodeljena Glavnom revizoru do novembra 2009. godine, što je otežalo posao Glavnog revizora prilikom vršenja revizije godišnjeg budžeta 2008-2009. godine. Glavni revizor takođe radi u prostorijama, koje nisu dovoljno velike da se u njima smeste svi zaposleni, što dodatno otežava njihovo funkcionisanje.²⁸¹

Ove okolnosti ukazuju na to da će Glavni revizor biti suočen sa značajnim izazovima prilikom vršenja revizije rada kosovskih institucija bezbednosti, naročito u fazama njihovog početnog razvoja kada će biti potrebno mnogo aktivnosti javnih nabavki da bi one postale operativne. Nedostatak podrške vlade i adekvatnog odgovora u Skupštini Kosova mogli bi da dovedu institucije bezbednosti u iskušenje da ignorišu revizorske izveštaje koje piše Glavni revizor, osim ukoliko ne bude postojao mehanizam sankcija koji će pružiti neophodne podsticaje za postizanje usaglašenosti.

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Zakonodavni okvir

Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu "Agencija"), osnovana je kao nezavisna institucija zadužena za implementaciju javnih politika i strategija u oblasti borbe protiv i prevencije korupcije na Kosovu.²⁸² Kao nezavisna institucija, zaštićena je Ustavom, kojim joj je zagarantovano da može vršiti

²⁸¹ Razgovor sa g-dinom Artan-om Venhari-jem, KIPRED

²⁸² Ustav Republike Kosovo, Član 142.1

svoju funkciju nezavisno od bilo kog drugog tela ili institucije vlasti na Kosovu.²⁸³ Ustavom je takođe garantovano da takva nezavisna tela imaju svoj sopstveni budžet, kojim oni raspoložu nezavisno, u skladu sa zakonom, i da svaka javna institucija vlasti ima obavezu da sarađuje sa njom.²⁸⁴ Međutim, za razliku od Ombudsmana i Glavnog revizora, koji imaju svoj zakonski osnov neposredno u Ustavu, Agencija je osnovana isključivo zakonom. Dok bi za ukidanje institucija Ombudsmana i Glavnog revizora bila potrebna dopuna Ustava, Agencija se može ukinuti jednostavnim usvajanjem zakona od Skupštine Kosova. Zakonski osnov Agencije po Ustavu je tako značajno slabiji od osnova Ombudsmana i Glavnog revizora.

Agencija izveštava Skupštinu Kosova i Nadzornu komisiju Skupštine, koju je Skupština Kosova dužna da formira.²⁸⁵ Nadzorna komisija je odgovorna za vršenje nadzora nad izveštajima Agencije, vršeci procenu učinka direktora i pokrećući procedure za izbor i razrešenje direktora, i za kontrolu i nadzor nad prijavom imovine visokih zvaničnika Agencije i bilo kakvih konflikata interesa koji bi se mogli pojaviti.²⁸⁶ Nadzorna komisija smenila je prethodni Savet Agencije za borbu protiv korupcije, koji se pokazao kao vrlo neefikasan i imao je disfunkcionalni i konfliktni odnos sa direktorom.²⁸⁷ Budžet, kojim je Agencija dobila ovlašćenje da raspoláže nezavisno, odobrava Skupština Kosova po dobijanju predloga od Agencije.²⁸⁸ Radom Agencije rukovodi Direktor, kojeg postavlja Skupština Kosova na osnovu procedure javnog konkursa.²⁸⁹

U vršenju dužnosti svoje funkcije da implementira politike za borbu protiv i prevenciju korupcije na Kosovu, najvažnija ovlašćenja Agencije obuhvataju i ovlašćenje da:

- pokreće i sprovodi istrage;
- podnosi izveštaje o krivičnim istragama Kancelariji javnog tužioca;
- osmišljava strategiju borbe protiv korupcije i nadgleda njenu implementaciju;
- nadzire moguće slučajeve konflikta interesa javnih zvaničnika;

²⁸³ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 3. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu 20. februara 2010. godine.

²⁸⁴ Ustav, Članovi 142.2 i 142.3.

²⁸⁵ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Članovi 5 i 13.

²⁸⁶ Ibid, Član 14.

²⁸⁷ Fond za otvoreno društvo, Revidirani Izveštaj o progresu na Kosovu 2010, str. 11.

²⁸⁸ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 4

²⁸⁹ Ibid, Članovi 7 i 8.

- vrši kontrolu tačnosti prijave imovine koje su dali visoki javni zvaničnici;
- vrši kontrolu nad slučajevima da javni zvaničnici prihvate poklone u toku vršenja svoje javne službe.²⁹⁰

Agencija pokreće sprovođenje istraga nezavisno ukoliko postoji osnovana sumnja da je došlo do korupcije, ili na osnovu informacija dobijenih od fizičkih i pravnih lica.²⁹¹ Za vreme sprovođenja istrage, Agencija ima ovlašćenja da istražuje, prikuplja i analizira relevantne javne informacije i dokumentaciju, uključujući i one od pojedinaca umešanih u slučaj. Može tražiti pomoć policije pri sprovođenju istrage onda kada to smatra neophodnim.²⁹² Ukoliko Agencija može da pronade dokaze potrebne za pokretanje krivičnog gonjenja u slučaju korupcije zasnovanom na njenim istragama, ona mora da podnese svoj izveštaj o tom slučaju i sve relevantne informacije Kancelariji javnog tužioca, koji je dužan da pokrene sudski proces za krivično gonjenje.²⁹³

Praksa

Strategijski i pravni okvir Agencije su uređeni. Pored novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, on obuhvata Strategiju borbe protiv korupcije i Akcioni plan za period od 2009-2011. godine, Zakon o sprečavanju slučajeva konflikata interesa u toku vršenja javnih funkcija i Zakon o prijavljivanju i kontroli imovine i poklona viših zvaničnika, sve usvojeno u periodu između 2009. i 2010. godine. Međutim, ceo strategijski proces koji je doveo do usvajanja strategijskog i pravnog okvira bio je obeležen stalnim odlaganjima i stalnim nedostatkom političke volje za implementaciju ovih Zakona.²⁹⁴ Štaviše, naponi Agencije da nadzire, izveštava o i revidira akcioni plan ne izazivaju interes i saradnju, a naročito ne od Sudskog veća Kosova i predstavnika privatnog sektora i civilnog društva.²⁹⁵

U većini slučajeva kada je Agencija intervenisala kako bi sprečila konflikt interesa, zvaničnici na vrhu upravljačke hijerarhije relevantnih javnih institucija vlasti nisu preduzimali nikakve aktivnosti u cilju usaglašavanja svojih aktivnosti sa preporukama Agencije.²⁹⁶ Takođe se stiče utisak da je vlada pokušala

²⁹⁰ Ibid, Član 5.

²⁹¹ Ibid, Član 18.1.

²⁹² Ibid, Članovi 18.2 i 18.5.

²⁹³ Ibid, Član 18.6.

²⁹⁴ Fond za otvoreno društvo Kosova, str. 10.

²⁹⁵ Ibid,, str. 10.

²⁹⁶ Ibid, str.12.

da preusmeri Agenciju i relevantne strategije borbe protiv korupcije²⁹⁷ tako što je osnovala posebnu zajedničku radnu grupu Vlade i EULEX-a za borbu protiv korupcije, koja bi trebalo da funkcioniše pri Kancelariji Specijalnog javnog tužioca i čiji zadatak bi bio da krivično goni vinovnike slučajeva korupcije i privrednih krivičnih dela koje počinje viši zvaničnici. ²⁹⁸ Ova radna grupa²⁹⁹ sastoji se od javnih tužilaca Kosova, međunarodnih javnih tužilaca EULEX-a i pripadnika kosovske policije, ali u svom sastavu nema predstavnike Agencije. ³⁰⁰ Takođe je nejasno kakvu će dodatnu vrednost imati rad takve radne grupe za rad Kosovske policije i Kancelarije Specijalnog javnog tužioca. Takođe se stiče utisak da je Vlada namerno odložila prebacivanje ovlašćenja i još uvek u potpunosti nije prebacila sva ovlašćenja Agenciji.

Izgleda da Skupština Kosova okleva da izvrši politički pritisak na vladu da prebaci sva potrebna ovlašćenja na Agenciju. ³⁰¹ Takođe, sama Skupština je delimično odgovorna za neostvarivanje napretka u borbi protiv korupcije zbog lošeg kvaliteta zakona koje usvaja, što sprečava institucije koje se bave sprovođenjem zakona poput Agencije, da efektivno vrše svoju dužnost. ³⁰² Direktor Agencije takođe potvrđuje da slab učinak Skupštine zajedno sa nedostatkom profesionalne i stručne podrške ima negativan uticaj na funkcionisanje Agencije.³⁰³

Agencija isto tako ne dobija potrebnu podršku i pomoć od Kancelarije javnog tužioca. Dok se broj slučajeva koje Agencija istražuje i o njima izveštava povećava, nema proporcionalnog povećanja broja pokretanja krivičnih postupaka i podizanja optužnica od Javnog tužilaštva. ³⁰⁴ Bar što se tiče odnosa sa javnih tužilaca EULEX-a, odnos sa njima se poboljša, jer u 24 slučaja od ukupno 35 koje je Agencija prijavila EULEX-u, njihovi javni tužioc i pokrenuli su krivični postupak protiv počinitelaca. ³⁰⁵ U odsustvu sopstvenih ovlašćenja za sprovođenje mera i usled zavisnosti od toga da Javno tužilaštvo preduzme nešto, izgleda da je strategija koja najviše obećava da će dovesti do toga da Agencija ima dugotrajan efekat na korupciju, strategija podizanja svesti – naročito među mladima i u civilnom društvu – o

²⁹⁷ Razgovor sa g-dinom Rifat-om Marmullaku, Stručnjakom za strategije bezbednosti, od 30.05.2010. godine

²⁹⁸ Ibid, str. 14

²⁹⁹ Osnovano na sumnjivoj pravnoj osnovi

³⁰⁰ Ibid, , str. 12.

³⁰¹ Ibid,

³⁰² Ibid,

³⁰³ Razgovor sa g-dinom Hasan-om Preteni-jem, Direktorom Agencije za borbu protiv korupcije Kosova, od 1. marta 2010. g.

³⁰⁴ Fond za otvoreno društvo Kosova, str. 14.

³⁰⁵ Ibid,

potrebi da se protiv korupcije bori i pre nego do nje uopšte dođe.³⁰⁶ Ovakvo opažanje potvrđuje sliku o Agenciji u javnosti prema kojoj je ona institucija sa preventivnom i edukativnom, pre nego represivnom funkcijom.³⁰⁷

ZAKLJUČCI

Zakonski, strategijski i institucionalni okvir kojim su uređeni i sektor bezbednosti i nezavisne institucije (Glavni revizor, Ombudsman i Agencija za borbu protiv korupcije) su već postavljeni i u skladu su sa priznatim međunarodnim demokratskim standardima. Međutim, odgovarajuća implementacija relevantnih zakona i strategija ugrožena je neprestanim pokušajima da se izvrši politički pritisak na nezavisne institucije. Ovo je najaltrantniji problem, jer on negativno utiče na njihovu sposobnost da uspešno vrše nadzor nad radom institucija bezbednosti.

Što se tiče Institucije Ombudsmana, neadekvatna implementacija postojećeg zakonskog okvira takođe je zabrinjavajuća. Ombudsman ima samo tzv. "meka ovlašćenja", i to prevashodno u obliku preporuka, koje u većini slučajeva nisu u skladu sa načinom funkcionisanja javnih institucija vlasti kojima su upućene. Nepristrasnost i nezavisnost Inspekcijске službe Kosovske policije se dovode u pitanje naročito kada se radi o žalbama podnetim protiv postupaka Kosovske policije, pošto neki od referata koje je podneo Ombudsman Inspekcijскоj službi Kosovske policije nisu doveli do pokretanja disciplinskog ili krivičnog postupka protiv policajaca. To što Vlada ne odreaguje na preporuke Ombudsmana stvara utisak da Vlada nije voljna da obezbedi neophodnu podršku Ombudsmanu. Ovo je takođe izraženo činjenicom da Institucija Ombudsmana ne dobija neophodne finansijske i ljudske resurse koji su potrebni za uspešno vršenje njenih funkcija.

Mogućnost sprečavanja Ombudsmana prilikom pokušaja da dobije navodno poverljive informacije je još jedna veoma ozbiljna prepreka za funkcionisanje Institucije Ombudsmana. Ima pokazatelja da se vrši politički uticaj na Instituciju Ombudsmana kao što je već pokazalo dugo odlaganje imenovanja Ombudsmana, i na kraju, ali ne i najmanje važno, činjenica da Ombudsman nije nadležan za međunarodne institucije koje vrše javnu funkciju na Kosovu, kao što su KFOR, Međunarodna civilna Kancelarija i EULEX, značajno ograničava opseg njegovih aktivnosti i to bi moglo da dovede do toga da

³⁰⁶ Razgovor sa g-dinom Hasan-om Preteni-jem.

³⁰⁷ Fond za otvoreno društvo Kosova, str. 11.

mnogi slučajevi kršenja ljudskih prava koja počine zvaničnici iz međunarodnih institucija prođu neprimećeno od Ombudsmana.

Izgleda da je nezavisnost Glavnog revizora u opasnosti zbog toga što je sadašnjeg Glavnog revizora postavio Međunarodni civilni predstavnik (ICR) i zbog toga što izgleda da ne postoje pravni lekovi koje Glavni revizor može da upotrebi da bi se žalio/la u slučaju da ga/nju ICR razreši dužnosti. Slično Ombudsmanu, postupanje po preporukama i u skladu sa izveštajima Glavnog revizora je uopšte na nezadovoljavajućem nivou, verovatno i zato što ne postoje sankcije koje bi se mogle primeniti ukoliko javna institucija vlasti ne postupi u skladu sa njegovim preporukama. Takođe je bilo vrlo malo diskusija o nalazima Glavnog revizora u Skupštini Kosova, što ukazuje na to da Skupština pridaje vrlo malo važnosti izveštajima Glavnog revizora. Na odnosu između Glavnog revizora i novoosnovanog Nadzornog odbora za javne finansije još uvek treba da se radi, da se razjasni da li će odbor sa trenutnom strukturom nastaviti da postoji u Skupštini. Glavni revizor je takođe suočen sa nedovoljnim sredstvima koja se za njegov rad izdvajaju i nedostatkom podrške od Vlade.

Kao što je to slučaj sa Ombudsmanom, aktivnosti Glavnog revizora u odnosu na institucije bezbednosti mogu biti kompromitovane zahtevom za klasifikacijom informacija koji je propisan zakonom, i mogućnošću (naročito od Obaveštajne agencije Kosova) da utiče na rezultat procesa dobijanja sigurnosnog odobrenja za službenike Kancelarije Glavnog revizora. Drugi oblici mogućeg intervenisanja Vlade u toku aktivnosti Glavnog revizora, poput odlaganja objavljivanja izveštaja, "doterivanja" izveštaja i vršenja pritiska na službenike (čak i na zamenika Glavnog revizora) umanjuje kredibilitet Glavnog revizora i može dovesti do još većeg ignorisanja njegovih nalaza i preporuka i to naročito od zvaničnika sektora bezbednosti.

Strategijski i zakonski okvir kojim je uređen rad Agencije za borbu protiv korupcije su postavljeni, ali njihova implementacija nema dovoljnu podršku Vlade. Kao u slučajevima Ombudsmana i Glavnog revizora, ima vrlo malo postupanja po preporukama iz izveštaja Agencije. Najslabija tačka, je međutim, nedostatak volje Javnog tužilaštva da pokrene proces krivičnog gonjenja u slučajevima koje Agencija istraži i koje im prijavi. Pošto Agencija nema ovlašćenja da sama pokrene procedure krivičnog gonjenja, činjenica da zavisi od nevoljnog Javnog tužilaštva je glavni element koji Agenciju čini neefikasnom.

Opšti zaključak je da su nezavisna tela još uvek slaba i da im nedostaje neophodna podrška vlade da bi vršenje njihovih funkcija imalo efekta. Bez promene navike Vlade da se meša u funkcionisanje nezavisnih institucija i bez aktivnije uloge Skupštine i civilnog društva u vršenju nadzora nad njihovim nezavisnim delovanjem, biće im teško da vrše svoje funkcije primena koncepta provere i ravnoteže na efektivan način.

PREPORUKE

Sledeće preporuke se zasnivaju na gore-pomenutom istraživanju i zaključcima donesenim o radu Glavnog revizora, Ombudsmana i Agencije za borbu protiv korupcije. Njihov cilj je identifikacija ključnih oblasti u kojima je potrebno ostvariti napredak kako bi se ojačali kapaciteti nezavisnih institucija da vrše primenu koncepta provere i ravnoteže rada institucija bezbednosti, u cilju obezbeđivanja uslova za to da one ostanu u okviru svog ustavotvornog okvira.

IX. Skupština Kosova

5. Značajno povećati nivo na kojem se vode diskusije i odreagovati na izveštaje i preporuke koje su napisale/dale nezavisne institucije;
6. jasno razgraničiti odgovornosti za nadzor nad radom nezavisnih institucija i implementaciju njihovih preporuka;
7. pojačati pritisak na Vladu da se uzdrži od političkog mešanja u rad nezavisnih institucija, npr. na sednicama odbora i plenarnim sednicama redovno organizovati diskusije o funkcionisanju nezavisnih institucija i kritičkom osvrtu na rad vladinih ministara povodom njihovih nepotrebnih i neprimerenih intervencija;
8. povećati kvalitet zakona kako bi se obezbedila jasnoća u zakonodavstvu i smanjenje mogućnosti da sadrži nedostatke i mogućnosti zloupotrebe;

X. Glavni revizor

1. uspostaviti mehanizme pravne zaštite, kojima će se obezbediti da Glavni revizor ne bude predmet političkog uticaja Međunarodnog civilnog predstavnika;
2. Uspostaviti mehanizme sankcija ukoliko javna institucija vlasti ne bude postupala u skladu sa preporukama Glavnog revizora, npr. u obliku uvođenja nekog novog krivičnog prekršaja u kosovski Provizorni Kodeks krivičnih dela, umanjenje izdvajanja iz budžeta za relevantnu javnu instituciju vlasti, nedvosmislenu dodelu odgovornosti visokim zvaničnicima javne institucije vlasti u cilju obezbeđivanja postupanja po preporukama i obavezi sprovođenja disciplinskog sankcionisanja u slučaju da visoki zvaničnici postupe po preporukama i obavezi sprovođenja na neodgovarajući način ili bilo kakav postupak sa njihove strane izostane;

XI. Vlada

1. Uzdržati se od vršenja političkog uticaja na nezavisna tela i intervenisanja u vezi sa sadržajem izveštaja i nalaza do kojih su došle nezavisne institucije,
2. obezbediti neophodne finansijske i ljudske resurse nezavisnim institucijama,
3. uvesti konkurentne zarade koje će moći da privuku i zadrže kvalifikovano i profesionalno osoblje u nezavisnim institucijama,

XII. Obaveštajna agencija Kosova

1. Obezbediti uslove da Obaveštajna agencija Kosova (KIA) odmah usvoji i objavi pravila i procedure u saradnji sa Ombudsmanom, a u vezi sa žalbama na rad KIA-e, kako je i propisano zakonom;
2. Uspostaviti pravne mehanizme zaštite kojim bi se obezbedilo da KIA ne može uticati na procedure dobijanja sigurnosnog odobrenja i na taj način negativno utiče na izbor zvaničnika institucije Glavnog revizora koji će vršiti reviziju KIA-e i koji će imati pristup poverljivim informacijama;

V. Kosovska policija

1. Napraviti pregled načina funkcionisanja Inpekcijske službe Kosovske policije unutar Ministarstva unutrašnjih poslova kako bi se procenilo da li bi trenutni način funkcionisanja mogao voditi ka nezavisnom funkcionisanju Inspekcijske službe kosovske policije

VI. Mediji i civilno društvo

2. povećati svest o odgovornostima i funkcionisanju nezavisnih institucija i javno razotkriti nezakonito mešanje Vlade u funkcionisanje nezavisnih institucija,

VII. Ombudsman

6. Ovlastiti Ombudsmana da deluje kao drugostepeni tužilac u skladu sa kosovskim Provizornim Kodeksom krivičnih postupaka da bi ukoliko Javno tužilaštvo ne podigne optužnicu za krivično delo, Ombudsman to mogao sam uraditi,
7. Uspostaviti mehanizme kojima se omogućuje Ombudsmanu da ima pregled slučajeva kršenja ljudskih prava koje su počinili zvaničnici ili međunarodne organizacije koje rade na Kosovu,
8. Uspostaviti mehanizam sankcija ukoliko rad javne institucije vlasti nije u skladu sa preporukama koje je dao Ombudsman, npr. u obliku ubacivanja nekog novog krivičnog prekršaja u kosovski Provizorni Kodeks krivičnih dela, umanjenje izdvajanja iz budžeta za relevantnu javnu instituciju vlasti, nedvosmislenu dodelu odgovornosti visokim zvaničnicima javne institucije vlasti u cilju obezbeđivanja postupanja po preporukama i obavezi sprovođenja disciplinskog sankcionisanja u slučaju da visoki zvaničnici postupe po preporukama na neodgovarajući način ili bilo kakav postupak sa njihove strane izostane;
9. pojačati aktivnosti informisanja javnosti u cilju podizanja svesti o funkcijama Institucije Ombudsmana;

VIII. Agencija za borbu protiv korupcije

- i. Ovlastiti Agenciju za borbu protiv korupcije da postupa kao drugostepeni tužilac u skladu sa Provizornim Kodeksom krivičnih postupaka. Ovo bi značilo da u slučaju da Javno tužilaštvo ne nastupi sa optužbom za krivično delo, Agencija može sama to uraditi
- ii. Uspostaviti mehanizam sankcija u slučaju da neka javna institucija vlasti ne postupa u saglasnosti sa preporukama dobijenim od Agencije za borbu protiv korupcije, npr. obavestiti o novom krivičnom prekršaju koji bi trebalo obuhvatiti Provizornim krivičnim kodeksom Kosova, umanjenju izdvajanja iz budžeta za relevantnu javnu instituciju vlasti, izvršiti jasnu dodelu odgovornosti višim zvaničnicima neke javne institucije vlasti kako bi se osiguralo postupanje po preporukama i obavezno disciplinsko sankcionisanje viših zvaničnika u slučaju neadekvatnog postupanja po preporukama ili odsustva postupanja po preporukama

IX. Javno tužilaštvo

- i. pojačati napore za sprovođenje istrage, krivično gonjenje, podizanje optužnice, donošenje presuda, i izvršavanje presuda nad počiniocima u slučajevima koji im budu prijavljeni od Ombudsmana i Agencije za borbu protiv korupcije

X. Sudovi

- ii. povećati kapacitete za rešavanje žalbi koje se odnose na uskraćivanje sigurnosnog odobrenja, nezakonitu klasifikaciju odluka i uskraćivanje pristupa zvaničnim dokumentima;

BIBLIOGRAFIJA

3. Zakonska regulativa

Skupština Kosova - *Ustav Republike Kosovo* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova - *Zakon o klasifikaciji informacija i proveru pouzdanosti*, jul 2010. godine

Vlada Kosova – *Nacrt Zakona o Ombudsmanu* od 16. februar 2010. godine

Skupština Kosova – *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije* od 19. januara 2010. godine

Skupština Kosova – *Zakon o Osnivanju Saveta bezbednosti Kosova* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova – *Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova – *Zakon o kosovskim snagama bezbednosti* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova – *Zakon o Ministarstvu kosovskih snaga bezbednosti* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova – *Zakon o policiji* od 15. juna 2008. godine

Skupština Kosova – *Zakon o upravljanju javnim finansijama i računovodstvenoj odgovornosti* od 15. juna 2008. godine

UNMIK Uredba br. 2000/38 od 30. juna 2000. godine o osnivanju Institucije Ombudsmana na Kosovu

UNMIK Uredba br. 2006/6 od 16. februara 2006. godine o osnivanju Institucije Ombudsmana na Kosovu
dopunjena UNMIK-ovom Uredbom br. 2007/15

4. Izveštaji i druge publikacije

Organizacija za bezbednost i Saradnju u Evropi (OEBS), *Misija na Kosovu, Nezavisne agencije i institucije na Kosovu za demokratiju*, Priština, decembar 2007. godine

Godišnji izveštaj (osmi po redu) Ombudsmana, Priština, 21. jul 2008. godine

OEBS-ovo Saopštenje za javnost od 4. juna 2009. godine

Izveštaj Glavnog revizora o Kancelariji Koordinatora kosovskih zaštitnih snaga od 28. jula 2009. godine

Izveštaj Glavnog revizora o Kosovskoj policiji od 24. jula 2009. godine

Fond za otvoreno društvo Kosova, Revidirani Izveštaj o progresu na Kosovu, 2010. godina

5. Razgovori

Aleksandra Dimitrijevic, Kancelarija Ombudsmana u Gračanici, 18. maj 2010. godine

Armend Zemaj, Poslanik Skupštine Kosova, 19. maj 2010. godine

Artan Venhari, KIPRED, 20. Maj 2010. godine

Bojana Guzdic, Komunikacije za socijalni razvoj, Gračanica, 15. maj 2010. godine

Driton Selmanaj, Kosovski demokratski institut, 30. april 2010. godine

Hasan Preteni, Direktor Agencije za borbu protiv korupcije, 1. mart 2010. godine

Hilmi Jashari, Zamenik Ombudsmana 24. februar 2010. godine

Ibrahim Makolli, Poslanik Skupštine Kosova, 19. maj 2010. godine

Lars Large Olofsson, Glavni revizor, 24. februar 2010. godine

Raba Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava, 26. maj 2010. godine

Rifat Marmullaku, Stručnjak za politike bezbednosti, 30. maj 2010. godine

Shpend Ahmeti, GAP, 19. maj 2010. godine

Veton Vula, Direktor Odeljenja za istrage, Institucija Ombudsmana, 17. maj 2010. godine

Vlora Mehmeti, Kancelarija Glavnog revizora, 24. februar 2010. godine

Published by:

Kosovar Centre for Security Studies (KCSS)

REPORT

for

Control Functions of the Independent State Institutions in the Security Sector in Kosovo:

Ombudsperson, Auditor-General and Anti-Corruption Agency

© *Copyrights.*

No part of this publication can be reproduced or changed without the prior permission of the publisher.

Opinions expressed in the written or electronic publications do not necessarily represent those of the Balkan Trust for Democracy, the German Marshall Fund, or its partners

The KCSS Research Team:

Robert Muharremi, PhD, Senior Researcher/Associate (the drafter of the report)

Florian Qehaja, MA, Senior Researcher

Mentor Vrajolli, Researcher

Skender Përteshi, Junior Researcher

The KCSS Team would like to acknowledge the following institutions and individuals for their support in producing this study report:

Balkan Trust for Democracy (BTD) a project of the German Marshall Fund for financial contribution in this project;

Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), in particular Mr. Lode Vanoost for professional contribution;

Bojana Guzdic, Communication for Social Development - Gracanica; Shpend Ahmeti, GAP; Artan Venhari-KIPRED; Veton Vula, Director of Investigation at Ombudsperson Office; Hasan Preteni, Director of Anti-Corruption Agency; Armend Zemaj, Member of Kosovo Assembly ; Apollon Hoxha, Advisor of KPI in OSCE; Ibrahim Makolli, Member of Parliament; Rifat Marmullaku, Expert on Security Issues; Driton Selmanaj KDI; Hilmi Jashari, Deputy Ombudsperson; Krenare Sogojeva, Chief of Legal Department at MKSF; Vlora Mehmeti Office of General Audit; Halime Morina, Department of Human Rights at MoKSF; Lars Lage Olofsson, General Audit of Kosovo; Shkodran Manaj, Ministry of Interior Affairs; Raba Gjoshi, Young Initiative for Human Rights; Pellumb Kallaba, independent expert; Agim Musliu, security analyst; Fatmir Haxholli, Kosovo Local Government Institute ; Armend Bekaj, Institute for Sustainable Communities; Aleksandra Dimitijevic – Ombudsperson Office in Gracanice, Kosum Kosumi, security expert and, Armend Muja, economic expert.

CONTENT

List of Abbreviations	86
Executive Summary	87
Introduction	88
The Ombudsperson	89
Legislation on the Ombudsperson	91
Related Security Sector Legislation	93
Practice	97
Auditor-General	100
Legislation	101
Related Security Sector Legislation	104
Practice	108
Anti-Corruption Agency.....	111
Legislation	111
Practice	113
Conclusions	115
Recommendations	117
Bibliography	121

LIST OF ABBREVIATIONS

COMKFOR	Commander of the NATO Kosovo Force
ESDP	European Security and Defence Policy
EULEX	European Rules of Law Mission in Kosovo
ICO	International Civilian Office
ICR	International Civilian Representative
KIA	Kosovo Intelligence Agency
KFOR	NATO Kosovo Force
KP	Kosovo Police
KSF	Kosovo Security Force
MoKSF	Ministry of Kosovo Security Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UN	United Nations
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

EXECUTIVE SUMMARY

The Assembly of Kosovo established the Ombudsperson, the Auditor-General and the Anti-Corruption Agency as independent state institutions. They have a very important role to play in ensuring that checks and balances are applied and that rule of law is fully respected by all public authorities, including Kosovo's new security institutions. While the legal, institutional and policy frameworks in place are in accordance with internationally recognized democratic standards, they still suffer from loopholes in their legal construction as a result of inexperienced legal drafting. Also, the implementation of these frameworks is still lagging behind, because of undue political interferences that seriously obstruct the impartial and effective functioning of these independent institutions. These interferences include:

- a lack of follow-up by government and parliament on the findings and recommendations submitted to them by the independent institutions;
- attempts by the Government to influence their composition and their findings;
- inadequate staffing and allocation of financial resources;
- abuse of loopholes in the existing legislation as a result of poor legal drafting;
- lack of political support from the government and the parliament;
- insufficient assistance by the justice sector.

The Government and the Assembly of Kosovo must lead by example and publicly demonstrate unwavering support for the independent institutions. They must respect their independence as guaranteed by the Constitution and the law. Otherwise, if current practices continue, there will be no incentive for the security institutions to cooperate with the independent institutions. In any case, they have merely "soft powers" and also entirely depend on a very weak justice department to enforce actions.

Because the security institutions are still in the early stages of their development and have not yet developed the institutional capability to be fully functional, they are still exposed to possible violations of human rights, to abuse of public funds and to negative influence through corrupt practices. It is

therefore essential, that the independent institutions apply their legal control authority over the security institutions as soon as possible, in order to counterbalance possible weaknesses of the Government and the Assembly of Kosovo, so that they can ensure that the security institutions function within their constitutional limits.

INTRODUCTION

The Constitution of the Republic of Kosovo of 15 June 2008 has significantly changed the security architecture in Kosovo. While KFOR/NATO remains responsible under Resolution 1244 (1999) to provide military security for the territory of Kosovo, the Constitution, in accordance with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement of 15 March 2007, has established new security institutions and an overall security sector framework, whose governing principles are enshrined in the Constitution. The Constitution explicitly gives the state of Kosovo authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control within its territory.³⁰⁸

The primary security institutions of Kosovo include the Kosovo Security Force, the Kosovo Security Council, the Kosovo Police, the Kosovo Intelligence Agency and the Civilian Aviation Authority. These security institutions are obliged to operate with full transparency and in accordance with internationally recognized democratic and human rights standards. They are also subject to civilian and democratic control, exercised primarily by the Assembly of Kosovo.³⁰⁹ However, independent institutions, such as the Ombudsperson Institution, the Auditor-General and the Anti-Corruption Agency, are considered a cornerstone of democracy and, therefore, given an oversight power over the security institutions as well.³¹⁰ These independent institutions, directly accountable to the people of Kosovo through the people's representatives in the Kosovo Assembly, play a key role in the organization of the separation of powers, by ensuring checks and balances and respect for the rule of law.³¹¹ This pertains not only to the classical branches of power, such as the Government (and its public administration), the judiciary and the legislative branch, but also to Kosovo's newly established security institutions. In the recent past the

³⁰⁸ Constitution of the Republic of Kosovo, Article 125.1.

³⁰⁹ Ibid, Articles 125.2 and 125.4.

³¹⁰ Organization for Security and Cooperation in Europe Mission in Kosovo (OSCE Kosovo), *Independent Agencies and Institutions in Kosovo Democracy*, December 2007, p. 1.

³¹¹ Ibid,

people of Kosovo have suffered abuse from public authority and the security institutions, used as instruments of political repression and to seriously violate fundamental rights and freedoms. It is essential that Kosovo becomes a democracy with full adherence to the rule of law and respect for human rights. Therefore, the country needs independent institutions, capable of ensuring the required checks and balances, to keep the security institutions within their constitutional limits.

The purpose of the present study is to assess the Ombudsperson Institution, the Auditor-General and the Anti-Corruption Agency. They are the most important independent institutions, with the capacity to control the security institutions and to ensure the required accountability and public transparency.

This study will assess the performance of these three independent institutions and the relevant security sector legal framework to identify their institutional and instrumental strengths and weaknesses. The assessment will be followed by an outline of the practical implementation of the relevant legislation, focusing in particular on the role of the Government, the Assembly and the Justice Department in supporting the independent institutions. It will also identify current structural and systemic problems which hamper their effectiveness. The study will formulate conclusions and recommendations on how to improve the functioning of the Ombudsperson Institution, the Auditor-General and the Anti-Corruption Agency. The methodology applied here is primarily based on an interpretative analysis of the relevant legislation and a qualitative analysis of factual practice. The study also reviews available existing reports and includes interviews with stakeholders from both the public sector and civil society.

THE OMBUDSPERSON

V. Legislation on the Ombudsperson

8. Establishment of the Ombudsperson Institution

The UN Special Representative established the Kosovo Ombudsperson Institution in June 2000³¹², which at that time was the supreme legislative and executive authority in Kosovo under UN Security Council resolution 1244 (1999). The key purpose of the Ombudsperson was to promote and protect the rights and freedoms of individuals and legal entities and ensure that all persons in Kosovo are able to exercise effectively the human rights and fundamental freedoms safeguarded by international human rights

³¹² UNMIK Regulation No. 2000/38 on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, Section 1.

standards, in particular the European Convention on Human Rights and its Protocols and the International Covenant on Civil and Political Rights.³¹³ To achieve this purpose, the Ombudsperson was tasked to develop and provide accessible and timely mechanisms for the review and redress of actions, constituting a possible abuse of authority, by the interim civil administration or any emerging central or local institution.³¹⁴ The term “emerging central or local institutions” was included in the legislation because at the time, when the regulation on the Ombudsperson was promulgated by UNMIK, there were no self-government institutions in Kosovo, although they were about to be established. Although appointed by the SRSG, the Ombudsperson was immediately granted independence in the exercise of the powers vested in it.³¹⁵

The Ombudsperson had legal authority to receive and investigate complaints from any person or entity in Kosovo concerning possible human rights violations and actions constituting a possible abuse of authority by the interim civil administration, or any future, central or local institution that would be established by UNMIK.³¹⁶ The Ombudsperson’s jurisdiction was confined to the territory of Kosovo but the Ombudsperson could also offer its good services to Kosovar citizens outside Kosovo.³¹⁷ With regard to the international military presence (KFOR), the Ombudsperson was authorized to negotiate and sign a cooperation agreement with the Commander of the Kosovo Forces (COMKFOR); without such agreement the Ombudsperson had no jurisdiction over matters related to KFOR.³¹⁸

The powers of the Ombudsperson included the authority to receive complaints, monitor, investigate, offer good offices, take preventive steps, make recommendations and provide advice.³¹⁹ If it concluded that a public authority had indeed violated human rights, the Ombudsperson was entitled to directly intervene with the relevant authorities, which were required to respond within a reasonable time.³²⁰ This intervention could also include a recommendation to the competent authorities that disciplinary or criminal proceedings be initiated against specific, incriminated persons, or that the enforcement of a

³¹³ Ibid, Section 1.1.

³¹⁴ Ibid, Section 1.2.

³¹⁵ Ibid, Sections 6.2 and 2.1.

³¹⁶ Ibid, Section 3.1.

³¹⁷ Ibid, Section 3.2.

³¹⁸ Ibid, Section 3.4.

³¹⁹ Ibid, Section 4.1.

³²⁰ Ibid, Section 4.5.

decision against a person be stayed, i.e. a decision would not be enforced while the Ombudsperson was investigating the case.³²¹

During his investigations, the Ombudsperson was authorized to enter and inspect any place where arrested persons are held in custody and to be present at meetings or hearings involving such persons, including the right to access and examine files and documents of the interim civil administration and of any emerging central or local institution. However, the enforcement powers of the Ombudsperson were still weak as he could not initiate legal proceedings against public authorities, when they would not cooperate or refused to implement the recommendations issued by the Ombudsperson. Issuing a recommendation and publishing the violation were the only instruments available to the Ombudsperson. In the event of non-compliance, the only remedy available to the Ombudsperson was to address the SRSG, who was not obligated to take action against the public authority that refused to follow the Ombudsperson's recommendation.

9. Current Legislation

The legislation governing the Ombudsperson was revised by the UNMIK in February 2006. This is still the applicable legislation, though it should now be interpreted in accordance with the provisions of the Constitution of the Republic of Kosovo of 15 June 2008.³²² The independent legal status and the powers of the Ombudsperson remain almost entirely the same as before. However, under the new regulation, there is no longer the possibility for the Ombudsperson to conclude agreements with KFOR to extend its jurisdiction to human rights violations attributable to KFOR. With regards to cases involving the UNMIK, the Ombudsperson would only have jurisdiction on the basis of a bilateral agreement with the SRSG (does such an agreement exist or not, mention this). Thus, as of 2006, the jurisdiction of the Ombudsperson is confined to the Kosovo Institutions, which at that time included the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo as established by the Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo in 2001 and which, since Kosovo's declaration of independence on 17 February 2008, include the public institutions of the Republic of Kosovo. The Ombudsperson is vested with a number of new powers, which, however, remain "soft powers", e.g. to advise Kosovo Institutions on human rights matters, to make recommendations with regard to legislation and to prepare reports on the human rights situation in Kosovo. New elements include the right to assess

³²¹ Ibid, Sections 4.6 and 4.10.

³²² UNMIK Regulation No. 2006/6 on the Ombudsperson Institution in Kosovo, amended by UNMIK Regulation No. 2007/15.

legislation as to its compatibility with international human rights standards, in addition to the existing competence to investigate human rights violations or abuses thereof by Kosovo Institutions.

The Ombudsperson retains its powers to access and examine files and documents of any Kosovo Institution and to enter and inspect any place where persons remain while being deprived of their freedom. However, it is explicitly provided that the Ombudsperson can be denied access to documents if the release of such information is restricted by legislation protecting personal privacy. Moreover, when the Ombudsperson concludes, after investigation, that specific human rights violations or abuses of authority did take place, it is still limited to submitting recommendations to the relevant public institution. Even if the Ombudsperson directly contacts a public authority regarding a complaint, or recommends the suspension of the execution of a decision because it may result in irreparable harm, this does not necessarily mean that the respective public authority must implement the recommendation proposed by the Ombudsperson.³²³ In the event that the addressed public authority does not comply with the recommendation, the only remedy available to the Ombudsperson is to inform the Assembly of Kosovo and the Government and to make a public statement about it.

10. Constitution of the Republic of Kosovo

The Constitution of the Republic of Kosovo, which entered into force on 15 June 2008, gives the Ombudsperson the status of an institution established and protected directly by the Constitution. Under the new constitutional setting, the Ombudsperson is appointed by the Assembly of Kosovo. Thus, the independence of the Ombudsperson is guaranteed by the Constitution, and it is now a constitutional requirement for every body, institution or authority exercising legitimate powers of the Republic of Kosovo to respond to the requests of the Ombudsperson e.g. to submit requested documentation and information in conformity with the law. The constitutional function of the Ombudsperson is to monitor, defend and protect the rights and freedoms of individuals from unlawful or improper acts or failures to act by public authorities. This is a very broad formulation. Hence, it is unclear whether it covers merely the public authorities established by the Constitution of the Republic of Kosovo, or whether it also extends to other public authorities operating in Kosovo, e.g. the International Civilian Presence, the EU Rule of Law Mission (EULEX), KFOR and the UNMIK. However, the Constitution restricts the powers of the Ombudsperson to making recommendations and proposing actions when it concludes that violations of human rights and freedoms by the public administration or state authorities did take place.

³²³ Ibid, Sections 4.6 and 4.7.

A novelty is the entitlement of the Ombudsperson to refer questions to the Constitutional Court on the constitutional compatibility of laws, Presidential decrees, Government regulations and municipal statutes. This competence to check constitutionality does not, however, extend to individual acts or failures to act by state authorities, amounting to be a specific and individual human rights violation.

11. Draft Law on the Ombudsperson

In view of the changes at constitutional level, the Government has submitted a new draft Law on the Ombudsperson to the Assembly of Kosovo. This draft law contains some innovations to the existing powers of the Ombudsperson, e.g. when he initiates investigations on his own, the Ombudsperson must obtain the consent of the person whose human rights have allegedly been violated. Also, the Ombudsperson is not able to intervene in cases before the courts, unless the judicial proceedings themselves result in unreasonable delays or apparent abuse of authority. It is now also explicitly stated, that the Ombudsperson may enter the official premises of all public authorities, whereas in the past such power was limited to entering premises where persons were held while deprived of their liberty.

However, these powers remain “soft”, i.e. failure to cooperate with the Ombudsperson or to implement its recommendation may result in another recommendation to take disciplinary action against a civil servant. The enforcement of which depends on the discretion of the respective public authority. Under the new draft law, the Ombudsperson continues to receive funds from the Kosovo Consolidated Budget. However, the draft law explicitly states, that the Ombudsperson should submit his annual budget proposal directly to the Assembly of Kosovo³²⁴, thus avoiding the possible interference of the Government with the budget allocation to the Ombudsperson. Until now, precisely this possible interference was criticized as being a major impediment to the independence of the Ombudsperson under existing legislation³²⁵

VI. Related Security Sector Legislation

9. Kosovo Intelligence Agency

The Law on the Kosovo Intelligence Agency is the only legislation which explicitly authorizes individuals, institutions and other third parties to submit complaints against acts of the Kosovo

³²⁴ Draft Law on Ombudsperson, Article 34.1. and 2.

³²⁵ Interview with Hilmi Jashari dated 24 February 2010

Intelligence Agency (KIA) to the Ombudsperson.³²⁶ Persons affected by actions taken by KIA may address a complaint to the Ombudsperson and, at the same time, also file a lawsuit against the KIA before a court. Furthermore, the law states, that the KIA is obliged to develop rules and procedures on complaints, which must be developed in consultation with the Ombudsperson.³²⁷ In contrast to other rules and regulations of KIA, these procedures and complaints are public and cannot be classified as confidential files.

However, the laws regulating the KIA complaints mechanism are not entirely clear. The wording of the law could either mean that the KIA develops the rules, which the Ombudsperson then has to follow when a complaint is filed, or that the KIA has its own complaints mechanism, whose rules it has to develop in consultation with the Ombudsperson. The former option would raise serious concerns from a constitutional perspective, with regards to the independence of the Ombudsperson. If the KIA sets the rules, which the Ombudsperson has to follow when processing a complaint against KIA, then what if the KIA sets rules and procedures, which significantly might hinder or delay an effective processing of complaints and/or may not be compatible with the constitutional independence of the Ombudsperson?

A possible interpretation of the law would, therefore, be, that the provisions of the law should be applied as meaning that the KIA has its own complaints procedures, developed in consultation with the Ombudsperson, whereas the Ombudsperson applies its own procedures when addressing a complaint against the KIA. As mentioned above, classified information will be protected anyway by special legislation and the Ombudsperson would already have to adapt its rules and procedures to it, so there is no need for the KIA to design specific rules and procedures just for the sake of protecting classified information. The affected person has therefore the possibility both of filing a complaint with KIA and with the Ombudsperson.

Whenever a complaint is submitted to the KIA regarding its activities, it is the authority of the KIA Inspector-General to investigate it.³²⁸ But the law is not clear as to who has the authority to make a final decision on the complaint. The wording of the law suggests that the Inspector-General, following his investigation of a complaint, recommends corrective actions to the KIA Director,³²⁹ but leaves it to the discretion of the KIA Director to decide if and what kind of corrective action will be taken in the end.

³²⁶ Law No. 03/L-063 on the Kosovo Intelligence Agency, Article 39.2.

³²⁷ Ibid, Article 7.3 (xix)

³²⁸ Ibid, Article 10.7.

³²⁹ Ibid, , Article 10.3.

The provisions of the law, with regard to the KIA complaints procedures, are, therefore, very vague and open for interpretation. This will have to be settled in the KIA's new rules on complaints. At present, however, there is no information confirming whether the KIA has indeed developed such rules, as so far nothing in this respect has been officially published by the KIA.

10. Kosovo Police

There are two classes of actions by the Kosovo Police, which might be subject of a complaint, i.e. police actions that adversely affect third persons outside the Kosovo Police and police actions that affect Kosovo Police officers, with respect to their legal status and employment rights. Regarding police actions against third persons, the Kosovo Police Inspectorate is responsible for conducting investigations of alleged disciplinary offences committed by the General Director, the Deputy General Director, and any Assistant General Director, as well as serious disciplinary offences allegedly committed by any police officer.³³⁰ The Police Inspectorate submits its findings to the Disciplinary Commission, which determines, on the basis of these findings, whether indeed a disciplinary offence was committed.³³¹ This Commission submits its conclusion to the Minister of Internal Affairs, who then orders disciplinary measures against the General Director, the Deputy General Director and any Assistant General Director of the Police³³², Disciplinary measures against police officers who have committed a serious disciplinary offense are imposed by the General Director of the Police³³³. Disciplinary decisions of the Minister may be appealed to the court only, while disciplinary decisions of the Director General may be appealed to the Minister.³³⁴

The Internal Affairs Unit of the Kosovo Police investigates minor disciplinary offenses committed by police officers and reports its findings to the Internal Police Disciplinary Commission.³³⁵ A disciplinary decision is then taken by the Disciplinary Commission, which may be appealed to the police Appeals and Rewards Board.³³⁶ Complaints of police officers regarding their status and employment rights are handled by the Police Appeals Board.³³⁷ Both types of police actions may also be reviewed and investigated in parallel by the Ombudsperson, provided a compliant has been filed by an individual

³³⁰ Law on Police, Articles 44.1 and 45.1.

³³¹ Ibid, , Articles 44.2 and 45.2.

³³² Article 44.3

³³³ Article 45.3

³³⁴ Articles 44.3 and 45.4

³³⁵ Article 45.5

³³⁶ Article 45.6

³³⁷ Article 66.1

with the Ombudsperson, as they constitute potential violations of human rights or abuses of authority.³³⁸

11. Kosovo Security Force

Under present legislation, the tasks of the Kosovo Security Force (KSF) are (i) to organize crisis response operations, (ii) to assist civil authorities in responding to natural and other disasters and emergencies, (iii) to dispose of explosive ordnance and, (iv) to assist civil authorities through civil protection operations.³³⁹ While exercising these tasks, actions taken by the KSF may also constitute human rights violations or result in abuse of authority, e.g. by unlawfully taking or damaging private property or disproportionately restricting the freedom of movement of persons during crisis response or civil protection operations. Thus, actions taken by the KSF may also be classified as actions affecting third parties, as well as actions affecting the status and employment rights of KSF staff. Actions taken by the KSF, which affect third parties, may result in disciplinary proceedings against individual KSF members.³⁴⁰ Such procedures may be initiated through a complaint by KSF members and/or any involved citizens in accordance with the Disciplinary Code of the Kosovo Security Force.³⁴¹ Complaints of individual KSF members, with regard to decisions affecting their status and employment rights, are dealt with separately in accordance with Regulation No. 09/2008 on Redress of Complaints for the Kosovo Security Force.³⁴²

12. Kosovo Security Council

In principle, the Kosovo Security Council has no executive powers, as it is mainly a forum for reviewing and developing security sector related policies and strategies.³⁴³ Exceptionally, however, when the President of Kosovo declares a State of Emergency, the Kosovo Security Council is vested with executive authority.³⁴⁴ In this capacity, the Kosovo Security Council is authorized to take all actions necessary to

³³⁸ UNMIK Regulation No. 2006/6, Section 3

³³⁹ Law on the Kosovo Security Force, Article 10.2

³⁴⁰ Ibid, Article 14.1

³⁴¹ Kosovo Security Force Disciplinary Code No. 04/2008, Article 5.

³⁴² Ibid, Article 15.2.

³⁴³ Ibid, Article 2.

³⁴⁴ Ibid, Article 13.1.

deal with the emergency.³⁴⁵ It is evident, that in exercising such executive authority, the Kosovo Security Council might also possibly violate human rights or abuse its authority. The Law establishing the Kosovo Security Council provides no legal remedies against such actions by the Kosovo Security Council. Nevertheless, complaints about such actions fall under the jurisdiction of the Ombudsperson.³⁴⁶

Practice

In its Annual Report 2007-2008, the Ombudsperson has reported 35 cases of complaints filed against the Kosovo Police,³⁴⁷ while between 2008 and 2010 a further 8 complaints have been filed.³⁴⁸ Only one complaint has so far been filed against the Kosovo Security Force³⁴⁹, while so far there are no complaints against the Kosovo Intelligence Agency, which has recently been established and whose operational capacities are still very limited. The complaints filed against the Kosovo Police primarily concerned alleged excessive use of force by police officers³⁵⁰, abuse and maltreatment by police officers³⁵¹ and also a case of domestic violence allegedly committed by a police officer³⁵². There were also complaints filed by persons, who had applied for a position with the Kosovo Police and were rejected.³⁵³ Complaints were filed by members of the Albanian and other communities.³⁵⁴

The general perception of the Ombudsperson is that the investigations conducted by the Police Inspectorate are not that clear, and some complaints were dismissed because of lack of evidence. The Ombudsperson also questions the impartiality of the investigations, as they were conducted by an institution, which is under the authority of the Ministry of Internal Affairs, which has also authority over the Kosovo Police. There was also no evidence that the interventions and recommendations made by the Ombudsperson have been complied with.

³⁴⁵ Ibid, Article 13.2.

³⁴⁶ UNMIK Regulation No. 2006/6, Section 3.1

³⁴⁷ 8th Annual Report of the Ombudsperson dated 21 July 2008, p. 109.

³⁴⁸ Interview with Mr. Veton Vula, Director of Investigations, Ombudsperson Institution, dated 17 May 2010.

³⁴⁹ Interview with Mr. Veton Vula

³⁵⁰ 8th Annual Report of the Ombudsperson, p. 120

³⁵¹ Ibid; p. 67

³⁵² Ibid, p. 82

³⁵³ Interview with Mr. Veton Vula

³⁵⁴ Interview with Mr. Veton Vula and with Ms. Aleksandra Dimitrijevic, Office of the Ombudsperson in Gracanica, dated 18.05.2010

It is interesting to note that once a complaint against the Kosovo Police is filed with the Ombudsperson, the complaint is referred by the Ombudsperson to the Kosovo Police Inspectorate for further investigation.³⁵⁵ The Ombudsperson only initiates his own investigations if the Police Inspectorate takes no action although there are no clear criteria which define when such a situation exists. An interpretation of the legislation shows, that such practice is not necessarily required by law, since the Ombudsperson can still initiate investigations on its own at the same time as referring the complaint to the Police Inspectorate.

The most important defect of the current Ombudsperson mechanism seems to be the lack of willingness on part of the government institutions to follow up on the reports and recommendations of the Ombudsperson. The general perception is that the reports submitted by the Ombudsperson to the Assembly of Kosovo are not being taken seriously and have not resulted in any specific action to address the issues raised in the reports.³⁵⁶ The newly established right of the Ombudsperson to file a referral to the Constitutional Court has not been tested out yet. Lack of adequate follow up by the judiciary against cases of human rights violations and abuses of authority, identified in reports of the Ombudsperson; seem to have contributed to a general feeling of disappointment with the justice system. Individuals might hesitate to refer complaints to the Ombudsperson, assuming that no action and consequences against the respective public authority and civil servant will follow anyway.³⁵⁷ Also, some civil society organisations are of the opinion, that the Ombudsperson is not active enough in promoting his services to the public and in taking specific action since there seems to be a lack of sufficient awareness among the general public, of the functions and jurisdiction of the Ombudsperson Institution.³⁵⁸ This lack of public awareness campaigns, with respect to the promotion of human rights and the insufficient cooperation between the Ombudsperson and other public institutions, are also an issue raised repeatedly by at least one member of the Assembly of Kosovo.³⁵⁹

Inadequate follow up on reports and recommendations of the Ombudsperson is not the only deficiency. There are complaints about the restriction of access to official documents by the Ombudsperson during

³⁵⁵ Ibid;

³⁵⁶ Interview with Mr. Veton Vula; Interview with Mr. Rifat Marmullaku, Expert on Security Policies, dated 30 May 2010, Interview with Mr. Driton Selmanaj, KDI Kosovo, dated 30 April 2010

³⁵⁷ Interview with Mr. Hilmi Jashari, Ombudsperson Institution, dated 24 February 2010

³⁵⁸ Interview with Ms. Bojana Guzdic, Communication for Social Development, Gracanica, dated 15 May 2010.

³⁵⁹ Interview with Mr. Ibrahim Makolli, Member of the Kosovo Assembly, dated 19 May 2010.

investigations although the law explicitly obliges public authorities to grant such access.³⁶⁰ Insufficient human resources, low salaries, lack of proper working conditions and a very limited budget are other factors which adversely affect the functioning of the Ombudsperson Institution.³⁶¹ Despite increasing activities, the budget of the Ombudsperson Institution has been reduced every year, at least according to representatives of the Ombudsperson Institution. But Members of the Kosovo Assembly maintain that no specific funding requests have been submitted by the Ombudsperson Institution as otherwise such requests would have been considered positively.³⁶² However, the current arrangements for budget drafting, where it is perceived that the Government actively intervenes in the determination of the budget, are considered a serious impediment to the independence of the Ombudsperson.³⁶³ Then again, existing legislation specifically provides that no budget organization, public authority, person or enterprise may use the budgeting and appropriations process for an independent agency in a manner that intends to exert political, personal or commercial influence over such agency.³⁶⁴ However, the new draft law provision for a submission of the budget proposal directly by the Ombudsperson to the Assembly of Kosovo is expected to strengthen the independence of the Ombudsperson Institution.

Irrespective of the guarantees of the Ombudsperson's independence as set out in the Constitution and existing legislation, the Ombudsperson is not free from political interference, as the significant delays in the appointment of the Ombudsperson have recently shown. Since the departure of the international Ombudsperson Mr. Marek Antoni Nowicki in December 2005, the position of the Ombudsperson has remained vacant and was provisionally filled by the Deputy Ombudsperson Mr. Hilmi Jashari.³⁶⁵ It was only in June 2009 that the Assembly of Kosovo appointed Mr. Sami Kurteshi as Ombudsperson, following several failed attempts in the Assembly to reach agreement on the candidate. Representatives of civil society interpret the stalemate in the Assembly, preventing the appointment of the Ombudsperson for three years as an indication of the politicization of the Ombudsperson Institution.³⁶⁶ Even members of the Assembly admit that the delays in appointing the Ombudsperson were the result of political conflicts between political groups within the Assembly.³⁶⁷ Perceptions of an increasing

³⁶⁰ Interview with Mr. Hilmi Jashari; Interview with Mr. Veton Vula

³⁶¹ Interview with Ms. Raba Gjoshi, Youth Initiative for Human Rights, dated 26 May 2010; Interview with Mr. Hilmi Jashari; Interview with Mr. Veton Vula.

³⁶² Interview with Mr. Ibrahim Makolli

³⁶³ Interview with Ms. Raba Gjoshi

³⁶⁴ Law on Public Financial Management and Accountability, Article 65.1

³⁶⁵ OSCE Kosovo Press Release dated 4 June 2009.

³⁶⁶ Interview with Ms. Raba Gjoshi; Interview with Mr. Driton Selmanaj

³⁶⁷ Interview with Mr. Ibrahim Makolli

politicization of the Ombudsperson Institution together with growing dissatisfaction with the low impact of the Ombudsperson's reports and recommendations, may in the long term diminish the authority of the Ombudsperson and eventually put into question the need for and further existence of such an institution, especially when the security institutions, which exercise 'hard' powers, can in effect not be constrained or corrected in their actions.

AUDITOR-GENERAL

Legislation on the Auditor-General

5. Constitution

The functions and responsibilities of the Auditor-General are regulated by the Constitution of the Republic of Kosovo and the Law on the Establishment of the Office of the Auditor-General of Kosovo and the Audit Office of Kosovo.³⁶⁸ The Constitution states, that the Auditor-General of Kosovo is the highest institution for economic and financial control.³⁶⁹ In this capacity, the Auditor-General has a constitutional obligation to audit:

- (i) the economic activity of public institutions and other state legal persons;
- (ii) the use and safeguarding of public funds by central and local authorities;
- (iii) the economic activity of public enterprises and other legal persons in which the State has shares or loans, credits and liabilities guaranteed by the State.³⁷⁰

The Auditor-General is elected and dismissed by the Assembly of Kosovo, to which he/she also reports.³⁷¹ However, the Constitution states, as a transitional arrangement, that until the end of the international supervision of the implementation of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement of 26 March 2007 the Auditor-General had to be an international appointed by the International Civilian Representative.³⁷² Thus, the Constitution incorporates a requirement set out directly in the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement of 26 March 2007, which has precedence over the provisions of the Constitution.³⁷³

³⁶⁸ Law No. 03/L-075 on the Establishment of the Office of the Auditor-General of Kosovo and the Audit Office of Kosovo.

³⁶⁹ Constitution of Kosovo, Article 136.1

³⁷⁰ Ibid, , Article 137.

³⁷¹ Ibid, , Articles 136.3 and 138.

³⁷² Ibid, , Article 157.

³⁷³ Ibid, , Article 143.

6. Law

The Law on the Establishment of the Office of the Auditor-General of Kosovo and the Audit Office of Kosovo clarifies the meaning of “independence” by specifying that the Auditor-General must carry out its functions independently and not subject to the direction or control by any other person or institution.³⁷⁴ The Auditor-General is in particular not subject to any directive on whether to conduct a particular audit, how to conduct an audit and what priority to give to any audits.³⁷⁵

The law reiterates the terms of the Constitution, that until the end of the international supervision in Kosovo, the Auditor-General is appointed by the International Civilian Representative (ICR). However, the law sets out, as does also the Constitution, that the Auditor-General is dismissed by the Assembly of Kosovo provided certain conditions are fulfilled.³⁷⁶ While it is clear that the Auditor-General is appointed by the ICR, it is not clear if the Assembly of Kosovo remains in charge of dismissing the Auditor-General or whether the authority to dismiss the Auditor-General is also vested in the ICR. The Settlement Proposal, the Constitution and the law are all silent on the question of who is the dismissing authority, as they only provide for the ICR to be the appointing authority. It could, on the one hand, be argued that it is a principle of law that the appointing authority should necessarily also be the dismissing one and that therefore the ICR is responsible for dismissing the Auditor-General during the transitional period. On the other hand, one could also argue that whatever power is not explicitly vested in the ICR remains within the authority provided for in the law, which would mean that the Assembly would have the power to dismiss the Auditor-General.

This question is not only of theoretical importance, as the arrangements on the dismissal of the Auditor-General have an impact on the degree of his independence. It makes a significant difference if the Auditor-General is dismissed on the basis of a judgment by a single person, such as the ICR, or on the basis of the decision of a two-thirds majority of all Members of the Assembly of Kosovo on a proposal

³⁷⁴ Law No. 03/L-075 on the Establishment of the Office of the Auditor-General of Kosovo and the Audit Office of Kosovo, Article 2.1. (Further references to Articles are references to the Law No. 03/L-075 on the Establishment of the Office of the Auditor-General of Kosovo and the Audit Office of Kosovo unless otherwise determined).

³⁷⁵ Ibid, Article 2.2.

³⁷⁶ Ibid, Article 2.10.

by the President of Kosovo or one-third of all Members of the Assembly of Kosovo³⁷⁷. If the ICR is the dismissing authority, it is also not clear whether the ICR is bound by the reasons permitting dismissal as set out in the law or whether the ICR has full discretion in determining when and for what reasons he/she may dismiss the Auditor-General.

Last but not least, it is not clear which are the judicial remedies the Auditor-General would have available to appeal against alleged unlawful dismissal if the dismissing authority is the ICR or the Assembly of Kosovo. These uncertainties may severely compromise the independence of the Auditor-General especially in relation to possible undue influence by the ICR during the transition period.

The Auditor-General conducts two types of audits, i.e. regularity audits and performance audits. Regularity audits address financial accountability and involve the examination and evaluation of financial statements, financial records and other opinions on whether the financial statements give a true and fair view of the accounts and financial affairs for the audit period, whether the financial records, systems and transactions and administrative decisions are in compliance with the law, and whether internal control and internal audit functions are carried out appropriately.³⁷⁸ Performance audits, on the other hand, mean an audit of the economical manner, efficiency and effectiveness of the use and management of resources allocated to an institution for the exercise of its responsibilities.³⁷⁹

The law requires the Auditor-General to conduct an annual regularity audit of the Kosovo Consolidated Budget and all budget organizations, including the Assembly of Kosovo, the Office of the President of Kosovo, each Ministry and executive agency, municipalities, independent bodies and all other entities which are more than 50% publicly owned or which receive funding from or provide dividends to the Kosovo Consolidated Budget.³⁸⁰ As for performance audits, it is in the discretion of the Auditor-General to decide when and where to conduct such an audit.³⁸¹ Apart from this, the Auditor-General may agree with an institution or entity to conduct additional regularity or performance audits apart from those set out in the law³⁸², or conduct such audit upon written request by the Assembly or the Government of

³⁷⁷ Constitution of Kosovo, Article 136.4

³⁷⁸ *Ibid*, Article 1.

³⁷⁹ *Ibid*,

³⁸⁰ *Ibid*, Article 3.2

³⁸¹ *Ibid*, Article 3.4

³⁸² *Ibid*, Article 3.6

Kosovo³⁸³. The Auditor-General may also conduct an audit of funds donated by a donor state or organization to a Kosovo institution if such funds have been included in the Kosovo Consolidated Budget.³⁸⁴ The Auditor-General is also obliged to carry out an audit if the Minister of Finance and Economy has determined that a budget organization has failed to comply with the requirements and procedures set out in the Law on Public Financial Management and Accountability.³⁸⁵

The audit reports prepared by the Auditor-General are submitted to the Assembly of Kosovo and the respective institution or entity and they are also made public. The audited institution or entity has 30 days following the publication of the report to submit an opinion report to the Auditor-General that indicates how the institution or entity intends to implement the recommendations made in the audit report.³⁸⁶ However, the law provides no sanctions in the event that an institution fails to comply with this requirement, i.e. when it does not submit a report on how it intends to comply with the recommendations made by the Auditor-General, or when it takes no corrective action at all.

The powers of the Auditor-General, contrary to those of the Ombudsperson, include sanctions and thus guarantee a higher degree of compliance. The Auditor-General is entitled to order a person to provide information, to appear before him, give evidence and produce documents³⁸⁷, to enter premises used by an institution, to access any property or documents and to examine, make copies of or take extracts from data³⁸⁸. Failure to comply with the Auditor-General's directions or hindering the Auditor-General in the exercise of his/her powers is sanctioned with punishment by fine or imprisonment of up to three years.³⁸⁹

The Auditor-General is obliged to protect sensitive information, since he/she must not publish or otherwise disclose in public any information classified by law as confidential information.³⁹⁰ In such event, the Auditor-General submits to the Presidency of the Assembly of Kosovo, if it requires so in

³⁸³ Ibid, Article 3.7

³⁸⁴ Ibid, Article 3.1.

³⁸⁵ Law on Public Financial Management and Accountability, Article 75

³⁸⁶ Ibid, Article 3.3.

³⁸⁷ Ibid, Article 4.1.

³⁸⁸ Ibid, Article 4.4.

³⁸⁹ Ibid, Articles 4.3 and 4.5.

³⁹⁰ Ibid, Article 4.9.

writing, a confidential report identifying the classified information and providing a justification why such information was omitted from the published report.³⁹¹

Relevant Security Sector Legislation

7. Kosovo Intelligence Agency

The Kosovo Intelligence Agency (KIA) is established as an agency funded by the Kosovo Consolidated Budget and operates under the authority of the Prime Minister and the President of Kosovo.³⁹² It is subject to audits of the Auditor-General. The KIA Director is responsible for the lawful expenditure of funds granted to KIA.³⁹³ Only in exceptional circumstances is he authorized to spend funds outside of the provisions of the law related to the expenditure of government funds.³⁹⁴ Such exceptional circumstances are not clearly defined and the term itself is so vague that it potentially allows for abuse of such authority. The only control mechanism is the Prime Minister to whom the KIA Director has to submit an oral report immediately and a written report within 48 hours following the expenditure justifying the reasons for it.³⁹⁵

The KIA Inspector-General is responsible for providing an internal control function within KIA, including the review of activities of KIA and financial audits of its activities.³⁹⁶ While the audit reports of the Inspector-General have to be submitted to both the Prime Minister and the KIA Director, the Inspector-General may recommend corrective actions only to the KIA Director and then monitor the progress made by the KIA Director on these proposed corrective actions.³⁹⁷

However, the KIA Director may prohibit the Inspector-General from initiating, carrying out or completing an inspection or audit if the KIA Director determines that this would be necessary to protect vital security interests of Kosovo.³⁹⁸ This again might be again interpreted as a broad and vague provision, granting the KIA Director enormous discretion. In an institution, whose primary

³⁹¹ Ibid, Article 4.10.

³⁹² Law on the Kosovo Intelligence Agency, Articles 1.6 and 5.

³⁹³ Ibid, , Article 41.1.

³⁹⁴ Article 42.1

³⁹⁵ Article 42.2

³⁹⁶ Article 10.4

³⁹⁷ Article 10.3

³⁹⁸ Article 10.6

responsibility is to gather information concerning threats to the security of Kosovo, almost every action qualifies as being necessary to protect vital security interests of Kosovo and to thus give the KIA Director a justification to prevent the Inspector-General from conducting investigations and audits. Then again, the Inspector-General has to report to the parliamentary oversight body, which is also responsible for overseeing the legality of the work of KIA and for reviewing reports from the KIA Director regarding the operations and expenditures of KIA.³⁹⁹ If the KIA Director does not comply with the recommendations of the Inspector-General for taking corrective actions with regard to unlawful activities, the parliamentary oversight body has the possibility of requesting the Prime Minister to take any necessary action including an examination of liability.⁴⁰⁰ It will then depend on the Prime Minister if and to what extent he/she will back the KIA Director but as a matter-of-fact, neither the Inspector-General nor the parliamentary oversight body have the instruments to enforce compliance with the law by the KIA Director.

The internal control and audit functions vested in the Inspector-General are complementary to the external auditing conducted by the Auditor-General. While the Auditor-General is obliged to protect sensitive information by not publishing or otherwise disclosing in a public report any information, which is classified by law as confidential, the new draft Law on Classification of Information and Security Clearances may pose new challenges to the Auditor-General in exercising its audit functions with respect to KIA. According to this draft Law, which also applies to independent institutions such as the Auditor-General, public officials may access information classified as “TOP SECRET”, “SECRET” and “CONFIDENTIAL” only if they have a valid security certificate and a need-to-know for carrying out their official mission or duty.⁴⁰¹

While the KIA Director has the authority to classify information as “TOP SECRET”⁴⁰², it is also KIA which is the vetting authority responsible for conducting security clearance procedures for all public authorities of the Republic of Kosovo, including the Auditor-General⁴⁰³. As a safeguard mechanism, the law requires a special vetting department to be established within KIA, which must be politically neutral, professional and unbiased in its judgment and can not be subject to instructions from any

³⁹⁹ Ibid, , Article 36.6.

⁴⁰⁰ Ibid, Article 37.3.

⁴⁰¹ Law on Classification of Information and Security Clearances, Article 22

⁴⁰² Ibid, Article 7.2.

⁴⁰³ , Article 24.1

person, when conducting a security clearance procedure.⁴⁰⁴ However, irrespective of this safeguard mechanism, about which it is uncertain whether it will function in practice as foreseen by the law, KIA might have in principle the possibility to influence the selection of the officers within the Auditor-General institution who will then have a security clearance to access classified KIA information for the purpose of conducting audits. It will be almost impossible to challenge the denial of a security certificate, as the decision-making process leading to a security clearance involves many discretionary judgments and processing of security sensitive information so that the vetting authority may almost always find some justification to deny a security clearance. This may severely compromise the capability of the Auditor-General to access classified information, which may be relevant for auditing purposes.

It follows from the above, that both the internal control function exercised by the Inspector-General as the external audit function of the Auditor-General are limited in reach and impact with regard to KIA, which renders KIA probably the institution with the weakest financial and performance control mechanisms in place.

Kosovo Security Force

The Minister of the Kosovo Security Force (KSF) is responsible for the general control and administration of the KSF.⁴⁰⁵ The Minister is personally responsible for approving all projects with a value less than € 1 million whereas the Parliamentary Committee on KSF has responsibility to review the projects that exceed € 1 million although this did not take place yet.⁴⁰⁶ The Minister may authorize the Permanent Secretary to approve projects valued at less than € 500,000 and the head of the Procurement Department to approve projects with a value of less than € 200,000.⁴⁰⁷ In addition to this, the KSF Ministry manages the infrastructure and equipment owned by the State and allocated to the KSF Ministry and the KSF.⁴⁰⁸ The Ministry of the KSF is subject to the audits of the Auditor-General. The same must apply to the KSF itself. Although the law nowhere explicitly provides that the KSF is a budget organization, the Assembly of Kosovo adopts a budget for the KSF, separate from the budget of

⁴⁰⁴ Article 24.2

⁴⁰⁵ Law on the Kosovo Security Force, Article 8

⁴⁰⁶ KCSS participation in the Parliamentary Committee on KSF, dated 14.07.2010

⁴⁰⁷ Ibid, Article 3.9.

the Ministry of Kosovo Security Force.⁴⁰⁹ This implies that KSF is a budget organization on its own and thus falls under the audit jurisdiction of the Auditor-General.

8. Kosovo Police

The Kosovo Police is established as a legal body, which operates as a public service within the Ministry of Internal Affairs.⁴¹⁰ The Kosovo Police has its own budget separate from that of the Ministry of Internal Affairs and is responsible for its implementation and management.⁴¹¹ It is then a budget organization, subject to auditing by the Auditor-General.

9. Kosovo Security Council

The legal status of the Kosovo Security Council has not been clearly defined by law. While it has in principle an advisory role to the Government on security matters, it may also exercise executive powers when a State of Emergency is declared by the President. The Prime Minister chairs the Security Council in normal situations, while during a State of Emergency the chairmanship is held by the President of Kosovo.⁴¹² Thus, the Security Council is more than just an advisory body. This is further supported by the fact that the Security Council has its own administrative structure, separate from the Office of the Prime Minister and the Office of the President. It has its own Secretariat and Situation Centre and can establish various committees.⁴¹³ While the law is silent on whether the Kosovo Security Council is a budget organization or not, the fact that it has its own powers and responsibilities under the law and a separate administrative structure leads to the conclusion that the Kosovo Security Council has to be treated as a budget organization, with a budget allocated directly separate from the Office of the Prime Minister. Since it is then a budget organization, the Kosovo Security Council must also be subject to auditing by the Auditor-General.

⁴⁰⁸ Ibid, Article 3.10.

⁴⁰⁹ Ibid, Article 4.1

⁴¹⁰ Law on Police, Article 4

⁴¹¹ Ibid, Article 67.

⁴¹² Law on the Establishment of the Kosovo Security Council, Articles 4 and 14.

⁴¹³ Ibid, Articles 16, 17 and 18.

Practice

With respect to the security sector, the Auditor-General has so far conducted only one audit on the KSF covering the period of 2009.⁴¹⁴ Recommendations have been submitted to the KSF Minister and their implementation is still pending.⁴¹⁵ Another report covering 2008 and January to June 2009 on the Office of the Kosovo Protection Corps Coordinator, who has been transferred to the KSF Ministry,⁴¹⁶ has also been submitted to the KSF Minister. However, the KSF Ministry has yet not responded to the findings of the Auditor-General⁴¹⁷, which include the following observations:

- a) no adequate management of assets;
- b) weak internal control;
- c) assigned tasks of key personnel are not respected;
- d) conflicts of interest have occurred;
- e) the recruitment process was not applied correctly;
- f) no financial statement was produced for the closing of the Office of the Kosovo Protection Corps Coordinator.⁴¹⁸

As regards the Kosovo Police, there are two audit reports issued for 2007 and 2008.⁴¹⁹ The Auditor-General is currently preparing for the first time a joint audit report for both the Kosovo Police and the Ministry of Internal Affairs, although both institutions are monitored separately.⁴²⁰ The audit report on the Kosovo Police for 2008⁴²¹ has identified the following findings:

- k) execution of payments without procured works having been completed;
- l) misuse of goods and supply at the warehouse for KP office supply;

⁴¹⁴ Interview with Ms. Vlora Mehmeti, Office of the Auditor-General, dated 24 February 2010. For more details about the report please see the OAG webpage

⁴¹⁵ Ibid,

⁴¹⁶ Report dated 28 July 2009 available at: <http://www.ks-gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/KPCC-2008-En.pdf>.

⁴¹⁷ Interview with Ms. Vlora Mehmeti

⁴¹⁸ Report dated 28 July 2009, p. 4.

⁴¹⁹ Interview with Ms. Vlora Mehmeti

⁴²⁰ Ibid,

⁴²¹ Report dated 24 July 2009 available at: <http://www.ks-gov.net/oag/Raportet%20Anglisht/Te%20tjera/SHPK%20-%202008%20eng.PDF>.

- m) salaries paid for suspended police officers has resulted in mismanagement of public funds;
- n) inadequate inventory of assets of the KP;
- o) weak internal control mechanisms.⁴²²

It is worth noting that said report also emphasized that the Kosovo Police has only partially implemented 5 out of 14 recommendations by the Auditor-General in his audit report for 2007⁴²³, most of them related to preparing credible financial statements, clear determination of salaries and other incomes and proper inspection of finalized works⁴²⁴.

As regards the Kosovo Intelligence Agency and the Kosovo Security Council, no auditing has been performed yet, most probably because they were fairly recently established and because the Auditor-General's focus seems to be on public enterprises and other core public authorities.⁴²⁵ The Auditor-General seems to be aware of the need to audit the Kosovo Intelligence Agency, to use a vetting process for every officer engaged in intelligence activities and for classification of audit reports on the KIA.⁴²⁶ However, it is not clear who will have the classification authority for the audit reports (is it the KIA itself, is it the Auditor-General, who gets no classification authority in the Law on Classification of Information and Security Clearances or is it the Assembly of Kosovo to whom the Auditor-General reports) and what impact it will have on the quality of the auditing if the KIA itself conducts the security clearance process of the officers who will be responsible for auditing the KIA.

The above reports on the low level of compliance by public institutions with the recommendations made by the Auditor-General in his audit reports are also confirmed by observations by representatives of civil society organizations. A very important criticism is the perceived lack of follow-up by the Assembly of Kosovo of these audit reports. It is estimated that only 3% to 5% of the audit reports submitted by the Auditor-General to the Assembly of Kosovo have been discussed in the Assembly.⁴²⁷

⁴²² Report dated 24 July 2009, p. 4.

⁴²³ Ibid, p.5

⁴²⁴ Ibid, pp. 5-6.

⁴²⁵ Interview with Mr. Lars Large Olofsson, Auditor-General, dated 24 February 2010.

⁴²⁶ Ibid,

⁴²⁷ Interview with Mr. Artan Venhari, KIPRED, dated 20 May 2010.

The Auditor-General has previously reported to the Assembly Committee on Budget and Finance whose responsibility it is to exercise financial oversight over the Kosovo Consolidated Budget.⁴²⁸

Moreover, a Supervisory Committee for Public Finances has been recently established in the Assembly whose task it is to oversee the “value for money” obtained during the expenditure of public money, especially regarding the efficiency of public procurement activities.⁴²⁹ In fact, this comes very close to the performance audits, which the Auditor-General is authorized to conduct. It is, therefore, not clear if and to what extent the newly established Supervisory Committee for Public Finances will conduct its own “performance audits”, or whether it will rely on performance audits undertaken by the Auditor-General. It is also not that clear whether the newly established Supervisory Committee is already functional although it has a legal basis and its members have been appointed.⁴³⁰ However, the committee-landscape in the Assembly is still not consolidated, as there are indications that the number of committees might be reduced with the possibility of this new Supervisory Committee becoming a sub-committee of the Committee for Budget and Finance. Such uncertainty in the Assembly may further adversely affect the capabilities of the Assembly to discuss and follow-up on reports submitted by the Auditor-General, already at a very low level.

On the one hand, the quality of the audit reports seems to have improved and satisfaction with the performance of the Auditor-General has increased over time allegedly as a result of some investments in human resources within the Auditor-General Office.⁴³¹ On the other hand, a number of qualified and trained staff members of the Auditor-General Office have left the office immediately after completing their professional training and have established their own auditing companies.⁴³² Such brain drain seems to be the result of insufficient financial incentives and lack of Government support to independent institutions in general.⁴³³ Even the Auditor-General admits that the Audit Office of Kosovo, which has recently expanded its staff from 92 to 116 employees, is a relatively new institution whose capacities are, however, gradually improving.⁴³⁴ Lack of sufficient experience and adequate resources

⁴²⁸ See <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,110,76>.

⁴²⁹ Interview with Mr. Armend Zemaj, Assembly of Kosovo, dated 19 May 2010.

⁴³⁰ Interview with Mr. Shpend Ahmeti, GAP, dated 19 May 2010.

⁴³¹ Interview with Mr. Armend Zemaj

⁴³² Interview with Mr. Shpend Ahmeti

⁴³³ Interview with Mr. Driton Selmanaj, KDI, dated 30 April 2010.

⁴³⁴ Interview with Mr. Lars Large Olofsson.

have caused the Auditor-General to be unable to audit all public authorities under his auditing competence.

However, while it is commonly accepted that the audit reports were submitted in a good quality and a timely manner, their publication seems to have been delayed due to Government interference. Some members of parliament have expressed concerns that audit reports might have been “corrected” after Government intervention during the period between submission and publication of reports. There are also some reports in the media, that on some occasions the Auditor-General was put under pressure by the Government to soften his findings in audit reports by declaring publicly that the findings “were not that bad” to minimize their impact. There were some concerns raised that deputy Auditor-Generals may have been selected for appointment under political influence, which may have a negative impact on the operations of the Auditor-General. Additional Government interferences in the functioning of the Auditor-General are manifested by the fact that the Government did not release funds allocated to the Auditor-General until November 2009, which made it difficult for the Auditor-General to audit the annual budget of 2008-2009. The Auditor-General is also located in premises, which do not provide the necessary office space to host all his employees, which puts additional constraints on their functioning.⁴³⁵

These circumstances indicate that the Auditor-General will face significant challenges when auditing Kosovo’s security institutions, especially in the phases of their initial development when many public procurement activities will be required to make them operational. Lack of Government support and adequate follow-up in the Assembly of Kosovo may tempt the security institutions to ignore the audit reports prepared by the Auditor-General, unless there is a sanctions mechanism in place which will provide the necessary incentives for compliance.

ANTI-CORRUPTION AGENCY

Legislation

The Anti-Corruption Agency (henceforth the “Agency”) is established as an independent institution, responsible for implementing public policies on combating and preventing corruption in Kosovo.⁴³⁶ As an independent institution, it is protected by the Constitution, which guarantees that it can exercise its

⁴³⁵ Interview with Mr. Artan Venhari, KIPRED

⁴³⁶ Law on Anti-Corruption Agency, Article 3. The Law on Anti-Corruption Agency entered into force on 20 February 2010.

functions independently from any other body or authority in Kosovo.⁴³⁷ The Constitution also provides that such independent bodies have their own budget, which they administer independently in accordance with the law, and that every public authority in Kosovo is obliged to cooperate with it.⁴³⁸ However, in contrast to the Ombudsperson and the Auditor-General, who have their legal basis directly in the Constitution, the Agency is established merely by law. While it would require an amendment to the Constitution to abolish the Ombudsperson and the Auditor-General institution, the Agency may be abolished by a simple law adopted by the Assembly of Kosovo. The Agency's legal standing under the Constitution is thus significantly weaker than that of the Ombudsperson and the Auditor-General.

The Agency reports to the Assembly of Kosovo and to the Assembly Oversight Commission of the Agency, which the Assembly of Kosovo is required to establish.⁴³⁹ The Oversight Commission is responsible for overseeing the Agency's reports, assessing the performance of the Director and initiating procedures for the selection and dismissal of the Director, and to control and supervise the wealth statements of senior officials of the Agency and any conflicts of interests they may be involved in.⁴⁴⁰ The Oversight Commission has replaced the former Kosovo Anti-Corruption Agency Council, which had proven to be very inefficient and had a dysfunctional conflict-driven relationship with the Director.⁴⁴¹ The budget, which the Agency is authorized to manage independently, is approved by the Assembly of Kosovo upon proposal by the Agency.⁴⁴² The Agency is headed by a Director, who is appointed by the Assembly of Kosovo on the basis of an open competition procedure.⁴⁴³

In the exercise of its function to implement policies on combating and preventing corruption in Kosovo, the most important powers of the Agency include the authority to:

- initiate and undertake investigations;
- submit criminal investigation reports to the Public Prosecutor's Office;
- prepare an anti-corruption strategy and monitor its implementation;
- supervise possible cases of conflicts of interest of public officials;

⁴³⁷ Constitution of the Republic of Kosovo, Article 142.1

⁴³⁸ Constitution, Articles 142.2 and 142.3.

⁴³⁹ Law on Anti-Corruption Agency, Articles 5 and 13.

⁴⁴⁰ *Ibid*, Article 14.

⁴⁴¹ Kosovo Foundation for Open Society, Update on Kosovo Progress Report 2010, p. 11.

⁴⁴² Law on Anti-Corruption Agency, Article 4

⁴⁴³ *Ibid*, , Articles 7 and 8.

- control the accuracy of the declarations of assets by the senior public officials;
- control cases of acceptance of gifts by public officials during their public performance.⁴⁴⁴

The Agency initiates investigations on its own if it has reasonable suspicion of the possible occurrence of corruption, or on the basis of information received from natural and legal persons.⁴⁴⁵ During its investigations, the Agency has the power to search, collect, and analyze relevant public information and documentation, including from persons involved in the case. He can request the assistance of the Police to an investigation when he considers this to be necessary.⁴⁴⁶ If the Agency can establish ample evidence for the prosecution of a corruption case based on its investigations, it must submit its report on the case and all relevant information to the Public Prosecutor's Office, who is obliged to start judiciary proceedings for prosecution.⁴⁴⁷

Practice

The policy and legislative framework of the Agency is in place. In addition to the new Law on the Anti-Corruption Agency, it includes the Anti-Corruption Strategy and Action Plan 2009-2011, the Law on Prevention of Conflicts of Interest Cases while Exercising Public Functions and the Law on Declaration and Control of Assets and Gifts of Higher Officials, all adopted between 2009 and 2010. However, the entire policy process leading to the adoption of the policy and legislative framework was characterized by continuous delays and a persistent lack of political will to implement these Laws.⁴⁴⁸ Furthermore, the Agency's efforts to monitor, report on and revise the actions plan do not elicit interest and cooperation especially from the Kosovo Judicial Council, the private sector and civil society.⁴⁴⁹

In most of the cases when the Agency intervened to prevent a conflict of interest, the top management officials of the respective public authorities did not take any action to comply with the recommendations of the Agency.⁴⁵⁰ There is also the impression that the Government has attempted to sideline the Agency and relevant anti-corruption policies⁴⁵¹ by establishing a separate joint Government-

⁴⁴⁴ Ibid, , Article 5.

⁴⁴⁵ Ibid, Article 18.1.

⁴⁴⁶ Ibid, Articles 18.2 and 18.5.

⁴⁴⁷ Ibid, Article 18.6.

⁴⁴⁸ Kosovo Foundation for Open Society, p. 10.

⁴⁴⁹ Ibid,, p. 10.

⁴⁵⁰ Ibid, p.12.

⁴⁵¹ Interview with Mr. Rifat Marmullaku, Expert on Security Policies, dated 30.05.2010

EULEX Anti-Corruption Task Force, which is meant to operate within the Special Public Prosecutor's Office and whose task would be to prosecute cases of corruption and economic crimes committed by higher officials.⁴⁵² This task force⁴⁵³ is composed of Kosovo public prosecutors, international EULEX public prosecutors and Kosovo Police officers, but it has no representative of the Agency.⁴⁵⁴ It is also not clear what value such task force will add to what the Kosovo Police and the Special Public Prosecutor's Office are already doing. There is also the impression that the Government has intentionally delayed and not yet fully transferred all powers to the Agency.

The Assembly of Kosovo seems to be reluctant to exert political pressure on the Government to vest all required powers in the Agency.⁴⁵⁵ Also, the Assembly is itself partially responsible for the lack of progress in combating corruption because of the poor quality of the laws it adopts which prevents law-enforcement institutions such as the Agency, to effectively exercise its powers.⁴⁵⁶ The Director of the Agency also confirms that the weak performance of the Assembly together with the lack of professional and expert support has a negative impact on the functioning of the Agency.⁴⁵⁷

The Agency does also not receive the necessary support from the Public Prosecutor's Office. While the number of cases investigated and reported by the Agency has increased, there was no proportional increase of initiation of criminal proceedings and indictments by the Public Prosecution.⁴⁵⁸ At least in relation to EULEX public prosecutors relations have improved as in 24 cases out of 35 which the Agency has reported to EULEX, their public prosecutors have initiated criminal proceedings.⁴⁵⁹ In the absence of own enforcement powers and due to the dependence on any follow-up by the Public Prosecution, the most promising strategy for the Agency to have a long-term impact on corruption seems to be that of raising awareness - especially among youth and civil society - of the need to combat corruption before it actually has materialized.⁴⁶⁰ This observation confirms the public perception of the Agency as an institution with a preventive and educative, rather than a repressive, function.⁴⁶¹

⁴⁵² Ibid, p. 14

⁴⁵³ Established on a questionable legal basis

⁴⁵⁴ Ibid, , p. 12.

⁴⁵⁵ Ibid,

⁴⁵⁶ Ibid,

⁴⁵⁷ Interview with Mr. Hasan Preteni, Director of the Kosovo Anti-Corruption Agency, dated 1 March 2010.

⁴⁵⁸ Kosovo Foundation for Open Society, p. 14.

⁴⁵⁹ Ibid,

⁴⁶⁰ Interview with Mr. Hasan Preteni.

⁴⁶¹ Kosovo Foundation for Open Society, p. 11.

CONCLUSIONS

The legal, policy and institutional framework governing both the security sector and the independent institutions (Auditor-General, Ombudsperson and Anti-Corruption Agency) is largely in place and in accordance with recognized democratic international standards. However, the proper implementation of the respective laws and policies suffers from continuous attempts to exert political influence over the independent institutions. This is the most pressing problem, as it adversely affects their effective oversight over the security institutions.

With regard to the Ombudsperson Institution, the inadequate implementation of the existing legal framework also is an issue of serious concern. The Ombudsperson has merely “soft powers”, primarily in the form of recommendations, which in most of the cases have not complied with the public authorities to which they were addressed. Especially when it comes to complaints filed against the Kosovo Police, the impartiality and independence of the Kosovo Police Inspectorate seems to be questionable, since some of the referrals made by the Ombudsperson to the Kosovo Police Inspectorate have not resulted in disciplinary or criminal proceedings against police officers. Lack of follow up and compliance on the part of the Government, with recommendations made by the Ombudsperson, create the impression that the Government is not willing to provide the necessary support to the Ombudsperson. This is also expressed in the fact that the Ombudsperson Institution is not provided with the necessary financial and human resources to effectively exercise its functions.

The possibility to exclude the Ombudsperson from obtaining allegedly classified information is another very serious obstacle to the functioning of the Ombudsperson Institution. There are also indications of attempts to exercise political influence over the Ombudsperson Institution as the significant delay in the appointment of the Ombudsperson has shown. Last but not least, the Ombudsperson’s lack of jurisdiction over international institutions exercising public authority in Kosovo, such as KFOR, International Civilian Office and EULEX, significantly limits his scope of operations and could leave many possible human rights violations committed by officials from international institutions unnoticed by the Ombudsperson.

The independence of the Auditor-General seems to be at risk because the current Auditor-General is appointed by the International Civilian Representative (ICR) and because there seem to be no legal remedies for the Auditor-General to appeal in the event that he/she is dismissed by the ICR. Similar to the Ombudsperson, there is in general an inadequate follow-up on the recommendations and reports by the Auditor-General, probably also because there are no sanctions provided if a public authority does not comply with his recommendations. There is also very little discussion of the findings of the Auditor-General in the Assembly of Kosovo, which indicates the low level of importance the Assembly attaches to the reports of the Auditor-General. The relationship between the Auditor-General and the newly established Supervisory Committee on Public Finances has still to be worked out, while it is not clear if the current committee structure will continue to exist in the Assembly. The Auditor-General is also exposed to insufficient allocation of resources and lack of Government support.

As in the case of the Ombudsperson, the operations of the Auditor-General in relation to the security institutions may be compromised by legal requirements of classification of information and the possibility (especially by the Kosovo Intelligence Agency) to influence the outcome of security clearance procedures for officers of the Auditor Office. Other forms of possible Government interventions in the operations of the Auditor-General, such as delayed publications of reports, “corrections” of reports and pressure on his officers (even on his deputy Auditor-Generals) diminish the credibility of the Auditor-General and may result in further disregard of its findings and recommendations especially by the security sector.

The policy and legal framework governing the Anti-Corruption Agency is in place but its implementation suffers from insufficient Government support. As in the cases of the Ombudsperson and the Auditor-General, there is little follow up on the Agency’s reports. The weakest point, however, is the unwillingness of the Public Prosecution to initiate criminal proceedings of cases investigated by the Agency and submitted to them. Since the Agency has no power to initiate criminal proceedings on its own, reliance on an unwilling Public Prosecution is the main element that renders the Agency ineffective.

The general conclusion is that the independent bodies are still weak and lack the necessary government support to effectively execute their functions. Without a change of attitude by the Government to refrain

from interference with the functioning of the independent institutions and without a more active role of the Assembly and civil society in overseeing their independent functioning, it will be difficult for them to exercise their checks and balances function in an effective manner.

RECOMMENDATIONS

The following recommendations are based on the above assessment and the conclusions with respect to the Auditor-General, the Ombudsperson and the Anti-Corruption Agency. Their aim is to identify the key areas where improvement is needed to increase the capability of the independent institutions to exercise their checks and balances functions with regard to the security institutions to ensure that they remain within their constitutional framework.

XIII. Assembly of Kosovo

9. Significantly increase level of discussion and follow up on reports and recommendations made by independent institutions;
10. Clearly delineate responsibilities between Assembly Committees to oversee independent institutions and the implementation of their recommendations;
11. Increase pressure on Government to refrain from political interference with independent institutions, e.g. regular discussions in committee and plenary sessions on functioning of independent institutions and critical scrutiny of Government Ministers on their undue interventions;
12. Increase quality of laws to ensure that legislation is clear and coherent reducing the possibility of loopholes and abuses;

XIV. Auditor-General

1. Establish legal safeguard mechanisms, which ensure that the Auditor-General is not subject to political influence by the International Civilian Representative;
2. Establish a sanctions mechanisms if a public authority does not comply with recommendations by the Auditor-General, e.g. in the form of a new criminal offence to be included in the Provisional Criminal Code of Kosovo, a reduction of budget allocations to

the respective public authority, a clear allocation of responsibility to senior officers of a public authority to ensure follow up on recommendations and mandatory disciplinary sanctioning of such senior officers in the event of inadequate or absent follow up;

XV. Government

1. Refrain from exercising political influence over independent bodies and intervening in the content of reports and findings made by independent institutions;
2. Provide adequate financial and human resources to independent institutions;
3. Establish competitive salary scales capable of attracting and maintaining qualified and professional staff in independent institutions;

XVI. Kosovo Intelligence Agency

1. Ensure that the Kosovo Intelligence Agency (KIA) immediately adopts and publishes rules and procedures in cooperation with the Ombudsperson with regard to complaints against KIA as required by law;
2. Establish legal safeguard mechanisms, which ensure that KIA cannot influence the security clearance procedure and thus adversely influence the selection of officers of the Auditor-General who have to audit KIA, and who will have access to classified information;

Kosovo Police

3. Review the functioning of the Kosovo Police Inspectorate within the Ministry of Internal Affairs to assess if the current setting is conducive to an independent functioning of the Kosovo Police Inspectorate;

XVII. Media and Civil Society

1. Raise awareness of the responsibilities and the functioning of independent institutions and publicly disclose unlawful government interference in the functioning of the independent institutions;

XVIII. Ombudsperson

10. Authorize the Ombudsperson to act as a subsidiary plaintiff in accordance with the Provisional Criminal Procedure Code of Kosovo to the effect that if the Public Prosecution does not proceed with a criminal charge, the Ombudsperson could do so in its own right;
11. Establish mechanisms, which enable the Ombudsperson to review human rights violations committed by officials of international organisations operating in Kosovo;
12. Establish a sanctions mechanism if a public authority does not comply with recommendations by the Ombudsperson, e.g. in form of a new criminal offence to be included in the Provisional Criminal Code of Kosovo, a reduction of budget allocations to the respective public authority, a clear allocation of responsibility to senior officers of a public authority to ensure follow up on recommendations and mandatory disciplinary sanctioning of such senior officers in the event of inadequate or absent follow up;
13. Increase public information activities to increase public awareness of the functions of the Ombudsperson Institution;

14. Anti-Corruption Agency

- i. Authorize the Anti-Corruption Agency to act as a subsidiary plaintiff in accordance with the Provisional Criminal Procedure Code of Kosovo. This would mean that in the event that the Public Prosecution does not proceed with a criminal charge, the Agency could do so in its own right;
- ii. Establish a sanctions mechanism in the event that a public authority does not comply with recommendations made by the Anti-Corruption Agency, e.g. in form of a new criminal offence to be included in the Provisional Criminal Code of Kosovo, a reduction of budget allocations to the respective public authority, a

clear allocation of responsibility to senior officers of a public authority to ensure follow up on recommendations and mandatory disciplinary sanctioning of senior officers in the event of inadequate or absent follow up;

XIX. Public Prosecution

1. Increase efforts to investigate, prosecute, indict, reach verdicts and execute verdicts of cases reported by the Ombudsperson and the Anti-Corruption Agency;

XX. Courts

1. Increase capacities to handle complaints regarding denial of security clearances, unlawful classification decisions and denial of access to official documents;

BIBLIOGRAPHY

1. Legislation

Kosovo Assembly - *Constitution of the Republic of Kosovo* of 15 June 2008

Kosovo Assembly *Law on Classification of Information and Security Clearances*, July 2010

Kosovo Government- *Draft Law on Ombudsperson* of 16 February 2010

Kosovo Assembly - *Law on Anti-Corruption Agency* of 19 January 2010

Kosovo Assembly - *Law on the Establishment of the Kosovo Security Council* 15 June 2008

Kosovo Assembly - *Law on the Kosovo Intelligence Agency* of 15 June 2008

Kosovo Assembly - *Law on the Kosovo Security Force* of 15 June 2008

Kosovo Assembly - *Law on the Ministry for the Kosovo Security Force* of 15 June 2008

Kosovo Assembly - *Law on Police* of 15 June 2008

Kosovo Assembly - *Law on Public Financial Management and Accountability* of 15 June 2008

UNMIK Regulation No. 2000/38 of 30 June 2000 on the *Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*

UNMIK Regulation No. 2006/6 of 16 February 2006 on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, as amended by UNMIK Regulation No. 2007/15

2. Reports and other Publications

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Mission in Kosovo, *Independent Agencies and Institutions in Kosovo Democracy*, Prishtina, December 2007

Annual Report (8th) of the Ombudsperson, Prishtina, 21 July 2008

OSCE Press Release dated 4 June 2009

Report of the Auditor-General on the Office of the Kosovo Protection Corps Coordinator dated 28 July 2009

Report of the Auditor-General on the Kosovo Police dated 24 July 2009

Kosovo Foundation for Open Society, Update on Kosovo Progress Report 2010

3. Interviews

Aleksandra Dimitijevic, Office of the Ombudsperson in Gracanica, 18 May 2010

Armend Zemaj, Member of the Kosovo Assembly, 19 May 2010

Artan Venhari, KIPRED, 20 May 2010

Bojana Guzdic, Communication for Social Development, Gracanica, 15 May 2010

Driton Selmanaj, Kosovo Democratic Institute, 30 April 2010

Hasan Preteni, Director of the Kosovo Anti-Corruption Agency, 1 March 2010

HHilmi Jashari, Deputy Ombudsperson 24 February 2010.

Ibrahim Makolli, Member of the Assembly of Kosovo, 19 May 2010

Lars Large Olofsson, Auditor-General, 24 February 2010

Raba Gjoshi, Youth Initiative for Human Rights, 26 May 2010

Rifat Marmullaku, Expert on Security Policies, 30 May 2010

Shpend Ahmeti, GAP, 19 May 2010

Veton Vula, Director of Investigations, Ombudsperson Institution, 17 May 2010

Vlora Mehmeti, Office of the Auditor-General, 24 February 2010

