



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ

OMBUDSMANA

Ex Officio

Ž. br. 293/2023

u vezi sa uticajem korupcije na ljudska prava na Kosovu

Upućen:

G. Albin Kurti, vršilac dužnosti premijera Republike Kosova

G. Rustem Thaqi, predsedavajući Sudskog saveta Kosova

G. Yil Buleshkaj, direktor Agencija za sprečavanje korupcije

Kopija:

G. Arian Gashi, predsedavajući Tužilačkog saveta Kosova

G. Habit Hajredini, direktor, Kancelarija premijera, Kancelarija za dobro upravljanje

G. Arben Vitia, vršilac dužnosti ministra, Ministarstvo Zdravstva

Prishtina, 10 septembar 2026

*Ovaj dokument je pripremila Institucija Ombudsmana uz pomoć Instituta za razvojna istraživanja „Riinvest“, uz podršku nemačkog Saveznog ministarstva za **ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ)**, posredstvom **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu predstavljaju stavove autora /autora i ne odražavaju nužno stavove GIZ-a niti nemačke vlade.*

SVRHA IZVEŠTAJA

1. U skladu sa svojim ustavnim i zakonskim mandatom, Ombudsma/Zaštitnik građana razmatra radnje ili propuste javnih organa ukoliko oni mogu dovesti do povrede ljudskih prava. Ove radnje ili propusti javnih organa mogu se desiti zato što mogu biti motivisane korupcijom. Korupcija u tom smislu utiče na neosnovano i neobjektivno donošenje odluka, preusmerava javne resurse i omogućava proizvoljnost u funkcionisanju javnih organa, čime se narušava poverenje u institucije i slabi efikasnost pravnih i administrativnih garancija.
2. Iako je zemlja usvojila širok pravni okvir i uvela niz mehanizama za njeno sprečavanje i borbu protiv korupcije, ona je i dalje prisutna u mnogim sektorima i često je normalizovana u svakodnevnoj praksi. Antikorupcijskim politikama se često pristupa iz kriminalističke i administrativne perspektive, zasenujući njen uticaj na ljudska prava. Kao takva, korupcija ostaje jedan od ključnih strukturnih izazova na Kosovu, sa direktnim i indirektnim uticajem na funkcionisanje institucija, dobrobit građana i zaštitu osnovnih ljudskih prava.
3. Ovaj izveštaj ispituje uticaj korupcije na ostvarivanje ljudskih prava, zasnivajući se na empirijskim nalazima, uključujući i anketu sprovedenu među građanima. Fokus izveštaja je na analizi korupcije isključivo kroz prizmu ljudskih prava, uz procenu načina na koji koruptivne prakse i institucionalni propusti sprečavaju efikasno ostvarivanje prava zagarantovanih Ustavom. Ombudsman je takođe organizovao okrugli sto sa predstavnicima institucija i organizacija civilnog društva kako bi razgovarao o nalazima ankete .
4. Shodno tome analiza predstavljena u ovom izveštaju tretira korupciju ne kao izolovanu pojavu, već kao sistemski neuspeh u upravljanju sa neposrednim i merljivim posledicama po ljudska prava, što potvrđuju i iskustva koja su građani prijavili putem upitnika i drugih izvora podataka.
5. S obzirom na rasprostranjenost korupcije i njen uticaj na prava građana, ovaj izveštaj se završava preporukama usmerenim na sprečavanje i smanjenje korupcije, kako bi svaki građanin mogao podjednako da uživa u svojim pravima. Radi efikasnog suočavanja sa ovom pojavom, potrebna je institucionalna saradnja i izgradnja kapaciteta, kao i podsticanje građana da prijavljuju slučajeve u kojima su njihova prava povređena usled korupcije.

PRAVNI OSNOV I NADLEŽNOSTI OMBUDSMANA

6. U skladu sa članom 132 Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) : „ Ombudsman /Zaštitnik građana nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili propusta javnih organa .“ Ustav dalje u članu 135, stav 3 predviđa: „ Ombudsman ima pravo da daje preporuke i predlaže mere, ukoliko utvrdi povredu ljudskih prava i sloboda od strane organa javne uprave i drugih državnih tela .“
7. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16, Ombudsman, između ostalog, ima sledeća ovlašćenja i odgovornosti:
 - „ Da istražuje žalbe primljene od bilo kog fizičkog ili pravnog lica u vezi sa navodima o povredi ljudskih prava garantovanih Ustavom, zakonima i drugim pravnim aktima, i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, posebno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, uključujući radnje ili propuste koji predstavljaju zloupotrebu ovlašćenja (član 16, stav 1) ;“
 - da sprovodi istrage, bilo kao odgovor na podnetu žalbu ili po sopstvenoj inicijativi (ex officio), ukoliko na osnovu utvrđenih činjenica, dokaza ili drugih saznanja činjenica podnetih u žalbi ili iz saznanja stečenih na drugi način, postoji razlog za zaključak da su javni organi povredili ljudska prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima (Član 16, stav 4) ;

- Ombudsman može dati opšte preporuke o funkcionisanju pravosudnog sistema. Ombudsman neće intervenirati u slučajevima i drugim pravnim postupcima koji se vode pred sudovima, osim u slučajevima kada dođe do odugovlačenja u postupku. (Član 16, stav 8) ;
 - da skrene pažnju na slučajeve u kojima vlasti krše ljudska prava i da da preporuke za okončanje takvih slučajeva i, kada je potrebno, da iznese svoje mišljenje o stavovima i reakcijama nadležnih institucija u vezi sa takvim slučajevima (član 18, stav 1, podstav 1.2);
 - da objavljuje saopštenja, mišljenja, preporuke, predloge i izveštaje . (Član 18, stav 1, podstav 6).
8. Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman nastoji da ispuni ove obaveze utvrđene po gore navedenim ustavnim i zakonskim odredbama.

KORUPCIJA I LJUDSKA PRAVA

9. Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda je temelj na kome je izgrađen ustavni sistem Kosova. Zaštita ljudskih prava, koja se pominje u preambuli i u drugim delovima, definisana je kao ustavna vrednost za društvo. Ovaj dokument nudi veliki broj garantovanih prava, a istovremeno pruža međunarodne instrumente i zaštitne mehanizme. ¹Dakle, institucionalni život je u suštini prožet zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda.
10. Ljudska prava predstavljaju dimenziju ograničenje državne vlasti u odnosu na građanina. Klasično shvatanje je da samo činjenje ili nečinjenje države predstavlja kršenje ljudskih prava. Međutim, izvan ovoga, u dubljoj analizi, ispostavlja se da je korupcija značajan izvor kršenja ljudskih prava. Uprkos tome, borba protiv korupcije nije prepoznata kao posebno pravo i odgovornost, iako je njen negativan uticaj izražen u mnogim aspektima života građana, direktno utičući na njihova osnovna prava.
11. Ovaj pristup je takođe podržan dokumentima Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima. Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava ističe da korupcija ima razorno dejstvo na državne institucije i na sposobnost država da poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava, naročito prava osoba i grupa koje se nalaze u ranjivom i marginalizovanom položaju ². Korupcija i nezakoniti finansijski tokovi takođe preusmeravaju javne prihode i slabe budžete namenjene zdravstvu, stanovanju, obrazovanju i drugim osnovnim uslugama ³. U tom smislu, korupciju ne treba posmatrati samo kao povredu administrativnog ili krivičnog integriteta, već i kao strukturnu prepreku efikasnom ostvarivanju ljudskih prava.
12. Ombudsman naglašava da je dobro upravljanje važno i za minimiziranje mogućih povreda ljudskih prava. U svom izveštaju o Principima dobrog upravljanja, ⁴istakao je: *Proces koji omogućava korišćenje postojećih resursa u svrhu ostvarivanja prava građana, uz izbegavanje korupcije , ne može a da ne posluži kao osnova za stvaranje jedinstvene definicije „dobrog upravljanja“ . Koncept dobrog upravljanja je razjašnjen u rezoluciji 2000/64, prema kojoj se dobro upravljanje zasniva na sledećim principima:*

¹ Ustav Republike Kosovo, Preambula, član 7, poglavlje 2, 3 itd.

²Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Corruption and Human Rights*, koja naglašava da korupcija ima razarajući efekat na državne institucije i kapacitet država da poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava. Videti: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/corruption-and-human-rights>

³Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Corruption and Human Rights: A Practical Guide*, 2025, str. 6.

⁴Institucija ombudsmana, Principi dobre administracije, objavljeno 7. novembra 2018. (pogledajte: file:///C:/Users/acavdarbasha/Downloads/SHKIP_Parimet-PER-MIRADMINISTRIMIN-permblehdhje-nga-Avokati-i-Popullit-2.pdf)

- transparentnost
- odgovornost (responsibility)
- Polaganje računa (accountability)
- Participacija (učesće građana)
- odgovornost na potrebe i težnje građana (responsiveness)

Dobro upravljanje, dobra administracija i ljudska prava međusobno su povezani na taj način da uzajamno osnažuju jedna drugu. U dokumentu Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), razlika između „dobrog upravljanja“ i dobre administracije je razrađena, jer se često smatra da dobro upravljanje uključuje dobru administraciju. Princip dobre administracije zasniva se na jasno prepoznatljivim procesnim pravima, čije navodno kršenje može biti izneto pred sud. Stoga je dobra administracija široko prihvaćena kao samostalni pravni koncept, sadržan u međunarodnim dokumentima, i pravnim sistemima brojnih država. Ovu razliku po svojoj prirodi treba imati u vidu kako se dobro upravljanje ne bi poistovećivalo sa dobrom administracijom.

13. Zloupotreba ovlašćenja zaista jeste oblik lošeg upravljanja, naime prekršaji koje čine javni službenici u oblasti upravnog prava. Međutim, može se uvrstiti u oblast krivičnog prava zbog određenih faktora.⁵Iako dobra administracija sama po sebi nije predmet ovog izveštaja, ali je važno razumeti međusobnu povezanost zloupotrebe službenog položaja u bilo kom obliku kao radnju koja može uticati na ljudska prava.
14. Korupcija doprinosi i kršenju ljudskih prava i slabljenju demokratije. A to, sa druge strane, doprinosi daljem širenju korupcije, stvarajući začarani krug.⁶
15. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) predstavlja najvažniji globalni dokument protiv korupcije. Ova konvencija jasno navodi da korupcija, pored ostalog, dovodi do povreda ljudskih prava.⁷
16. Sa druge strane, Savet za ljudska prava Generalne skupštine Ujedinjenih nacija usvojio je Rezoluciju o negativnom uticaju korupcije na uživanje ljudskih prava. U ovoj rezoluciji se naglašava da se unapređenje i zaštita ljudskih prava međusobno dopunjuju sa sprečavanjem i borbom protiv korupcije. Prema ovoj rezoluciji, marginalizovane grupe su više izložene uticaju korupcije na ostvarivanje njihovih prava.⁸
17. Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal prepoznaje vezu između ljudskih prava i napora u borbi protiv korupcije. Ova kancelarija naglašava da je posvećena pružanju podrške državama u primeni UNCAC-a i rešavanju problema korupcije u širokom spektru sektora, kroz perspektivu ljudskih prava, uključujući obrazovanje, sport, zdravstvo, životnu sredinu, integritet pravosuđa itd.⁹

⁵Guslan, OF (2018). "Maladministration in Corruption Case: A Study of Limitation on the Criminal Action" *Indonesian Journal of Criminal Law Studies* 3(2): 147-156. DOI: 10.15294/ijcls.v3i2.13249

⁶„CPI 2021: Corruption, human rights and democracy". Transparency International. 25. januar 2022. (Vidi link: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy>).

⁷"UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION". Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal. Njujork, 2004. (Vidi link: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)

⁸General Assembly. Human Rights Council, The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, 6 July 2023, str. 1-2.

⁹"Human rights". Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal. (Vidi link: <https://www.unodc.org/corruption/en/learn/about-corruption/human-rights.html>)

18. Prilikom procene povreda ljudskih prava, javni organi moraju voditi računa da svojim postupanjem ili ne postupanjem ne naruše ta prava. Obaveza države da poštuje ljudska prava podrazumeva da se uzdrži od neopravdanog mešanja u njihovo ostvarivanje, dok obaveza ispunjavanja zahteva aktivno delovanje države radi ispunjavanja ljudskih prava, tako da država mora preduzeti aktivne mere da ih ostvari. Obaveza zaštite ljudskih prava predstavlja ključnu vezu između korupcije i ljudskih prava: država mora da spreči, istraži i kažnjava počinjena kršenja. Korupcija može onemogućiti ispunjenje ove obaveze ometanjem istraga, stvaranjem nekažnjivosti ili tolerisanjem struktura koje zloupotrebljavaju.¹⁰
19. Konceptualni pristup ljudskim pravima razlikuje se od tradicionalnog pristupa borbi protiv korupcije.¹¹ Korupcija se posmatra isključivo kroz ekonomsku i političku prizmu kao nezakonito sticanje imovine ili koristi. Međutim, korupciju je neophodno posmatrati i kroz njen uticaj na ljudska prava, posebno negativnog uticaja na jednakost građana i preduzeća, i ograničavanje njihovog ravnopravnog učešća u društvu.¹² Rešavanje problema korupcije iz ovog ugla doprinosi podizanju kolektivne svesti, povećanju društvene netolerancije prema ovoj pojavi, kao i zaštiti građana od njenih negativnih uticaja.
20. Korupcija predstavlja jednu od glavnih prepreka delotvornoj zaštiti ljudskih prava. Korupcija dovodi do diskriminatornog pristupa građana javnim uslugama, dajući prednost onima koji putem koruptivnih radnji mogu da utiču na javne organe.¹³ **Prema Savetu za ljudska prava, teško je pronaći neko ljudsko pravo koje ne može biti ugroženo korupcijom.**¹⁴ U nastavku navodimo neka od njih.
21. **Pravo na život, slobodu i bezbednost** ličnosti može biti neposredno ili posredno ugroženo korupcijom.¹⁵ Nečinjenje institucija bezbednosti i pravosuđa, izostanak istraga i tolerisanje institucionalnog nasilja usled korupcije ugrožavaju pravo na život, slobodu i bezbednost.
22. Korupcija može postati ozbiljna prepreka **ostvarivanju prava na imovinu**. **Kada** javni službenik u bilo kom obliku, usled primanja mita, uskrati nekom njegovo pravo svojine, on neposredno krši njegovo pravo na imovinu.¹⁶
23. Korupcija narušava i **izborna prava**. Na primer, kupovina glasova predstavlja povredu biračkog prava jer ograničava slobodan izbor građana i podrija integritet izbornog procesa. Još jedan primer, vezan za pravo da se bude izabran, jeste kada je kandidat proizvoljno sprečen da se kandiduje zbog mita koji je primio.¹⁷
24. Zbog svoje prirode i načina na koji se slučajevi pokreću, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava još uvek nije obradila nijedan slučaj u kojem je povreda ljudskih prava bila neposredno povezana sa korupcijom. Međutim, prema standardima koje je taj sud razvio kroz svoju sudsku

¹⁰Isto, strane 21-22.

¹¹Human Rights Council Advisory Committee, *Final report on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, A/HRC/28/73, 5 January 2015.

¹²"Corruption and Human Rights". Centar za građanska i politička prava. Strane 9 i 10. Septembar 2019 (videti link: https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Corruption_and_HR.pdf).

¹³"Knowledge tools for academics and professionals - Module 7 Corruption and Human Rights". Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal. Strana 11. (Vidi link: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_7_Corruption_and_Human_Rights.pdf).

¹⁴Isto, str. 9.

¹⁵"Corruption and Human Rights". Centar za građanska i politička prava. Strana 13. Septembar 2019 (videti link: https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Corruption_and_HR.pdf).

¹⁶„Human Rights and Countering Corruption". Geneva Academy. Faqe 9. (Vidi link: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Human%20Rights%20and%20Countering%20Corruption.pdf>).

¹⁷"Knowledge tools for academics and professionals - Module 7 Corruption and Human Rights". Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal. Strana 16. (Vidi link: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_7_Corruption_and_Human_Rights.pdf).

praksu, jasno je da ti standardi ne mogu biti funkcionalni u slučaju postojanja korupcije, čak ni kada postoji opravdana sumnja u njeno postojanje. Na primer, jedno od prava garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima jeste pravo na pravično suđenje, koje podrazumeva da „*Svako lice ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom...*“. Prema sudskoj praksi ESLJP, nezavisnost suda se ocenjuje, između ostalog, prema postojanju garancija protiv spoljnog uticaja i prema tome da li se telo pojavljuje ili u/stavlja utisak nezavisnosti.¹⁸ U tom smislu, korupcija direktno narušava kriterijume koji procenjuju nezavisnost suda, što direktno utiče na povredu jednog od osnovnih ljudskih prava, a to je pravo na pravično suđenje, kao procesnog prava koje štiti sva ostala ljudska prava.

25. Iz tog razloga, kao što je navedeno, izuzetno je teško pronaći bilo koje ljudsko pravo koje korupcija ne može ugroziti, bilo neposredno ili posredno.
26. Što se tiče zakonodavnog okvira na Kosovu, ljudska prava su, između ostalog, zaštićena krivičnopravnim normama. Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na krivična dela protiv ljudskih prava i sloboda.¹⁹ U tom istom poglavlju uspostavljena je i veza između korupcije i ljudskih prava, jer izvršenje ovih krivičnih dela zloupotrebom službene dužnosti predstavlja kvalifikovani oblik krivičnog dela.²⁰ U drugim slučajevima, ovaj zakonik ne uspostavlja izričitu vezu između korupcije i ljudskih prava, konstruišući bilo kakav kvalifikovani oblik krivičnog dela ako je šteta naneta ljudskim pravima. Međutim, kada se u okviru koruptivnih krivičnih dela pominje nastanak, „*štete*“, ta šteta obično uključuje i povredu ljudskih prava, u bilo kom obliku.

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SPREČAVANJE I BORBU PROTIV KORUPCIJE

Sprečavanje korupcije

27. Sprečavanje korupcije igra ključnu ulogu u borbi protiv korupcije. On pomaže u suočavanju sa korupcijom pre nego što izazove ozbiljne negativne posledice i doprinosi rešavanju njenih osnovnih uzroka. Strategije i efikasne preventivne mere jačaju integritet javnih institucija i javnih službenika, čime se promoviše poverenje javnosti u njihove postupke.²¹
28. Glavna institucija nadležna za sprovođenje politika prevencije korupcije je Agencija za sprečavanje korupcije (APK), koja sada posluje na osnovu novog Zakona br. 08/L-017 o APK, koji je stupio na snagu u avgustu 2022. godine. Ovaj zakon obuhvata niz pitanja vezanih za sprečavanje korupcije. U oblasti sprečavanja korupcije, tri (3) druga zakona su takođe od velikog značaja: Zakon br. 08/L-108 o deklarisanju, poreklu i kontroli imovine i poklona, Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije i Zakon br. 06/L-085 o zaštiti uzbunjivača. APK je odgovorna za nadzor sprovođenja sva tri (3) ova zakona.
29. Jedan od mehanizama za sprečavanje korupcije jeste upravljanje sukobom interesa. Prema Zakonu br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, „*Sukob interesa nastaje iz okolnosti u kojoj službenik ima privatni interes, koji utiče, može uticati ili izgleda da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegove službene dužnosti*“. ²²Ovaj zakon definiše radnje zabranjene za sve javne službenike, nespojivost javnih službenika, mehanizme za identifikovanje i upravljanje sukobom

¹⁸Presuda "CASE OF FINDLAY v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 22107/93)". Evropski sud za ljudska prava. Strazbur, 25. februar 1997. Stav 73. (Vidi link: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\": \"001-58016\"}\]\"](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)).

¹⁹Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo. XVII poglavlje.

²⁰Isto, član 414.1.

²¹"Preventive measures (chapter II)". Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal. (Vidi link: <https://www.unodc.org/corruption/en/learn/what-is-uncac/prevention.html>)

²²Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija. Član 6.

interesa itd. To je zato da bi javno donošenje odluka bilo usmereno na javni interes, a ne pod uticajem privatnog interesa.

30. Prijavljivanje imovine predstavlja još jedan važan instrument za sprečavanje korupcije. Zakon br. 08/L-108 ima za cilj uspostavljanje sistema prijavljivanja imovine i poklona, uključujući način i postupak prijavljivanja, proveru porekla imovine i poklona i kontrolu prijavljene imovine, kao i određivanje obaveznika prijavljivanja i propisivanje sankcija sa ciljem sprečavanja korupcije, sukoba interesa i jačanja integriteta javnih institucija. Prema ovom zakonu, postoji ukupno 49 kategorija koji su obavezni da prijave imovinu.²³Svrha prijavljivanja imovine je javnih službenika povećanje integriteta i transparentnosti javnih javnih službenika i njeno korišćenje kao preventivnog mehanizma protiv korupcije.
31. Planovi integriteta su još jedan važan mehanizam za sprečavanje korupcije. Planovi integriteta predstavljaju dokumenta koja se izrađuju na osnovu samoprocene institucije o njenoj izloženosti riziku od prisustva i razvoja korupcije i izloženosti neprihvatljivim etičkim i profesionalnim radnjama.²⁴Planove integriteta moraju odobriti organi centralne uprave i nezavisne agencije, kao i opštinske vlasti na Kosovu. Ovi planovi sadrže procenu izloženosti institucije korupciji i drugim oblicima narušavanja integriteta, informacije o delokrugu rada institucije i ljudskim resursima angažovanim u instituciji, vrstama rizika od korupcije i drugim oblicima ugrožavanja integriteta itd.²⁵Njihova pravilna izrada, praćenje i sprovođenje omogućavaju institucijama, da na osnovu objektivne samoprocene, analiziraju i spreče različite oblike korupcije unutar datog sektora ili institucije. Stoga, planove integriteta ne treba posmatrati kao formalnu obavezu, već kao važan mehanizam za sprečavanje korupcije.
32. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) takođe ima i druge važne nadležnosti u oblasti sprečavanja korupcije. To uključuje procenu rizika od korupcije u različitim oblastima ili sektorima. Prema Zakonu o ASK, Agencija može da sprovodi procene rizika u oblastima ili sektorima koji se smatraju posebno izloženim rizicima od korupcije i u oblastima ili sektorima koje predlažu javne organizacije, gde njihovi predlozi nisu obavezujući za Agenciju.²⁶Još jedno ovlašćenje ASK u oblasti sprečavanja korupcije je i procena zakonskih akata protiv korupcije.²⁷
33. Kako bi se odrazila institucionalna volja, ali i sinhronizovali institucionalni naponi protiv korupcije, Strategija za borbu protiv korupcije ima važnu ulogu. Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, „*Državnu strategiju i Akcioni plan protiv korupcije izrađuje i odobrava Vlada Republike Kosovo*“. Ombudsman napominje da Strategija do sada nije usvojena. Stoga, Kosovo već godinama nema Državnu strategiju protiv korupcije.

Borba protiv korupcije

34. Koncept borbe protiv korupcije dolazi do izražaja u slučajevima kada je prevencija nemoguća. To jest, ovaj koncept dolazi do izražaja nakon što je krivično delo počinjeno i počinitelj je dužan da se pojavi pred sudom, dobijajući zasluženu kaznu za počinjeno delo.
35. Krivična dela korupcije u službenom položaju i krivična dela protiv službene dužnosti definisana su u Krivičnom zakoniku br. 06/L-074 Republike Kosovo. U XXXIII poglavlju ovog zakonika je definisano 17 krivičnih dela korupcije.
36. U ovom poglavlju, Krivični zakonik se bavi korupcijom ne samo kroz klasične oblike podmićivanja, već i kroz širi spektar ponašanja koja krše integritet vršenja službene dužnosti. To uključuje zloupotrebu službenog položaja ili ovlašćenja, zloupotrebu i prevaru u javnim nabavkama,

²³Zakon br. 08/L-108 o deklarisanju, poreklu i kontroli imovine i poklona. Članovi 3, 4 i 5.

²⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591> 3.1.1.6

²⁵ Isto, član 25

²⁶Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za sprečavanje korupcije . Član 26.

²⁷Isto, član 27

zloupotrebu službenih informacija, sukob interesa, proneveru u službi, prevaru u službi, neovlašćeno korišćenje imovine, primanje i davanje mita, vršenje uticaja, nezakonito izdavanje sudskih odluka, otkrivanje službenih tajni, falsifikovanje službenih dokumenata, nezakonito prikupljanje i plaćanje, nezakonito prisvajanje imovine tokom pretresa ili izvršenja sudske odluke, kao i neprijavljivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza. Ovo pokazuje da krivično zakonodavstvo ne ograničava korupciju samo na direktnu razmenu novca ili poklona, već je tretira i kao zloupotrebu javnih ovlašćenja, službenih informacija, javne imovine, postupaka javnih nabavki, sudskog odlučivanja i obaveza transparentnosti.

37. U kontekstu ovog izveštaja, od posebnog je značaja to što su neka od ovih krivičnih dela direktno povezana sa kršenjem ljudskih prava. Na primer, u krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja, Krivični zakonik izričito uključuje kao element krivičnog dela delo službenog lica sa namerom „*kršenja prava drugog lica*“. Takođe, u okviru ovog člana, oblici zloupotrebe službene dužnosti uključuju podvrgavanje drugog lica zlostavljanju, hapšenje, pritvaranje, kontrola, nezakonito oduzimanje ili opterećenje, kao i sprečavanje ili ometanje drugog u vršenju ili uživanju bilo kog prava, privilegije, ovlašćenja ili zakonskog imuniteta. U tom smislu, Krivični zakonik stvara jasnu vezu između korupcije službenog lica i zaštite ljudskih prava: kada se javna vlast koristi za nezakonitu korist, za favorizovanje, za nanošenje štete drugom ili za ometanje vršenja prava, korupcija ne ostaje samo pitanje institucionalnog integriteta, već postaje mehanizam za konkretno kršenje jednakosti, pristupa uslugama, pravne sigurnosti i efikasne zaštite građana.
38. Uz jedan izuzetak, korupcijska krivična dela se čine samo sa direktnom namerom i ne mogu se učiniti iz nehata.²⁸ To znači da, da bi se smatralo da je neko počinio krivično delo koruptivne prirode, neophodno je imati kriminalnu nameru, koja se sastoji od namere da se sebi ili drugom stvori pogodnosti ili da se nekome nanese šteta. Dakle, kriminalna namera, pored ostalih elemenata, ključni je element krivičnih dela korupcije. Iz tog razloga, ne spada svako kršenje u domen korupcije službenog lica, osim ako se ne dokaže element kriminalne namere.
39. Što se tiče klasifikacije korupcije, u okviru definisanja krivičnih dela, svako od njih ima svoj osnovni oblik i svoj kvalifikovani oblik. Na primer, davanje mita, kao osnovno delo, kažnjivo je zatvorom do pet (5) godina. Međutim, ako vrednost mita prelazi 15.000 evra, onda se radi o kvalifikovanom obliku krivičnog dela, koje se kažnjava zatvorom do osam (8) godina.²⁹
40. Pored ovoga, zakonodavstvo je sada definisalo i značenje korupcije visokog profila. Prema Zakonu o specijalnom tužilaštvu, navedeno je 15 kategorija javnih službenika, čije se činjenje korupcije smatra korupcijom visokog profila.³⁰
41. Slučajeve korupcije istražuje državni tužilac, odnosno Odeljenja za teška krivična dela osnovnih tužilaštava.³¹ Izuzetak je korupcija visokog profila, koju istražuje Specijalno tužilaštvo.³² Što se tiče suđenja, ove slučajeve vode odeljenja za teška krivična dela osnovnih sudova, sa izuzetkom slučajeva koje je podnelo Specijalno tužilaštvo, a koje vode specijalni odeljenja Osnovnog suda u Prištini.³³
42. U istrazi slučajeva korupcije, državni tužilac sarađuje sa drugim institucijama. Najveća saradnja u ovom slučaju je sa Kosovskom policijom, koja podnosi najveći broj krivičnih prijava Tužilaštvu. Policijske akcije se sprovode na osnovu naloga državnog tužioca.
43. Po prijemu slučaja korupcije, državni tužilac može odbaciti krivičnu prijavu ili pokrenuti istragu. Nakon završetka istrage, može obustaviti istragu ili čak podići optužnicu. Prema novom Zakoniku o krivičnom postupku [član 84 i 156.8], protiv odluke o odbacivanju krivične prijave i odluke o

²⁸Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo. Član 426, stav 3.

²⁹Isto, član 422.

³⁰Zakon br. 08/L-168 o Specijalnom tužilaštvu, član 3.1.1.4.

³¹Zakon br. 08/L-167 o državnom tužiocu, član 13.4.4

³²Zakon br. 08/L-168 o Specijalnom tužilaštvu, član 9.1.1.14

³³ZAKON br. 06/L - 054 o sudovima, članovi 18 i 19.

obustavi istrage, oštećeni ima pravo žalbe Apelacionom tužilaštvu. Ovo zakonsko rešenje pokreće dileme u vezi sa pravima žrtava, koje nisu u mogućnosti da na sudu ospore odluke državnog tužioca o odbacivanju krivičnih prijava ili obustavi istrage. Štaviše, nisu u mogućnosti da pokreću privatne krivične prijave, tako da sve ostaje pod procenom jedne institucije, državnog tužioca. Ove odluke državnog tužioca su jedine odluke u kosovskom pravnom poretku koje se ne mogu osporiti na sudu. S obzirom na to da odluke o odbacivanju krivičnih prijava i obustavi istrage nisu predmet direktnog sudskog preispitivanja, tužilaštvo mora garantovati visok standard obrazloženja, transparentnosti i odgovornosti u ovim odlukama, posebno u slučajevima koji utiču na javni interes i osnovna ljudska prava.

44. Da bi se povećala efikasnost u identifikovanju slučajeva korupcije, važno je da institucije pravosudnog sistema uvere građane u efikasnost slučajeva koje podnose. S obzirom na činjenicu da državni tužilac postupa u svakom slučaju gde postoji sumnja da je počinjeno krivično delo, bez obzira na način na koji je obavešten, potpuno je jasno da se krivični postupci mogu pokrenuti i na osnovu anonimnih prijava. Pored toga, veoma je važno da državni tužilac ima proaktivan pristup i izgradi adekvatnu međuinstitucionalnu saradnju, kako bi se identifikovali slučajevi korupcije i istraživali .
45. Dužina trajanja krivičnog postupka može biti jedan od razloga zašto građani sa skepticizmom gledaju na rad državnog tužioca. Ova situacija nastaje iz više razloga.
46. Pre svega, zakonska „razumnost“ postupanja u predmetima korupcije odnosi se na relevantno dug vremenski period. Rokovi za istragu mogu trajati i do tri (3) godine, dok postoji niz postupaka za rešavanje predmeta u prvom stepenu, ne uključujući postupak žalbe za predmete višim instancama.³⁴
47. Drugo je to, što u sudovima zbog preopterećenosti pravosudnim sistemom, neefikasnosti sudija, drugih proceduralnih problema itd., obrada predmeta kasni. Osnivanje Posebnog odeljenja je navodno trebalo da poveća efikasnost. Međutim, vremenski okvir za obradu predmeta i dalje ostaje znatno dug. Prosečno trajanje obrade predmeta je 894 dana, što ukazuje na relativno dug period čekanja na izricanje presude.³⁵
48. U slučajevima korupcije koji rezultiraju osuđujućom presudom moraju se izreći kazne koje su u skladu sa svrhom kazne. Prema Zakonu, svrha kazne je 1) sprečavanje počinioaca da u budućnosti čini krivična dela i njegova rehabilitacija, 2) sprečavanje drugih lica da čine krivična dela, 3) **nadoknada žrtvama ili zajednici gubitaka ili štete prouzrokovane krivičnim delom** i 4) izražavanje društvenog suda o krivičnom delu, podizanje morala i jačanje obaveze poštovanja zakona.³⁶
49. Jedan od glavnih problema koji se javljaju u praksi jeste neadekvatna politika izricanja kazni, jer kao što je gore navedeno, svrha izricanja kazni treba da obuhvati nekoliko elemenata. Iz tog razloga, Vrhovni sud je usvojio Vodič za politiku izricanja kazni, koji je i ažurirao, kako bi sudije mogle da izriču adekvatne kazne.³⁷ U vezi sa slučajevima korupcije, Vrhovni sud je usvojio posebne smernice o kaznenoj politici u slučajevima korupcije.³⁸ Isti ovaj vodič naglašava da je krivično gonjenje i

³⁴ Zakonik br. 08/L-032 o krivičnom postupku. Član 157.

³⁵ Krasniqi Z. i Smajli, F. „Kaznena politika u „posebnim“ krivičnim delima“. Kosovski institut za pravosuđe. Strana 14. Priština, decembar 2024. (Vidi link: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2024/12/Politika-ndeshkimore-ne-krimet-speciale.pdf>).

³⁶ Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo, član 44.

³⁷ „Smernice za kaznenu politiku“. Vrhovni sud Republike Kosovo. Priština, 2018. (Vidi link: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/Udhezues%20per%20Politiken%20ndeshkimore_Shkurt%202018.pdf); *Opšti vodič za izricanje kazni*“. Vrhovni sud Republike Kosovo. Priština, novembar 2024. (Vidi link: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/337_Udhezuesi%20per%20matjen%20e%20denimit_Nentor%202024.pdf).

³⁸ „Korupcija u službenim dužnostima i krivična dela protiv službene dužnosti“. Vrhovni sud Kosova. Jun 2021. (Vidi link: https://supreme.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/legalOpinions/98248_UDHEZUESI%20PER%20VEPRAT%20E%20KORRUPSIONIT-10%20qershor%202021.pdf).

procesuiranje korupcije težak i veoma izazovan poduhvat, a ova teškoća nastaje zbog tajne prirode korupcije i, u većini slučajeva, nemogućnosti pojedinaca da se jave kao potencijalne žrtve koje bi pružile informacije o koruptivnim delima koje bi se koristile za pokretanje istrage.³⁹

50. Međutim, prema tekućim analizama Kosovskog instituta za pravosuđe (KIP), koji je pratio sprovođenje ovih smernica, one pokazuju njihovo nepoštovanje u sudskim presudama.⁴⁰
51. Neizricanje adekvatnih kazni za korupciju šalje negativnu poruku građanima da se slučajevi korupcije na neki način amnestiraju od strane pravosudnog sistema. Iz tog razloga, kako bi se efikasno borili protiv korupcije i povećalo poverenje građana u sudske presude, veoma je važno da se određivanje vrste i visine kazni u slučajevima korupcije zasniva na zakonskim odredbama koje govore o određivanju vrste i visine kazne, kao i na Smernicama Vrhovnog suda o politici izricanja kazni.⁴¹
52. Dalje, Ombudsman ističe da je pristup koji se često zaboravlja, a koji je važan, je pažnja koju treba posvetiti žrtvama koje su pretrpele štetu zbog krivičnog dela korupcije.
53. Ombudsman podseća da Zakonik o krivičnom postupku u članu 19 predviđa da je *oštećeni ili žrtva* - lice koje je pretrpelo štetu, uključujući fizičku, mentalnu ili emocionalnu štetu ili ekonomski gubitak prouzrokovan krivičnim delom, i članovi porodice lica čija je smrt direktno uzrokovana krivičnim delom i koji su pretrpeli štetu kao posledicu smrti tog lica.
54. Problem sa slučajevima korupcije je što se često ne može pronaći direktna žrtva jer koruptivne radnje ponekad uzrokuju da se kršenje ljudskih prava proširi na veći broj ljudi koji možda nisu ni svesni posledica koje ovo krivično delo izaziva.
55. Važno je, međutim, da, kako zahteva Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), svaka država mora „preduzeti takve mere koje su neophodne, u skladu sa načelima svog internog prava, kako bi se osiguralo da subjekti ili lica koja su pretrpela štetu kao rezultat koruptivnog dela imaju pravo da pokrenu sudski postupak protiv odgovornih lica radi naknade štete“. ⁴²Stoga, član 35 UNCAC-a posvećuje posebnu pažnju ulozi privatnih lica, naročito žrtava korupcije, uspostavljajući osnov za pristup koji žrtvu stavlja u središte borbe protiv korupcije. Budući da UNCAC ima globalni karakter, ovaj član utvrđuje minimalne međunarodne standarde u pogledu prava lica koja su pretrpela štetu od korupcije da zahtevaju pravnu zaštitu i nadoknadu štete putem sudskog postupka.

Mehanizmi za prijavljivanje korupcije i drugih prekršaja

56. Podsticanje i olakšavanje uzbunjivanja, naročito kroz obezbeđivanje efikasne pravne zaštite i jasnih smernica o postupku prijavljivanja, može pomoći nadležnim organima da prate sprovođenje zakona i otkrivaju povrede propisa iz oblasti borbe protiv korupcije. Obezbeđivanje efikasne zaštite uzbunjivačima podržava otvorenu organizacionu kulturu, gde zaposleni ne samo da su informisani kako da prijave nepravilnosti, već imaju i poverenje u postupke prijavljivanja. Zaštita uzbunjivača u javnom i privatnom sektoru od odmazde zbog savesnog prijavljivanja sumnji na korupciju i druge oblike nezakonitosti u dobroj veri je predstavlja jedan od ključnih elemenata borbe protiv korupcije.⁴³

³⁹ Isto, str. 1

⁴⁰Krasniqi Z. i Smajli, F. „Kaznena politika u „posebnim“ krivičnim delima“. Kosovski institut za pravosuđe t. Priština, decembar 2024. (Vidi link: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2024/12/Politika-ndeshkimore-ne-krimet-speciale.pdf>).

⁴¹ Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo. Članovi 69 i 70.

⁴²Videti Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, član 35.

⁴³"G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers - Protection of Whistleblowers". (Pogledajte link:

<https://nazaha.gov.sa/Media/Posts/OECD%20Study%20on%20Whistleblower%20Protection%20Framework%20C%20Compendium%20of%20Best%20Practices%20and%20Guiding%20Principles%20for%20Legislation.pdf>).

57. Zaštita uzbunjivača na Kosovu uređena je Zakonom o zaštiti uzbunjivača (ZZU), koji je zamenio Zakon o zaštiti informatora.⁴⁴ ZZU je ocenjen kao savremen zakon i usklađen sa međunarodnim standardima.⁴⁵ Pored ZZU, Vlada je usvojila i Uredbu o utvrđivanju postupka za prijem i razmatranje prijava uzbunjivača. Ministarstvo pravde je takođe objavilo dve (2) smernice u oblasti uzbunjivanja: Vodič za zaštitu lica koja prijavljuju u javnom interesu, obaveze poslodavaca u zaštiti uzbunjivača od štetnih radnji i prava uzbunjivača na sudsku zaštitu i Vodič o načinu sprovođenja administrativne istrage.⁴⁶
58. Prema članu 3.1.1.5 Zakona o zaštiti uzbunjivača], svaka osoba koja se nalazi u radnom odnosu, u javnom ili privatnom sektoru, uključujući i nevladin sektor, ima pravo da prijavi povrede. Zakon je takođe precizno definiše i pojam osobe u kontekstu radnog odnosa.
59. ZZU je izgradio strukturirani sistem za uzbunjivanje, koji se primenjuje i u javnom i u privatnom sektoru. Njegova svrha je da olakša uzbunjivanje u ovim sektorima i zaštiti uzbunjivače od odmazde. ZZU je naglasio da je prijavljivanje ili objavljivanje informacija u javnom interesu zaštićeno kada postoji osnovano uverenje da je povreda zakona izvršena, da postoje mogućnosti da će biti izvršena, odnosno da je neko propustio, propušta ili je verovatno da neće ispuniti zakonsku obavezu itd.⁴⁷
60. Ono što treba naglasiti jeste da uzbunjivač mora verovati da su prijavljene informacije istinite. Zakon koristi termin „*razumno uverenje*“, što znači da bi na osnovu datih informacija za koje se veruje da su istinite i u javnom interesu, razumna osoba zaključila da se kršenje dešava, da se dogodilo ili da se očekuje da će se dogoditi. „*Razumno uverenje*“ nije isto što i „*dokaz*“, pravni termin koji podrazumeva činjenice koje prevazilaze razumnu sumnju da se nešto dogodilo. Stoga se dokazi u ovom smislu ne očekuju od osobe koja prijavljuje.⁴⁸
61. Poslodavac u javnom sektoru koji ima više od petnaest (15) zaposlenih i kao i poslodavac u privatnom sektoru sa više od pedeset (50) zaposlenih su dužni da odrede odgovorno lice. Prva adresa kojoj uzbunjivač treba da se obrati je u okviru ustanove, službeno lice zaduženo za rešavanje slučajeva korupcije. Međutim, ukoliko postoje opravdani razlozi za sumnju da bi zbog podnošenja prijave mogao biti izložen štetnim posledicama, uzbunjivač ima pravo da podnese spoljašnju prijavu. Spoljašnje prijavljivanje, u slučaju javnog sektora, vrši se Agenciji za sprečavanje korupcije, dok se u slučaju privatnog sektora vrši Inspektoratu rada. Pored ovoga, u okolnostima utvrđenim Zakonom, prijavljivanje se može vršiti i javno. U svakom slučaju i u svakoj fazi, uzbunjivač mora biti obavešten o rezultatima prijavljenog slučaja.⁴⁹
62. Uzbunjivači imaju pravo na zaštitu od svih oblika odmazde zbog prijavljivanja nepravilnosti. Takođe, lice koje pruža pomoć uzbunjivaču ili može da pruži dokaze u vezi sa prijavom ili bilo koje drugo lice koje može pretrpeti štetu zbog bilo kakve veze sa uzbunjivačem ima pravo na zaštitu. Ovo se odnosi i na lice koje dokaže da je štetna radnja preduzeta protiv njega zato što je lice koje preduzima štetnu

⁴⁴Zakon br. 06/l-085 o zaštiti uzbunjivača; Zakon br. 04/l-043 o zaštiti informatora.

⁴⁵„Izveštaj o Kosovu* za 2019. godinu“. Evropska komisija. Strane 22-23. Brisel, 29. maj 2019. (Vidi link: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/85bb4cd1-fbe1-47b3-8914-7f606f1ede37_en?filename=20190529-kosovo-report.pdf).

⁴⁶„*Smernice o zaštiti lica koja prijavljuju u javnom interesu, obavezama poslodavaca da zaštite uzbunjivače od štetnih radnji i pravima uzbunjivača na sudsku zaštitu*“. Ministarstvo pravde. 19. septembar 2023. (Vidi link: <https://old.unhz.eu/Dokumente/Dokumente/Udhëzues-për-mbrojtjen-e-personave-që-raportojnë-në-interes-publik-detyrimet-e-punëtorgjeve-për-mbrojtjen-e-sinjaluzusve.pdf>). *Smernice za sprovođenje administrativnih istraga*“. Ministarstvo pravde. 18. jul 2023. (Vidi link: <https://ushaf.net/wp-content/uploads/2023/10/UDHEZUES-PER-HETIMIN-ADMINISTRATIV.pdf>).

⁴⁷Zakon br. 06/l-085 o zaštiti uzbunjivača, član 5.

⁴⁸„*Zaštita uzbunjivača*“. Savet Evrope. Strana 9. Jun 2019. (Vidi link: <https://askapi.rks.gov.net/Custom/4227766a-735c-4ff2-a6e7-1b6362505d7d.pdf>).

⁴⁹Zakon br. 06/l-085 o zaštiti uzbunjivača. Članovi 17-20.

radnju pogrešno verovalo da je uzbunjivač ili lice povezano sa uzbunjivačem, kao i na službeno lice zaduženo za rešavanje slučajeva uzbunjivača.⁵⁰

63. Poverljivost predstavlja jedno od osnovnih načela u postupanju po prijavama uzbunjivača. Poverljivost znači obavezu da se informacije ne dele ni sa jednom drugom osobom, uključujući i osobu protiv koje se uzbunjivanje prijavljuje. To je da bi, pored odmazde, uzbunjivači bili zaštićeni i od bilo kakve vrste stigmatizacije. Jedini izuzeci ovde su neophodne i veoma specifične okolnosti. U međuvremenu, kršenje poverljivosti sankcioniše se novčanom kaznom do 20.000 evra.⁵¹
64. Prema ZZU, zaštita uzbunjivača od štetnih radnji obuhvata zaštitu od otkaza, suspenzije sa posla ili jedne ili više dužnosti, premeštaja unutar ili van javne ustanove ili privatnog entiteta bez njegovog pristanka, degradiranja itd. Svaka štetna radnja preduzeta protiv uzbunjivača smatra se ništavnom. Ako se protiv uzbunjivača preduzmu štetne radnje, uzbunjivač ima pravo da se obrati sudu, bez obaveze da predhodno iscrpi druga pravna sredstva. Ova tužba mora biti podneta u roku od šest (6) meseci od dana kada je uzbunjivač saznao za nju, ali ne kasnije od tri (3) godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.
65. Posebna karakteristika sudskih tužbi koje podnose uzbunjivači jeste da u svim slučajevima gde uzbunjivač ili lice povezano sa uzbunjivačem smatra da je pretrpeo štetne radnje zbog uzbunjivača, poslodavac (tj. ne uzbunjivač) ima teret dokazivanja da štetna radnja nema uzročno-posledičnu vezu sa uzbunjivačem⁵². Pored ovoga, uzbunjivači su takođe zaštićeni krivičnim normama. Prema Krivičnom zakoniku, preduzimanje štetne radnje protiv uzbunjivača je inkriminisano kao krivično delo, kažnjivo novčanom kaznom ili zatvorom do dve (2) godine.⁵³
66. Na ovaj način, ZZU pruža sveobuhvatnu (holističku) zaštitu svim uzbunjivačima, sve dok ne zloupotrebljavaju ovaj mehanizam. Da bi se ostvarila takva zaštita, mora postojati i prijava i uzbunjivač, kome je zagarantovana poverljivost i zaštita od odmazde. Dakle, uzbunjivača ne treba poistovećivati sa anonimnim prijavljivanjem kršenja zakona. S obzirom na naziv Zakona, ZZU ima za cilj da zaštiti uzbunjivača, što se ne može postići ako se ne zna ko je uzbunjivao. Iz tog razloga, anonimno prijavljivanje se ne odnosi na zaštitu uzbunjivača.
67. Da bi se povećala efikasnost u postupanju po prijavama uzbunjivača, važno je da institucije obezbede stvarnu implementaciju sistema uzbunjivanja u skladu sa ZZU. U tom smislu, od posebnog je značaja da za službenike odgovorne za postupanje po prijavama budu imenovana lica koja uživaju poverenje zaposlenih i da budu adekvatno obučeni. Štaviše, kako bi se obezbedila odgovarajuća zaštita poverljivosti, važno je stvoriti praktične uslove za to, kao što su posebni ormari ili fioke za predmete, bezbedne prostorije i druge odgovarajuće mere. Sve to ima za cilj povećanja poverenja u proces uzbunjivanja i a samim tim i povećanje broja prijava. Takođe je važno da zaposleni budu blagovremeno obavešteni o svakoj promeni u vezi sa osobom odgovornom za postupanje po prijavama u slučajevima uzbunjivanja. Ako se ovaj službenik promeni, a zaposleni o tome ne budu obavešteni, onda postoji rizik da će uzbunjivanje (prijava) biti upućeno na pogrešnu adresu, čime će se narušiti poverljivost postupka uzbunjivanja.⁵⁴
68. Određeni izveštaji ukazuju da mali broj prijava uzbunjivača ne znači da službena lica nemaju šta da prijave. Naprotiv, utvrđeno je da veliki broj informacija objavljuju mediji i organizacije civilnog društva, ali da te iste informacije nisu prijavljene putem mehanizma uzbunjivanja.⁵⁵

⁵⁰Isto, članovi 7 i 8.

⁵¹Isto, član 11 i 27.1.1.8.

⁵²Isto, član 25.

⁵³Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo, član 388.2.

⁵⁴Rezniqi, A. i Smajli, F. „Ispunjavanje obećanja za uzbunjivače“. Kosovski institut za pravosuđe, Strana 24. Priština, oktobar 2024. (Vidi link: <https://kli-ks.org/permbushja-e-premtimit-per-sinjalizuesit/>).

⁵⁵Baš tu.

69. S druge strane, već postoji određena dilema u vezi sa ulogom ASK u postupanju po prijavama uzbunjivača. ZZU naglašava da ASK sprovodi istrage u predmetima uzbunjivača u okviru svojih nadležnosti, dok je Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije ograničio nadležnosti ove agencije u ovoj oblasti. Ovo pitanje treba rešiti ili kroz šire tumačenje ovlašćenja ASK ili kroz izmene i međusobno usklađivanje zakona, omogućavajući ASK da ispuni mandat koji joj je poveren.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

70. „Da bi se procenilo da li se uticaji opisani u literaturi i normativnom okviru odražavaju i na iskustva građana na Kosovu, sprovedeno je istraživanje kako bi se razumele percepcije, iskustva i implikacije korupcije na ljudska prava. Ovo istraživanje je kombinovalo kvantitativni i kvalitativni pristup, koristeći integrisani metodološki dizajn. Za realizaciju studije, Institut Riinvest je angažovao posvećeni tim istraživača i anketara na terenu, koji su bili odgovorni za sprovođenje ankete među građanima, intervju sa institucijama, analizu podataka i izradu konačnog izveštaja.“

Prikupljanje kvantitativnih podataka

71. Kvantitativni podaci su prikupljeni putem istraživanja javnog mnjenja, koje ima za cilj da izmeri percepcije, iskustva i stavove građana u vezi sa korupcijom i njenim uticajem na ljudska prava. Anketa je sprovedena u svim opštinama na Kosovu, a izbor ispitanika je zasnovan na statistički reprezentativnom uzorku od 1.040 građana. Ova veličina uzorka pruža marginu greške od približno ± 3 procenta sa nivoom pouzdanosti od 95 procenata.
72. Dizajn uzorka zasnovan je na stratifikovanom pristupu, gde je opština prvi nivo stratifikacije, a pol drugi nivo. Distribucija ispitanika po opštinama je proporcionalna njihovom stanovništvu, čime se obezbeđuje adekvatna zastupljenost urbanih i ruralnih područja. U međuvremenu, druge demografske karakteristike, kao što su obrazovanje ili status zaposlenja, prikupljaju se putem samoizveštavanja tokom intervjua. Za izbor stambenih jedinica za anketu korišćena je metoda verovatnoće proporcionalne veličini- Probability Proportional to Size (PPS). Ova metoda osigurava da kuće u većim područjima imaju jednaku verovatnoću da budu uključene u uzorak kao i one u manjim područjima, povećavajući jednakost izbora. Ovaj pristup takođe čini planiranje terenskog rada efikasnijim, jer se broj intervjua koji će se sprovesti u svakom nasumično odabranom području određuje unapred.
73. Nakon što je domaćinstvo identifikovano, izbor ispitanika u njemu se vrši prema tri kriterijuma: osoba mora imati 18 godina ili više, živeti u tom domaćinstvu najmanje šest meseci i nemati zdravstvene ili kognitivne smetnje koje sprečavaju učešće. U slučajevima kada je više od jedne osobe u domaćinstvu ispunjavalo ove uslove, ispitanik je biran nasumično primenom metode „rođendana najbližeg datumu intervjuisanja“.
74. Anketa je sprovedena putem intervjua licem u lice na terenu, dok su rad anketara nadgledali supervizori koje je odredio menadžer ankete. Da bi se obezbedio visok kvalitet prikupljanja podataka, korišćeno je više mehanizama provere, uključujući kontrolne telefonske pozive, putem kojih oko 20 odsto intervjua provereno od strane supervizora kako bi se potvrdilo da su intervjui zaista sprovedeni i sa odgovarajućim ispitanicima. Pored toga, izvršena je logička provera podataka kako bi se identifikovali kontradiktorni odgovori.
75. Nakon završetka kontrole kvaliteta, podaci su kodirani u programu Excel, a zatim analizirani u programu SPSS. Analiza je sprovedena uglavnom putem deskriptivne statistike i unakrsnih tabela fokusirajući se na odnose između različitih varijabli percepcije i iskustva sa korupcijom.

a) Polustrukturisani intervjui

76. Pored kvantitativne komponente, istraživanje je obogaćeno kvalitativnim podacima prikupljenim putem polustrukturisanih intervjua sa ključnim institucijama uključenim u borbu protiv korupcije, zaštitu ljudskih prava i pružanje javnih usluga. Upitnici su izrađeni pojedinačno za sve institucije

obuhvaćene intervjuisanjem, fokusirajući se na tri glavna poglavlja: (i) uticaj korupcije na ljudska prava i sektore koji su najviše pogođeni korupcijom, (ii) mehanizme za praćenja i sprečavanje korupcije u odgovarajućim institucijama; (iii) preporuke u vezi sa neophodnim promenama koje bi doprinele sprečavanju i suzbijanju slučajeva korupcije u zemlji. Istraživački tim je dizajnirao početne verzije institucionalnih upitnika, koje su potom razmotrene sa Kancelarijom Ombudsmana. Na osnovu njihovih komentara i preporuka, upitnici su finalizovani.

77. Istraživači Instituta Riinvest i predstavnici Kancelarije Ombudsmana lično su se sastali sa predstavnicima 19 institucija i organizacija, uključujući nezavisne nadzorne organe, agencije za sprovođenje zakona, pravosudne institucije, organizacije za zaštitu ljudskih prava i organizacije civilnog društva. Intervjui su poslužili za produbljivanje razumevanje nalaza ankete iz druge institucionalne, perspektive, izvan percepcije građana o funkcionalnosti postojećih institucionalnih mehanizama. Kvalitativni podaci iz intervjuja su tematski analizirani i integrisani sa rezultatima ankete.

Rezultati ankete sa građanima

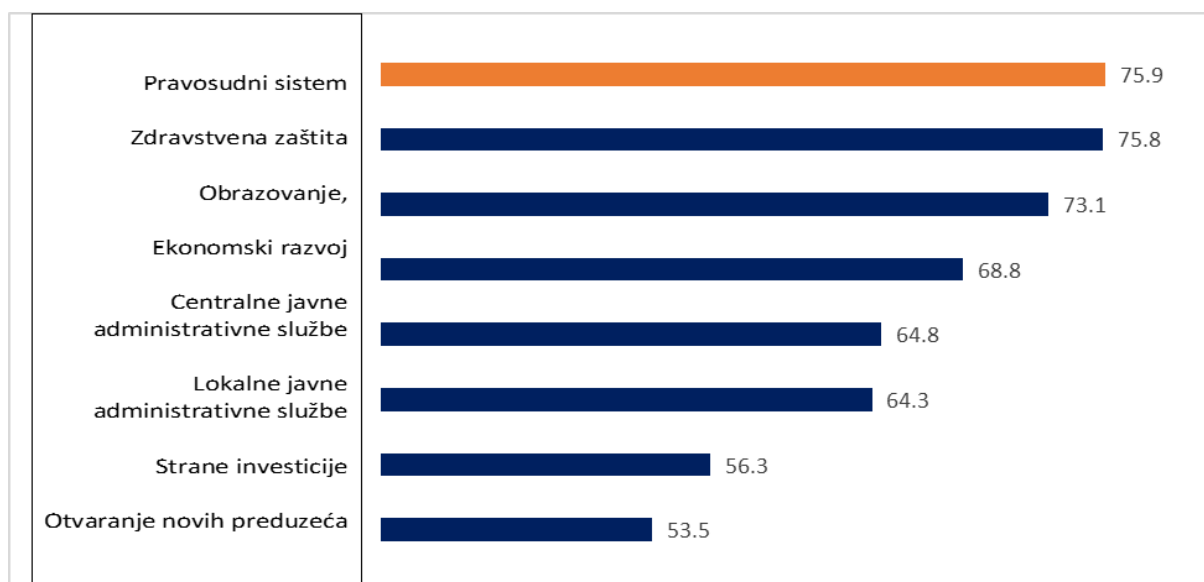
78. Kao što je do sada navedeno, korupcija na Kosovu ostaje jedan od izazova za demokratski razvoj, dobrobit građana i funkcionisanje pravne države. Njene razmere su vidljive kako u percepciji javnosti, tako i u konkretnim iskustvima građana u njihovim svakodnevnim odnosima sa javnim institucijama. Radi jasnijeg sagledavanja ove stvarnosti, Institut Riinvest je sproveo anketu među građanima, koja ima za cilj da utvrdi kako se korupcija definiše, koje oblasti se smatraju najizloženijim i kako ona utiče na osnovna ljudska prava.
79. Kada su građani upitani o određenim radnjama koje smatraju korupcijom, njihovi odgovori su pružili jasnu sliku o tome kako društvo doživljava ovu pojavu (Tabela 1). Velika većina ispitanika identifikuje korupciju kao povredu javnog poverenja i oblik zloupotrebe službenog položaja, bez obzira na to da li se ona ispoljava kroz sitno podmićivanje u svakodnevnom životu ili kroz intervencije na visokom nivou u politici i administraciji.

Tabela 1 Percepcija građana o radnjama koje se smatraju korupcijom (u %) Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

	Da	Ne	Ne znam.
Davanje poklona lekaru radi dobijanja posebne zdravstvene nege.	74.8	22.7	2.5
Nastavnik/profesor koji traži novac ili poklon da bi bolje postupao sa učenicima/studentima.	91.3	7.3	1.4
Posredovanje kod visokih zvaničnika radi zapošljavanja rođaka.	90.2	6.7	3.1
Lični zahtev upućen opštinskom službeniku radi dobijanja građevinske dozvole.	83.2	12.5	4.3
Davanje novca policajcu kako bi se izbegla novčana kazna ili oduzimanje vozačke dozvole.	95.6	3.3	1.1
Zloupotreba službenog položaja za obavljanje privatnih poslova.	88.6	7.2	4.2
Dostavljanje službenih informacija osobama koje nemaju pravo na njih, u zamenu za ličnu korist.	90.2	4.3	5.5
Primanje novca od strane službenika radi pokrivanja ili umanjenja poreskih obaveza.	94.5	2.6	2.9
Davanje novca za podršku kampanjama političkih stranaka.	87.7	6.7	5.6
Dodatno plaćanje advokatu, kako bi se zatvorio slučaj nekog osumnjičenog.	88.4	6.8	4.8
Davanje gotovine ili pružanje usluge radi „ubrzavanja“ administrativnih procedura.	91.2	6.7	2.1

Izvor: Istraživanje Instituta Riinvest, 2025

80. Najčešći oblici podmićivanja i zloupotrebe položaja, poput davanja novca policajcu radi izbegavanja kazne ili primanje novca od strane službenika radi umanjavanja porezskih obaveza, preko 94 odsto ispitanika je doživelo kao korupciju. Slično tome, prakse nepotizma i političkog mešanja – zapošljavanje rođaka putem ličnih veza ili finansiranje stranačkih kampanja – takođe su smatrane jasnim oblicima korupcije od strane preko 85 odsto ispitanika. Međutim, kada je reč o praksama koje su institucionalizovane u društvenoj kulturi, poput davanja poklona lekarima u zamenu za posebnu zdravstvenu negu, nivo njegovog prepoznavanja kao korupcije opada na oko 75 odsto. To ukazuje da i dalje postoji siva zona između onoga što se smatra „znakom zahvalnosti“ i onoga što predstavlja jasan etički i pravni prekršaj. Ovaj fenomen je povezan sa onim što Transparency International ⁵⁶definiše kao *facilitation payments-olakšavajuća plaćanja* – mala plaćanja koja se vrše radi obezbeđivanja ili ubrzavanja usluge na koju građanin već ima pravo, ali se u praksi smatra da zavisi od neformalnih „dodatnih usluga“. Ova zamagljena razlika je važan pokazatelj kulture tolerancije koja, često nesvesno, omogućava korupciji da opstane u svakodnevnim odnosima između građana i institucija.
81. Rezultati ankete pokazuju da građani Kosova korupciju doživljavaju kao ozbiljnu prepreku normalnom funkcionisanju javnih usluga i društvenoo-ekonomskom razvoju. Za većinu, ispitanika njen uticaj je dubok i često se ocenjuje kao „veoma veliki“, naročito u sektorima koji su usko povezani sa osnovnim ljudskim pravima (Slika 1).



Slika 1Aspekti u kojima se smatra da korupcija ima najveći negativan uticaj (u %). Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

82. Pravosudni i zdravstveni sistem nalaze se na vrhu liste oblasti koje su najviše pogođene. Oko tri četvrtine ispitanika smatra da korupcija ozbiljno utiče na zdravstvenu zaštitu, dok više njih vidi pravosudni sistem kao oblast u kojoj je uticaj najizraženiji. Ovakvu percepciju podržava i Puls javnog mnjenja ⁵⁷, prema kojem se zdravstvena zaštita (18,6%) i sudovi (36,5%) svrstavaju među sektore za koje građani smatraju da u njima korupcija preovladava u velikoj meri. Istovremeno, pravosudni sistem se smatra još izloženijim. Misija OEBS-a je, kroz praćenje 52 slučajeva korupcije i organizovanog kriminala na Kosovu između 2021. i 2024. godine, identifikovala dugotrajna proceduralna kašnjenja, nedostatak doslednosti u odlukama i neuspeh u obezbeđivanju efikasne odgovornosti ⁵⁸. Izveštaj GLPS-a iz 2024. godine takođe

⁵⁶<https://www.transparency.org/en/corruptionary/facilitation-payments>

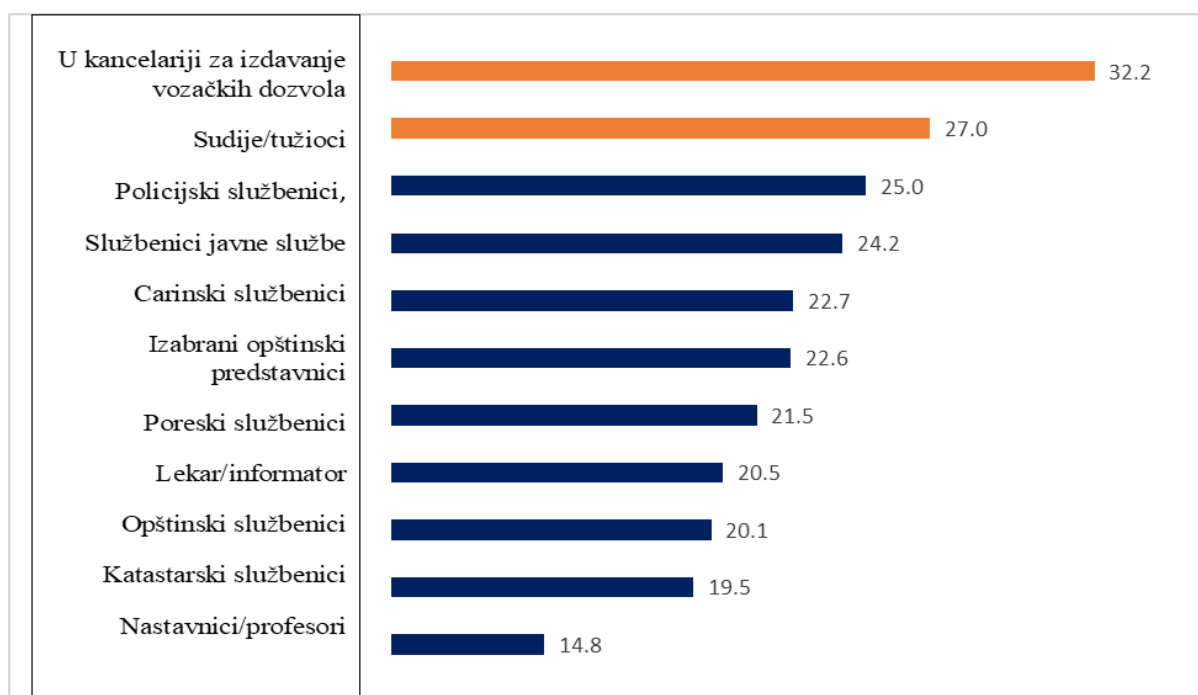
⁵⁷UNDP. 2024. Public Pulse Brief XXVI. Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

<https://www.undp.org/kosovo/publications/public-pulse-brief-xxvi>

⁵⁸OEBS. 2024. Izveštaj o praćenju pravosudnih procesa na Zapadnom Balkanu: Procena efikasnosti pravosudnog odgovora na teške organizovane kriminalne slučajeve i korupciju (jul 2021 – mart 2024). Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. https://www.osce.org/files/f/documents/1/8/570177_0.pdf

naglašava da je sudsko rešavanje slučajeva korupcije i dalje sporo i često neefikasno, što dodatno učvršćuje javno uverenje da je pravosuđe zarobljeno i politizovano.⁵⁹

83. Obrazovanje se nalazi na trećem mestu, što ukazuje na duboku zabrinutost da prakse podmićivanja ili favorizovanja u obrazovanju potkopavaju ravnopravnost u pristupu i kvalitetu obrazovanja, neposredno utičući na mlađe generacije. Čak i u Anketi o percepciji građana i USAID-a⁶⁰ o korupciji u opštinama iz 2021. godine, 83% ispitanika smatra da postoji korupcija na javnim univerzitetima (35% smatra da je u srednjem obimu i 17% u velikom obimu), ali to predstavlja smanjenje u poređenju sa 88% koji su mislili isto 2020. godine.
84. U oblasti ekonomskog razvoja, građani naglašavaju veliki uticaj korupcije, odražavajući široko rasprostranjeno uverenje da ona predstavlja prepreku investicijama, otvaranju novih preduzeća i povećanju zaposlenosti. Iako je procenat onih koji smatraju da korupcija ima veoma veliki uticaj, nešto niži kada je reč otvaranju novih preduzeća (53,5%) i stranim investicijama (56,3%) , ove vrednosti su i dalje značajne i predstavljaju dokaz da se korupcija doživljava kao faktor koji obeshrabruje preduzetništvo. U administrativnim uslugama – bilo na lokalnom (64,3%) ili centralnom nivou (64,8%) – korupcija se takođe smatra ozbiljnom preprekom, ali ne u istoj meri kao u pravosuđu, zdravstvu i obrazovanju. Na primer, prema Pulsu javnog pulsa, ⁶¹percepcija korupcije u centralnoj administraciji opala je sa 36,7 procenata (2019) na samo 17 procenata (2024), dok je na nivou opština smanjena sa 25,8 procenata (2019) na 15,9 procenata (2024). Međutim, kada se sa percepcije pređe na direktna ili indirektna iskustva građana, pojavljuje se još zabrinjavajuća slika rasprostranjenosti koruptivnih praksi u svakodnevnim kontaktima građana sa javnim institucijama (Slika 2).



Slika 2Direktno ili indirektno iskustvo građana sa korupcijom po sektorima (u %). Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

85. Na vrhu liste nalazi se kancelarija za izdavanje vozačkih dozvola, gde je oko 32 procenata ispitanika prijavilo direktno iskustvo sa davanjem mita tokom postupaka dobijanja vozačke dozvole. Odmah iza nje slede sudije i tužioci (27%) i policija (25%), što pokazuje da se sistem pravosuđa i javnog reda suočava sa koruptivnim praksama u konkretnim iskustvima građana . Ova razlika između percepcije i

⁵⁹Group for Legal and Political Studies (GLPS). 2025. Institutional Treatment of Corruption Cases during 2024

⁶⁰USAID. 2021. Anketa o percepciji građana o korupciji i transparentnosti u javnim nabavkama. Američka agencija za međunarodni razvoj.

⁶¹UNDP. 2024. Public Pulse Brief XXVI. Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

<https://www.undp.org/kosovo/publications/public-pulse-brief-xxvi>

iskustva poznata je i na međunarodnom nivou. Na primer, prema Specijalnom Evrobarometru o stavovima građana prema korupciji u EU (2024) ⁶², većina ispitanika (61%) smatra korupciju neprihvatljivom, a 68 procenata veruje da je ona široko rasprostranjena u njihovoj zemlji, dok se samo 27 procenata se oseća lično pogođenim korupcijom u svakodnevnom životu.

86. Ni javna administracija ne zaostaje mnogo: službenici javnih službi (24,2%), carinski službenici (22,7%), izabrani opštinski predstavnici (22,6%) i poreski službenici (21,5%) pojavljuju se kao oblasti u kojima se građani često suočavaju sa koruptivnim zahtevima. Takođe, opštinski službenici (20,1%), lekari i medicinske sestre (20,5%) i službenici katastra (19,5%) predstavljaju dodatnu dimenziju ovog problema, ukazujući na to da ni imovina a ni njeno evidentiranje nisu imuni na zloupotrebu. S druge strane, najniži, ali ne i beznačajan, procenat je prijavljen je za nastavnike i profesore (14,8%).
87. Radi boljeg razumevanja razmera korupcije i njene percepcije u društvu, građanima je postavljen niz pitanja kojima se nastojalo utvrditi kako oni definišu ovu pojavu, u kojim oblastima vide njen najveći uticaj i kako je doživljavaju u svakodnevnim kontaktima sa javnim institucijama (Tabela 2).

Tabela 2 Institucije u kojima su građani dali poklone, usluge ili dodatni novac (u poslednjih 12 meseci). Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

	Ne	Da
Lekari	87,6	12,4
Policijski službenici	88,3	11,7
Medicinske sestre	91,3	8,7
Službenici Agencije za registraciju vozačkih dozvola	92,3	7,7
Carinski službenici	92,8	7,2
Opštinski službenici	93,3	6,7
Službenici javnih službi	94,0	6,0
Nastavnici / Profesori	94,0	6,0
Katastarski službenici	95,7	4,3
Opštinska administracija	96,1	3,9
Poreski službenici (ATK)	96,9	3,1
Sudije / Tužioci	97,0	3,0
Agencija za sprečavanje korupcije	97,6	2,4

88. Podaci pokazuju da, iako većina građana nije prijavila davanje mita ili poklona u poslednjoj godini, značajan deo njih priznaje da je bio prinuđen da da „nešto dodatno“ prilikom kontakta sa različitim javnim sektorima. U najnovijem izveštaju o Indeksu nacionalnog sistema integriteta za Kosovo ⁶³, javni sektor je ocenjen sa samo 62 od mogućih 100 poena, što odražava ozbiljne nedostatke u pogledu nezavisnosti, odgovornosti i integriteta. Iako se zakonodavni okvir smatra naprednim, njegova primena ostaje nedovoljna, naročito zbog političkog uticaja na imenovanja visokih javnih zvaničnika i nedostatka delotvornih sankcija. Izveštaj ističe da se korupcija i dalje smatra široko rasprostranjenom pojavom, dok je njeno kažnjavanje često nedovoljno efikasno.
89. Zdravstvo se pojavljuje kao najosetljivija oblast: više od 12 procenata građana izjavilo je da je dalo novac ili poklone lekarima, dok je oko 9 procenata to učinilo za medicinske sestre. Ovaj procenat je najviši među svim kategorijama, što potvrđuje da su neformalne prakse radi ostvarivanja bolje zdravstvene nege ili bržeg lečenja i dalje široko rasprostranjene i da se doživljavaju kao deo svakodnevnog života građana. Ovakav rezultat je posebno zabrinjavajući jer neposredno zadire u

⁶²<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>

⁶³Transparency International Kosova 2024. National Integrity System Assessment Kosovo. Mars 2024.: <https://files.transparencycdn.org/images/2023-Kosovo-NIS-Eng.pdf>

osnovno pravo na zdravstvenu zaštitu bez diskriminacije. To potvrđuju i istraživanja koja ukazuju da su zdravstvene usluge jedno od glavnih pitanja građana na Kosovu. Ova zabrinutost proizilazi iz istorijski niskog nivoa javnog finansiranja zdravstvog sistema i hroničnog lošeg upravljanja u pružanju zdravstvenih usluga, što je primoralo mnoge građane da traže rešenja kod privatnih pružalaca zdravstvenih usluga.⁶⁴

90. Policija je takođe visoko rangirana, sa oko 12 procenata građana koji su platili mito kako bi izbegli kazne ili druge sudske postupke. Ovaj indikator ukazuje na kontinuirani problem integriteta organa reda, čime se narušava poverenje javnosti u jednu od institucija koja bi trebalo da garantuje jednakost i pravdu. U tom kontekstu, Mapa rizika od korupcije⁶⁵ ocenjuje Kosovsku policiju sa 30 procentnih poena, identifikujući je kao instituciju sa srednje-visokim nivoom rizika od korupcije. Ova ocena se odnosi na relativnu verovatnoću pojave korupcije u njenim funkcijama (npr. Izricanje novčanih kazni, provere, kontakti sa građanima), a ne na procenat službenika uključenih u koruptivne prakse. U obrazovanju, oko šest procenata građana navodi da je moralo da da dodatne isplate ili poklone nastavnicima/profesorima, često za polaganje ispita ili povoljniji tretman.
91. Ostale institucije sa приметnim nivoom prijavljene korupcije uključuju kancelarije za izdavanje vozačkih dozvola (7,7%), carinu (7,2%), opštinske službenike (6,7%) i službenike javnih službi (6,0%). Iako ovi procenti izgledaju niži, oni predstavljaju značajan broj građana i ukazuju na to da korupcija nije ograničena samo na najizloženije sektore, već je horizontalno rasprostranjena na mnogim nivoima administracije.
92. Pravosudni sektor– sudije i tužioci – beleži tri procenta prijavljenih slučajeva, dok se u centralnoj administraciji, poreskoj upravi, katastru i drugim institucijama procenat kreće između dva i četiri. Iako naizgled niže, ove brojke ne treba potcenjivati: korupcija u ovim oblastima ima izuzetno veliki uticaj jer je povezana sa pravnom, imovinskim i ekonomskom sigurnošću građana.
93. Posebno značajan nalaz je da građani pominju i Agenciju za borbu protiv korupcije (2,4%) kao instituciju u kojoj su date dodatne uplate ili pokloni, što predstavlja zabrinjavajući nalaz, čak i kod institucija čija je primarna misija borba protiv korupcije.
94. Kada pogledamo rezultate pitanja o glavnom razlogu davanja mita ili poklona, vidimo da je veliki deo građana, gotovo 40 procenata, izjavio da se ne seća ili nije naveo jasan razlog, što može odražavati nekoliko mogućih faktora, kao što su teškoća da se otvoreno prizna takvo iskustvo, nesigurnost u vezi sa kategorizacijom situacije ili želja da se izbegne direktan odgovor na ovako osetljivu temu. Od onih koji su dali jasan odgovor, dominiraju tri glavna razloga: ubrzanje postupka (15,2%), okončanje postupka (12,7%) i dobijanje boljeg tretmana ili kvalitetnije usluge (12,1%) (Tabela 3).

Tabela 3 Svrha poslednje isplate ili poklona javnom službeniku. Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

Svrha plaćanja/poklona	Procenat
Ne sećam se.	40%
Da bi se ubrzao postupak	15%
Da bi se procedura završila	13%
Da bi se dobio bolji tretman ili usluga	12%
Da bi se izbeglo plaćanje novčane kazne	7%
Drugo (molimo navedite)	5%
Bez posebne svrhe	4%

⁶⁴Kosovski demokratski institut & Transparency International Kosovo. 2018. Zarobljavanje države na Kosovu: Trgovina javnim zdravstvom za privatni profit. <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/09/26-Helath-Sector-State-Capture-ALB.pdf>

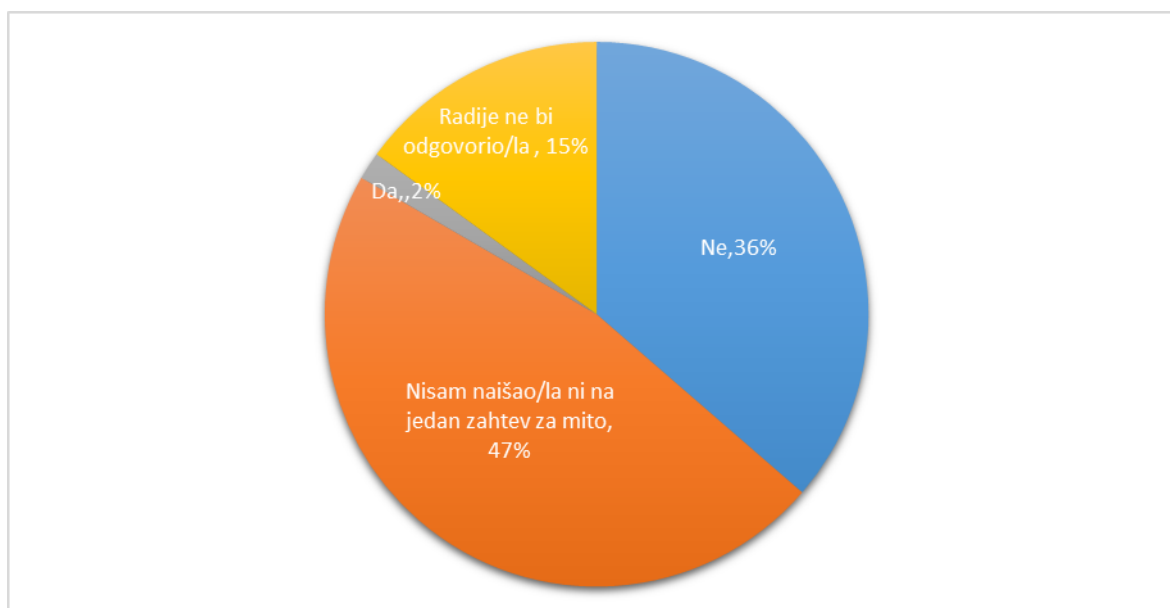
⁶⁵Agencija za borbu protiv korupcije (ACA). 2024. Mapiranje rizika od korupcije u javnoj upravi i društvenim preduzećima na Kosovu. Avgust 2024. https://apk-rks.net/wp-content/uploads/2024/12/2024-Gusht-Raporti-Hartezimi-i-Rrezikut-nga-Korrupsioni_ALB_compressed.pdf

Da bi se smanjili troškovi postupka	2%
Da bi se dobile informacije ili pristup	2%

95. U celini posmatrano, ovo sugeriše da se korupcija uglavnom posmatra kao sredstvo za prevazilaženje sistemskih barijera – dugotrajnih procedura, nejednakog pristupa uslugama ili neefikasnog postupanja javnih institucija. To se može povezati sa činjenicom da građani često normalizuju administrativna kažnjavanja ili neformalna plaćanja kao deo svakodnevnog života, pojava koja je poznata u literaturi kao ‘petty corruption’ – „sitna korupcija“. Prema definiciji Transparency Internationala ⁶⁶, sitna korupcija predstavlja „svakodnevnu zloupotrebu poverene vlasti od strane javnih službenika niskog i srednjeg nivoa u njihovim interakcijama sa običnim građanima“. Iako su ova plaćanja mala, njihov kumulativni trošak je značajan kada se posmatra na nacionalnom ili globalnom nivou. Štaviše, kako izveštaj ističe, sitno podmičivanje se najčešće dešava upravo na mestu pružanja javnih usluga, čime se direktno utiče na pristup građana tim uslugama i narušava njihov životni standard.
96. Ovakva percepcija ne samo da narušava jednakost pred zakonom, već stvara i začarani krug, u kojem građani nastoje da opravdaju korupciju kao „praktično rešenje“, dok u stvarnosti ona jača kulturu nekažnjivosti i ugrožava njihova osnovna prava. Pored toga, značajan procenat građana (13,8%) navodi da im je javni službenik na indirektan način stavio do znanja da se očekuje dodatna uplata, dok je oko osam procenata navelo da je postojao jasan i eksplicitan zahtev. To ukazuje da korupcija u mnogim slučajevima nije otvoreno iskazana, već funkcioniše kroz gestove, insinucije i neformalne mehanizme koji otežavaju njeno rešavanje.
97. U nastavku analize razmera i oblika korupcije, važno je sagledati i aspektat prijavljivanja, odnosno način na koji građani reaguju kada se suoče sa zahtevima za mito ili poklone. Ako su prethodna pitanja pokazala da je korupcija prisutna u različitim sektorima i da se često doživljava kao ozbiljna prepreka ostvarivanju ljudskih prava, podaci o prijavljivanju otkrivaju još jednu dimenziju problema: klimu nepoverenja i oklevanja da se takve pojave prijave nadležnim institucijama.
98. Podaci pokazuju da nivo prijavljivanja slučajeva korupcije na Kosovu ostaje i dalje izuzetno nizak, što izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu funkcionalnosti postojećih mehanizama za prijavljivanje i nivoa poverenja građana u državne institucije. Ako izuzmemo one koji se nisu suočili sa zahtevima za mito, ispostavlja se da je samo oko tri procenta građana koji su imali iskustvo sa korupcijom prijavilo takve slučajeve, što ukazuje na dubok jaz između iskustva sa korupcijom i spremnosti da se ona prijavi (Slika 3). Ovaj rezultat je značajan, ali nije usamljen: prema Specijalnom Evrobarometru 470 ⁶⁷, preko osam od deset Evropljana (81%) koji su doživeli ili bili svedoci korupcije nisu je prijavili, dok je samo 18 procenata preduzelo korake da je prijavi.

⁶⁶Chêne, M. 2019. Successful approaches to tackle petty corruption. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Fighting-petty-corruption-2019.pdf>

⁶⁷European Commission. 2017. Special Eurobarometer 470 – Corruption. Directorate-General for Migration and Home Affairs, DG Communication, TNS Opinion & Social.



Slika 3 Nivo prijavljivanja korupcije na Kosovu prema mišljenju građana. Izvor: Anketa Instituta Riinvest 2025.

99. S druge strane, 36 odsto građana je izjavilo da, iako su se suočili sa takvim zahtevom, nisu ga prijavili. Najčešći razlog za to je nepoverenje u institucije: oko 14 odsto građana je uvereno da se „ništa neće promeniti“ čak i ako prijave korupciju.
100. Strah od odmazde navodi gotovo četiri odsto građana, što pokazuje da se prijavljivanje korupcije doživljava kao čin koji može imati lične posledice, bilo pravne, društvene ili ekonomske. Istovremeno, značajan deo ispitanika izjavio je da nije prijavio korupciju jer je smatrao da je reč o „manjem problemu“ (8,6%) ili zato što „nije znao kome da prijavi“ (8,3%). Oba ova razloga ukazuju na nedovoljnu informisanost i svest građana: oni ili ne smatraju korupciju pojavom koju vredi prijaviti ili nisu dovoljno upoznati sa institucijama i procedurama kojima se može podneti prijava.
101. Iako je broj prijavljenih slučajeva veoma ograničen, dostupni podaci pružaju uvid u to koje se institucije doživljavaju kao glavne adrese za prijavljivanje korupcije. Od svih ispitanika zabeleženo je svega 19 prijava, što ukazuje na izuzetno nizak nivo građanskog angažovanja. Među ovim slučajevima, policija se pojavljuje kao institucija kojoj se najčešće prijavljuje korupcija (36,8% slučajeva). Ovaj nalaz je u skladu sa podacima Bezbednosnog barometra Zapadnog Balkana o poverenju, korupciji i integritetu u javnim institucijama na Kosovu ⁶⁸, prema kojima bi 67% građana izabralo policiju Kosova kao prvu instituciju kojoj bi prijavili korupciju. Ovakav rezultat pokazuje da građani vide policiju kao prvu tačku gde mogu da se obrate za prijavljivanje korupcije, ali takođe postavlja pitanja o njenoj efikasnosti u postupanju sa prijavama, s obzirom na to da se sama policija doživljava kao jedna od institucija koje su najviše pogođene korupcijom.
102. Agencija za sprečavanje korupcije (26,3%) i sama institucija u kojoj je do korupcije došlo (26,3%) imaju podjednako učešće kao mesta gde građani podnose prijave. To ukazuje da građani, u nedostatku potpunog poverenja u jedan jedinstveni mehanizam, često biraju da nepravilnosti prijave neposredno instituciji u kojoj su se dogodile ili da se obrate specijalizovanoj agenciji, iako je broj takvih prijava veoma ograničen. Manji broj građana oko 11%, odlučio je da se obrati medijima, koristeći ih kao alternativni kanal za iznošenje slučajeva korupcije u javnost.

⁶⁸Kosovar Centre for Security Studies (KCSS). 2022. WBSB Public Perception on Trust, Corruption, and Integrity of Public Institutions in Kosovo. Prishtinë: KCSS.
https://qkss.org/images/uploads/files/WBSB_2022_Kosovo_Report_1_Dec_2022_ENG.pdf

103. Od malobrojnih građana koji su preduzeli korak da prijave korupciju, oko 30 procenata prijava je rezultiralo pokretanjem formalnog postupka protiv odgovornog službenika (Tabela 4). Međutim, podjednako visok procenat ispitanika izjavio je da ne zna šta se dogodilo nakon podnošenja prijave, što ukazuje na nedostatak transparentnosti i komunikacije institucija o preduzetim merama. Četvrtina onih koji su prijavili korupciju izjavila je da nakon njihove prijave nije preduzeta nikakva radnja, dok je 18 procenata tvrdilo da je problem rešen neformalnim putem i da su im vraćeni dati novac ili pokloni.

Tabela 4Ishod prijavljivanja slučajeva korupcije. Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

Ishod prijavljivanja slučajeva korupcije	Procenat
Pokrenut je formalni postupak protiv nadležnog službenika.	29%
Ne znam.	29%
Nakon moje prijave nije preduzeta nikakva radnja.	24%
Problem je rešen neformalnim putem i novac/pokloni su vraćeni.	18%

104. Na pitanje šta bi ih podstaklo da preduzmu mere protiv korupcije, građani su jasno stavili do znanja da sama lična volja nije dovoljna – ono što nedostaje jeste sigurna i pouzdana mreža kanala za prijavljivanje. Najčešće, građani zahtevaju anonimne kanale za prijavljivanje (25,5%). Stoga se anonimnost vidi kao garancija da građanin može da govori bez straha od odmazde ili stigmatizacije. Ovaj nalaz je u skladu sa postojećim izveštajima o zaštiti uzbunjivača na Kosovu: iako su državne institucije imenovalе službenike za prijavljivanje nepravilnosti-uzbunjivače, većina njih još uvek nije objavila njihova imena na svojim zvaničnim veb stranicama ⁶⁹. Pored toga, zabeleženi su izolovani slučajevi zastrašivanja ili napada na uzbunjivače, što stvara percepciju da pravna zaštita nije uvek delotvorna u praksi.⁷⁰
105. U istom kontekstu, oko 25 procenata građana naglašava potrebu za boljom pravnom zaštitom uzbunjivača. Dok se pouzdane institucije (19,3%) takođe visoko rangiraju na listi, što ukazuje da prijavljivanje zavisi ne samo od postojanja odgovarajućih kanala, već i od percepcije integriteta institucija koje tim kanalima upravljaju. Ukoliko građani nemaju poverenja u te institucije, čak i najsavremeniji mehanizmi prijavljivanja ostaju nedovoljno iskorišćeni.
106. Jedan od najznačajnijih nalaza istraživanja odnosi se na percepciju građana o vezi između korupcije i njihovih osnovnih prava. Ogromna većina ispitanika smatra da korupcija predstavlja direktno kršenje ljudskih prava (Slika 4). Ovaj rezultat nije samo visok statistički pokazatelj, već i jasan dokaz da su građani svesni da korupcija nije samo administrativna nepravilnost, već pojava koja narušava jednakost, dostojanstvo i pravedan pristup javnim uslugama. Štaviše, analiza Evropske komisije o Kosovu 2024⁷¹ pokazuje da nedostatak sprovođenja zakona i političko mešanje potkopava pravo građana na jednakost pred zakonom i pravedan pristup javnim institucijama.

⁶⁹Transparency International. 2024. Between anti-corruption reform and decline: Examining key actors, strengths and weaknesses in the Western Balkans and Türkiye's national integrity systems. Berlin: Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2024_NISReport_BetweenAnti-CorruptionReformAndDecline_English.pdf

⁷⁰Kosovski demokratski institut (KII). 2023. Nesprovođenje Zakona o zaštiti uzbunjivača.

⁷⁴European Commission. 2024. Kosovo 2024 Report. Commission Staff Working Document accompanying the Communication on EU enlargement policy. Brussels: European Commission. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en

⁷⁵US Department of State. 2024. Kosovo 2024 Human Rights Report. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/07/624521_KOSOVO-2024-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf



Slika 4 Stavovi građana o uticaju korupcije na njihova prava. Izvor: Anketa Instituta Riinvest iz 2025. Godine

107. Ovaj rezultat je posebno važan jer pokazuje da građani korupciju doživljavaju ne samo kao prepreku ekonomskom razvoju ili funkcionisanju javne uprave, već pre svega kao pitanje koje neposredno utiče na njihova osnovna prava. Takvo tumačenje postavlja korupciju u samo središte rasprave o jednakosti i pravičnom pristupu uslugama, naglašavajući da se svaki čin zloupotrebe javne vlasti neposredno odražava kao konkretna šteta za građane. Ovaj nalaz istovremeno stvara prostor za sprovođenje kampanja podizanja svesti i institucionalne reforme, ističući poruku da korupcija nije samo administrativna nepravilnost, već pojava koji podriva poverenje, narušava jednakost pred zakonom i otežava ostvarivanje osnovnih prava. Ovakvo tumačenje takođe nalazi podršku u izveštaju američkog Stejt departmenta o ljudskim pravima ⁷², koji naglašava da, iako je vlada preduzela korake da istraži i kažnjava kršenja, oni su često bili nedosledni i selektivni.
108. Kada se detaljnije sagledaju konkretna prava koja su prema mišljenju građana uskraćena zbog korupcije, kao najugroženije izdvaja se pravo na zdravstvenu zaštitu, koje je navelo gotovo polovina ispitanika (44,6%) (Tabela 5). Ovaj rezultat odražava svakodnevnu stvarnost građana, što je potvrđeno i nalazima prethodnih pitanja, prema kojima su neformalne isplate za zdravstvene usluge, odlaganje lečenja za one koji ne daju mito i nejednak pristup zdravstvenoj zaštiti postali sistemski problemi.

Tabela 5 Stepen percepcije kršenja prava usled korupcije. Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

Pravo koje je povređeno korupcijom	Procenat
Pravo na zdravstvenu zaštitu (primanje mita za zdravstvenu negu, odlaganje lečenja za one koji ne plaćaju, nejednak pristup)	44,6%

⁷²US Department of State. 2024. Kosovo 2024 Human Rights Report. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/07/624521_KOSOVO-2024-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf

Pravo na obrazovanje (Primanje mita ili favorizovanje prilikom upisa u školu, ocenivanja, dodele stipendija)	11,3%
Pravo na rad i jednake mogućnosti (korupcija pri zapošljavanju u javnom sektoru ili procesima zapošljavanja, nepotizam ili seksualna favorizovanje)	9%
Pravo na pravično i nepristrasno suđenje (Primanje mita u policiji, tužilaštvu ili sudu; nejednako postupanje pred zakonom)	7,1%
Pravo na saslušanje i na mehanizme za podnošenje žalbe (zastrašivanje ili otpuštanje zbog prijavljivanja zloupotrebe ili korupcije)	5,7%
Pravo svojine (korupcija u postupku registracije zemljišta, povraćaja imovine, nezakonitih iseljenja)	4,1%
Pravo na javne usluge (Građani ne mogu ostvariti pristup uslugama bez mita, veza ili političke lojalnosti)	3,9%
Pravo na identitet i pravnu dokumentaciju (Primanje mita za izdavanje ličnih dokumenata, izvoda iz matične knjige rođenih, pasoša)	2,8%
Pravo na učešće u javnim poslovima (isključivanje određenih grupa zbog političkih ili klijentelističkih mreža)	2,5%
Sloboda izražavanja i informisanja (nedostatak transparentnosti, učutkivanje glasova protiv korupcije, zarobljavanje medija)	2,1%
Pravo na socijalnu zaštitu (nezakonita plaćanja ili nepotizam prilikom ostvarivanja socijalne pomoći, penzija, naknade za nezaposle ili osobe sa invaliditetom)	2%
Zaštita od diskriminacije (marginalizovane grupe se suočavaju sa većom korupcijom ili im je uskraćen jednak pristup uslugama)	2%
Pravo na političko učešće (korupcija na izborima, politička imenovanja ili finansiranje stranaka)	0,9%
Pravo na vodu i kanalizaciju (Podmićivanje ili nejednak pristup komunalnim uslugama i infrastrukturi)	0,8%
Pravo na životnu sredinu (Primanje mita za izdavanje raznih dozvola: vodnih dozvola, ekoloških dozvola itd., čime se ugrožavaju ljudska prava, npr. kada se izdaje dozvola za izgradnju hidroelektrana bez saglasnosti stanovnika)	0,7%
Pravo na stanovanje (koruptivna dodela socijalnih stanova, pretnje iseljenjem ako se ne plati mito)	0,5%

109. Obrazovanje se pojavljuje kao druga najugroženija oblast: 11 odsto građana navodi da im je korupcija uskratila pravičan i jednak pristup obrazovanju, kroz mito, favorizovanje prilikom prijema, ocenjivanja ili dodele stipendija. Još jedan važan segment je pravo na rad i jednake mogućnosti, koje je pomenulo devet odsto ispitanika. Slučajevi korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, nepotizam ili favorizovanje pojavljuju se kao ozbiljne prepreke meritokratiji i profesionalnoj budućnosti pojedinaca.
110. Istovremeno, oko sedam odsto građana ističe kršenje prava na pravedno i nepristrasno suđenje, što odražava široko rasprostranjeno uverenje da pravosudni sistem ostaje ranjiv i izložen uticaju korupcije. Ostala prava koja građani navode obuhvataju pravo svojine (4,1%), pravo na javne usluge (3,9%), pravo na identitet i lična dokumenta (2,8%) i zaštitu od diskriminacije (2,0%).
111. U redim slučajevima, građani takođe pominju uticaj korupcije na slobodu izražavanja i informisanja (2,1%), pravo na političko učešće (0,9%), stanovanje (0,4%) i pravo na zdravu životnu sredinu (0,7%). Iako ređi, ovi slučajevi pokazuju da korupcija ima uticaj koji utiče na sve, od osnovnih aspekata blagostanja do učešća u javnom životu.

112. Kada razmišljaju o razlozima zbog kojih korupcija i dalje narušava njihov svakodnevni život i krši njihova osnovna prava, građani ne ukazuju prvenstveno na nedostatak zakona već na institucionalne slabosti koje čine sistem krhkim. Prema njihovom mišljenju, problem nije u tome što pravila nedostaju, već u tome što se ona ne sprovode, što su institucije često pod uticajem politike i što mehanizmi za podnošenje žalbi ne funkcionišu odgovarajući način. Upravo se te strukturne slabosti vide kao glavne prepreke koje ostavljaju građane bespomoćnima pred korupcijom.

Tabela 6 Ključni institucionalni nedostaci koji sprečavaju efikasnu zaštitu ljudskih prava od korupcije. Izvor: Anketa Instituta Riinvest, 2025.

Institucionalni nedostaci	Procenat
Nedostatak sprovođenja zakona	26%
Nizak nivo kažnjavanja slučajeva korupcije	12%
Nedostatak transparentnosti	10%
Nedostatak nezavisnosti pravosuđa	8%
Nedovoljna zaštita uzbunjivača	8%
Politički uticaj na imenovanja i unapređenja	8%
Nedostatak obrazovanja i informisanja javnosti o pravima	8%
Ograničeni kapaciteti institucija za istragu i krivično gonjenje	7%
Nedostatak efikasnih mehanizama za podnošenje žalbe	7%
Nedostatak koordinacije između institucija	6%

Nedostatak sprovođenja zakona identifikovan je kao glavni problem, a navelo ga je više od polovine ispitanika (26,4% odgovora / 65,3% slučajeva). Ovaj nalaz predstavlja snažan pokazatelj da građani ne smatraju da je problem u nedostatku zakonodavstva, već u njegovoj primeni – odnosno, zakoni postoje, ali se ne sprovode dosledno, jednako i pravedno (Tabela 6).

113. Nakon toga, dva druga velika nedostatka su neposredno povezana sa pravosudnim sistemom: nizak nivo kažnjavanja slučajeva korupcije (12,4%) i nedostatak nezavisnosti pravosuđa (8,2%). Ovi nalazi ukazuju na to da građani korupciju doživljavaju kao pojavu koja opstaje zbog nedostatka efikasnih sankcija i uticaja političkih faktora na pravosuđe. U istom kontekstu, politički uticaj na imenovanja i unapređenja (7,7%) se smatra jednim od ključnih razloga za nepoverenje građana u institucije.
114. Još jedna naglašena dimenzija jeste nedostatak transparentnosti (10,4%), koji je usko povezan sa nedostatkom efikasnih mehanizama za podnošenje žalbe (6,8%) i nedovoljnom zaštitom uzbunjivača (7,6%). Građani očigledno smatraju da su nedostatak jasnih informacija, jednostavnih procedura i garancija za zaštitu ključne prepreke u borbi protiv korupcije. Isto tako, ograničeni kapaciteti institucija za sprovođenje istraga i krivično gonjenje (7,5%) i nedostatak koordinacije između institucija (5,0%) potvrđuju percepciju da su postojeći mehanizmi fragmentirani i neefikasni, stvarajući prostor za nekažnjivost.
115. Deo građana takođe ističe nedostatak obrazovanja i javnog informisanja o pravima (7,9%), što ukazuje da korupcija često uspeva tamo gde građani nisu dovoljno upoznati sa pravnim i institucionalnim instrumentima koje mogu koristiti radi zaštite. Građani takođe izkazuju različite stavove o nivou saradnje sa institucijama u otkrivanju i sprečavanju korupcije. Značajan deo njih (29,5%) smatra da takva saradnja uopšte ne postoji, dok gotovo trećina veruje da ona postoji u potpunosti. Štaviše, 27% smatra da je saradnja delimična ili prisutna u određenoj meri.

Rezultati intervju sa institucijama

116. Radi sveobuhvatnog sagledavanja teme korupcije i njenog uticaja na ljudska prava, pored percepcija i iskustava građana, važno je analizirati i institucionalnu perspektivu. Iz tog razloga, tokom ovog istraživanja organizovano je 19 intervju sa predstavnicima institucija i organizacija, uključujući nezavisne nadzorne organe, agencije za sprovođenje zakona, pravosudne institucije, organizacije za ljudska prava i organizacije civilnog društva. Sledeći nalazi proizilaze iz sprovedenih intervju.
117. Intervjui sa predstavnicima javnih institucija, medija i organizacija civilnog društva otkrivaju jasnu sliku: korupcija na Kosovu je prisutna pojava i ima direktan ili indirektan uticaj na ljudska prava. Pored podmićivanja, korupcija se manifestuje u obliku favorizovanja, nepotizma, klijentelizma i zloupotrebe službenih dužnosti, čime utiče na osnovna prava na pristup javnim uslugama, zdravlju, kvalitetnom obrazovanju, zapošljavanju i čistoj životnoj sredini.
118. **Zdravstveni sektor** se pokazao kao jedan od najviše pogođenih korupcijom. Niske plate javnih službenika i nizak nivo digitalizacije administrativnih procesa stvaraju prostor za zloupotrebu službenog položaja. Intervjui ukazuju na slučajeve u kojima se od pacijenata traži mito radi bržeg lečenja, dok su oni koji ne plate primorani da čekaju na dugim listama čekanja. Kao rezultat toga, jednak pristup zdravstvenim uslugama je ozbiljno narušen, pa je za mnoge građane davanje novca ispod ruke postalo normalizovana praksa, što potvrđuje i nalaze ankete među građanima. U slučajevima kada druga lica podnesu žalbu, predmet razmatraju nadležni organi i, ako postoje dovoljni dokazi, preduzimaju se odgovarajuće mere kao što su: novčane kazne sa isplatom, pismene opomene ili premeštaj službenika koji je zloupotrebio svoju dužnost. Nažalost, u većini prijavljenih slučajeva, dokazi nisu dovoljni da dokažu korupciju, dok favorizovanje između inspektora i zdravstvenog osoblja dodatno otežava pravovremeno i pravilno rešavanje slučajeva. S obzirom na ove probleme, građani uglavnom prijavljuju slučajeve koji se lako mogu proveriti i odmah sankcionisati, kao što su kršenje radnog vremena i neprofesionalno ponašanje osoblja.
119. **Pravo na zapošljavanje** takođe spada među osnovnim pravima koja su najviše pogođena korupcijom na Kosovu. Nepotizam i favorizovanje ograničavaju poštenu konkurenciju i potiskuju meritokratiju u zapošljavanju i napredovanju u karijeri. Štaviše, visoko prisustvo korupcije na tržištu rada dovodi do toga da mnogi poslodavci ne poštuju prava radnika zagarantovana zakonom, uključujući: neplaćanje prekovremenog rada, rada vikendom i praznicima, uskraćivanje godišnjeg odmora i bolovanja; rad bez ugovora i uskraćivanje naknade tokom porodijskog odsustva. Iako korupcija nema direktan uticaj na sprovođenje zakona o radu, ona ima indirektan uticaj kroz zataškavanje prijavljenih slučajeva zbog koruptivnih afera inspektora i nadležnih poslodavaca. Takvo postupanje, osim što obeshrabruje građane, dodatno povećava njihovo nepoverenje u rad nadležnih organa. Neki od ispitanika izražavaju zabrinutost da su ovakva ponašanja među glavnim faktorima koji su doprineli masovnom iseljavanju mladih, koji ne vide profesionalne perspektive u zemlji.
120. Prisustvo korupcije u zapošljavanju takođe utiče na pravo na kvalitetno obrazovanje. Ukoliko su obrazovni službenici zaposleni bez zasluga, to prati mnoge generacije učenika koji trpe zbog nastavnika koji su neadekvatni za svoje pozicije. **Neobezbeđivanje kvalitetnog obrazovanja** obeshrabruje i demotiviše učenike i suprotno je svim zakonskim i ustavnim garancijama u zemlji. Nažalost, ova pojava je i dalje veoma prisutna u našem društvu i otkriva indirektan uticaj korupcije na prava učenika na kvalitetno obrazovanje. Indirektan uticaj se ogleda i u slučajevima kada se javna sredstva zloupotrebljavaju na način koji onemogućava izgradnju novih školskih objekata, čime se ograničava pristup adekvatnoj infrastrukturi. Pored toga, korupcija takođe ima direktan uticaj na obrazovanje, naročito u slučajevima kada se učenicima uskraćuje jednak pristup stipendijama, učešću na konferencijama i radnim grupama, kada su neravnopravno tretirani u postupku prijama u obrazovne ustanove, kao i kada se ocene dobijaju bez zasluga. Iako je broj prijavljenih slučajeva značajno smanjen tokom godina, prisustvo ove pojave na Kosovu ne može se isključiti. Osim toga, nedostatak prosvetnih inspektora otežava identifikaciju i rešavanje slučajeva.

121. Građanima, pored prava na zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, pripada i pravo na **čistu životnu sredinu i zdrav život**. U stvari, ovo pravo spada među najvažnijim, jer neposredno utiče na fizičko i mentalno zdravlje građana. Korupcija ima veliki uticaj na kvalitet životne sredine u kojoj živimo, i ispoljava se kroz nefunkcionisanje institucija, zloupotrebu javnih sredstava, izdavanje ekoloških i građevinskih dozvola bez odgovarajućeg planiranja, kašnjenja u obradi predmeta i nedostatak institucionalnih kapaciteta. Ove slabosti dovode do degradacije životne sredine i voda, neodržavanja javnih površina i nagomilavanja otpada koji ometa svakodnevni život građana. Iz sprovedenih intervjua, proizilazi da među građanima postoji raširena percepcija da se zloupotreba službenog položaja najčešće javlja upravo prilikom izdavanja ekoloških i građevinskih dozvola. Nadležne institucije navode da se ekološke dozvole izdaju u skladu sa zakonom i da ne predstavljaju rizik za degradaciju životne sredine. U slučajevima kada je postojala sumnja na zloupotrebu, preduzete su neophodne mere kojima je obustavljen rad kompanija dok se problem ne reši. Što se tiče broja prijava korupcije, broj je tokom godina opao, ali i u ovoj oblasti, nedostatak dovoljnog broja inspektora otežava blagovremeno rešavanje predmeta. Uprkos postojećim mehanizmima, nedostaje usklađena međuinstitucionalna koordinacija između tela odgovornih za zaštitu životne sredine. Ovaj nedostatak doveo je do toga da se prijavljeni slučajevi ili obustavljaju, ili se postupci toliko odugovlače da završavaju administrativnim čutanjem, odnosno da korumpirani službenici ostaju nekažnjeni za svoje postupke. Nepostojanje posebnog odeljenja za procenu finansijske štete dovodi do toga da građanima ne bude nadoknađena stvarna vrednost nastale štete, uvek zato što se uzima minimalni iznos pričinjene štete. Takođe, nedostatak kaznenih mehanizama protiv koruptivnog ponašanja zaposlenih otvara pitanja u vezi sa integritetom javnih službenika u postupanju po predmetima.
122. Kada je reč a **pristupu javnoj upravi**, digitalizacija administrativnih procesa smanjuje mogućnosti za korupciju, jer se izbegava neposredan kontakt između stranaka a svim građanima obezbeđuje jednak pristup uslugama. Digitalizacija se smatra najefikasnijom metodom za sprečavanje korupcije i predstavlja jednu od glavnih preporuka velikog broja intervjuisanih institucija.
123. Uprkos predhodno navedenim primerima prisustva korupcije u različitim sektorima, sve institucije imaju službenika za prijavljivanje nepravilnosti (uzbunjivače), platforme, otvorene telefonske linije za pozive, prijavljivanje putem elektronske pošte kao i mogućnost fizičkog podnošenja prijave, uvek uz očuvanje poverljivosti svih učesnika. Time se građanima omogućava da u bilo kom trenutku prijave svoje zabrinutosti zbog korupcije ili bilo koje druge zloupotrebe službenih dužnosti. Slučajevi primljeni putem ovih platformi, nakon razmatranja i procene, prosleđuju se nadležnim organima, koji se bave daljim razvojem slučaja. Tokom intervjua, dokazana je kontinuirana saradnja institucija sa Agencijom za sprečavanje korupcije i pravosudnim sistemom, ističući da postoji volja za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Međutim, dug period za rešavanje slučaja ostaje izazov, zbog čega se građani često obraćaju medijskim organizacijama kako bi ubrzali proces. Međutim, medijske organizacije se takođe suočavaju sa svojim izazovima, jer neke ne pružaju pristup javnim dokumentima, što dodatno otežava proces rešavanja slučaja, dok u drugim slučajevima medijske kuće mogu biti interno politizovane, što postavlja pitanja o integritetu medija u zemlji.

Tabela 7 Glavni nalazi iz intervjua sa institucijama. Izvor: Intervjui koje je sproveo Institut Riinvest, 2025.

Ljudska prava	Uticaj korupcije	Aktivne mere	Preporuke
Pravo na zdravstvenu negu	-Građani je uskraćeno pravo na lečenje u slučajevima kada nisu platili mito; -Nepotrebno produžavanje zdravstvenih	-Otvorena linija za prijavu, koja u potpunosti čuva poverljivost prijavitelja; -Protiv odgovornog lica /prekršioca, se	-Povećanje plata inspektora smanjuje podsticaje za korupciju; - Zdravstveni inspektori moraju biti izabrani iz oblasti predviđenih zakonom: farmaceuti,

	procedura; -Nepoštovanje radnog vremena; -Preporuka lekara da se pregled obavi u privatnoj ordinaciji, čak i za usluge koje se pružaju u javnom zdravstvu; -Neadekvatno planiranje budžeta namenjenog za lekove;	preduzimaju mere kao što su: pismeno upozorenje, novčana kazna ili premeštaj na drugo radno mesto; -Plan integriteta i uzbunjivač koji se bavi prijavljenim slučajevima;	lekari ili stomatolozi; -Digitalizacija administrativnih procedura; - Agencija za sprečavanje korupcije trebalo bi da se bavi prijavljenim slučajevima jer je kompetentnija; -Finansijski podsticaji za uzbunjivače;
Pravo na pristup javnoj administraciji	-Kašnjenje u rešavanju predmeta; -Plaćanje radi ubrzavanja postupka; -Nejednak tretman predmeta;	-Onlajn platforma i elektronska pošta za podnošenje žalbi; -Zahtev za podnošenje žalbi; -Neposredno rešavanje predmeta i transparentnost tokom celog postupka; -Službenik za sukob interesa, sprečavanje korupcije i poklone;	-Produženje roka koji omogućava obradu i zaključenje slučaja; -Obuka građana o njihovim pravima i uticaju koji korupcija ima na njih; -Izmena zakona o zaštiti uzbunjivača; -Obuka zaposlenih o zakonu o zaštiti uzbunjivača; -Digitalizacija administrativnih usluga;
Pravo na obrazovanje	-Učenicima je uskraćeno pravo na stipendiju zbog klijentelističkog mešanja; -Roditelji plaćaju za upis svoje dece u školu ili za polaganje ispita; -Nedostatak obrazovnih objekata zbog zloupotrebe javnih sredstava; - Neobezbeđivanje kvalitetnog obrazovanja kao rezultat zaposlenja koje nije zasnovano na zaslugama;	-U obrazovnim institucijama su prisutni plan za uzbunjivanje i integritet; -Onlajn linija, imejl i mogućnost fizičkog prijavljivanja slučajeva;	-Povećanje broja prosvetnih inspektora; -Praćenje sprovođenja zakona treba pojačati;
Pravo na zaposlenje	-Pojedinci kojima je odbijeno zaposlenje ili napredovanje zbog nepotizma; - Zapošljavanje bez zasluga; -Kršenje prava radnika garantovanih	-Pokretanje disciplinskih postupaka; -Besplatna linija za prijavljivanje, fizičke i elektronske žalbe;	-Obuka o integritetu inspektora; -Stvaranje boljeg mehanizma nadzora; -Digitalizacija procesa inspekcije;

	zakonom o radu i zatvaranje slučaja usled korumpiranosti inspektora;		
Pravo na čistu životnu sredinu; pristup vodi za piće i zdrav život	-Degradacija životne sredine, vode i vazduha ima direktan uticaj na kvalitet života građana; -Obezbeđivanje slabih cevi za vodosnabdevanje, što utiče na kvalitet vode koja se isporučuje građanima; -Nedostatak čiste životne sredine kao rezultat zloupotrebe javnih sredstava; -Izdavanje građevinskih i ekoloških dozvola koje zloupotrebljavaju životnu sredinu;	-Elektronska linija i imejl gde građani izražavaju svoje zabrinutosti; -Uzbunjivač koji se bavi prijavljenim slučajevima; -Transparentnost u pristupu javnim dokumentima; -Transparentnost budžeta;	-Povećanje broja inspektora zaštite životne sredine; -Brže rešavanje slučajeva i bolji pristup građanima koji podnose prijave; -Usklađivanje postojećih zakona jedni sa drugima; -Osnivanje odeljenja za procenu štete; -Strože novčane kazne;
Pravo na hranu i ruralni razvoj	-Neravnomerna raspodela resursa; -Nejednak pristup subvencijama; -Gubitak poverenja u nadležne organe;	-Proces evaluacije subvencija je transparentan i nepristrasan; -Preduzimaju se mere protiv radnika koji krše principe jednakosti; -Otvorena linija za pozive;	-Formiranje komisija gde građani imaju pravo da se žale;
Pravo na pravdu	-To utiče na pravo na pravično suđenje; -Nejednak pristup nasleđivanju i prenosu imovine; -Nejednak pristup licenciranju ili sertifikaciji za notare, sudske izvršitelje, finansijske stručnjake;	-Uzbunjivač koji se bavi prijavljenim slučajevima; -Ispiti za notare i sudske izvršitelje su digitalizovani; -Međusobna saradnja sa drugim institucijama; -Otvorena linija za pozive;	-Digitalizacija administrativnih procesa; -Obezbeđivanje finansijskih podsticaja uzbunjivačima; -Digitalizacija procesa intervju za notare i sudske izvršitelje; -Bolja primena i praćenje postojećih zakona;

ZAKLJUČCI

124. Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja jednu od osnovnih vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo. Međutim, nalazi ovog izveštaja pokazuju da korupcija i dalje predstavlja ozbiljnu prepreku efikasnom ostvarivanju ovih prava.

125. Analiza pravnog okvira, međunarodnih standarda, rezultata ankete i intervju sa institucijama pokazuje da korupcija direktno ili indirektno utiče na širok spektar prava, uključujući pravo na zdravlje, obrazovanje, zapošljavanje, zdravu životnu sredinu, dobru upravu i pravedno suđenje.
126. Ombudsman konstatuje da građani imaju visok nivo svesti o tradicionalnim oblicima korupcije, kao što su podmićivanje, nepotizam, klijentelizam i zloupotreba službenog položaja, iako se neke koruptivne prakse i dalje tolerišu ili normalizuju u svakodnevnom životu.
127. Nalazi pokazuju da postoji razlika između percepcije građana o korupciji i njihovih konkretnih iskustava. Dok se pravosudni sistem, zdravstvo i obrazovanje smatraju sektorima koji su najviše pogođeni, direktna iskustva sa davanjem mita se najčešće prijavljuju u administrativnim postupcima, sektoru pravosuđa i u kontaktima sa organima reda.
128. Ombudsman konstatuje da korupcija u sektoru zdravstva narušava pravo na zdravlje i jednak tretman, dok korupcija u javnoj upravi i pravosudnom sistemu ugrožava pravnu sigurnost, jednakost pred zakonom i poverenje građana u javne institucije.
129. Uprkos postojanju naprednog pravnog okvira i institucionalnih mehanizama za sprečavanje i borbu protiv korupcije, njihova primena u praksi i dalje se suočava sa značajnim izazovima, uključujući dugotrajne procedure, ograničene institucionalne kapacitete, nedovoljnu međuinstitucionalnu koordinaciju i nizak nivo poverenja građana.
130. Ombudsman primećuje da nepoverenje u efikasnost institucija i nedovoljno poznavanje postojećih mehanizama prijavljivanja ostaju među glavnim razlozima koji sprečavaju građane da prijavljuju slučajeve korupcije.
131. Iako je većina institucija uspostavila formalne mehanizme za prijavljivanje i izveštavanje o korupciji, strah od odmazde i percepcija nedostatka konkretnih rezultata i dalje negativno utiču na njihovo korišćenje od strane građana.
132. Ombudsman konstatuje da nepostojanje neposredne sudske kontrole nad odlukama državnog tužioca o odbacivanju krivičnih prijava i obustavljanju istraga u predmetima korupcije povećava odgovornost tužilaštva da obezbede pažljivo, objektivno i obrazloženo postupanje u ovim predmetima, naročito kada se odnose na navodna kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda.
133. Nalazi intervju ukazuju da digitalizacija administrativnih procesa predstavlja jedan od najefikasnijih mehanizama za povećanje transparentnosti, smanjenje direktnih kontakata između građana i javnih službenika i smanjenje prostora za koruptivne radnje.
134. Ombudsman konstatuje da nepostojanje Državne strategije za borbu protiv korupcije ograničava institucionalnu koordinaciju i otežava razvoj jedinstvenog i dugoročnog pristupa sprečavanju i suzbijanju korupcije na Kosovu.
135. U celini posmatrano, izveštaj pokazuje da korupcija ostaje strukturni izazov za vladavinu prava, funkcionisanje javnih institucija i efikasnu zaštitu ljudskih prava, što zahteva snažnije, koordinisanije i održivije mere od svih nadležnih institucija.
136. Ombudsman, na osnovu svega predhodno navedenog, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo: „*Ima pravo da daje preporuke i predlaže mere, ako primeti povrede ljudskih prava i sloboda od strane organa javne uprave i drugih državnih organa.*“ U smislu

člana 18, stav 1.2, Zakona o Zaštitniku građana, (Ombudsmanu) Ombudsman: „[...] ima odgovornost da skrene pažnju na slučajeve u kojima vlasti krše ljudska prava i da preporuči preduzimanje mera kako bi se takvi slučajevi okončali [...].“

Stoga, Ombudsman

PREPORUČUJE

Vladi Republike Kosovo:

1. Da usvoji Državnu strategiju za borbu protiv korupcije i njen Akcioni plan.

Sudskom savetu Kosova:

1. Da izrađuje periodične izveštaje o sprovođenju Smernica Vrhovnog suda o kaznenoj politici i i objavljuje ih.

Agenciji za sprečavanje korupcije

1. Da poveća kapacitete Agencije za sprečavanje korupcije kako bi se adekvatno pokrile sve oblasti vezane za sprečavanje korupcije.

U skladu sa članom 132., stav 3., Ustava Republike Kosovo („Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.“) i sa članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Narodnom advokatu („Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.“), molimo vas da nas informišete o preduzetim radnjama u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman