

NJË DEKADË PAS **EULEX-IT**

Qasje e re për ta PËRMIRËSUAR
sundimin e LIGJIT në KOSOVË





NJË DEKADË PAS EULEX-IT: QASJE E RE PËR TA PËRMIRËSUAR SUNDIMIN E LIGJIT NË KOSOVË

Deklaratë mohimi: Pikëpamjet dhe analizat në këtë raport janë vetëm të Grupit për Ballkan dhe nuk reflektojnë qëndrimet e donatorëve

Autor: Balkans Policy Research Group (BPRG)



Norwegian Embassy

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE DHE REKOMANDIME	2
1 HYRJE	4
2 MBI NJË DEKADË NËN EULEX	6
2.1 Veprimet dhe ngecjet e Misionit të EULEX-it	8
2.2 Të arrituarat dhe dështimet në fushat prioritare	8
2.3 Vështërsitë operationale të Misionit	13
3 SUNDIMI I LIGJIT DHE REFORMAT NË DREJTËSI	15
3.1 Sfidat e mbetura	16
3.2 Lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar	19
3.3 Sfidat tjera	22
4 INICIATIVAT AKTUALE DHE ATO NË PROCES	22
4.1 Përkrahja ndërkombëtare	25
4.2 Proceset e ndërlidhura me BE-së dhe Iniciativat në Sundimin e Ligjit	27
5 INICIATIVA KRYESORE E BE PËR SUNDIM TË LIGJIT DHE E ARDHMJA E PËRKRAHJES PËR REFORMA NË FUSHËN E SUNDIMIN E LIGJIT NË KOSOVË	30
5.1 Në ardhje: Iniciativa kryesore për sundimin e ligjit	31
6 MËSIMET E NXJERRA DHE REKOMANDIMET	35
7 PËRFUNDIME	38

LISTA E AKRONIMEVE

AKP	AGJENCIA KOSOVARE E PRIVATIZIMIT
ATK	ADMINISTRATA TATIMORE E KOSOVËS
BE	BASHKIMI EVROPIAN
BPSL	BORDI I PËRBASHKËT PËR SUNDIMIN E LIGJIT
CIVPOL	POLICIA E EULEX-IT
DHSK	DHOMAT E SPECIALIZUARA TË KOSOVËS
EDNJPL	EDUKIM PËR TË DREJTAT E NJERIUT PËR PROFESIONISTËT LIGJORË
ERA	AGJENDA PËR REFORMA EVROPIANE
EULEX	MISIONI EVROPIAN PËR SUNDIMIN E LIGJIT NË KOSOVË
EURALIUS	KONSOLIDIMI I SISTEMIT TË DREJTËSISË NË SHQIPËRI
IBM	MENAXHIMI I INTEGRUAR I KUFIRIT
ICITAP	PROGRAMI NDIHMËS I TRAJNIMIT NDËRKOMBËTAR TË HE TIMEVE KRIMINALE (DEPARTAMENTI I SHTETIT I SH.B.A)
IPA	INSTRUMENTI PËR NDIHMËN E PARA-ANËTARËSIMIT
IPK	INSPEKTORIATI I POLICISË SË KOSOVËS
KE	KËSHILLI I EVROPËS
KGJK	KËSHILLI GJYQËSOR I KOSOVËS
KPK	KËSHILLI PROKURORIAL I KOSOVËS
MB	MBRETËRIA E BASHKUAR
MD	MINISTRIA E DREJTËSISË
MMK	MENTORIMI, MONITORIMI DHE KËSHILLIMI
MPBS	MINISTRIA E PUNËVE TË BRENDSHME TË SERBISË
MSA	MARRËVESHJA E STABILIZIM ASOCIIMIT
OJQ	ORGANIZATA JO-QEVERITARE
OSBE	ORGANIZATA PËR SIGURI DHE BASHKËPUNIM NË EVROPË
PK	POLICIA E KOSOVËS
PKKEK	PROJEKTI KUNDËR KRIMIT EKONOMIK NË KOSOVË
PKP	PIKAT E PËRBASHKËTA TË KALIMIT
PSA	PROCESI I STABILIZIM ASOCIIMIT
PSBE	PËRFAQËSUESI SPECIAL I BASHKIMIT EVROPIAN
PTK	POSTA DHE TELEKOMI I KOSOVËS
SIMÇ	SISTEMI I MENAXHIMIT INFORMATIV TË LËNDËVE
SHBA-TË	SHTETET E BASHKUARA TË AMERIKËS
TAIEX	INSTRUMENT PËR NDIHMË TEKNIKE PËR SHKËMBIM TË INFORMACIONIT
TI	TEKNOLOGJIA E INFORMACIONIT
UÇK	USHTRIA ÇLIRIMTARE E KOSOVËS
UNDP	PROGRAMI I KOMBEVE TË BASHKUARA PËR ZHVILLIM
USAID	AGJENCIA AMERIKANE PËR ZHVILLIM NDËRKOMBËTAR
ZPS	ZYRA E PROKURORIT TË SPECIALIZUAR

PËRMBLEDHJE DHE REKOMANDIME

Misioni i Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë (EULEX), që zbarkoi në fund të vitit 2008, duhet të tërhiqet dhe të përfundojë mandatin e tij. Ky mision ka arritur sukses të kufizuar dhe reputacioni i tij është vënë në pikëpyetje. Marrëdhëniet komplekse, agjendat dhe interesat e ndryshme ndërmjet autoriteteve vendore dhe EULEX-it e kanë penguar progresin në fushën e sundimit të ligjit. Kanë kaluar mbi dhjetë vjet që nga vendosja e EULEX-it, mirëpo sundimi i ligjit dhe sektori i drejtësisë në Kosovë vazhdojnë të mbeten të dobëta, të rrënuara nga paaftësia, korrupsioni dhe ndërhyrjet politike, dhe kanë shumë pak besim tek opinioni publik. Me largimin e EULEX-it, institucionet publike duhet ta marrin rolin kryesor.

“Perspektiva e besueshme për zgjerim të Bashkimit Evropian me Ballkanin Perëndimor” si strategji e Komisionit Evropian (KE), parasheh nisjen e disa nismave, më kryesorja ka të bëjë me sundimin e ligjit. Iniciativa për fuqizim të sundimit të ligjit do ta ketë si qëllim mbështetjen e zhvillimit dhe reformimit përmes mekanizmave siç janë: indikatorët e ndikimit, monitorimi i gjykimeve, misione për rishikim të bazuar në raste dhe misione të reja këshilluese. Në këtë drejtim, KE ende nuk ka ofruar plane specifike për ato nisma në lidhje me strukturën, madhësinë ose shtrirjen e tyre. Diskutimet fillestare zbulojnë vetëm disa nga sfidat.

Qeveria nuk ka treguar angazhim të mjaftueshëm në reformat në fushën e sundimit të ligjit. Rishikim Funksional i Sektorit të Sundimit të Ligjit si proces dhe iniciativa “Drejtësia 2020”, janë ende në zhvillim e sipër. Në mungesë të vullnetit politik dhe roleve të padefinuara në mes të akterëve kryesor, këto dy iniciativa kanë përparuar pak. Perspektivat e ndryshme ndërmjet autoriteteve lokale dhe BE-së janë akoma prezentë, ku të parave ju mungon vullneti i vërtetë për të zbatuar reformat dhe që këto reforma të kenë ndikim real, përderisa e dyta nuk është e gatshme të ofrojë asgjë të prekshme. Në këto rrethana, iniciativat e reja rrezikojnë të jenë një ripaketim i projekteve aktuale nën një emër tjetër.

Përderisa BE-ja heziton të angazhohet në programe më të mëdha me Kosovën, ajo mund të ofrojë pak në shkëmbim. Megjithatë, përkundër këtyre realiteteve, BE duhet ta shfrytëzojë mundësinë e një strategjie të besueshme të zgjerimit për Ballkanin Perëndimor për të filluar një agjendë shumë më të fuqishme të sundimit të ligjit për Kosovën dhe Ballkanin Perëndimor në përgjithësi. Para fillimit të një initiative të re të rëndësishme, BE-ja duhet të nxjerrë mësimet nga funksionet e monitorimit, mentorimit dhe këshillimit të EULEX-it dhe të vendosë një mision verifikimi, detyra e të cilit duhet të jetë vlerësimi gjithëpërfshirës i funksionimit dhe performancës së sundimit të ligjit. Në të njëjtën kohë, autoritetet e vendit duhet të hartojnë veprime dhe plane konkrete që do t'i adresojnë në tërësi mangësitë që pengojnë sundimin e ligjit.

Me BE-në, shtetet anëtare, Shtetet e Bashkuara dhe donatorët tjerë që tashmë mbështesin dhjetëra projekte dhe aktivitete në fushën e sundimit të ligjit, iniciativat e reja nuk duhet të jenë një dyfishim i EULEX-it apo projekteve të Instrumentit për Asistencë Para-Aderimit (IPA). Mësimet e rëndësishme duhet të nxirren nga misionet dhe iniciativat e kaluara, dhe të gjitha projektet e reja duhet të vijnë nga nevojat që ka Kosova. Me qëllimin që të arrihet ‘transformimi shoqëror’ në fushën e sundimit të ligjit, iniciativat e reja duhet të bazohen në një vlerësim gjithëpërfshirës nga mësimet e nxjerra dhe parimet mbi të cilat mund të sigurojnë një impakt real. Para lancimit të iniciativave të reja, duhet të ndërmerren veprimet e paraqitura si dhe kushtet si në vijim:

EULEX-i duhet të shkojë në shtëpi. Në çfarëdo veprimi apo iniciative të re personeli i EULEX nuk duhet të merr ASNJË rol.

*Bërja e një verifikimi dhe vlerësimi të pavarur. Para çdo iniciative të re, BE-ja duhet të nisë një mision të ngjashëm me atë Priebe (**ngjashëm si në Maqedoninë veriore**), për të vlerësuar në mënyrë të pavarur dhe të drejtë gjendjen e sundimit të ligjit, arritjet e EULEX-it dhe të gjitha projekteve aktuale. Ekspertët duhet të identifikojnë boshllëqet dhe veprimet që duhen të ndërmerren, të cilat duhet të paraqiten në gjuhë të thjeshtë dhe në formë të një plani veprues. Raporti duhet të bëhet në formë të një doracaku për reformat dhe të shërbejë si bazë për çdo iniciativë të re.*

Të sigurohet që projektet vijnë si rezultat i kërkesës dhe me pronësi të plotë vendore. Çfarëdo iniciative e re duhet të udhëhiqet nga kërkesat lokale, me konsultim të ngushtë ndërmjet donatorëve, autoriteteve, shoqërisë civile dhe akterëve tjerë. Po ashtu, të gjitha agjendat e reformave duhet t'i vendosin autoritetet vendore në rolin udhëheqës. Qytetarët duan që autoritetet lokale të mbajnë përgjegjësinë.

Të ofrohet një plan gjithëpërfshirës i bazuar në një mision faktmbledhës dhe konsultime. Qeveria ka një tendencë që të hartojë vetë plane dhe projekte. Po kështu edhe institucionet e BE-së. Të dyja preferojnë ta bëjnë planifikimin e tyre në mënyrë të pavarur. Nga ana tjetër, besimi i publikut se qeveria ose BE do të krijojë një reformë të prekshme në fushën e sundimit të ligjit është shumë i ulët. Për këtë arsye, çdo mision i ardhshëm i BE-së duhet të raportojë rregullisht para publikut të gjerë.

Çfarëdo misioni mbështetës brenda vendit duhet ta ketë një listë të përcaktuar mirë të detyrave, madhësisë dhe fushëveprimit, i cili duhet t'i zbatojë prioritetet pa sfiduar kompetencat e institucioneve të vendit. Me imazhin e njollosur të EULEX-it, çdo mision i ri duhet të dallojë absolutisht nga një mision i natyrës së njejtë me te, dhe nga disa projekte të dobëta të binjakëzimit. Përveç kësaj, përgjegjësitë e personelit të BE-së dhe autoriteteve lokale duhet të përcaktohen qartë në cilindo mision të ri.

Riorganizimi i proceseve të reformës. Raporti i vlerësimit dhe iniciativat e reja duhet të ndihmojnë në rregullimin e proceseve të reformës dhe në defragmentimin e sundimit të ligjit. BE-ja duhet ta mbështesë një qasje sektoriale për reformën e sundimit të ligjit, i cili forcon proceset e rishikimit nga njerëz kompetent dhe vendos personel gjysmë të përhershëm dhe projekte të koordinuara dhe të udhëhequra me detyra të qarta.

Menaxhimi i pritjeve. Përcaktimi i pritshmërive do të jetë thelbësor për çdo iniciativë apo mision të ri. Perceptimi lokal për mosefikasitetin e EULEX-it, rrjedh si rezultat i pritjeve jorealiste, të cilat EULEX-i nuk arriti t'i adresoj. Siç e tregon përvoja, premtimet e pambajtura gjykohen ashpër nga opinioni publik, të cilat mund ta zbehin akoma më shumë besimin në një mision të ardhshëm për sundim të ligjit dhe në përgjithësi në ndonjë reformë në drejtësi.

1 HYRJE

Dhjetë vite pas vendosjes së Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë (EULEX) në 2008, Këshilli i BE-së miratoi mandatin e pestë për EULEX-in, ndoshta të fundit për këtë mision. Gjithashtu në vitin 2018, KE shpallti planet për një iniciativë të re të sundimit të ligjit në strategjinë e saj të zgjerimit për Ballkanin Perëndimor.¹ Me EULEX-in, të cilit po i përfundon mandati dhe me iniciativën e re të KE-së, institucionet e Kosovës për sundim të ligjit po hyjnë në një periudhë tranzitore të padefinuar të marrëdhënieve me komunitetin ndërkombëtar.

EULEX arriti ca përparime në polici, dogana dhe forcimin e kornizës ligjore. Megjithatë, shumë pak njerëz, përfshirë personelin e EULEX-it dhe zyrtarët e BE-së, do ta përshëndesnin suksesin e misionit. Qytetarët mirëpritën EULEX-in që në ditët e para, duke shpresuar që do t'i kapte “peshqit e mëdhenj”, do ta luftonte korrupsionin e nivelit të lartë dhe krimin e organizuar, do ta forconte pavarësinë e gjyqësorit dhe do ta afronte Kosovën me BE. Megjithatë, dhjetë vite pas, EULEX-i ka një performancë të dobët në këto fusha. Disa reforma të shtyra nga ndërkombëtarët e kanë afruar sistemin e drejtësisë me standardet e BE-së në letër, por kanë pasur një efekt të kufizuar në praktikë.

Ministria e Drejtësisë (MD), me qëllim të përkrahjes dhe koordinimit të sundimit të ligjit dhe reformës në drejtësi, vitet e fundit ka filluar me dy nisma gjithëpërfshirëse, **Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit** dhe **Drejtësia 2020**. Sidoqoftë, institucionet e zbatimit të ligjit duhet të lëvizin përtej prerjes së shiritave për të demonstruar efikasitetin në përmbushjen e dy objektivave vendore dhe kërkesave të BE-së, ta përmirësojnë bashkëpunimin ndërinstitucional dhe ta marrin kontrollin e plotë për sundimin e ligjit dhe reformat në sektorin e drejtësisë. Kosova dhe BE-ja duhet ta miratojnë një strategji pas EULEX-it, e cila duhet të merr parasysh përvojat dhe gabimet e së kaluarës dhe gjithashtu të precizohet roli i komunitetit ndërkombëtar.

Reformat në drejtësi janë të udhëhequra nga dy objektiva plotësuese, një agjendë shtetndërtimi dhe nga ana tjetër aspirata për anëtarësim në BE. Fillimisht, Kosova si një shtet i ri duhet të bëjë lëvizje më të shpejta në përmirësimin e sundimit të ligjit, i cili është gur themeli i çdo shteti demokratik. Së dyti, duke synuar anëtarësimin në BE, Kosova është e angazhuar edhe në një numër të madh të proceseve integruese, të cilat kërkojnë reforma, siç janë: Procesi i Stabilizim Asociimit (PSA), Agjenda për Reforma Evropiane (ERA) dhe procesi i liberalizimit të vizave.

Qasja sa për sy e faqe që e ka shoqëruar agjendën e Qeverisë së Kosovës (d.m.th. Agjendën për Reforma Evropiane dhe fokusi në miratimin e legjislacionit) dhe dëshira e EULEX-it për ta vazhduar misionin shpesh ka minuar qëllimin e zhvillimit të institucioneve të pavarura dhe efektive të drejtësisë në vend.

¹ Iniciativat kyçe të sundimit të ligjit do t'i zgjerojnë mjetet ekzistuese dhe alternative të ndihmës dhe do të prezantojnë mekanizma të rinj mbështetës, duke përfshirë misionet këshilluese për sundimin e ligjit dhe misionet e rishikimit të bazuar në raste, si dhe monitorimin e gjyqësorit dhe zhvillimin e planeve dhe treguesve të detajuar të veprimit, Komisioni Evropian “Një perspektivë e Besueshme për Zgjerim dhe Angazhim i Zgjeruar i BE-së me Ballkanin Perëndimor”, Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komisionin Ekonomik dhe Social Evropian dhe Komitetin e Rajoneve, COM, 65 përfundimtar, 2018, gjendet në https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Megjithatë, duke menduar përpara, veçanërisht në kuadër sfidave të brendshme me të cilat përballen disa vende anëtare të BE-së, BE-ja do të kërkojë nga anëtarët e ardhshëm të plotësojnë kritere shtesë, të matshëm dhe të demonstrojnë ‘transformim substancial shoqëror’ në fushën e sundimit të ligjit.² Institucionet vendore duhet të kalojnë përtej reformave ad hoc dhe sipërfaqësore për t’u përqëndruar në zhvillimin e një qasje gjithëpërfshirëse që mbështet transformimin kulturor të gjyqësorit dhe institucioneve të pavarura të sektorit të drejtësisë që mund të funksionojnë në përputhje me standardet evropiane, pavarësisht nga marrëdhënia e saj me BE-në në këtë fazë.

Megjithatë, BE ka mjete të kufizuara për të mbështetur Kosovën. Shumë shtete anëtare, për arsye të ndryshme, insistojnë të mbajnë një formë të EULEX-it edhe pas vitit 2020. Disa shtete që e kanë njohur, duan të ruajnë praninë e tyre dhe ato që nuk e kanë njohur dëshirojnë të mbajnë qasje neutrale ndaj statusit të Kosovës. Mungesa e përparimit në dialogun e lehtësuar nga BE, midis Kosovës dhe Serbisë i përkeqëson gjërat. Strategjia për një perspektivë të besueshme të Zgjerimit ndër të tjera thekson: “... Një marrëveshje gjithëpërfshirëse, ligjrisht e obligueshme për normalizimin është urgjente dhe vendimtare në mënyrë që Serbia dhe Kosova të avancojnë në rrugët e tyre evropiane”.³ Me fjalë të tjera, Kosova nuk ka të ardhme në BE derisa të zgjidhë mosmarrëveshjet me Serbinë, dhe BE-ja dhe vendet anëtare nuk mund të ndryshojnë qëndrimin e tyre dhe qasjen ndaj Kosovës deri atëherë. Në këto rrethana, BE me duar të zbrazëta mund të kërkojë reforma të kufizuara dhe jo thelbësore, duke e bërë BE-në të ngurrojë të paraqesë kërkesa të mëdha për Kosovën për bërjen e reformave.

Nga ana tjetër, qeveria e Kosovës kërkon shpërblime për të gjitha reformat. Ajo e zbatoi me ngurrim Agjendën Evropiane të Reformës (ERA) dhe është akoma më pak e angazhuar në zhvillimin e ERA2.⁴ Institucionet këmbëngulin se reformat në lidhje me BE duhet të sjellin hapa kuptimplotë për rrugën e integritit të Kosovës në BE.⁵ Duke pranuar këto vështirësi dhe dallime, Kosova dhe BE duhet të punojnë më mirë së bashku për të përmirësuar sundimin e ligjit. Qytetarët me padurim presin të shohin sundimin e ligjit të jetë efikas dhe t’u përgjigjet nevojave të tyre dhe duan ta mbajnë qeverinë e tyre të përgjegjëse. BE duhet të mbështesë gjerësisht nismat e reja që duhet të udhëhiqen nga institucionet vendore.

Ky raport vlerëson dhe identifikon mënyrat dhe fushat e mundshme për përmirësimin e sundimit të ligjit dhe zhvillimin e sistemit drejtësisë nën nismat e reja të planifikuara nga ana e BE-së dhe mekanizmave përkatës të mbështetjes. Analiza dhe rekomandimet bazohen në një vlerësim të gjendjes aktuale të sundimit të ligjit dhe institucioneve të gjyqësorit, si dhe arritjeve dhe të metave të EULEX-it. Përderisa ky mision përgatitet të shuhet në tërësi, institucionet vendore duhet të përgatiten për të marrë udhëheqësin e plotë, ndërsa të bashkëpunojnë në faza të hershme me BE-në për të përcaktuar planin e zbatimit të nismave të reja.

² Po aty. Shih po ashtu Hoxhaj, Andi “The New EU Rule of Law Initiative for the Western Balkans”, Conference Papers: Rule of Law in the Western Balkans: Exploring the New EU Enlargement Strategy and Necessary Steps Ahead, Aspen Institute, Gjermani, prill 2018; shih po ashtu Elbasani, Arolda “International Promotion of Rule of Law: Facing Connections between Patronage, Crime, and Judiciary Corruption”, Conference Papers: Rule of Law in the Western Balkans: Exploring the New EU Enlargement Strategy and Necessary Steps Ahead, Aspen Institute Germany, prill 2018

³ Komisioni Evropian, “Një perspektivë të besueshme të zgjerimit dhe për angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanin Perëndimor.” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik dhe Social Evropian dhe atë të rajoneve, COM, 65 final, shkurt 2018, f. 7, gjendet në https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁴ Balkans Group Report, Agjenda për Reforma Evropiane në Kosovë: Sfidat e këtij plani të mirë, nëntor 2016 dhe Balkans Group Report, Agjenda për Reforma Evropiane: Qeverisja e Mirë dhe Sundimi i Ligjit, Raport i Progresit, Tetor 2017

⁵ “Prioritet kyç është Agjenda e Reformës Evropiane... Qëllimi është që të dëshmojmë që i kemi marrë seriozisht punët, veçanërisht në integrimet evropiane, dhe mos të na japin vetëm detyra por edhe të marrim përgjegjësitë tona, 3 nëntor, 2017, gjendet në, <https://kosovapost.net/haradinaj-ne-vitin-2019-duhet-ta-kemi-statusin-e-kandidatit-per/>. Haradinaj po ashtu liston aplikimin për statusin e kandidatit deri në 2020 në 100 zotimet e tij, gjendet në, <https://reporteri.net/lajme/keto-jane-100-zotimet-e-ramush-haradinajt/>

2 MBI NJË DEKADË NËN EULEX

EULEX-i është misioni më i madh i vendosur ndonjëherë nga Politika Evropiane për Mbrojtje dhe Siguri, i përbërë nga mbi 3,000 oficerë policie, gjykatës, prokurorë dhe personel administrativ, me një buxhet fillestar prej 205 milionë euro.⁶ Mandati i misionit ishte mbështetja e Kosovës në ndërtimin e institucioneve të qëndrueshme, përgjegjëse dhe të pavarura të sundimit të ligjit, veçanërisht në fushën e policisë, doganave dhe gjyqësorit.⁷ EULEX zbarkoi fillimisht si mision monitorues, mentorues dhe këshillues (MMA) me funksione shtesë ekzekutive në gjyqësor dhe siguri, të cilat e lejuan policinë dhe prokurorinë e EULEX-it që në mënyrë të pavarur të hetojnë dhe procedojnë raste dhe në fund t'i gjykojnë rastet sipas kompetencave të tyre.⁸

EULEX-i arriti kapacitetet e plota operationale vetëm në pranverën e vitit 2009. Mandati i tij u vazhdua në vitin 2010 dhe përsëri në 2012; deri në atë kohë BE kishte shpenzuar 614 milionë euro për operacionet e këtij misioni.⁹ Në vitin 2012, misioni u zvoglua (largoj rreth një të katërtën e personelit) duke u ristrukturuar paksa përmes Divizionit Ekzekutiv, që menaxhon përgjegjësitë ekzekutive dhe përmes Divizionit të Fuqizimit, i cili mbikëqyrte funksionet MMA të EULEX-it.¹⁰

Viti 2012 ishte vit i ndryshimeve të mëdha. Në shtator të po këtij viti, Grupi Drejtues Ndërkombëtar deklaroi përfundimin e pavarësisë së mbikëqyrur, pas më pak se katër vite të funksionimit.¹¹

⁶ Rreth 2,000 anëtarë personeli ishin ndërkombëtar, të deleguar nga shtetet anëtare të BE, gjithashtu nga Turqia, Zvicra, Norvegjia, Kanada dhe Shtetet e Bashkuara.

⁷ Shih Këshilli i Bashkimit Evropian (4 shkurt 2008), Veprimi i Përbashkët i Këshillit 2008/124/CFSP mbi Misionin e Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë, EULEX Kosovë, gjendet në https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf. Deklaratë e plotë e misionit: EULEX Kosova ndihmon institucionet e Kosovës, autoritetet gjyqësore dhe agjencitë e zbatimit të ligjit në përparimin e tyre drejt qëndrueshmërisë dhe përgjegjshmërisë dhe në zhvillimin e mëtejshëm dhe forcimin e një sistemi të pavarur të drejtësisë multietnike dhe policisë dhe shërbimit multietnik, duke siguruar që këto institucione janë të lira nga ndërhyrjet politike dhe duke ju përmbajtur standardeve të njohura ndërkombëtarisht dhe praktikave më të mira evropiane. EULEX KOSOVO, në bashkëpunim të plotë me Programet e Ndihmës të Komisionit Evropian, do të përmbushë mandatin e tij përmes monitorimit, mentorimit dhe këshillimit, duke ruajtur disa përgjegjësi ekzekutive.

⁸ Shih Këshilli i Bashkimit Evropian Këshilli për Veprim të Përbashkët 2008/124 / CFSP për Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë, EULEX Kosovë, 4 shkurt 2008. Në përputhje me shtyllën MMA të mandatit të EULEX-it, misioni mori përsipër detyrat e mëposhtme: (i) duke ndihmuar për të eliminuar ndërhyrjen politike, (ii) sigurimin e hetimit të duhur, ndjekjen penale, gjykimin dhe zbatimin e krimeve të rënda, (iii) forcimin e koordinimit gjatë gjithë procesit gjyqësor, veçanërisht në lidhje me krimin e organizuar, (iv) mbështetja e luftës kundër krimit financiar dhe korrupsioni, (v) duke kontribuar në zbatimin e Strategjisë së Kosovës kundër Korrupsionit dhe Planit të Veprimit Kundër Korrupsionit (Aksioni i Përbashkët i Këshillit 2008). Funksionet ekzekutive të EULEX-it ishin të përqendruara në gjyqësor, veçanërisht në lidhje me hetimin dhe ndjekjen penale të 'krimeve të rënda' përfshirë krimet e luftës, terrorizmin, krimin e organizuar dhe korrupsionin, krimet ndëretnike dhe krimet financiare, ndërsa EULEX gjithashtu luajti një rol të MMA në këtë drejtim, hetuesit ndërkombëtarë, prokurorët dhe gjykatësit shërbyen një rol ekzekutiv ose duke punuar "së bashku me hetuesit, prokurorët dhe gjykatësit e Kosovës ose në mënyrë të pavarur" për të adresuar krimet e rënda dhe gjithashtu morën autoritetin për të krijuar "struktura bashkëpunimi dhe koordinimi midis policisë dhe autoriteteve të prokurorisë". Në përputhje me Ligjin Nr. 03 / L-053 të Kosovës për juridiksionin, zgjedhjen e çështjeve dhe caktimin e çështjeve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, gjyqtarët e EULEX-it formuan shumicën (2/3) në panelët gjyqësorë. EULEX-i gjithashtu kishte disa përgjegjësi ekzekutive të lidhura me sigurinë, me autoritetin të "sigurojnë ruajtjen dhe promovimin e sundimit të ligjit, rendit publik dhe sigurisë ... sipas nevojës ... përmes anulimit ose anulimit të vendimeve të operacioneve të marra nga autoritetet kompetente të Kosovës"; EULEX ishte gjithashtu i autorizuar të "marrë përsipër përgjegjësi të tjera, në mënyrë të pavarur ose në mbështetje të autoriteteve kompetente të Kosovës" në emër të 'sundimit të ligjit, rendit publik dhe sigurisë'.

⁹ Deri në atë kohë EULEX-i kishte planifikuar mbi 80 seanca gjyqësore, kishte përfunduar gjykimin e parë në Gjykatën e Qarkut pas pavarësisë, identifikoi mbetjet e 23 personave të zhdukur, siguroi prani 24 orëshe në dy portat kufitare veriore dhe prezencë të pjeshme doganore dhe kontrole që rezultuan në përmirësim në mbledhjen e të ardhurave dhe një ulje e kontrabandës së naftës. Shih EULEX-it "EULEX plotësisht operacional", 6 prill 2009, gjendet në <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000159.php>; Shih gjithashtu Gjykata Evropiane e Auditorëve "Ndihma e Bashkimit Evropian për Kosovën lidhur me Sundimin e Ligjit," Raporti Special N.18. 2012, gjendet në https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_18/SR12_18_EN.PDF

¹⁰ Histori e shkurtër e EULEX-it, gjendet në <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44,197>

¹¹ Për më tepër shih raportin e Grupit Ndërkombëtar të Krizave, Çlirimi i Kosovës: Sfidat e Mbetura, 10 shtator 2012

Dy muaj më vonë, propozimi i KE për të filluar negociatat për MSA-në ishte aprovuar, në të cilën kohë dialogu mes Prishtinës dhe Beogradit ishte duke u zhvilluar.¹² Këmbimi i letrave ndërmjet Presidentes Jahjaga dhe përfaqësueses së lartë të BE-së, Catherine Ashton shtruan rrugën për ripërtëritje të mandatit të EULEX-it në prill të 2014-së, i cili kufizoi funksionet ekzekutive të misionit (gjykatësit lokal tani do të formonin shumicën në trupet gjyquese dhe EULEX-i nuk do të merrte raste të reja, me përjashtim të atyre që kanë të bëjnë me veriun. EULEX u ngarkua të mbështesë zbatimin e marrëveshjeve të lehtësuara nga BE, ndërmjet Prishtinës dhe Beogradit.¹³ Zgjatja e mandatit të EULEX-it në qershor të 2016 bëri që EULEX të përgjysmojë personelin përsëri dhe të humbasë funksionet ekzekutive, duke pamundësuar kështu përfundimin e disa rasteve në gjykim të profilit të lartë.

Në qershor 2018, mandati i EULEX-it u ripërtëri për herë të pestë dhe me gjasë të fundit.¹⁴ Mandati i ri eliminoi fuqitë ekzekutive të misionit në të gjitha fushat, përveç në dy prej tyre.¹⁵ Fushëveprimtaria e EULEX-it u kufizua në dy shtylla kryesore - monitorim dhe operim - në përputhje me tri objektivat e mëposhtme: **i)** monitorimin e rasteve të caktuara dhe gjykimeve, **ii)** monitorimin, mentorimin dhe këshillimin e shërbimit korrektues, **iii)** ofrimin e mbështetjes operationale për implementimin e marrëveshjeve të dialogut të lehtësuar nga BE.¹⁶

Me tërheqjen e gjyqtarëve dhe prokurorëve, EULEX-i aktualisht ka të punësuar rreth 500 persona. Misioni i dorëzoi dosjet e rasteve të hapura (rreth 800 sosh) tek institucionet vendore, dhe tashmë ka filluar të heqë dorë nga mbështetja MMA për institucione të ndryshme, përveç gjyqësisë dhe prokurorisë, në pritje të tërheqjes së plotë në qershor 2020.¹⁷ Krahas, institucionet vendase morën përgjegjësi për të gjitha hetimet, ndjekjet penale dhe gjykimet e transferuara.¹⁸

¹² Një Marrëveshje e parimeve midis Kosovës dhe Serbisë u nënshkrua në prill 2013, për më shumë shikoni raportin e Grupit Ballkanik: Integrimi Serb pas Marrëveshjes së Brukselit, 19 mars 2015.

¹³ Po aty.

¹⁴ Këshilli i Bashkimit Evropian “EULEX Kosovë: rol i ri për misionin BE për sundim të ligjit të BE,” Komunikatë për Shtyp 322/18, 8 qershor 2018, gjendet në <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/pdf>. Detyrat e nënvizuara të EULEX-it në 2008-në: Veprimi i përbashkët i Këshillit nuk ishin ndërruar në mënyrë eksplicite deri në qershor 2018, kur këshilli vendosi që formalisht të rifokuson mandatin e misionit. Mandati aktual ka një buxhet të lidhur prej 169.8 milion EUR, me afro 84 milion për operacionet e EULEX-it në Kosovë dhe 86 milion për dhomat e specializuara dhe zyrën e prokurorit të specializuar.

¹⁵ EULEX-i mban kompetencat ekzekutive vetëm në fushat e mbrojtjes së dëshmitarëve, mbështetje për dhomat e specializuara dhe Zyrën e Prokurorit, dhe si reagues i dytë në fushën e sigurisë.

¹⁶ Këshilli i Bashkimit Evropian “EULEX Kosovë: roli i ri për misionin e sundimit të ligjit të”, Komunikatë për Shtyp 322/18, 8 qershor 2018.

¹⁷ EULEX, Raport i Progresit të Kompaktit: Vlerësim i Progresit në mes të korrik 2017 – qershor 2018, gjendet në <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>; Shiko gjithashtu Bertelsmann Stiftung, BTI Raport Vendi – Kosovë, 2018 Pjesë e Indeksit Transformues Bertelsmann Stiftung (BTI) gjendet në https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kosovo.pdf

Shih gjithashtu Cama, Aida “BE përfundon misionin e sundimit të ligjit në Kosovë në mes të kritikave për rezultate.” DW.com, 14 qershor 2018, gjendet në <https://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>

¹⁸ Këshilli i Bashkimit Evropian “EULEX Kosovë: roli i ri për misionin e sundimit të ligjit”, Komunikatë për Shtyp 322/18, 8 qershor 2018.

2.1 Veprimet dhe ngeçjet e Misionit të EULEX-it

Përgjatë një dekade, EULEX-i arriti dhe nxiti një mori suksesesh.¹⁹ Sidoqoftë, shumë pak persona (përfshirë personelin e EULEX) do ta konsideronin punën e EULEX-it si një sukses. Ky seksion ofron një vlerësim të shkurtër të progresit dhe mangësive të EULEX-it në fushat kryesore dhe sfidat strukturore dhe operacionale që penguan suksesin e misionit. Mangësitë e theksuara në këtë pjesë mund të shërbejnë si mësim të marra për misionet e ardhshme këshilluese dhe skemat e reja të BE-së për fuqizimin e sundimit të ligjit.

2.2 Të arrituarat dhe dështimet në fushat prioritare

Doganat dhe Policia: EULEX-i kishte pasur ca sukses në fushën e doganave²⁰. Misioni ndihmoi në zbatimin e marrëveshjes së IBM të lehtësuar nga BE në mes Kosovës dhe Serbisë, dhe vendosjen e personelit në pikat e përbashkëta kufitare dhe pikave të kalimit të përhershme (në vazhdim e sipër).²¹ Personeli i këtij misioni ka ofruar mbështetje në ndërmjetësim, çka mundësoi vazhdimin e ndërtimit të pikave të përhershme doganore në anën e Kosovës dhe kishte marrë pjesë në Grupin Implementues të IBM.²² EULEX-i gjithashtu ka mbështetur doganat në bërjen e reformave të reja dhe masave kundër korrupsionit dhe kishte ofruar mbështetje MMA në fushat e pajtueshmërisë, fuqizimit dhe mbledhjes së të hyrave.²³ EULEX-i tani e ka kufizuar mbështetjen e tij për MMA në çështje që kanë të bëjnë me dialogun me Serbinë, veçanërisht zbatimin e IBM-it, deri në kohën kur këto përgjegjësi të kalojnë te një mekanizëm tjetër i BE-së, ndoshta Zyra e Përfaqësuesit Special të BE-së (EUSR).²⁴

Mbështetja e EULEX-it ka ndihmuar Policinë e Kosovës (PK) për të përfunduar 18 nga 20 veprimet e parashikuara në Planin e Veprimit të Strategjisë për Policinë në Komunitet (2012 – 2017), përmirësimin e qëndrueshmërisë dhe llogaridhënies, dhe veçanërisht ka mbështetur krijimin dhe trajnimin e Ekipit të Reagimit të Shpejtë të Policisë së Kosovës dhe integrimin e afro 300 pjesarëve serbë të kuadër të policisë së Kosovës.²⁵ Zhvillime pozitive mund t'i atribuohen EULEX-it, veçanërisht në fushat

¹⁹ Ekspertët e legjislacionit të EULEX-it kontribuan në hartimin, ndryshimin ose komentimin e 96% të ligjeve të propozuara nga Ministria e Drejtësisë që nga viti 2008 dhe ofruan ndihmë legjislative për autoritetet e Kosovës për mbi 150 ligje. Gjyqtarët e EULEX-it kanë dhënë mbi 600 aktgjykime. Gjykatësit e Dhomës së Posaçme gjykan mbi 10,000 çështje pronësore. EULEX u përfshi në më shumë se 40,000 çështje gjyqësore dhe hetoi dhe / ose lëshoi aktakuzat në mbi 400 raste të krimeve të luftës. EULEX lehtësoi bashkëpunimin midis INTERPOL / EUROPOL dhe autoriteteve të Kosovës duke çuar në 100 arrestime. Krahas BE-së, EULEX ndihmoi në krijimin e një regjistri civil të besueshëm me mbi 12,000 libra. EULEX gjithashtu ka lehtësuar kthimin e 506 viktimave në familjet e tyre që nga viti 2008, megjithëse mbi 1.600 persona mbeten të zhdukur. Shiko Euractiv dhe AFP “Kritika pasi misioni i drejtësisë i EULEX-it në Kosovë mbyll operacionet”, 11 qershor 2018, gjendet në <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/criticism-as-kosovo-justice-mission-eulex-closes-judicial-operations/>; Zyra e Shtypit e EULEX “EULEX-I në Ditën Kombëtare të Personave të Zhdukur – Kosovarët kanë nevojë të mbyllin dhembjen për humbjen e më të dashurve të tyre”, 27 prill 2018, gjendet në <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,813>; Hopkins, Valerie “Gjykatat e BE kanë vështirësi me skandalin e Kosovës.” POLITICO, 17 nëntor 2017, gjendet në <https://www.politico.eu/article/malcolm-simmons-eulex-eu-courts-chaos-with-kosovo-scandal/>

²⁰ Gjykata Evropiane e Auditorëve, “Bashkimi Evropian Mbështetës i Kosovës për Sundimin e Ligjit,” Raport Special Nr. 18, 2012.

²¹ Grupi Implementues i IBM u takua në vitin 2018 pas një ndërprerje 16-mujore, por përsëri ka ndaluar operacionet për shkak të anulimit të Serbisë të të gjitha takimeve të IBM, në përgjigje të arrestimit të një zyrtari të rëndësishëm serb në veriun e Kosovës në mars 2018. Shiko Raporti Kompakt i Progresit: Vlerësimi i Progresit në mes të korrik 2017 – qershor 2018, fq. 25.

²² Grupi Zbatues për IBM është takuar në vitin 2018 pas një mungese takimesh prej 16 muajsh mirëpo përsëri ka ndaluar se funksionuari pasi qe Serbia ka anuluar të gjitha takimet e IBM si kundërpërgjigje ndaj arrestimit të një zyrtari kyç të Serbisë në veri të Kosovës në muajin mars të viti 2018. Shih Raportin Kompakt të Progresit: Vlerësimi i progresit për periudhën korrik 2017 - qershor 2018, f.

²³ Zyra e Shtypit e EULEX-it “Doganat e Kosovës shënojnë zhvillim substancial drejt standardeve të njohura të BE”, gjendet në <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,451>, 11 gusht 2016.

²⁴ Raporti Kompakt i Progresit: Vlerësimi i Progresit në mes të korrik 2017 – qershor 2018, fq. 18.

²⁵ Bordi i Përbashkët Koordinues për Sundimin e Ligjit, Përmbledhje e Raportit Kompakt të Progresit, korrik 2017 – qershor 2018, gjendet në <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/Anlisht.pdf>

e kontrollimit të trazirave, komunitetit, dhe policia me bazë inteligjencën.²⁶ Sidoqoftë, EULEX-i, me mandatin aktual, nuk ofron më mbështetje këshilluese për PK-në.²⁷ Me gjithë pretendimet dhe kontributet e EULEX-it për përmirësime në fushën e doganës dhe policisë, perceptimi i qytetarëve është se dogana është institucioni më i korruptuar.²⁸ Perceptimi i korrupsionit brenda PK-së, nga 15 përqind sa ka qenë në tetor të vitit 2017 është rritur në 26 përqind në prill 2018, megjithëse se janë më të ulëta në krahasim me institucionet e tjera.²⁹ EULEX-i mund të mburret me rezultatet që ka lënë në letër në dogana dhe polici. Megjithatë, siç sugjerojnë matjet e perceptimit të publikut, EULEX-i nuk ka qenë plotësisht i përgatitur për të shkuar përtej proceseve teknike dhe ka dështuar në modernizimin dhe profesionalizimin e këtyre institucioneve, ndryshimin e kulturës menaxheriale dhe shtyrjen përpara të një rishikimi gjithëpërfshirës institucional.

Gjyqësori dhe sektori i drejtësisë: Progresi i bërë në fushën e doganës dhe policisë nuk është pasqyruar në sektorin e drejtësisë. Kompetencat ekzekutive të EULEX-it parashikuan disa rezultate të prekshme. Zyra e Prokurorisë Speciale e EULEX-it ishte e përfshirë në rreth 1.350 raste, EULEX-i mbikëqyri gati 43.000 raste pronësore përmes Komisionit të Kërkesave Pronësore, ku gjyqtarët e EULEX-it i gjykuan mbi 600 raste.³⁰ Sidoqoftë, funksionet MMA të EULEX-it dhanë rezultate zhgënjyese.

Objektivat kryesore gjyqësore të EULEX-it ishin **rritja e efikasitetit, qëndrueshmërisë, multietnicitetit, përgjegjshmërisë dhe pavarësisë së gjyqësorit dhe respektimin e praktikave më të mira të BE-së**. EULEX-i mbështeti integrimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve serbë të Kosovës në kuadër të sistemin gjyqësor në vitin 2017.³¹ Misioni gjithashtu mbështeti zhvillimin dhe reformës së kornizës ligjore dhe bëri një përparim sa i përket mbështetjes së zbatimit të ligjeve për paketën e “Drejtësisë 2015”.³² Sidoqoftë, qëndrueshmëria, efektiviteti, përgjegjshmëria dhe pavarësia e institucioneve të sektorit të drejtësisë lënë shumë për të dëshiruar.

EULEX-i ishte kryesisht i pasuksesshëm për të ndihmuar gjyqësorin të aplikojë ‘praktikat më të mira evropiane’ për shkak të mungesës së qartësisë se çfarë janë ato praktika (duke marrë parasysh përbërjen shumëkombëshe të misionit) dhe vështirësitë e transferimit të praktikave të tilla tek institucionet e Kosovës.³³ Këshilli Gjyqësor I Kosovës (KGJK) dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) ende kërkojnë mbështetje në zhvillimin e standardeve dhe mekanizmave për parandalimin dhe luftimin e ndërhyrjeve politike, si dhe për emërimet dhe promovimet në gjyqësor.³⁴

²⁶ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj dhe Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Sundimit të Ligjit i Bashkimit Evropian në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20:6, fq. 697.

²⁷ Raporti Kompakt i Progresit i EULEX-it: Vlerësimi i Progresit në mes të korrik 2017 – qershor 2018

²⁸ 39% e respondentëve konsiderojnë që doganat janë të korruptuara (në prill 2018), derisa 25% e perceptojnë korrupsionin si prezent në institucionet e doganave (tetor 2017)

²⁹ UNDP Kosovë, “Pulsi Publik XIV”, Prishtinë, qershor 2018, gjendet në <http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/PP14/Final%20Public%20Pulse%20XIV.pdf>

³⁰ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: An Effective Conflict Prevention and Peace-Building Mission?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20:6, fq. 599-617

³¹ Komisioni Evropian, Kosovë* Raport 2018, Dokument Pune i Stafit të Komisionit, SWD (2018) 156 final.

³² Po aty.

³³ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20:6, fq. 608

³⁴ Bertelsmann Stiftung (BTI) Raport Vendi, Kosovë, 2018

EULEX nuk arriti ta kundërshtojë ndërhyrjen politike në gjyqësor, e cila do të mbetet ende një prej sfidave kryesore, e as aplikimin e masave të nevojshme për mbrojtjen e dëshmitarëve.³⁵ Kapacitetet dhe efikasiteti mbeten të ulëta. Pak vëmendje i ishte kushtuar edhe administrimit të gjykatave, të cilat mbesin të ngadalta, në kuptimin e zgjidhjes së lëndëve dhe jo efikase.³⁶

Angazhimi i gjyqtarëve dhe personelit me përvojë vojë ishte gjithashtu një sfidë e madhe për misionin - ishte “e vështirë të siguroheshin më shumë gjyqtarë dhe më të mirë, pasi vendet anëtare të BE-së ngurrnin ose të paktën u përballen me sfida për të dërguar një numër të mjaftueshëm të gjyqtarëve me përvojë në kohën e duhur. Angazhimet afatshkurtra prej një viti ose më pak zakonisht janë joshëse për personel më të ri dhe me pak përvojë”.³⁷ Nga ana tjetër, kjo kufizoi ndikimin e MMA dhe funksioneve të ngritjes së kapaciteteve të EULEX-it. Ndërsa mbështetja e Misionit për reforma të qëndrueshme në sektorin e drejtësisë dhe gjyqësorit ishte e qartë, “EULEX” ka qenë më pak i suksesshëm në këtë fushë, dhe sundimi i ligjit është relativisht larg nga funksionimi i kënaqshëm”.³⁸ Transferimi i “praktikave më të mira” evropiane në institucionet vendore të gjyqësorit dhe sjellja e një ndryshimi gjithëpërfshirës institucional dhe shoqëror në sektorin e drejtësisë dëshmoi se ishte përtej aftësive të EULEX-it. Mbështetja e institucioneve të drejtësisë për të përvetësuar normat dhe standardet evropiane ka të ngjarë të dëshmohej në mënyrë të ngjashme sfiduese për misionet e ardhshme të BE-së dhe partnerët tjerë. Programet ose misionet e ardhshme të reformës në drejtësi mund të fillojnë duke siguruar qartësi më të madhe për normat, standardet dhe praktikat gjyqësore evropiane. Kjo është e rëndësishme për personelin e sektorit të drejtësisë por edhe për publikun e gjerë, pasi rritja e pritjeve lokale mund të shërbejë si shtytës për ndryshime, pronësi lokale dhe përgjegjësi institucionale. Ndryshimet e mëdha në personelin e EULEX-it, çështje që trajtohet më poshtë, ishte gjithashtu një mangësi që e bëri të vështirë për Misionin të nxisë transformimin normativ dhe institucional brenda sektorit të drejtësisë.

Krimi i organizuar dhe korrupsioni: Kompetencat ekzekutive të EULEX-it në gjyqësor ngritën shpresat se misioni do të ‘kapte peshq të mëdhenj’, shkatërronte rrjetet kriminale dhe luftonte korrupsionin aq shumë të përhapur. Sidoqoftë, pritjet se EULEX-i mund të krijojë një precedent për largimin e zyrtarëve të korruptuar nga pushteti, i cili mund të vazhdohej nga gjykatat vendore, rezultoi të jenë jorealiste. Një hetim i jashtëm i vitit 2015, zbuloi se EULEX “nuk ishte në gjendje të vendoste themelet e një sistemi efikas për luftë kundër korrupsionit në Kosovë, kështu që nuk arriti të gjykojë zyrtarët e Kosovës në rastet e korrupsionit të nivelit të lartë”.³⁹ Mangësitë e EULEX-it në lidhje me luftimin e korrupsionit ishin të trefishta - Misioni, si një organ ekzekutiv, nuk luftoi sa duhet korrupsionin e nivelit të lartë ashtu siç ishin pritjet e qytetarëve; Misioni, përmes funksioneve të tij të MMA, nuk krijoi mjaftueshëm një kornizë institucionale përmes së cilës institucionet lokale mund të luftojnë në mënyrë të qëndrueshme korrupsionin e nivelit të lartë, dhe së fundi, vetë Misioni u përball me dyshimeve për korrupsion.

³⁵ Po aty.

³⁶ Po aty.

³⁷ Zupančić, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20:6, fq. 604

³⁸ Zupančić, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20:6, pg. 60

³⁹ Bertelsmann Stiftung (BTI) Raport Vendi, Kosovë, 2018, fq. 14.

“Rezultati i përpjekjeve të EULEX-it kundër korrupsionit ka qenë i dobët; Në veçanti, rastet e niveleve të larta të korrupsionit madje as nuk u hetuan, gjë që krijoi një përshtypje të pandëshkueshmërisë për politikaet vendor”.⁴⁰ Rrethanat politike ndikuan që EULEX-i të jetë i kujdesëm në zgjedhjen dhe hetimin e rasteve dhe Misioni u akuzua se është “shumë i përfshirë në politikën lokale dhe nuk ka qenë mjaftueshëm i gatshëm në ndjekjen e elitave politike lokale”.⁴¹ Në rastet kur EULEX-i ka zgjedhur të ndjekë raste të profilit të lartë, ndërhyrja politike dhe pamundësia për të mbledhur prova të mjaftueshme dhe dëshmitë e dëshmitarëve (si dhe një kod penal i pazhvilluar) e bënë jashtëzakonisht të vështirë ndjekjen penale.⁴²

EULEX ka arrestuar një numër zyrtarësh të nivelit të lartë nën akuzën për korrupsion dhe krim të organizuar, raste të cilat përfundonin pa u ndëshkuar.⁴³ Aktakuzat dhe arrestimet e profilit të lartë të EULEX ishin thjesht spektakle mediatike të “stilit të filmave Hollivudian” dhe demonstrime të forcës që përfundonin në raste të dështuara.⁴⁴ Në vitin 2018, shefja e Misionit të EULEX-it, Papadopoulou tentoi t’i mbrojë të metat që kishte institucioni që ajo e drejtonte, duke argumentuar se fokusi kryesor i EULEX-it ishte të ndihmonte në ndërtimin e insitucioneve të sundimit të ligjit, derisa arrestimet ishin çështje sekondare.⁴⁵ Sidoqoftë, fushëveprimi fillestar i EULEX-it dhe premtimet e hershme për kapjen e “peshqve të mëdhenjë” reflektojnë menaxhim e dobët të pritjeve lokale që misioni pati.⁴⁶ Përderisa “efikasiteti i EULEX-it bazohet në arritjen e qëllimeve të tij ... të kuptuarit e akterëve lokalë se cilat janë ato qëllime mund të mos kishin qenë të njëjta me ato të BE-së”.⁴⁷ Përfundimisht, paaftësia e EULEX-it për të përndjekur ‘peshqit e mëdhenjë’ dhe për ta luftuar krimin e organizuar dhe korrupsionin në përputhje me pritjet vendore forcuan idenë e joefikasitetit të misionit dhe dëmtuan reputacionin e tij deri në atë masë sa që shihej edhe si dështim.⁴⁸

EULEX ndihmoi institucionet vendore të krijojnë një kornizë ligjore më të fuqishme për luftën kundër korrupsionit. Sidoqoftë, përkundër përparimit në letër, interesat dhe ndërhyrjet politike vazhdojnë të pengojnë hetimet. Koordinimi institucional ndërmjet organeve të ngarkuara me luftën kundër korrupsionit mungon por edhe ka përzierje të përgjegjësive duke krijuar hapësirë edhe më të madhe për korrupsion dhe keqmenaxhim të mëtutjeshëm. Agjencisë Kundër Korrupsionit i mungojnë “mekanizmat e nevojshëm ligjor, stafi dhe buxheti”, mosmarrëveshjet midis partive politike pengojnë Kuvendit për të mbikëqyrur agjencitë e zbatimit të ligjit, dhe pajtueshmëria me kornizën ligjore në fuqi

⁴⁰ Bertelsmann Stiftung (BTI) Raport Vendi, Kosovë, 2018, fq. 34

⁴¹ Zupančić, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 2018, 20:6, fq. 608; Shiko gjithashtu Elbasani, Arolda “Promovimi Ndërkombëtar i Sundimit të Ligjit: Ballafaqimi me Lidhjet në mes të Patronzhit, Krimin dhe, dhe Korrupsionit në Gjyqësor”, Raport i konferencës: Sundimi i Ligjit në Ballkanin Perëndimor: Eksplorimi i Strategjisë së Re për Zgjerimin e BE-së dhe hapat e nevojshëm, Instituti Aspen Gjermani, prill 2018.

⁴² Bytyci, Fatos “Misioni i BE për drejtësi largohet nga Kosova, i akuzuar se ka dështuar në mandatin e tij”, Reuters, 14 qershor 2018, gjendet në <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-cu-justice/eu-justice-mission-leaves-kosovo-accused-of-failing-its-mandate-idUSKBN1JA1WH>

⁴³ Po aty. Shiko gjithashtu Kalaja, Besa “Lufta kundër Korrupsionit përmes Spektakleve Mediatike”, Preportr, 04 tetor 2012, gjendet në <http://preportr.cohu.org/en/investigations/The-War-against-Corruption-through-Media-Spectacles-172>

⁴⁴ Po aty.

⁴⁵ Bytyci, Fatos “Misioni i BE për drejtësi largohet nga Kosova, i akuzuar se ka dështuar në mandatin e tij”, Reuters, 14 qershor 2018

⁴⁶ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, fq. 71-94

⁴⁷ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, fq. 76

⁴⁸ Mahr, Ewa “Kontestimi vendor kundër Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, fq. 87. Shiko gjithashtu Bytyci, Fatos “Misioni i BE për drejtësi largohet nga Kosova, i akuzuar se ka dështuar në mandatin e tij”, Reuters

mbetet e ulët.⁴⁹Në fund të fundit, politika antikorrupsion “ende nuk është mjaft e qëndrueshme për të siguruar dënime në rast të korrupsionit të nivelit të lartë” dhe “nuk tejkalon më shumë se deklaratat politike”.⁵⁰

Së fundmi, EULEX-i u përball me skandal brenda vetë misionit, dhe korrupsioni brenda EULEX-it u bë një çështje e madhe në periudhën pas vitit 2012.⁵¹ Megjithëse të hedhura poshtë nga një ekip hetimi i ngarkuar nga Përfaqësuesja e Lartë, Federica Mogherini, pretendimet se zyrtarë të lartë të EULEX-it pranuan ryshfete, si dhe shkarkimi i një prokurori, “forcuan përshtypjen se EULEX-i është bërë pjesë e problemit dhe jo zgjidhja”.⁵² EULEX u bë pjesë e ballinave të të padëshiruara në fund të vitit 2017, kur një gjykatës udhëheqës, Malcolm Simmons dha dorëheqje në mes të një breshërie akuzash dhe kundër akuzash për përfshirje në korrupsion.⁵³ Përderisa Simmons përmendi raste të ndërhyrjes politike, korrupsionit dhe dështimit të burimeve njerëzore, zyrtarët e BE-së nga ana tjetër zbuluan se ai ishte nën hetime për akuza të shumta.⁵⁴ Pavarësisht kësaj, pretendimet e Simmons për korrupsion patën rol në zbehjen e kredibilitetit të EULEX-it.⁵⁵ Për më tepër, mungesa e burimeve njerëzore dhe sfidat strukturore ushqenin një narrativë në të cilën EULEX-i, në vend të “evropianizimit të Kosovës”, vetë ishte “Ballkanizuar”.⁵⁶

Krimet e Luftës: Qytetarët kishin shpresuar se EULEX do të hetonte e gjykonte politikanët dhe elitat e nivelit të lartë për korrupsion dhe krim të organizuar. Por ndodhi ndryshe dhe, “shumë shqiptarë të Kosovës ... i panë ndjekjet [kundër ish-komandantëve të UÇK-së] si një faktor që devijoi qëllimet e EULEX-it për të luftuar korrupsionin”.⁵⁷ Për më tepër, “ndjekja penale e Misionit ndaj ish-liderëve ushtarakë ... ishte thellësisht problematike për një pjesë të shoqërisë” pasi EULEX-i vlerësohej se po bënte ndjekjen e heronjve shqiptarë të Kosovës në vend të kriminelëve të luftës të bëra nga pala serbe.⁵⁸ Misioni u përball me sfida të mëtutjeshme në atë që “figurat kryesore të qeverisë ishin ish-komandantë të UÇK-së” dhe “denoncuan publikisht ndjekjet penale”.⁵⁹ Në fund, EULEX-i zgjodhi vetëm 25 raste të krimeve dhe zero raste të dhunimeve të kohës së luftës.⁶⁰

⁴⁹ Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Raport Vendi – Kosovë, fq. 34

⁵⁰ Po aty.

⁵¹ Mahr, Ewa, “Kontestimi vendor kundër Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, fq. 71-94

⁵² Borger, Julian, “Misioni më i madh i jashtëm i BE-së i shqetësuar për gjendjen e korrupsionit”, The Guardian, 5 nëntor 2014, gjendet në <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/05/eu-facing-questions-dismissal-prosecutor-alleged-corruption>. Shiko gjithashtu Borger, Julian, “Maria Bamieh: ‘U adoptova të mësoj dhe mbijetoj’”, The Guardian, 5 nëntor 2014, gjendet në <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/05/aria-bamieh-suspended-eulex-prosecutor-folk-hero-kosovans>

⁵³ Hopkins, Valerie, “Gjykatat e BE të shqetësuara me skandalin në Kosovë”, POLITICO, 17 nëntor 2017. Simmons raportoi presion për ta dënuar Fatmir Limaj me qëllim që të shmangin atë nga pjesëmarrja në zgjedhjet e 2017 në Kosovë. Ai gjithashtu theksoi se, rastet e korrupsionit të brendshëm dhe mosmarrëveshjet brenda EULEX-it, duke pretenduar se një gjyqtar tjetër hakoi e-mailin e tij privat, që EULEX ishte i prekshëm nga ndërhyrjet politike, që një gjyqtar me kohë të plotë të EULEX-it rrallë operonte brenda Kosovës dhe një tjetër mbante një punë të dytë me kohë të plotë.

⁵⁴ Hopkins, Valerie, “EU courts trouble with Kosovo scandal”, POLITICO, 17 November 2017.

⁵⁵ UNDP Kosovë “Pulsi Publik XIV” Prishtinë, qershor 2018. Sipas Anketës Publike të Pulsit të prillit 2018, 29.9% e të anketuarve raportuan se kishin perceptime të korrupsionit në shkallë të gjerë midis policisë së EULEX-it, nga 20.9% në tetor 2017, ndërsa 24.5 përqind raportojnë perceptime të korrupsionit në shkallë të gjerë në organizatat ndërkombëtare, një rritje e konsiderueshme nga 10.8% në tetor 2017.

⁵⁶ Agron Bajrami cituar tek Hopkins, Valerie, “Gjykatat e BE të shqetësuara me skandalin në Kosovë”, POLITICO, 17 nëntor 2017.

⁵⁷ Ewa Mahr, “Kontestimi Vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë.” Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 2018, fq. 71-94.

⁵⁸ Po aty.

⁵⁹ Po aty.

⁶⁰ Euractiv dhe AFP, “Kritika pasi misioni për drejtësi i EULEX mbyll operacionet e ligjit në Kosovë”, 11 qershor 2018

Prokurorët lokal nuk patën ndonjë rol në hetimin e krimeve të luftës para vitit 2014.⁶¹ Në përgjigje të rekomandimeve nga një Task Forcë Speciale Hetuese e krijuar nga EULEX në vitin 2011, Dhomat e Specializuara të Kosovës (SC) dhe Zyra e Prokurorit të Specializuar (SPO) u krijuan në 2015 për të gjykuar krimet e pretenduara të kryera nga ish-pjesëtarët e UÇK-së ndërmjet viteve 1998 dhe 2000. SC-ja dhe SPO-ja janë pjesë e sistemit gjyqësor të Kosovës, por janë të vendosura në Hagë dhe me zyrtarë ndërkombëtar.⁶²

Veriu i Kosovës: Operacionet e EULEX-it në veri “nxitën...kundërshtime të forta dhe nganjëherë edhe të dhunshme”.⁶³ Gjykata lokale në Mitrovicën e Veriut nuk pranoi të bashkëpunonte me EULEX-in kur u vendos në vitin 2008, dhe protestat dhe barrikatat e vitit 2011 (në përgjigje të vendosjes së Doganave të Kosovës në pikat e kalimit në veri) e bënë lëvizjen për punonjësit e EULEX-it, pothuajse të pamundur në pjesën veriore të Kosovës.⁶⁴ Sidoqoftë, pas arritjes së marrëveshjes mes Kosovës dhe Serbisë, EULEX-i ka bërë disa përparime në veri, duke ndërtuar një Komandë Rajonale të Policisë së Kosovës në veri, duke integruar ish-pjestarët e MUP-it në Policinë e Kosovës, si dhe pjesëtarët e ish-mbrojtjes civile në kuadër të institucioneve të Kosovës. Po ashtu, EULEX ka kryesuar 100 raste penale në Gjykatën Themelore të Mitrovicës.⁶⁵ Në tetor të vitit 2017, 40 gjyqtarë dhe 13 prokurorë (të gjithë të nacionalitetit serb nga komunat veriore) iu bashkuan gjyqësorit të Kosovës, në përputhje me Marrëveshjen e Drejtësisë, e cila rezultoi nga Dialogu i lehtësuar nga BE.⁶⁶ Sidoqoftë, sistemi gjyqësor në veri është jo i plotë dhe tërësisht funksional, me mijëra lëndë të pazgjidhura dhe infrastrukturë apo pajisje të papërshtatshme dhe joadekuate; ka një “mungesë të besimit të ndërsjellë me komandën e policisë në Prishtinë” dhe PK nuk ka “sisteme të zhvilluara dhe procese për hetimin e krimit të rëndë” në veri.⁶⁷ Në përgjithësi, sundimi i ligjit në veri është ende i mangët, ku ligji bëhet kryesisht nga rrjetet e organizuara kriminale.

2.3 Vështërsitë operacionale të Misionit

Sfidat strukturore dhe të stafit: Kontratat afatshkurta për personelin e EULEX-it, kanë kufizuar kapacitetet e tij në shumë mënyra. Së pari, kontratat afatshkurta për stafin e Misionit (shpesh një vjeçare e nganjëherë edhe për gjysmë viti), kanë “dëmtuar efikasitetin e EULEX-it dhe nuk kanë mundur transferimin e njohurive dhe krijimin e besimit” e që ka ‘përshfaqur’ ‘mungesën e kompetencës’ së tij.⁶⁸

⁶¹ Hopkins, Valerie, “Gjykatat e BE të shqetësuara me skandalin në Kosovë”, POLITICO, 17 nëntor 2017

⁶² Neni 24 i Kushtetutës së Kosovës dhe Ligji Nr.05/L-053 u aprovuan për të ofruar bazë ligjore për këtë gjykatë. Ndonëse financohet dhe stafi është ndërkombëtar, gjykata nuk është ndërkombëtare dhe të katër dhomat korrespondojnë me gjykatat ekuivalente të sistemit gjyqësor të Kosovës.

⁶³ Ewa Mahr, “Kontestimi Vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 2018, pg. 84.

⁶⁴ Ewa Mahr, “Kontestimi Vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, pp. 71-94.

⁶⁵ Zupančić, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë: Një Mision Efikas për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 2018, 20:6, 599-617; Shih po ashtu Zyrën për Media të EULEX, “Përkrahje për dialogun e lehtësuar nga BE ndërmjet Prishtinës dhe Beogradit”, gjendet në: <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,46>

⁶⁶ Raporti Kompakt i Progresit, EULEX: Vlerësimi i Progresit në mes të korrik 2017 – qershor 2018.

⁶⁷ Raporti Kompakt i Progresit, EULEX: Vlerësimi i Progresit në mes të korrik 2016 – qershor 2017, gjendet në <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPR-2017.pdf>, fq. 3; Raporti Kompakt i Progresit, EULEX: Raporti Kompakt i Progresit, EULEX korrik 2017 – qershor 2018, fq. 14.

⁶⁸ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, f. 86.

Për shembull, tre prokurorë të ndryshëm kishin punuar njëri pas tjetrit në një rast të vrasjes, secili nga ta duke e rifilluar rastin, i cili ka përfunduar vetëm pas gjashtë (6) vitesh gjykimi.⁶⁹ Së dyti, shumica e personelit të punësuar në projekte me kohëzgjatje të caktuar, me fonde të alokuara e projekte specifike, janë “të interesuar që të lëvizin nga një pozitë në tjetrën dhe të përfitojnë nga pozitat ndërkombëtare me pagesa të majme, në vend se të zhyten në terene jo edhe aq formale afatgjatë dhe korruptive.⁷⁰ Meqenëse shumica e kontratave janë afatshkurta dhe me pagesa të larta, “raportet e zakonshme ndërkombëtare për ndryshimet e përgjithshme institucionale dhe të gjyqësorit që prekin sipërfaqësisht reformat, janë më fitimprurëse për autorët e tyre dhe më mirë se ata të zhyten në atë se si dhe pse këto institucione janë dhe mbesin të kapura në rend të parë”.⁷¹ Sipas një ish-punonjësi të EULEX që ka folur në kushte anonimiteti, “megjithëse ka kritika brenda misionit, ka shumë pak kërkesa për llogaridhënie ngase në fund të gjithë janë më shumë të preokupuar me ruajtjen e vendeve të punës”.⁷² Planet aktuale për zhvillimin e një projekti gjithëpërfshirës disa vjeçar nga ana e BE-së mund të shmangin këtë sfidë të llojit të EULEX-it që delegojnë personelin e jashtëm dhe u japin mandate të afatshkurta.

Një sfidë tjetër ka qenë edhe mungesa e koordinimit dhe standardeve të përbashkëta në mesin e stafit shumëkombësh të EULEX-it. Vështirësitë e EULEX-it për të ndihmuar institucionet vendore që të marrin praktikën më të mira evropiane, pjesërisht kanë ardhur edhe nga “mungesa e qartësisë se cilat janë ato praktika të mira”.⁷³ Misioni ishte i përbërë nga pjesëtarë që vinin nga vende të ndryshme anëtare, me përvojë, trajnime, standarde dhe qasje të ndryshme. Provat maten në mënyrë të ndryshme dhe dënimet për krime specifike kanë dalluar në mes të prokurorëve e gjykatësve nga vende të ndryshme siç është zbuluar veçanërisht në rastet e vendimeve të shkallës së parë të gjykatave dhe vendimeve të Apelit.

EULEX-i poashtu ka dëshmuar “preferencë politike për mos ta shqetësuar status quo-n”.⁷⁴ Pavarësisht se nga ka ardhur kjo, nga interesat personale/profesionale të stafit të tij apo një tendence për të ‘tejtëksuar stabilitetin’ nga vendim-marrësit në Bruksel, mungesa e vullnetit të EULEX për ta ‘shkundur varkën’, e ka kufizuar aftësinë e tij për të vendosur drejtësinë dhe një reformë substanciale në gjyqësor.⁷⁵ Preferenca për arritjen e konsensusit politik për ligje dhe iniciativa të caktuara, rezultoi me ‘dobësimin e reformave’.⁷⁶ Hezitimi i EULEX-it (dhe Brukselit) për të ndjekur raste dhe iniciativa që kanë qenë të rrezikshme politikisht apo kanë mundur të kërcënojnë stabilitetin politik përfundimisht e ka limituar efikasitetin e Misionit, e veçanërisht në luftën kundër korrupsionit të nivelit të lartë.⁷⁷

⁶⁹ Intervistë e Grupit për Hulumtim të Politikave në Ballkan me prokurorin e EULEX, nëntor 2013, Prishtinë.

⁷⁰ Elbasani, Arolda “Promovimi Ndërkombëtar i Sundimit të Ligjit: Duke u përballur me Patronazhin, Krimin dhe Korrupsionin e Gjyqësorit”, Publikimet e Konferencës: Sundimi i Ligjit në Ballkanin Perëndimor: Eksplorimi i Strategjisë së Re për Zhvillim dhe Hapat e Nevojshëm për të ecur përpara, Instituti Aspen, Gjermani, Prill 2018, f. 32

⁷¹ Po aty.

⁷² Hopkins, Valerie, “Problemet e gjykatave të BE-së në skandalin e Kosovës”, POLITICO, 17 nëntor 2017

⁷³ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë: Një Mision efektiv për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” Revista për Studime të Ballkanit dhe Lindjes së Afërme, 2018, 20:6, f. 608

⁷⁴ Euractiv dhe AFP, “Jepen kritika përderisa misioni i EULEX-it mbyll operimet gjyqësore”, 11 qershor 2018

⁷⁵ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë: Një Mision efektiv për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” Revista për Studime të Ballkanit dhe Lindjes së Afërme, 2018 20:6, pp. 599-617

⁷⁶ Elbasani, Arolda “Promovimi Ndërkombëtar i Sundimit të Ligjit: Duke u përballur me Patronazhin, Krimin dhe Korrupsionin e Gjyqësorit”, Publikimet e Konferencës: Sundimi i Ligjit në Ballkanin Perëndimor: Eksplorimi i Strategjisë së Re për Zhvillim dhe Hapat e Nevojshëm për të ecur përpara, Instituti Aspen, Gjermani, Prill 2018

⁷⁷ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, f. 84

Vështirësitë në rritjen e pronësisë vendore: Përderisa funksioni i tij për MMK mëtonte të ndihmonte institucionet vendore që të menaxhonin më shumë me çështjet e sundimit të ligjit dhe ato gjyqësore përmes qasjes mëso-duke-bërë, kompetencat ekzekutive të EULEX në esencë kanë penguar zhvillimin e pronësisë dhe përgjegjësisë vendore.⁷⁸ Funksionet ekzekutive të personelit të Misionit u kanë lënë autoriteteve lokale pak hapësirë për të marrë përvojë ekzekutive apo përgjegjësi mbi rezultatin final të rasteve. Shumica e paneleve të gjykatësve ishin përbërë nga gjykatës ndërkombëtarë e që ka “rezultuar me mostrajtimin e akterëve lokal si partnerë”.⁷⁹ Përderisa autoritetet vendore tanimë kanë fuqi të plota ekzekutive, akterët dhe institucionet vendore shpeshherë kanë përdorur operacionet e gjera të EULEX-it si “arsyetime të mira...për të justifikuar mos marrjen e veprimeve dhe papërgjegjshmërinë e tyre”.⁸⁰ Institucionet vendore shumicën e kohës i janë shmangur llogaridhënies, duke hezitur që të ndjekin penalisht apo të gjykojnë raste e krimet të organizuar dhe korrupsionit, veçanërisht gjatë kohës sa gjykatësit dhe prokurorët ndërkombëtar kishin rol kryesor. Rritja e pronësisë vendore në bërjen e reformve në gjyqësor dhe fushën e sundimit të ligjit duhet të jetë prioriteti kyç i çfarëdo misioni apo iniciative të ardhshme të BE-së. Nuk do të arrihet transformimi gjithëpërfshirës institucional dhe sektorial nëse institucionet vendore të sektorit të drejtësisë do të vazhdojnë të jenë në ulësen e pasme të partnerëve ndërkombëtar.

3 SUNDIMI I LIGJIT DHE REFORMAT NË DREJTËSI

Sundimi i ligjit ka pasur disa përmirësime gjatë viteve të fundit.⁸¹ Policia e Kosovës (PK) ka integruar rreth 30 zyrtarë policor serbë të Kosovës në strukturat të saj, ka zbatuar 18 nga 20 rekomandimet e përmendura në Strategjinë e Policimit në Komunitet 2017 – 2021 dhe ka përmisuar llogaridhënjen dhe rritur qëndrueshmërinë.⁸² Gjyqësori ka shënuar progres në zbatimin e pakos së drejtësisë, dhe gjykatësit e prokurorët serbë të Kosovës janë integruar në sistemin gjyqësor të Kosovës në vitin 2017.⁸³ Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK) dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK), trupat udhëheqëse të Gjyqësorit dhe të Prokurorisë kanë rritur mbikëqyrjen, zgjidhjen dhe mbylljen e rasteve, dhe aktualisht janë në proces të zbatimit të Sistemit të Menaxhimit Informativ të Lëndëve (SMIL) në gjykata dhe zyrat e prokurorisë.⁸⁴ Raporti Kompakt i Progresit për vitin 2018 i EULEX-it ka theksuar rritjen e performancës dhe të kapaciteteve të Policisë, Këshillit Gjyqësor dhe atij Prokurorial e në veçanti të Agjencisë së Regjistrimit Civil.⁸⁵ Megjithatë, përkundër progresit, sundimi i ligjit mbetet i dobët me shumë mangësi në fushat e funksionimit të gjyqësorit dhe luftës kundër krimet të organizuar dhe korrupsionit.⁸⁶

⁷⁸ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 2018, 39:1, f. 75

⁷⁹ Ewa Mahr, “Kontestimi vendor kundër Misionit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë”, Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, f. 86

⁸⁰ Zupančič, Rok, Pejić, Nina, Blaž Grilj and Peen Rodt, Annemarie, “Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë: Një Mision efektiv për Parandalim të Konfliktit dhe Ndërtim të Paqes?” Revista për Studime të Ballkanit Perëndimor dhe Lindjes së Afërme, 2018, f. 608

⁸¹ Raporti Kompakt i Progresit të EULEX: Matja e Progresit për periudhën korrik 2017 – qershor 2018

⁸² “Raporti Kompakt i Progresit korrik 2017 – qershor 2018 të Bordit të Koordinimit të Përbashkët të Sundimit të Ligjit të EULEX

⁸³ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

⁸⁴ KGJK dhe KPK janë përgjegjëse për vlerësimin dhe mbikëqyrjen e punës së gjykatësve dhe prokurorëve, respektivisht për krijimin e standardeve për rekrutim, propozimin e kandidatëve për emërim dhe menaxhimin e promovimit, transferimin, largimin dhe përjashtimin si dhe procedurat disiplinore, “Raporti Kompakt i Progresit korrik 2017 – qershor 2018 të Bordit të Koordinimit të Përbashkët të Sundimit të Ligjit të EULEX”, Shih po ashtu Zyrën për Media të EULEX, “Takimi përfundimtar i Bordit të Përbashkët për Koordinim në Sundim të Ligjit”, 21 nëntor 2018, i qasshëm në <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2.11.884>

⁸⁵ Raporti Kompakt i Progresit të EULEX: Matja e Progresit për periudhën korrik 2017 – qershor 2018

⁸⁶ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

3.1 Sfidat e mbetura

Institucionet së fundmi kanë ndërmarrë një sërë iniciativash ligjore për të përmirësuar performancën dhe llogaridhënien e gjykatave, gjykatësve dhe prokurorëve. Ndryshimet kushtetuese dhe legjislacioni sekondar janë miratuar në përputhje me pakon e ligjeve për drejtësi të vitit 2015. Ligji i ri për Gjykatat i vitit 2018, ka paraparë që të gjitha gjykatat të publikojnë të gjitha vendimet gjyqësore dhe aktgjykimet në ueb faqet e tyre brenda një periudhe prej 60 ditësh, e që nëse do të zbatohet do të rriste transparencën. Ligji për Ndërmjetësim që është miratuar në shtator 2018, ka themeluar Odën e Ndërmjetësuesve me procedura të qarta. Kuvendi po ashtu së fundmi ka miratuar edhe Ligjin për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjykatësve dhe Prokurorëve, si dhe Ligjin për Prokurorin e Shtetit. Legjislacioni kyç po ashtu është rishikuar, duke përfshirë këtu Kodin Penal dhe Kodin e Procedurës Penale të cilët janë amendamentuar me qëllim të përputhshmërisë me ndryshimet kushtetuese rreth përbërjes së KGJK-së.⁸⁷

Përderisa përpjekjet e Qeverisë dhe të Kuvendit kanë ndihmuar në modernizimin e legjislacionit, fokusi i fundit në reformën legjislative dhe në amendamentimin e pakos së drejtësisë së vitit 2015, ka ngadalësuar zbatimin.⁸⁸ Reformat në letër, deri më tani kanë pasur efekt të ulët në praktikë. Gjyqësori mbetet i dobët dhe vazhdon të përballlet me ndikime politike, mungesë efikasiteti, llogaridhënie, profesionalizmi dhe me perceptim publik të lartë të korrupsionit.

Qytetarët në vitin 2016, i kanë parë gjykatat si institucionin më të korruptuar në nivel vendi, ndërsa në vitin 2018 si institucionin e dytë më të korruptuar, pas doganave.⁸⁹ Prokurorët hezitojnë të hetojnë rastet e profilit të lartë dhe ndikimet e nivelit të lartë politik i ndalojnë gjykatësit për të vepruar në mënyrë të pavarur, sidomos në raste të ndjeshme.⁹⁰ Financimi i qëndrueshëm i gjyqësorit po ashtu mbetet një sfidë.⁹¹ Për më tepër, Kuvendi në mënyrë të drejtpërdrejtë ka diskutuar për disa raste të ndjeshme gjyqësore, duke bërë kështu presion politik mbi gjykatësit.⁹² KGJK-ja dhe KPK-ja duhet t'i përmirësojnë standardet për mbrojtjen e gjyqësorit nga ndikimet e jashtme dhe të vendosin mekanizma për të adresuar në mënyrë efektive rastet e dyshuara të ndikimit politik në gjyqësor.⁹³ Shërbimi Korrektues i Kosovës po ashtu ka qenë subjekt i ndikimeve të vazhdueshme politike, që kanë rezultuar me trajtim preferencial të të burgosurve të profilit të lartë.⁹⁴

⁸⁷ Po aty.

⁸⁸ Po aty.

⁸⁹ UNDP në Kosovë, “Pulsi Publik XI”, Prishtinë, Maj 2016, i qasshëm në http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/PPXI/ENG%20version%20Public%20Pulse%20XI_final%20version_May25.pdf; UNDP në Kosovë, “Pulsi Publik XIV”, Prishtinë, qershor 2018, përqindja e respondentëve të Pulsit Publik që e shohin korrupsionin si të pranishëm në shkallë të gjerë në gjykata është dyfishuar në mes të viteve 2016 dhe 2018. Shih po ashtu Shulte-Cloos, Julia dhe Delfin Elshani, “Kënaqshmëria e qytetarëve të Kosovës me Sundimin e Ligjit – një Studim Empirik”, Raport i Politikave, Grupi për Studime Politike e Juridike, gusht 2016, i qasshëm në <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/02/Kosovar-Citizens-Satisfaction-with-the-Rule-of-Law-Institutions-An-Empirical-Study.pdf>, f. 10: “Nëntë nga dhjetë individë (89.97%) vlerësojnë që njerëzit me ndikim politik ka më pak gjasa të ballafaqohen me pasoja ligjore përderisa gati vetëm më pak se një nga dhjetë persona (9.57%) besojnë që nuk është ashtu.”

⁹⁰ Letër nga Gjykatësit e EULEX për Udhëheqësin e Departamentit Ekzekutiv, Mats Mattsson, 22 janar 2014, e qasshme në http://gazetajn.com/repository/docs/dokumenti_i_Eulex.pdf; Shih po ashtu UNDP dhe Zyrën e Kombeve të Bashkuara për Droga dhe Krim, “Integriteti i Gjyqësorit në Kosovë – Raport Vlerësimi”, 2014, i qasshëm http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/UNDP%20UNODC%20Report%20on%20Judicial%20Integrity_Eng.pdf; Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018 Raporti për Kosovën.

⁹¹ Berat Thaqi, Nuk ka Para për Sundimin e Ligjit, Si ndikojnë Proceset Gjyqësore në Pavarësinë e Gjyqësorit, Maj 2019, i qasshëm në https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/LSE2019-06_No-money-for-the-rule-of-law.pdf

⁹² Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, Raporti për Vendin - Kosova, f. 7.

⁹³ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018, f. 14.

⁹⁴ Raporti Kompakt i Progresit të EULEX: Matja e Progresit për periudhën korrik 2017 – qershor 2018.

KGJK-ja dhe KPK-ja janë përgjegjëse për mbikëqyrjen e proceseve të rekrutimit të bazuar në merita, e megjithatë kredibiliteti i këtyre proceseve është në pikëpyetje.⁹⁵ Në vitin 2016, rregullat e rekrutimit ishin ndryshuar në mes të një procesi të përzgjedhjes së gjykatësve, i njejtë ishte anuluar dhe një proces i ri rekrutimi ishte hapur.⁹⁶ Ka pretendime të panumërta që procesi i rekrutimit dhe përzgjedhjes është jo transparent dhe joprofesional. Megjithëse KGJK-ja ka amendamentuar Rregulloren për Rekrutim në korrik të vitit 2017, e që ka rezultuar me përmirësime të vogla, veprime substanciale kërkohen me qëllim që të sigurohet një proces rekrutimi dhe përzgjedhje e gjykatësve dhe prokurorëve që është plotësisht transparent dhe i bazuar në merita.⁹⁷

Në shumicën e rasteve, trajnimi, edukimi dhe aftësitë e gjykatësve dhe prokurorëve janë joadekuate. Akademia e Drejtësisë është përgjegjëse për trajnimin fillestar dhe të vazhdueshëm të gjykatësve dhe prokurorëve si dhe stafit të tyre në përputhje me kriteret, të cilat përgatiten bashkërisht me KGJK-në dhe KPK-në.⁹⁸ Përderisa KGJK-ja dhe KPK-ja janë të obliguara të vlerësojnë performancën e gjykatësve dhe prokurorëve çdo tri vite, sipas Rregullores së miratuar në prill të vitit 2017, këto vlerësime kanë shënuar vonesa.⁹⁹ KPK-ja dhe KGJK-ja nuk kanë realizuar 81 dhe respektivisht 66 vlerësime të performancës në vitin 2017, “një sistem ende duhet të realizohet ku gjykatësit dhe prokurorët vlerësohen sistematikisht dhe në mënyrë efektive bazuar në kritere të qarta, rezultatet e të cilave do të ndikonin në mënyrë të drejtpërdrejt në karrierën e tyre”.¹⁰⁰

Një sfidë e madhe e drejtësisë është numri i lëndëve të pazgjidhura.¹⁰¹ Eliminimi i lëndëve të vjetra e të pazgjidhura ka qenë prioritet i Planit Strategjik për Gjyqësorin e Kosovës 2014 –2019. Numri i madh i rasteve të reja, Ligji i Ri për Kundërvajtje (që ka hyrë në fuqi në janar të vitit 2017), dhe mungesa e financave dhe njohurive për mjetet për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe ndërmjetësimit kanë kontribuar në mungesën e progresit në mbylljen e rasteve të pazgjidhura.¹⁰² Si pjesë e strategjisë për reduktimin e lëndëve të vjetra, KGJK është përgjegjëse për rekrutimin e bashkëpunëtorëve profesional për tu ndihmuar gjykatësve në zgjidhjen efikase të rasteve, mirëpo buxheti relativisht i vogël, e bëri këtë të vështirë.¹⁰³

⁹⁵ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018.

⁹⁶ IKD, “Paligjshmëria e Komisionit Gjyqësor dhe Prokurorial”, Nëntor 2016.

⁹⁷ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018, Shih po ashtu Raporti Kompakt i Progresit të EULEX 2018, dhe Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018 Raporti për Vendin – Kosovë.

⁹⁸ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018.

⁹⁹ Po aty.

¹⁰⁰ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018 f. 15

¹⁰¹ Po aty. Shih po ashtu Raportin për Kosovën të Bertelsmann Stiftung, BTI 2018: Përderisa një numër i rasteve të pazgjidhura ishin ulur, përkatësisht nga 466,255 raste sa ishin në vitin 2013 në 440,627 në fillim të vitit 2016, rastet e pazgjidhura në gjykata mbesin sfida kryesore. Kalkulimet e USAID (2015) vlerësonin që afër 56,300 raste të mëdha penale, civile dhe krime të rënda ishin në shtatë gjykata themelore të Kosovës dhe 20 degët e tyre nëpër Kosovë në korrik të vitit 2014

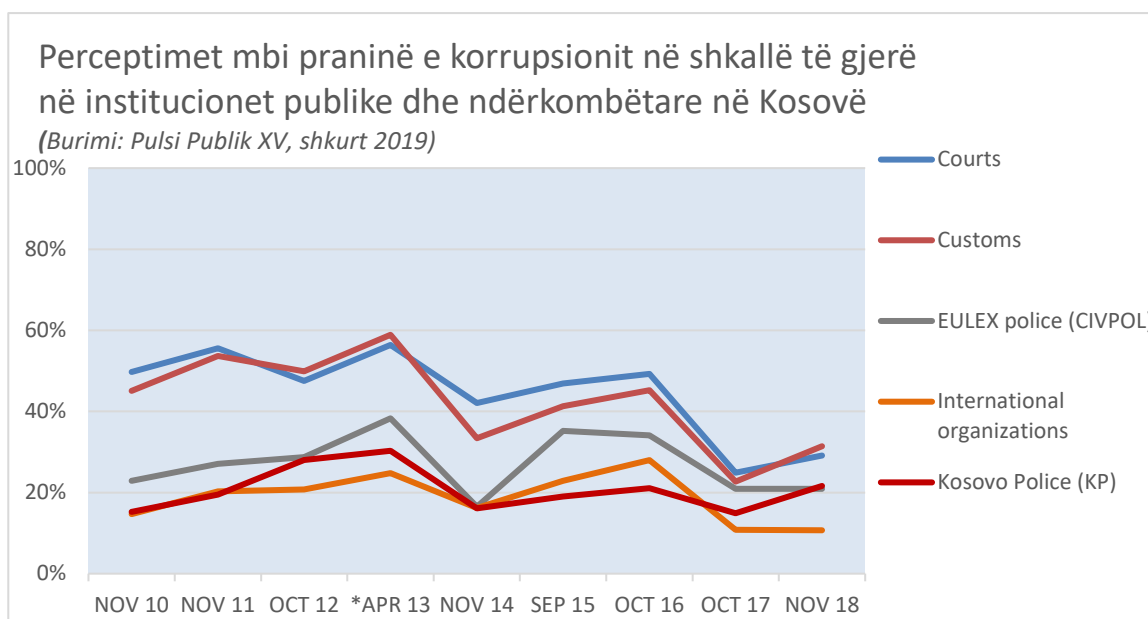
¹⁰² Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018: Asistimet alternative për zgjidhje të mospajtimeve dhe ndërmjetësimi mund të ndihmojnë në uljen e rasteve të pazgjidhura si dhe për një numër të rasteve që vijnë tani; megjithatë, publiku në përgjithësi nuk ka njohuri për këta mekanizma, ku tre nga shtatë qendrat regjionale të ndërmjetësimit janë mbyllur si rezultat i mungesës së fondeve

¹⁰³ Qendra për Bashkëpunim Ligjor Ndërkombëtare (CILC), Lëvizja FOL dhe Instituti Demokratik i Kosovës (KDI)/Transparency International, “Skanimi i Sektorit të Drejtësisë në Kosovë”, Dhjetor 2017, i qasshëm në <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2017/12/157-kosovo-justice-sector-integrity-scan-final-eng.pdf>

Faktorë të tjerë që e kufizojnë efikasitetin janë edhe mungesat në legjislacionin penal, mungesa e një regjistri të centralizuar të të dhënave penale, përkushtimi i ulët i gjykatësve për të ndëshkuar ata që shkaktojnë vonesa, shtyrja e shumë seancave për shkak të mungesës së palëve, shkalla e lartë e rasteve që rikthehen në Gjykata Themelore për rigjykim, “preferenca për ndalim në vend të formave të tjera të kufizimit”, si dhe stafi i vogël në zyrat e gjykatave dhe të prokurorive.¹⁰⁴

Mungesa e një sistemi gjithëpërfshirës për menaxhimin dhe përcjelljen e rasteve ka penguar efikasitetin, llogaridhënien dhe mundësinë për mbikëqyrje. Një sistem elektronik i menaxhimit dhe përcjelljen e rasteve është duke u zhvilluar, dhe është në finalizim e sipër.¹⁰⁵ Për më shumë, një numër i madh i seancave ende mbahen në zyrat e gjykatësve në vend të sallave të gjyqimit, e që e kufizojnë transparencën edhe më shumë.¹⁰⁶ Megjithëse Kodi i Etikës dhe procedurat disiplinore për gjykatësit dhe prokurorët ekzistojnë, zbatimi i tyre mbetet i pamjaftueshëm dhe i vonuar.¹⁰⁷

Përkundër strategjive, legjislacionit dhe iniciativave të reja, kënaqshmëria me gjyqësorin mbetet e ulët. Në prill të vitit 2018, *Anketa e Pulsit Publik* e realizuar nga UNDP dhe USAID, thotë që vetëm 31.2% e të anketuarëve janë shprehur të kënaqur me gjykatat dhe 29.9% janë shprehur të kënaqur me Zyrën e Prokurorit, përqindje e cila është më e ulët se në cilindo institucion tjetër të nivelit qendror.¹⁰⁸ Megjithëse nivelet e kënaqshmërisë janë rritur në krahasim me vitet e më hershme: në shtator të vitit 2015, kënaqshmëria me gjykatat ishte 13.9% dhe 12.8% me prokurorinë të cilat ishin më të ultat në 10 vitet e fundit. Megjithatë kënaqshmëria publike me këto institucione në vitin 2018 ka rënë në krahasim me vitin 2017 për gati 6% respektivisht 3 përqind.¹⁰⁹



*Në vitin 2013 nuk ka pasur edicion vjeshtor të Pulsit Publik të UNDP; të dhënat janë marrë nga edicioni pranveror

¹⁰⁴ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, April 2018. Shih po ashtu raportin për Kosovën të Bertelsmann Stiftung BTI për vitin 2018

¹⁰⁵ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i Ministrisë së Drejtësisë, Prishtinë, 2 dhjetor 2018

¹⁰⁶ Intervistë e Grupit Ballkanik, Këshilltar i Administrimit të Gjykatave, Prishtinë, 20 dhjetor 2016

¹⁰⁷ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, f. 15

¹⁰⁸ UNDP në Kosovë, “Pulsi Publik XIV”, Prishtinë, qershor 2018

¹⁰⁹ Po aty.

Përbërja dhe procedurat e emërimit për anëtarët e KGJK-së dhe KPK-së janë në përputhje me standardet evropiane vetëm në letër. Këto trupa mbikëqyrëse kanë dështuar të bëjnë ndryshime substanciale, të zbatojnë rregulloret e brendshme apo të miratojnë dispozita rregulative për matjen dhe garantimin e efikasitetit dhe llogaridhënies së sistemit gjyqësor e prokurorial. Ligji për KGJK-në është amendamentuar së fundmi për t'u përputhur me ndryshimet kushtetuese të vitit 2016, duke mundësuar që shumica e anëtarëve të KGJK-së të zgjedhën nga vetë kolegët e tyre.¹¹⁰ Megjithatë, BE kishte konkluduar se KGJK nuk ka kapacitete për të krijuar kushte për zbatimin e legjislacionit të përfshirë në pakon e drejtësisë të vitit 2015.¹¹¹ Fokusi i madh në reformën legjislative dhe procesin e amendamentimit të pakos së drejtësisë së vitit 2015 (ligjet për Këshillat dhe gjykatat), që ka nisur në vitin 2017, ka ngadalësuar zbatimin e ligjeve të vitit 2015.¹¹² Përderisa reformat legjislative në disa fusha të funksionimit të gjyqësorit dhe luftës kundër krimit të organizuar paraqet një hap të rëndësishëm përpara, zbatimi i legjislacionit të ri kërkon përkushtim të ri në avansimin e sundimit të ligjit.¹¹³

3.2 Lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar

Në vitin 2010, 76% e popullatës besonte se procesi i integritimit në BE do të ndihmonte në luftën kundër korrupsionit.¹¹⁴ Gati një dekadë më vonë, popullata konsideron që korrupsioni është çështja e dytë për nga rëndësia me të cilën përballet vendi, pas asaj të papunësisë.¹¹⁵ Përkundër shpresave të mëdha se EULEX-i do të shpartallonte rrjetet kriminale dhe do të ndiqte penalisht zyrtarët e lartë të korruptuar dhe elitat, korrupsioni dhe krimi i organizuar vazhdojnë të jenë shumë prezent në të gjitha nivelet e qeverisjes dhe kultura e pandëshkueshmërisë mbizotëron ende. Edhe pse, në vitet e fundit ka pasur pak progres në ndjekjen penale të korrupsionit të profilit të lartë dhe rasteve të krimit të organizuar për sa i përket konfiskimit paraprak të pasurisë (megjithëse jo sa i përket konfiskimit përfundimtar të pasurisë), progresi ka qenë i ngadalshëm dhe kryesisht sipërfaqësor.¹¹⁶ Ligji i rishikuar për Parandalimin e Konfliktit të Interesit është miratuar në prill të vitit 2018, Kodi Penal i miratuar së fundmi ka rishikuar procedura kyçe të ndërlidhura me korrupsionin, ndërsa Ligji i ri për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskim parasheh mjete të thjeshta dhe të fuqishme për konfiskimin e pasurisë, duke përfshirë ato pasuri, origjina e të cilave nuk mund të shpjegohet.¹¹⁷ Megjithatë, edhe përkundër reformave legjislative dhe progresit të shënuar në letër, fuqia vazhdon të jetë e përqendruar në duart e partive politike dhe elitave politike e biznesit, përderisa kapja e shtetit mbetet realitet.

Inicimi i ndjekjes penale të rasteve të korrupsionit të lartë është përmirësuar deri diku, megjithatë aktgjykimet përfundimtare dhe ndëshkimet janë të rralla.¹¹⁸

¹¹⁰ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2019, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 216 final, 2019,

¹¹¹ Po aty.

¹¹² Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2019, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 216 final, 2019, f. 14

¹¹³ Po aty.

¹¹⁴ UBO Consulting, "Anketimi mbi Njohuritë për BE-në dhe Integritimin Evropian në Kosovë", 2012, i qasshëm në http://eeas.europa.eu/archives/delegations/kosovo/documents/press_corner/eupk_survey_report_2012.pdf; Shih po ashtu Ewa Mahr, "Konsteimi vendor kundër Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë", Politika Bashkëkohore e Sigurisë, 39:1, pp. 71-94

¹¹⁵ UNDP në Kosovë "Pulsi Publik XIV", Prishtinë, qershor 2018

¹¹⁶ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹¹⁷ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2019, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 216 final, 2019, f. 22

¹¹⁸ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018. Shih po ashtu Freedom House: Liritë nëpër Botë, 2018 – Profili për Kosovën

Që nga viti 2015, 42 hetime kanë rezultuar me 31 aktakuza.¹¹⁹ Megjithatë, këto hetime kanë përfunduar me vetëm shtatë dënime.¹²⁰ Ngjashëm, konfiskimi paraprak i pasurisë është rritur, por konfiskimi i përhershëm i pasurisë mbetet i ulët, me vetëm 17% të asetëve që paraprakisht janë ngrirë apo konfiskuar.¹²¹ Mungesa e konfiskimit të pasurisë në rastet e krimit të organizuar dhe shpërlarjes së parave mbetet një prej sfidave kryesore në këtë drejtim.¹²² Elitat vazhdojnë t’ju shmangen ndjekjeve penale dhe ndëshkimeve. Gjyqësori ka dëshmuar mungesë të vullnetit për të ndjekur rastet e nivelit të lartë të korrupsionit dhe krimit të organizuar.¹²³ Edhe në rastet kur ndjekja penale ndodh, ato pengohen nga ndikimet politike dhe kapacitetet e ulëta për menaxhimin e rasteve të korrupsionit të nivelit të lartë. Kosova duhet urgjentisht të fokusohet në rritjen e numrit të prokurorëve që hetojnë dhe ndjekin penalisht rastet e korrupsionit të nivelit të lartë si dhe në ngritjen e kapaciteteve në fushat e hetimeve financiare, konfiskimit të pasurisë dhe mbrojtjes së dëshmitarëve.¹²⁴

Partitë politike vazhdojnë të ushtrojnë kontroll të madh mbi institucionet publike dhe liderët e tyre janë të pandëshkueshëm. Gjykatat rrallëherë adresojnë pretendimet për korrupsion kundër anëtarëve të partive politike apo dënojnë shkeljet e rregullave gjatë fushatës zgjedhore.¹²⁵ Pak progres është shënuar sa i përket transparencës së partive politike, si përgjigje ndaj presionit të BE-së për ringjalljen e përpjekjeve kundër korrupsionit, komisioni parlamentar për mbikëqyrjen e financave publike e ka shtyrë perpara auditimin e jashtëm të shpenzimeve të partive politike, për herë të parë që nga viti 2013.¹²⁶ Auditimet janë përmbyllur në fund të vitit 2017, duke konfirmuar “shkelje serioze të legjislacionit për financimin e partive politike dhe mangësi të mëdha në kontrollin e brendshëm financiar të tyre”.¹²⁷

Draft-Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Financimin e Subjekteve Politike i prezantuar në tetor të vitit 2018, ka pasur për qëllim fuqizimin e kornizës ligjore për financimin e fushatave.¹²⁸ Megjithatë, në qershor të vitit 2019, mbi 100 organizata joqeveritare kanë marrë pjesë në një protestë kundër miratimit të këtij draft-ligji. Instituti Demokratik i Kosovës e ka organizuar këtë protestë me arsyetimin se, draft-ligji është në kundërshtim me frymën Kushtetuse dhe cenon standardet për financimin e partive politike, e në veçanti rekomandimet e Komisionit të Venedikut.¹²⁹ Rishikimi i këtij legji që është duke vazhduar, duhet të marrë parasysh të gjeturat e qershorit të vitit 2018 dhe rekomandimet e Komisionit të Venedikut, si trupë këshillëdhënëse legjislative e Këshillit të Evropës.¹³⁰

¹¹⁹ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹²⁰ Po aty.

¹²¹ Gjatë periudhës së raportimit për Raportin e Komisionit Evropian për Kosovën * 2018

¹²² Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹²³ Grupi për për Studime Politike e Juridike, Kombet në Tranzit 2018 – Raporti për Kosovën, Freedom House, i qasshëm në <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kosovo>

¹²⁴ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹²⁵ Cornelia Abel e cituar në Transparency International, “Luftimi i Korrupsionit në Vendet që mëtojnë anëtarësimin në BE në vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turki”, 10 nëntor 2016, i qasshëm në https://www.transparency.org/news/pressrelease/fighting_corruption_is_failing_in_eu_accession_countries_in_the_western_bal

¹²⁶ Grupi për për Studime Politike e Juridike, Kombet në Tranzit 2018 – Raporti për Kosovën, Freedom House, i qasshëm në <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kosovo>

¹²⁷ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018, f. 7-8

¹²⁸ Zyra e Kryeministrit të Republikës së Kosovës, “Qeveria kishte miratuar Draft Ligjin për Financimin e Partive Politike dhe Vendimin për kompenzimin e punës jashtë orarit për Policinë e Kosovës”, 9 tetor 2018, i qasshëm në <http://kryeministri-ks.net/en/the-government-approved-the-draft-law-on-financing-political-parties-and-the-decision-for-overtime-compensation-to-the-kosovo-police/>

¹²⁹ Travers, Eve-Anne, “Protestuesit refuzojnë ligjin e ri për partitë politike, Prishtina Insight, 17 qershor 2019, i qasshëm në <https://prishtinainsight.com/protesters-reject-new-law-on-political-party-funding/>

¹³⁰ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2019, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 216 final, 2019, f. 22

Sanksionet për shkeljet, bashkë me auditimet e rregullta, si dhe publikimi i rregulltë i raporteve financiare dhe atyre të fushatës janë të nevojshme për të fuqizuar luftën kundër korrupsionit të lartë brenda dhe në mesin e partive politike.¹³¹

Institucionet përgjegjëse për të luftuar korrupsionin janë keq të koordinuara dhe kanë mandate që i ndërhyjnë njëri-tjetrit.¹³² Sipas raportit të Bertelsmann Stiftung's për Kosovën për vitin 2018, fakti që një numër institucionesh (p.sh. Zyra e Prokurorit të Shtetit, Task Forca kundër Korrupsionit, Zyra e Auditorit Kombëtar e po ashtu edhe misioni i EULEX-it) janë të përfshira në luftën kundër korrupsionit, ka rezultuar vetëm me shpenzime, por pa pasur një strategji koherente.¹³³ Për më shumë, përpjekjet në luftën kundër korrupsionit rrallëherë shkojnë “përtej deklaratave politike”.¹³⁴ Mbikëqyrja e Agjencisë Kundër Korrupsionit nga ana e Kuvendit është dobësuar për shkak të përplasjeve të vazhdueshme ndërmjet partive politike. Kjo sugjeron që skena politike pengon përpjekjet kundër korrupsionit jo vetëm për shkak të marrëveshjeve prapa dyerve të mbyllura, por edhe për shkak të dinamikave brendapartiake që pengojnë mbikëqyrjen e duhur.¹³⁵ Raporti po ashtu sugjeron se, institucionet përgjegjëse për të luftuar korrupsionin kanë pësuar fatin e shumë institucioneve publike vendore por edhe ato në Ballkanin Perëndimor – faktin e fragmentarizmit dhe të agjencifikimit.¹³⁶ Si çdo institucion tjetër i sundimit të ligjit, përpjekjet kundër korrupsionit kanë nevojë urgjente për drejtim të qartë dhe koordinim të mirë ndërinstitucional.

Në vitin 2018, Kosova ka marrë 37 pikë (apo renditur e 93-ta) në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit të Transparency International, duke u ngjitur nga 33 pikë në vitet 2013-2015 por duke rënë nga 39 sa ishte në vitin 2017.¹³⁷ Përderisa ky vlerësim reflekton për zhvillime të vogla në luftën kundër korrupsionit dhe kimit të organizuar në letër, perceptimi publik për korrupsionin është duke u rritur. Sipas anketës së Pulsit Publik të UNDP-së, numri i respondentëve që perceptojnë korrupsion të shkallës së gjerë në një numër institucionesh vendore e ndërkombëtare është rritur nga viti 2017 në vitin 2018 për secilin institucion për të cilin janë pyetur.¹³⁸ Më saktësisht, 43% e respondentëve kanë bazuar opinionet e tyre në media, 40.5% bazuar në bisedat me miqtë/të afërmit dhe 9% kanë krijuar këtë mendim bazuar në përvojat e tyre personale kur iu është kërkuar para, dhurata apo favore të tjera në këmbim të një shërbimi të caktuar”.¹³⁹

¹³¹ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹³² Freedom House: Liritë nëpër Botë, 2018 – Profili për Kosovën

¹³³ Raporti për Kosovën i Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018, f. 34

¹³⁴ Po aty.

¹³⁵ Po aty.

¹³⁶ Mendelski, Martin, “Promovimi i Qeverisjes së Mirë në Ballkanin Perëndimor: Një analizë empirike për depolitizimin dhe fragmentarizimin e Shtetit”, Punimet e Konferencës: Sundimi i Ligjit në Ballkanin Perëndimor: Eksplorimi i Strategjisë së Re për Zhvillim dhe Hapat e Nevojshëm për të ecur përpara, Instituti Aspen, Gjermani, Prill 2018, Mendelski argumenton që reformat e iniciuara nga jashtë për qeverisje të mire dhe përpjekjet për depolitizimin e institucioneve publike kanë rezultuar në fragmentarizim dhe ‘agjencifikim.’ Në realitet, në Kosovë, numri i agjencive gjysmë-autonome është rritur për 400% që nga viti 1999.

¹³⁷ Transparency International, 2018 shih po ashtu edhe Euractiv dhe AFP, “Dalin kritikata përderisa misioni për drejtësi EULEX në Kosovë përmbyll operimet gjyqësore”, 11 qershor 2018

¹³⁸ Institucionet kanë përfshirë: Shëndetësinë (spitalet dhe qendrat e mjekësisë familjare), KEDS, Gjykatat, Doganat, Qeverinë/ Administratën Qendrore, AKP (Agjencinë për Privatizim të Kosovës), Komunat (qeveria lokale), Policinë e EULEX (CIVPOL), Arsimin (shkollat, Universiteti), ATK (Administrata Tatimore e Kosovës), PTK, Bankat, Organizatat Ndërkombëtare dhe Policinë e Kosovës (PK)

¹³⁹ UNDP në Kosovë, Pulsi Publik XIV”, Prishtinë, qershor 2018, f. 15: Perceptimet për mbizotërimin e korrupsionit të shkallës së gjerë në sundimin e ligjit dhe institucionet kyçe qeverisëse në Kosovë janë si në vijim: Gjykatat (38.6 për qind nga 24.9 për qind në tetor 2017 mirëpo substancialisht më të ulëta se përqindjet e raportuara në periudhën nga 2010 – 2016 duke përfshirë muajin prill 2014), Doganat (39.1 për qind, nga 22.7 për qind sa ishte në tetor 2017), administratën qendrore/qeveria (34.7 për qind), Agjencia Kosovare për Privatizim (34.5 për qind), Policia e EULEX-it (29.9 për qind më lart se në tetor 2017), Administrata Tatimore e Kosovës (8.9 për qind), Policia e Kosovës (25.7 për qind më lartë nga kur ishte 14.9 për qind në tetor 2017)

3.3 Sfidat tjera

Drejtësia tranzicionale: Në nëntor të vitit 2017, Qeveria ka themeluar Komisionin për Njohjen dhe Verifikimin e viktimit të dhunës seksuale gjatë luftës duke bërë një hap para në miratimin e një qasjeje më përfshirëse gjinore drejt drejtësisë tranzicionale. Megjithatë, grupi punues ndërministror për ballafaqim me të kaluarën nuk ka miratuar një strategji për drejtësi tranzicionale dhe përgjithësisht ka ndërprerë punën e vet.¹⁴⁰ Paralelisht, Presidenti ka emëruar grupin punues për themelimin e Komisionit për të Vërtetën dhe Pajtimin.¹⁴¹ Megjithatë, kjo është parë përgjithësisht si një mjet politik për Zyrën e Presidentit.¹⁴²

Veprimet e fundit vënë në pikëpyetje përkushtimin e vendit për ndjekjen penale të krimeve të luftës dhe minojnë përpjekjet për drejtësi tranzicionale. Në vitin 2017, Presidenti Hashim Thaçi ka falur tre ushtarë të ish-UÇK-së (Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës) të dënuar për krime lufte.¹⁴³ Po ashtu, në dhjetor të vitit 2017, me një lëvizje e orkestruar, 43 anëtarë të Kuvendit (shumica deputetë të koalicionit qeverisës) tentuan të revokojnë Ligjin për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit Special, të vendosura në Hagë dhe ngarkuara për të hetuar dhe ndjekur penalisht krimet e pretenduara të luftës të kryera nga ish-anëtarët e UÇK-së gjatë viteve 1998 dhe 2000.¹⁴⁴

Veriu i Kosovës: Katër komunat në veri të Kosovës të banuara me shumicë serbe mbeten de facto jashtë kontrollit të Prishtinës. Megjithatë këto katër komuna ligjërisht janë integruar në sistemin e Kosovës pas Marrëveshjes së Brukselit të vitit 2013, ato i raportojnë kryesisht Beogradit dhe disa njerëzve të fuqishëm në veri. Në mes të viteve 2014 dhe 2017, mbi 30 vetura janë djegur dhe mbi 20 raste të zjarrvënies ishin raportuar, shumica prej të cilave kanë qenë të motivuara politikisht.¹⁴⁵ Deri më tani, nuk është zgjidhur asnjë rast i vetëm. Përveç menaxhimit të konfliktit, komuniteti ndërkombëtar dhe institucionet vendore kanë arritur të bëjnë shumë pak sa i përket sundimit të ligjit në veri.

4 INICIATIVAT AKTUALE DHE ATO NË PROCES

Bordi i Përbashkët për Koordinim të Sundimit të Ligjit (BPKSL) ishte themeluar në vitin 2014 si mekanizëm kontrollues që do të mbidhte përfaqësuesit e institucioneve vendore dhe atyre të BE-së, duke përfshirë Ministrinë e Drejtësisë, KGJK-në, KPK-në, EULEX-in dhe Përfaqësuesin Special të BE-së (PSBE).

¹⁴⁰ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018

¹⁴¹ Haxhiaj, Serbeze, “A mund të arrijë Komisioni për të Vërtetën e Kohës së Luftës Pajtimin?”, Balkan Insight, 27 qershor 2018, i qasshëm në <http://www.balkaninsight.com/en/article/can-kosovo-s-wartime-truth-commission-achieve-reconciliation--06-25-2018>

¹⁴² Po aty.

¹⁴³ GazettaExpress, “Presidenti Thaçi falë ish-anëtarët e UÇK-së të dënuar për vrasjen e një familje të tërë”, 29 dhjetor 2017, available at <https://www.gazettaexpress.com/en/news/president-thaci-pardoned-ex-klm-members-convicted-of-killing-an-entire-family-173410/>

¹⁴⁴ Hopkins, Valerie, “Politikanët e Kosovës në ‘panik’ nga Gjykata për krime të luftës”, POLITICO, 5 janar 2018, e qasshme në <https://www.politico.eu/article/ramush-haradinaj-hashim-thaci-kosovo-politicians-in-panic-attack-over-war-crimes-court/>; Shih po ashtu Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018 f. 5

¹⁴⁵ Intervistë e Grupit Ballkanik, Ekspert i Shoqërisë Civile, janar 2019. Gjithashtu, BIRN Kosova ka kataloguar 74 raste të sulmeve ndaj Serbëve të Kosovës që kanë përfshirë armë, granata, zjarrvënie dhe mjete eksplozive që nga viti 2014, i qasshëm në <https://balkaninsight.com/2019/01/16/bombs-and-bullets-fear-and-loathing-in-north-kosovo-01-14-2019/>

Që nga viti 2014, BPKSL është takuar rregullisht me qëllim të identifikimit dhe përcaktimit të detyrave dhe objektivave specifike dhe për të vlerësuar e rishikuar progresin dhe sfidat që lidhen me sundimin e ligjit, të cilat janë publikuar në një Raport Kompakt të Progresit në baza vjetore.

Takimi i fundit i BPKSL-së është mbajtur në mesin e muajit nëntor të vitit 2018, ku Shefja e EULEX-it prezantoi edicionin e fundit të Raportit Kompakt të Progresit, që ka mbuluar aktivitetet e BPKSL-së nga korriku i vitit 2017 deri më qershor të 2018-së, dhe është fokusuar në progresin dhe zhvillimin e institucioneve vendore të sundimit të ligjit pas zvogëlimit të mandatit të EULEX-it.¹⁴⁶

Plani Strategjik i Gjyqësorit të Kosovës (2014 – 2019) - Sipas KGJK-së, Plani i Parë Strategjik për Gjyqësorin e Kosovës për vitet 2007-2012, ishte miratuar dhe pastaj ishte injoruar.¹⁴⁷ Objektivat e paarritura, p.sh. zvogëlimi i rasteve të pazgjdhura, ishin përfshirë përsëri në Planin Strategjik për vitet 2014-2019, plan ky të cilin KGJK-ja kishte pasur për qëllim ta përdorte si një dokument të gjallë, mjet të menaxhimit ditor dhe udhërrëfyes që do të udhëhiqte zhvillimin e gjyqësorit. Plani Strategjik ishte zhvilluar si rezultat i mbledhjes së pikëvështrimeve nga të gjithë sektorët e sistemit gjyqësor dhe përfshinë pesë shtylla strategjike, secila nga to me qëllime specifike, të shoqëruara me objektiva dhe me plane të veprimit.¹⁴⁸ Këto qëllime kryesisht ndërlidhen me sfidat e theksuara në kapitullin e mëparshëm, duke përfshirë përmirësimin e koordinimit ndërmjet KGJK-së dhe institucioneve jogjyqësore siç është MD-ja (Objektiva 1.1.7), fuqizimi i vlerësimeve dhe masave disiplinore për gjykatësit dhe stafin gjyqësor (Objektivat 1.2.1 dhe 1.2.2), zvogëlimi i lëndëve të pazgjdhura (Objektiva 2.4.1), sigurimi i qasjes në raporte, arkiva dhe të dhëna gjyqësore kredibile (Objektiva 3.2.1), përkrahja e zhvillimit të indikatorëve të matshëm të performancës dhe modernizimi i sistemeve mbështetëse teknologjike (Objektiva 3.4.1), përmirësimi i trajnimeve të kërkuara dhe trajnimeve të targetuara për personelin gjyqësor dhe përmirësimi i arsytimit dhe aftësive të shkrimit për gjykatësit (Qëllimi 4.1), dhe inkurajimi i procedurave jogjyqësore siç është ndërmjetësimi me qëllim të rritjes së efikasitetit të gjykatave (Objektiva 4.1.5).¹⁴⁹

Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit (RFSSL): Në nëntor të vitit 2016, Ministria e Drejtësisë kishte lansuar Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit, një proces ky i udhëhequr nga MD, e cila kërkon të avancojë sundimin e ligjit në përputhje me standardet evropiane.¹⁵⁰ Si pjesë e këtij procesi, Ministria është zotuar që të ndërmarrë një vlerësim gjithëpërfshirës të gjendjes së sundimit të ligjit me qëllim që të dhënat e këtij vlerësimi të ndihmojnë zhvillimin e një strategjie gjithëpërfshirëse dhe “harmonizimin e parimeve, legjisllacionit dhe institucioneve përgjegjëse në këtë sektor”.¹⁵¹ Proceset e riorganizimit duhet të jenë prioritet i lartë për qeverinë, duke pasur parasysh reformat dhe iniciativat e viteve të fundit që kanë qenë ad-hoc dhe kanë pasur natyrë të decentralizuar.

¹⁴⁶ Raporti Kompakt i Progresit ka theksuar rritje e performancës dhe kapaciteteve të Policisë së Kosovës, Këshillit Gjyqësor dhe Këshillit Prokurorial si dhe Agjencisë së Regjistrimit Civil.

¹⁴⁷ KGJK, “Plani Strategjik i Gjyqësorit të Kosovës 2014 – 2019”, f.5, i qasshëm në [file:///Users/air/Downloads/Strategic%20Plan%202014-2019%20\(1\).pdf](file:///Users/air/Downloads/Strategic%20Plan%202014-2019%20(1).pdf)

¹⁴⁸ Pesë shtyllat janë (i) krijimi i besimit (ii) përmirësimi i administrimit të drejtësisë, (iii) rritja e qasjes në drejtësi dhe shërbime për publikun, (iv) promovimi i kompetencës, profesionalizmit dhe mirësjelljes, (v) përmirësimi i infrastrukturës dhe teknologjisë së gjykatave.

¹⁴⁹ KGJK “Plani Strategjik për Gjyqësorin e Kosovës 2014 – 2019”

¹⁵⁰ Grupi për Studime Politike e Juridike, “Rishikimi Funkcional i sistemit të drejtësisë kosovare: një analizë e procesit të deritanishëm”, Shtator 2018, i qasshëm në <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/10/GLPS-Policy-Note-Functional-Review-of-the-Justice-System-in-Kosovo-Final.pdf>

¹⁵¹ Gazeta Express, “Kosova Lanson Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit”, 9 mars 2018, i qasshëm në <https://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-launches-functional-review-of-the-rule-of-law-sector-173775/>

Fatkeqësisht, Rishikimi Funkcional është vonuar për shkak të themelimit të qeverisë së re në vitin 2017 dhe është rilansuar në mars të vitit 2018 (përkundër afatit paraprak që ishte vendosur për muajin qershor 2018) me plane alternative për përbërjen e Komiteteve drejtuese.¹⁵² Për dallim nga plani fillestar, Zyra e Presidentit dhe e Kryeministrit kanë ulëse në Komitetin Drejtues, bashkë me anëtarë nga gjyqësori, fakulteti juridik, shoqëria civile dhe donatorët ndërkombëtarë.¹⁵³ Raporti i parë gjithëpërfshirës që do të dalë nga rishikimi funksional pritet të lansohet gjatë vitit 2019 dhe mëton të identifikojë mungesat themelore në sektorin e sundimit të ligjit dhe një numër të gjerë intervenimesh e reformash që duhet të zbatohen gjatë disa viteve të ardhshme.¹⁵⁴

Drejtësia 2020 fokusohet kryesisht në sistemet e gjyqësorit dhe prokurorisë dhe do të shërbejë si një mekanizëm koordinues dhe do ta komplementojë Procesin e Rishikimit Funkcional “përmes krijimit të mundësive për të diskutuar tema të mëdha që kërkojnë hulumtim të thellë dhe diskutime më të detajuara në mes të anëtarëve të grupeve punuese”.¹⁵⁵ Iniciativa Drejtësia 2020 e udhëhequr nga Ministri i Drejtësisë në bashkëpunim me udhëheqësit e Këshillave Gjyqësor e Prokurorial simbolizon një hap para për funksionimin e pavarur të institucioneve të sundimit të ligjit dhe jep shpresë për më shumë pronësi vendore në reformën e sundimit të ligjit si dhe reforma gjyqësore do të rritet e përqendruar gjatë kohës kur EULEX tërhiqet.¹⁵⁶ Drejtësia 2020 e mbështetur nga Ambasadat Amerikane dhe Britanike, PSBE dhe EULEX është “themeluar në mënyrë proaktive me iniciativën e institucioneve vendore”.¹⁵⁷ Drejtësia 2020, pritet të vendosë prioritete afatshkurta, veçanërisht ato që mund të rrisin efikasitetin e gjyqësorit, në përputhje me rezultatet që dalin nga Rishikimi Funkcional.¹⁵⁸

Në gjendjen aktuale, Kosova ende “ka mungesë të një strategjie gjithëpërfshirëse për sektorin e drejtësisë dhe mekanizmat e duhur për koordinim ndër-institucional”.¹⁵⁹ Këto mungesa do të mund të plotësoheshin përmes Rishikimit Funkcional dhe Drejtësia 2020. Këto dy iniciativa dëshmojnë për synimin e Ministrisë së Drejtësisë që të fokusohet në përmirësimin e koordinimit dhe riorganizimit të reformës në sundimin e ligjit gjatë viteve të ardhshme dhe mund të shërbejnë si platformë kryesore për rritjen e pronësisë vendore mbi sundimin e ligjit në periudhën pas EULEX-it. Megjithatë, Ministria e Drejtësisë duhet të ketë kujdes me lansimin e iniciativave të reja dhe futjen e shpejtë të tyre në tavolinë. Iniciativat që edhe më tutje decentralizojnë në vend të atyre që koordinojnë institucionet dhe proceset ekzistuese mund të rrisin mundësinë e keq menaxhimit në vend të riorganizimit të proceseve të reformës gjyqësore dhe të sundimit të ligjit.

¹⁵² Grupi për Studime Politike e Juridike, “Rishikimi Funkcional i sistemit të drejtësisë kosovare: një analizë e procesit të deritanishëm”, Shtator 2018, i qasshëm në <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/10/GLPS-Policy-Note-Functional-Review-of-the-Justice-System-in-Kosovo-Final.pdf>, Shih po ashtu Gazetën Express “Kosova Lanson Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit,” 9 mars 2018

¹⁵³ Po aty.

¹⁵⁴ Intervistë e Grupit Ballkanik, Prishtinë, 20 dhjetor 2018

¹⁵⁵ Citat i Ministrisë së Drejtësisë Tahiri nga Zyra për Media të EULEX-it në takimin përfundimtar të Bordit Koordinues për Sundim të Ligjit, 21 nëntor 2018.

¹⁵⁶ Shefja e Misionit të EULEX-it, Alexandra Papadopoulou e cituar nga Zyra për Media e EULEX-it “EULEX-i në lansimin e Drejtësia 2020”, 26 shtator 2018, e qasshme në <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,862>

¹⁵⁷ Po aty.

¹⁵⁸ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i Ministrisë së Drejtësisë, 2 dhjetor 2018.

¹⁵⁹ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën* 2018, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit, 156 final, 2018, f. 14

4.1 Përkrahja ndërkombëtare

Koordinimi i pamjaftueshëm ndërinstitucional nuk është unik vetëm tek institucionet vendore, siç e ka cekur edhe Raporti për Kosovën i Komisionit Evropian për vitin 2018, ku është përmendur mungesa e koordinimit ndërmjet donatorëve e që ka rezultuar me joefikasitet, mungesë koherence dhe dyfishim të përpjekjeve.¹⁶⁰ Me qëllim të ofrimit të një pasqyre më të plotë të të gjithë sektorit zhvillimor në fushën e sundimit të ligjit, do të shikojmë shkurtimisht iniciativat aktuale të mbështetura nga programe jashtë fondeve të BE-së e që mbështesin sundimin e ligjit në Kosovë:

- **Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (UNDP)** - Projekti për Sundimin e Ligjit fokusohet në tri fusha: i) planifikimin strategjik, zhvillimin e politikave dhe koordinimin në fushën e sundimit të ligjit nën udhëheqjen e MD-së ii) kapacitetet institucionale të organeve gjyqësore dhe rritjen e kapaciteteve për personelin, iii) qasja në drejtësi dhe ofrimi i shërbimeve të drejtësisë.¹⁶¹
- **Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE)** - Fokusohet në mbështetjen e pavarësisë, paanshmërisë dhe llogaridhënies së sistemit të drejtësisë, monitorimin dhe raportimin mbi gjyqësorin dhe prokurorinë, administrimin e drejtësisë në rastet ndëretnike dhe rastet që prekin gratë dhe komunitetet e marginalizuara, rishikimin dhe mbështetjen e institucioneve për zhvillimin dhe zbatimin e legjislacionit.¹⁶²
- **Agjencia për Zhvillim Ndërkombëtar e Shteteve të Bashkuara (USAID)** - Fokusohet në mbështetjen e llogaridhënies së gjyqësorit, zbatimin e ligjeve, mbikëqyrjen, aftësitë menaxheriale e profesionale (veçanërisht në KGjK, Akademinë e Drejtësisë dhe gjykata), luftimin e përhapjes së korrupsionit si dhe ligjin komercial, të drejtat pronësore dhe mekanizmat alternative për zgjidhje të mosmarrëveshjeve.¹⁶³ Projektet specifike përfshijnë “Drejtësia ka rëndësi (Justice Matters)”, një program trevjeçar që ka për qëllim përmirësimin e qasjes në drejtësi dhe “Programi për Fuqizimin e Sistemit të Drejtësisë (Justice System Strengthening Program)”.
- **ICITAP (Departamenti për Drejtësi i ShBA-së)** - Programi i Departamentit të Drejtësisë së ShBA-ve për Asistencë në Trajnime dhe Hetime Penale ka udhëhequr koordinimin për zhvillimin e Policisë dhe aktualisht i ndihmon Ministrisë së Punëve të Brendshme të Kosovës dhe PK-së, veçanërisht në fushat e menaxhimit të kufirit dhe imigracionit, mbështetjen me IT për hetimet penale, menaxhimin policor dhe prokurorial për rastet e krimeve financiare dhe në fushën e krimit të organizuar.¹⁶⁴
- **Ambasada Britanike** ka lansuar projektin e sundimit të ligjit në tetor të vitit 2018, që do të ofrojë përkrahje për Rishikim Funksional të Gjyqësorit. Ekspertët britanik do të ndërmarrin analiza të llogaridhënies dhe integritetit të sektorit të drejtësisë dhe ofrojnë katër ekspertë ligjor në mbështetje të MD-së. Pas analizës së pavarur, zbatuesit e projektit do të mbështesin KGjK-në dhe KPK-në në

¹⁶⁰ Po aty.

¹⁶¹ UNDP në Kosovë, Ueb faqja e projektit: Përkrahja e Fuqizimit të Sundimit të Ligjit në Kosovë, e qasshme në http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/democratic_governance/support-to-strengthening-the-rule-of-law-in-kosovo.html

¹⁶² Po aty.

¹⁶³ Ueb faqja e USAID, Sundimi i Ligjit dhe Qeverisja, e azhurnuar së fundmi në shkurt 2018, e qasshme në <https://www.usaid.gov/kosovo/democracy-and-governance>

¹⁶⁴ Departamenti për Drejtësi i Shteteve të Bashkuara, Ueb faqja: Programi Ndërkombëtar për Hetime Penale (ICITAP): Evropë dhe Euroazi, i qasshëm në <https://www.justice.gov/criminal-icitap/europe-and-eurasia>

përgatitjen e planeve të veprimit. Staf i projektit po ashtu do të monitorojë procesin e rekrutimit dhe emërimit dhe do të ofrojë trajnim dhe mentorim për gjykatës të përzgjedhur, veçanërisht në fushat e shpëlarjes së parasë, krimit të organizuar dhe korrupsionit të nivelit të lartë.¹⁶⁵

- **Ambasada e Holandës** ka një numër iniciativash në zbatim e sipër, që përfshijnë monitorimin e rasteve të korrupsionit në gjykatat themelore dhe performancën e institucioneve publike në zbatimin e prioriteteve të ERA-s. Po ashtu ofrohen trajnime për KPK-në, stafin e Auditorit të Përgjithshëm dhe shërbyesve civil për të përmirësuar marrëdhëniet me mediat, adresimin më të mirë të shkeljeve dhe mungesës së efikasitetit në menaxhimin e burimeve publike dhe mbështetjen e kapaciteteve institucionale në fushën e sundimit të ligjit. Një numër programesh regjionale po zbatohen për të përmirësuar procedurat për mbrojtjen e të drejtave, fuqizimin e kapaciteteve të institucioneve publike, promovimin e sundimit të ligjit në Ballkanin Perëndimor, ngritjen e vetëdijes për ndjekjen penale të krimeve të luftës dhe promovimin e standardeve evropiane për të drejtat e njeriut në të gjithë rajonin.
- **Norvegjia** ka qenë një përkrahëse e fuqishme e fuqizimit të sundimit të ligjit dhe përpjekjeve kundër korrupsionit. Mbretëria e Norvegjisë është zotuar që do ta mbështesë plotësisht zhvillimin e Sistemit të Menaxhimit Informativ të Lëndëve(SMIL) në gjykata dhe prokurori, siç parashihet në Planin Strategjik të KGJK-së 2014-2019, dhe ka qenë një mbështetëse e madhe e përdorimit të metodave alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe projektit për Ndërmjetësim Integruar në Kosovë që nga viti 2012.¹⁶⁶
- **Këshilli i Evropës, zyra në Prishtinë** ka filluar bashkëpunimin që nga viti 1999. Me qëllim të përkrahjes së zhvillimit dhe reformimit të sundimit të ligjit, kjo zyrë është fokusuar në ngritjen e kapaciteteve të gjyqësorit e prokurorisë në aplikimin e standardeve evropiane për të drejtat e njeriut, luftimin e korrupsionit dhe krimit të organizuar, përkrahjen për bërjen e politikave dhe fuqizimin e institucioneve të pavarura të sundimit të ligjit, duke përfshirë Zyrën e Avokatit të Popullit. Kosova përfiton nga një numër iniciativash rajonale të Këshillit të Evropës, duke përfshirë atë për Edukimin e Profesionistëve Ligjor për të Drejta të Njeriut (HELP), një projekt të përbashkët me BE-në që targeton krimet kibernetike regjionale dhe shpëlarjen e parasë (iPROCEEDS), si dhe projektet në kuadër të Përkrahjes Horizontale për Ballkanin Perëndimor dhe Turqinë 2019 – 2022 (policimit të të drejtave të njeriut, të drejtat e të burgosurve dhe korrupsionin në arsimin e lartë). Dy nga projektet e Këshillit të Evropës janë specifike për Kosovën, njëri kundër krimeve ekonomike dhe korrupsionit në Kosovë (PECK II) dhe tjetri për përkrahjen për ngritjen e kapaciteteve të Gjykatës Kushtetuese në aplikimin e standardeve evropiane të të drejtave të njeriut.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ambasada Britanike në Prishtinë, “Ambasada Britanike lanson projektin e ri për fuqizim të Sistemit Gjyqësor e Prokuroriar të Kosovës”, i qasshëm <https://www.gov.uk/government/news/british-embassy-launches-new-project-to-strengthen-kosovo-judicial-and-prosecutorial-systems>

¹⁶⁶ Ministria e Punëve të Jashtme të Norvegjisë, “Deklarata e Ambasadorit të Mbretërisë Norvegjeze, z. Per Strand Sjaastad”, Përkrahja për Fuqizimin e Sundimit të Ligjit – Fushata informuese për ndërmjetësim, mars 2017, e qasshme. <https://www.norway.no/globalassets/2---world/kosovo/news/statement---outreach-campaign-on-mediation.pdf>

¹⁶⁷ Zyra e Këshillit të Evropës në Prishtinë, Ueb faqja: Projektet në zbatim e sipër, e qasshme në <https://www.coe.int/en/web/pristina/ongoing-projects>

4.2 Proceset e ndërlidhura me BE-së dhe Iniciativat në Sundimin e Ligjit

Aktivitetet e BE-së në Kosovë janë të ndryshme dhe prekin shumë fusha. Institucionet në Bruksel dhe ato që operojnë brenda vendit (Zyra e BE-së, PSBE dhe EULEX) kanë zhvilluar dhe zbatuar një sërë mekanizmash, instrumentesh, skemash financimi, procese dhe plane veprimi për të mbështetur zhvillimin dhe demokratizimin në përputhje me normat evropiane dhe për t'i ndihmuar Kosovës në rrugën drejt integriteteve evropiane. Agjenda e Reformës Evropiane, Procesi i Stabilizim-Asociimit dhe perspektiva për zgjerim e BE-së për Ballkanin Perëndimor, që të gjitha kërkojnë reforma substanciale në fushën e sundimit të ligjit, si parakushte për integrim dhe hyrje në BE.

Procesi i Stabilizimit dhe Asociimit (PSA), korniza e BE-së për marrëdhënie me vendet e Ballkanit Perëndimor dhe perspektivën e rajonit për zgjerim është një shtyllë kyçe e agjendës së BE-së. Kosova është angazhuar në PSA që nga viti 2010, përderisa Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit (MSA) në mes të Kosovës dhe BE-së ka hyrë në fuqi në prill të vitit 2017, duke përfshirë këtu mbështetje të gjerë për fuqizimin e demokracisë dhe sundimit të ligjit, si një ndër katër shtyllat kryesore të asociimit.¹⁶⁸ **Agjenda e Reformave Evropiane (ERA)** ishte miratuar në vitin 2016 dhe kishte vendosur prioritetet afatshkurta për t'u implementuar deri në fund të vitit 2017, në përputhje me kërkesat e MSA-së, ndërsa një nga tri fokuset kryesore ishte qeverisja e mirë dhe sundimi i ligjit. Përderisa afati për implementimin e ERA-s ka kaluar, një kërkesë kryesore që nevojitet ende është që domeni legjislativ të aprovojë sa më shpejtë suspendimin dhe largimin e zyrtarëve të lartë që kanë aktakuza apo që janë të dënuar për korrupsion.¹⁶⁹ ERA II është përgatitur, por afati kohor për lansimin e tij është bërë qështje e marrëdhënieve BE-Kosovë dhe koordinimit në mes të BE-së dhe institucioneve vendore, e të cilat nuk kanë qenë shumë të mira gjatë muajve të fundit.¹⁷⁰

Në kontekst të MSA-së, **Instrumenti për Para-anëtarësim (IPA)** është një mekanizëm financiar i krijuar në vitin 2017, për të ndihmuar vendet në procesin e anëtarësimit në BE. Pasuesi i këtij instrumenti, IPA II ofron asistencë financiare për periudhën kohore 2014-2020 në përputhje me shtatë fushat prioritare, një nga të cilat është sundimi i ligjit dhe të drejtat themelore të njeriut.¹⁷¹ Përderisa EULEX është zvogëluar dhe ndihma e tij në monitorim, mentorim dhe këshillim është tërhequr nga një numër institucioneve,

¹⁶⁸ Këshilli i Bashkimit Evropian, Marrëveshja për Stabilizim Asociim në mes të Bashkimit Evropian dhe Komunitetit për Nergji Atomike në njërën anë, dhe Kosovës *, në anën tjetër, Dokumenti ndër-institucional 2015/0095 (NLE), 2 tetor 2015, e qasshme në <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

Neni 83 i MSA-së (Fuqizimi i institucioneve dhe sundimi i ligjit) thekson qëllimet kyçe si në vijim: fuqizimin e pavarësisë, paanshmërisë dhe llogaridhënies së gjyqësorit në Kosovë dhe përmirësimit të efikasitetit të tij; zhvillimin e 'strukturave të përshtatshme' për policinë, prokurorët dhe gjyqtarët dhe organet tjera gjyqësore dhe të zbatimit të ligjit për 't'i përgatitur ata në mënyrë adekuate për bashkëpunim në çështjet civile, tregtare dhe penale'; dhe 'për t'ju mundësuar atyre që në mënyrë efektive të parandalojnë, hetojnë, ndjekin penalisht dhe gjykojnë krimin e organizuar, korrupsionin dhe terrorizmin

¹⁶⁹ PBSE Apostolova për Zyrën për Media të EULEX-it, "Takimi përfundimtar i Bordit Koordinues për Sundim të Ligjit", 21 nëntor 2018, e qasshme në <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,11,884>

¹⁷⁰ BE-ja ka hezituar që të lansojë këtë iniciativë pas vendosjes së tarifës për mallrat nga Serbia nga ana e Kosovës, vendim ky për të cilin BE ka shfaqur mospajtimet e saja në mënyrë të ashpër, Intervistë e Grupit Ballkanik, zyrtar të Qeverisë dhe të BE-së, Prishtinë, Prill – Maj 2019

¹⁷¹ Komisioni Evropian, Ueb faqja: Kosovë – Asistenca financiare në kuadër të IPA, Negociatat Evropiane për Fqinjësi dhe Zgjerim, e qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en. Në kuadër të këtij sektori prioritar, fondet e alokuara priorizojnë projekte që fokusohen në 'fuqizimin e sundimit të ligjit; luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar; zbatimin e ligjeve për të drejta të njeriut, dhe mbrojtjen dhe përfshirjen e grupeve minoritare e të ndjeshme'

IPA II do të ketë rëndësi shtesë si mekanizëm kyç për promovimin e sundimit të ligjit dhe reformës së gjyqësorit në Kosovë, si dhe ‘mjetëve alternative të ndihmës, duke përfshirë fondet dhe projektet e IPA-s që do të përdoren për të mbushur ‘zbrazëtirat institucionale dhe strukturore’ të cilat ende janë evidente.¹⁷²

Liberalizimi i vizave për Kosovën me BE-në ka qenë prioriteti kyç i qeverive të njëpasnjëshme të Kosovës dhe qytetarëve të saj. Dialogu për liberalizimin e vizave është lidhur ngushtë me reformat në fushën e sundimit të ligjit, veçanërisht me luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Deri më tani, qeveria ka zbatuar 95 veprimet prioritare të kërkuara, ndërsa Komisioni Evropian ka njoftuar në korrik të vitit 2018 se Kosova ka përmbushur kushtet e kërkuara. Megjithatë, Parlamenti dhe Këshilli Evropian ende nuk e kanë aprovuar propozimin për liberalizim të vizave për Kosovën.¹⁷³

Gjithashtu, në krye të agjendës rajonale të BE-së është vazhdimi i **Dialogut të lehtësuar nga BE në mes të Kosovës dhe Serbisë**, dhe si rrjedhojë normalizimi i marrëdhënieve në mes të dy vendeve, si dhe arritja e një ‘marrëveshjeje gjithëpërfshirëse dhe ligjrisht obligative’.¹⁷⁴ EULEX-i ofron asistencë teknike për të mbështetur zbatimin e marrëveshjeve të dala nga procesi i dialogut (regjistrimi civil, IBM dhe liria e lëvizjes, etj).

Seksioni për sundim të ligjit ligjor dhe dhe drejtësi i PSBE-së, bashkëpunon me EULEX-in në një sërë iniciativash, duke përfshirë ngritjen e kapaciteteve të institucioneve vendore, bashkëpunimin gjyqësor në mes të institucioneve vendore e ndërkombëtare dhe zbatimin e Mekanizmit për Rishikim Legjislativ. Ky i fundit u ofron Qeverisë dhe Kuvendit të Kosovës këshilla në standardet e acquis të BE e të cilat janë relevante për Programin Legjislativ të Qeverisë si dhe kriteret e vendosura në procesin e përafritimit me BE-në, duke përfshirë PSA-në, liberalizimin e vizave dhe dialogun me Serbinë, të lehtësuar nga BE-ja.¹⁷⁵ Aktualisht, PSBE-ja është duke rritur ekipit dhe potencialisht mund ta shfrytëzojë këtë zyrë si trup zbatues apo koordinues për iniciativën e vet kryesore në sundimin e ligjit në Kosovë.

Komisioni Evropian ka lansuar **Strategjinë për Zgjerim për Ballkanin Perëndimor** në shkurt 2018. Ky dokument përcakton një numër kriteresh që duhet të plotësohen e po ashtu progres i konsiderueshëm duhet bërë në fushat jetike, e para nga të cilat është sundimi i ligjit. Komisioni ka theksuar që të gjitha shtetet e Ballkanit Perëndimor duhet të ndërmarrin veprime të shpejta për të rritur pavarësinë dhe efikasitetin e sistemit gjyqësor, që të luftojnë dhe të zbatojnë veprime për parandalimin

¹⁷² Përkrahja në monitorim, mentorim dhe këshillim nga EULEX-I më nuk do të ofrohet për Policinë e Kosovës, Këshillin Gjyqësor të Kosovës, Këshillin Prokurorial të Kosovës dhe Agjencinë për Regjistrim Civil, Raporti Kompakt i Progresit: Vlerësimi i Progresit për periudhën korrik 2017 – qershor 2018, f. 2

¹⁷³ Komisioni Evropian, Migracioni dhe Çështjet e Brendshme, Ueb faqja: Liberalizimi i vizave: Komisioni konfirmon që Kosova ka përmbushur të gjitha caqet, e qasshme në https://ec.europa.eu/home-affairs/news/visa-liberalisation-commission-confirms-kosovo-fulfils-all-required-benchmarks_en

¹⁷⁴ Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim të Ballkanit Perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanin Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, shkurt 2018, i qasshëm https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

¹⁷⁵ Zyra e Bashkimit Evropian në Kosovë, Ueb faqja: Kosova* dhe BE-ja, e qasshme në https://ec.europa.eu/delegations/kosovo/1387/kosovo-and-eu_en

e korrupsionit,¹⁷⁶ të luftojnë shpëlarjen e parasë dhe krimin e organizuar,¹⁷⁷ si dhe të investojnë tutje në proceset e drejtësisë tranzicionale.¹⁷⁸ Në këtë strategji, BE ka prezantuar gjashtë iniciativa kryesore, e iniciativa e parë e tillë është fuqizimi i sundimit të ligjit. Përmes njoftimit me **iniciativën kryesore të sundimit të ligjit** të bërë së fundmi, BE do t'i zgjerojë iniciativat ekzistuese, duke përfshirë planet e veprimt, përmirësimin e zbatimit të reformës në vlerësim të indikatorëve të rinjë, monitorimit të gjykimeve, misionet për vlerësim nga kolegët bazuar në raste dhe lansimin e misioneve të reja këshilluese për sundim të ligjit.¹⁷⁹

Një element i rëndësishëm i strategjisë që nuk vlen për të gjithë regjionin, janë marrëdhëniet Kosovë-Serbi. BE ka dhënë një reference gati të fshehur për sfidat e Kosovës që ndërlidhen me statusin e saj, duke përmendur mundësinë për avancim të rrugës së saj drejtë BE-së vetëm atëherë kur të ndryshojnë rrethanat objektive.¹⁸⁰ Një marrëveshje normalizimi gjithëpërfshirëse dhe ligjërish obligative ndërmjet dy vendeve duhet të përmbillet në mënyrë që secila nga to të avancojë në rrugën drejtë BE-së (e që duhet të zbatohet pakthyesmërisht para se negociatat për hyrjen e Serbisë në BE të përmbillen).¹⁸¹ Deri më tani, për faktin se perspektiva kredibile e anëtarësimit është shtytësi kryesor i transformimit në regjion, mungesa e progresit në normalizimin e marrëdhënieve bilaterale mund të ul edhe pritjet për një marrëveshje gjithëpërfshirëse. Kjo mund të rezultojë me ndikim negativ në perceptimet për kredibilitetin e perspektivës për anëtarësim dhe në efikasitetin politikave të BE-së për të përdorur këtë si qëllim për t'i shtyrë reformat thelbësore në fushën e sundimit të ligjit.

¹⁷⁶ Kosova duhet të ndërmarrë hapa për eliminimin e korrupsionit përmes aktgjykimeve përfundimtare që zbatohen, sanksioneve të besueshme, fuqizimit të strukturave të specializuara të prokurorisë, alokokimin e njëjve special policore për zyrtarë e prokurorisë dhe miratimin e fuqizimit të mekanizmeve kundër korrupsionit të nivelit të lartë dhe krimin (duke përfshirë konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyrë të paligjshme, humbjen e së drejtës për të qenë në pozita publike, rregulla më strikte për përshtatshmërinë e zyrtarëve publikë dhe mekanizmat e ankimit për qytetarët). Kosova po ashtu duhet të zbatojë korniza ligjore për parandalimin e korrupsionit, veçanërisht në fushën e prokurimit publik përmes lansimit të platformave transparente dhe të qasshme të e-prokurimit. Shih Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim të Ballkanit Perëndimor dhe angazhim të shtuar të be-së me Ballkanik Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018

¹⁷⁷ Përmes shkatërrimit të rrjeteve kriminale dhe bazës së tyre, përdorimi i mjeteve dhe hetimeve financiare (në mes të tjerash ngrirja e asetëve si masë parandaluese, ndërimi i barrës së provave për raste specifike të asetëve dhe kërkesa më strikte për publikim për bizneset). Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim Ballkanin Perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanik Perëndimor ” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018

Për Kosovën, kjo përfshinë marrjen e rasteve të krimeve të luftës dhe bashkëpunimin e plotë me Gjykatën Speciale të Kosovës. Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim Ballkanin Perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanik Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018

¹⁷⁸ Për Kosovën, kjo përfshinë marrjen me rastet e krimeve të luftës dhe bashkëpunimin e plotë me Dhomat e Specializuara të Kosovës. Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim për Ballkanin perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanik Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018

¹⁷⁹ Po aty.

¹⁸⁰ Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim Ballkanin Perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanik Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018, f. 2

¹⁸¹ Po aty.

5 INICIATIVA KRYESORE E BE PËR SUNDIM TË LIGJIT DHE E ARDHMJIA E PËRKRAHJES PËR REFORMA NË FUSHËN E SUNDIMIN E LIGJIT NË KOSOVË

Me strategjinë për zgjerim të vitit 2018, BE është zotuar se do të përkrahë transformimin e shteteve të Ballkanit përmes gjashtë iniciativave kryesore, e para nga të cilat është për fuqizimin e sundimit të ligjit. Përderisa misioni i EULEX dalëngadalë po shuhet, planet për iniciativa të reja të BE-së në fushën e sundim të ligjit dhe misionet këshillëdhënëse do të jenë çdo here e më të rëndësishme.

BE ka promovuar iniciativën e sundimit të ligjit si korniza kryesore për përkrahje të BE-së në fushën e sundimit të ligjit për Ballkani Perëndimor, forma, roli, qëllimet specifike dhe niveli i përkrahjes që është planifikuar është definuar vetëm në terma shumë të gjera. BE do të zgjerojë mbështetjen ekzistuese, duke përfshirë **planet e detajuara të veprimit**, përmirësimin e **vlerësimit të zbatimit të reformës përmes indikatorëve të rinjë të performancës**, dhe ofrimin e përkrahjes përmes **monitorimit të gjykimeve, misioneve të shqyrtimit të rasteve nga expert të jashtëm dhe misioneve të reja këshillëdhënëse**.¹⁸² BE-ja po ashtu është zotuar që të vazhdojë të përkrahë punën e Tribunaleve Ndërkombëtare Penale dhe Dhomat e Specializuara të Kosovës.¹⁸³

Deklarata e Sofjes, duke përfshirë Agjendën e Prioriteteve të Sofjes, jep vetëm disa detaje të vogla shtesë.¹⁸⁴ Ajo rikonfirmon planet e BE-së për **monitorim të gjykimeve** (në fushën e korrupsionit të lartë dhe krimit të organizuar), **misionet këshillëdhënëse** me përkrahje më të madhe të vendeve anëtare dhe BE-së, si dhe **misionet sistematike të shqyrtimit të rasteve nga expert të huaj** që fokusohen në monitorimin e reformave në Ballkanik Perëndimor. Deklarata e Sofjes po ashtu ka theksuar qëllimin e BE-së që të ofrojë përkrahje për **matje më të mirë** të rezultateve të reformave në drejtësi, rritjen e përkrahjes për reforma dhe përpjekjeve kundër korrupsionit e krimit të organizuar, duke përfshirë **ngritjen e kapaciteteve për parandalimin e korrupsionit**.¹⁸⁵

BE-ja do të bazohet edhe më shumë në Instrumentin për Para-anëtarësim (IPA) si korniza kryesore përmes së cilës përkrahja programatike dhe financiare do të ofrohet shteteve të Ballkanit Perëndimor në përputhje me strategjinë për zgjerim – “në mënyrë që të sigurohet financim adekuat për përkrahjen e kësaj strategjie [të zgjerimit] dhe tranzicionit të lehtë deri në anëtarësim...Komisioni propozon që gradualisht të rritet përkrahja në kuadër të [IPA]”.¹⁸⁶ Raporti Kompakt i Progresit për vitin 2018, po ashtu ka zbuluar qëllimin e BE-së që çdo herë e më shumë të bazohet në mekanizma të centralizuar e provuar tashmë siç është IPA, përderisa EULEX largohet nga skena e sundimit të ligjit në Kosovë – “përderisa disa zbraçetira institucionale dhe strukturore mbesin ende, Bashkimi Evropian do të vazhdojë përkrahjen e tij për institucionet (e sundimit të ligjit) me një rol që më shumë kufizohet në këshillëdhënie përmes mjeteve alternative të asistencës, duke përfshirë edhe një numër projektsh në

¹⁸² Po aty.

¹⁸³ Po aty.

¹⁸⁴ E zhvilluar nga BE dhe vendet anëtare, në konsultim me partnerët në vendet e Ballkanit Perëndimor në Samitin Ballkan Perëndimor – BE, maj 2018

¹⁸⁵ Këshilli i Bashkimit Evropian, “Deklarata e Sofjes”, Samiti BE- Ballkan Perëndimor, Sofje, 17 maj 2018, e qasshme https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

¹⁸⁶ Komisioni Evropian, “një perspektivë e besueshme për zgjerim të Ballkanit Perëndimor dhe angazhim të shtuar të BE-së me Ballkanik Perëndimor” Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik e Social Evropian dhe Komitetin e Regjioneve, COM, 65 final, 6 shkurt 2018, f. 18.

kuadër të Instrumentit për Para-anëtarësim (IPA)".¹⁸⁷

Programi EURALIUS (Konsolidimi i Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri) ofron një shembull se si mund të duket përkrahja e IPA-s për reforma gjithëpërfshirëse në sundim të ligjit në periudhën pas EULEX-it në Kosovë.¹⁸⁸ Programi EURALIUS në Shqipëri është lansuar në vitin 2006 dhe është "dizajnuar për të përmirësuar kapacitetet e Ministrisë së Drejtësisë (MD-së) dhe akterëve të tjerë për të fuqizuar pavarësinë, transparencën, performancën, llogaridhënien dhe besimin e publikut në sistemin e drejtësisë në përputhje me standardet e BE-së dhe acquis të BE-së".¹⁸⁹

Deri në janar të 2019-së, kanë qenë mbi 20 projekte të financuara nga BE që përkrahin të drejtat themelore dhe sundimin e ligjit në Kosovë. Megjithatë, një pako e gjerë e drejtësisë sipas të gjitha gjasave do të zbulohet gjatë vitit 2019-2020. Një program gjithëpërfshirës shumëvjeçar për të përkrahur sundimin e ligjit në Kosovë është aktualisht në fazat e planifikimit. Ky program është modeluar sipas EURALIUS dhe do të financohet në pjesën më të madhe përmes IPA dhe do të fokusohet në defragmentimin e përkrahjes për zhvillimin e sundimit të ligjit dhe përkrahjen e reformave sektoriale të sundimit të ligjit në Kosovë.

Ngjashëm si në rastin e EURALIUS, MD e Kosovës do të jetë autoriteti kryesor zbatues, bashkë me KGJK-në, KPK-në dhe Akademinë e Drejtësisë. Programi pritet të fokusohet në tri fusha kryesore - i) menaxhimi sektorial dhe monitorimi, ii) ngritja e kapaciteteve dhe zbatimi i kornizës ligjore dhe iii) qasja në drejtësi. BE po ashtu parash rritjen e fokusit në aktivitete të binjakëzimit, si dhe rritje të bashkëpunimit me USAID-in dhe donatorët nga vendet anëtare në përpjekje për të minimizuar duplikimin si dhe për të përmirësuar koordinimin dhe shpërndarjen e punëve dhe programeve mes donatorëve ndërkombëtarë. Përderisa BE-ja mbështet Procesin e Rishikimit FunkSIONAL, planet për programin e sipërpërmendur sipas të gjitha gjasave do të shpalosen para se të përmbillet Rishikimi FunkSIONAL.¹⁹⁰

5.1 Në ardhje: Iniciativa kryesore për sundimin e ligjit

Njoftimi për iniciativën kryesore paralajmëron përkrahje në fushat e planifikimit, matjes, mentorimit, këshillimit dhe veçanërisht në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Megjithatë, BE ende nuk ka paraqitur ende planet specifike për zbatimin e tyre apo informacione rreth strukturës, madhësisë dhe fushëveprimit të këtyre iniciativave. Iniciativa kryesore dhe misionet këshillëdhënëse që e shoqërojnë atë janë diskutuar shkurtimisht vetëm me MD-në, ndërsa BE nuk ka zbuluar publikisht asnjë informacion shtesë për iniciativën e propozuar apo misionet përcjellëse këshillëdhënëse.¹⁹¹ Përderisa BE dhe institucionet lokale vazhdojnë të diskutojnë dhe të përgatisin plane për iniciativën kryesore, është me rëndësi të vlerësohen mundësitë, benefitet dhe mangësitë e modeliteteve të mundshme për iniciativën në ardhje për sundim të ligjit dhe misionit këshillëdhënëse.

¹⁸⁷ Raporti Kompakt i Progresit: Vlerësimi i Progresit në periudhën korrik 2017 – qershor 2018, f. 2.

¹⁸⁸ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtarët e BE-së, Prishtinë, nëntor 2018.

¹⁸⁹ Komisioni Evropian, "Instrumenti për Para-Anëtarësim (IPA II) 2014 – 2020: Shqipëri – Konsolidimi i Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri, 2016, e qasshme https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_2016-038717-4_consolidation_of_the_justice_system_in_albania.pdf

¹⁹⁰ Intervistë e Grupit Ballkanik, zyrtar i BE-së, Prishtinë, shkurt 2019

¹⁹¹ Intervistë e Grupit Ballkanik, zyrtar i Ministrisë së Drejtësisë, Prishtinë, Dhjetor 2018

1. Përkrahja e shkallës më të vogël e bazuar në kërkesë

Një model i mundshëm për misionet këshillëdhënëse është përkrahja e bazuar në kërkesë si përgjigje ndaj ftesës apo thirrjes së institucioneve e akterëve lokal. Një mjet i përkrahjes i bazuar në kërkesë dhe në nevojë që aktualisht ofrohet nga BE është Instrumenti për Përkrahje Teknike dhe Shkëmbim të Informacionit (TAIEX), që përkrahë administratat publike në përafrimit, zbatimin dhe fuqizimin e legjislacionit me atë të BE-së, dhe lehtëson shkëmbimin e përvojave të mira përmes punëtorive, misioneve të ekspertëve dhe vizitave studimore të përkrahura nga BE-ja. Në këtë kontekst, iniciativa kryesore e BE për sundim të ligjit, do të mund të dërgonte **misione ekspertësh** për të përkrahur institucionet lokale dhe të ofrojë këshilla të strukturuar në çështje specifike si përgjigje nga kërkesave vendore. Ngjashëm si në kuadër të TAIEX, përkrahja këshillëdhënëse e bazuar në Bruksel apo në vendet anëtare do të mund të ofrohej edhe në fushën e sundimit të ligjit, përmes mbështetjes së vizitave studimore për stafin dhe praktikuesit (p.sh. për të vëzhguar ndjekjen penale dhe/apo gjykimin e ndonjë rasti të korrupsionit, vëzhgimin e trupave mbikëqyrëse gjatë zbatimit të vlerësimeve të performancës dhe/apo gjykimit të rasteve disiplinore). Përderisa ka shumë gjasa që misionet e parapara këshillëdhënëse nuk do të jenë plotësisht të bazuar në kërkesat vendore dhe misioni do të punësojë staf gjysmë-të-përhershëm ose të përhershëm që do të bazohet në vend, përkrahja e bazuar në kërkesa përmes misioneve të ekspertëve dhe vizitave studimore do të vazhdojë të jetë mekanizëm i dobishëm dhe fleksibil.

2. Përkrahja e bazuar në kërkesë në kuadër të udhëzimeve të BE-së për mbështetje

Misioni i ardhshëm këshillëdhënës për sundim të ligjit dhe iniciativa kryesore është diskutuar jo formalisht me MD, KGjK-në dhe KPK-në. Megjithatë, BE ende duhet të koordinohet me institucionet tjera lokale dhe me shoqërinë civile rreth kësaj çështjeje. Mungesa e konsultimeve të deritanishme jodomosdoshmërisht e përjashton qasjen e financimit të bazuar në kërkesë për të ecur përpara. Në vend të kësaj, kjo mund të tregojë se personeli i BE-së në Bruksel dhe në Prishtinë ende mbeten në fazat planifikuese.¹⁹² BE-ja po ashtu është duke pritur të shohë se çka do të rezultojë nga iniciativat lokale, veçanërisht nga Rishikimi Funkcional dhe Drejtësia 2020.

Një numër iniciativash, edhe ato të udhëhequra nga BE-ja, por edhe ato vendore, duke përfshirë edhe të gjeturat e Rishikimit funksional, rishikimit nga ekspertët gjerman e kroat do të ndikojnë në formën e iniciativës kryesore dhe të misioneve këshillëdhënëse si dhe modaliteteteve të përkrahjes së planifikuar.¹⁹³ Iniciativa kryesore po ashtu do të ndikohet edhe nga iniciativat rajonale në zbatim e sipër si EURALIA në Shqipëri, e të cilat ofrojnë shembuj konkret si mund të duket një program apo iniciativë e re e drejtësisë.¹⁹⁴

Sipas të gjitha gjasave, Ministria e Drejtësisë do të shërbejë si pikë referente, ngjashëm me modelin e programit të ardhshëm të drejtësisë të shtjelluar në kapitullin e mëparshëm. BE-ja ka alokuar 9 milionë euro për këtë program – një pjesë e të cilit do të kanalizohet përmes Ministrisë së Drejtësisë; 2.25 milionë do të ofrohen përmes Këshillit të Evropës, specifikisht për iniciativa për luftimin e shpëlarjes së parave, krimin të organizuar dhe korrupsionit; disa do të shkojnë në KGjK dhe KPK; dhe 4 milionë do të shkojnë te Ministria për Integritet Evropian bashkë me fondet e IPA (që do të

¹⁹² Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtarë të Qeverisë së Kosovës dhe BE-së, Prishtinë dhe Bruksel, tetor-nëntor 2018

¹⁹³ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i Qeverisë së Kosovës, 20 dhjetor 2018

¹⁹⁴ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i Qeverisë së Kosovës, 20 dhjetor 2018

alokojë përkrahje të konsiderueshme financiare për iniciativat në fushën e sundim të ligjit për vitet 2020 dhe 2021).¹⁹⁵

Siç duket, përkrahja financiare nuk do të jetë shumë e decentralizuar apo e shpërndarë në një numër institucionesh dhe MD-ja do të ketë një rol më të madh në zbatimin e iniciativës kryesore se sa institucionet tjera vendore sa i përket operacioneve të EULEX-it. Përderisa është e qartë se MD-ja dhe iniciativat e bazuara e udhëhequra nga vendorët do të kenë një rol jetik në procesin e zbatimit, struktura dhe natyra e përkrahjes mbetet ende e pa definuar dhe ky process nuk do të jetë pa sfida.

Institucionet vendore përfshirë ato të sundimit të ligjit duan të jenë në krye të këtyre iniciativave dhe të marrin përgjegjësi, por gjithnjë insistojnë se pak do të ndryshojë pa përfshirjen politike dhe financiare të donatorëve. BE-ja rikujton rëndësinë e pronësisë vendore, por në praktikë ajo vazhdon ta përkrahë qasjen gjysmake, me konsultime apo planifikim të kufizuar me akterët vendor. Përderisa institucionet vendore mbeten të varura nga përkrahja e BE-së dhe donatorëve të tjerë ndërkombëtarë, ka gjasa që të ketë papajtueshmëri ndërmjet zyrtarëve vendorë dhe atyre të BE-së sidomos rreth ndarjes së roleve.

3. Përkrahja përmes vendosjes së misionit brenda vendit

Iniciativa kryesore për sundim të ligjit mund të ndahet në katër shtylla kryesore të përkrahjes – **planifikimi** (përmes planeve të veprimit), **matja** (zhvillimi i indikatorëve të rinj të ndikimit), **monitorimi** (monitorimi i gjykimeve, veçanërisht në fushat e korrupsionit të nivelit të lartë dhe krimit të organizuar si dhe misionet e vlerësimit nga kolegët për raste specifike), si dhe **këshillimi** (misionet këshillëdhënëse të krijuara me rritjen e përkrahjes nga vendet anëtare dhe BE-ja). Dy format e para të përkrahjes – planifikimi dhe matja – nuk e kanë të domosdoshme përkrahjen brenda vendit për periudha të përkohshme apo të përhershme. BE-ja mund të mbështesë zhvillimin e planeve të veprimit dhe indikatorëve të ndikimit pa pasur nevojë të dërgojë zyrtar dhe mision të ri në terren, megjithëse dërgimi i ekspertëve përkohësisht apo për vizita monitoruese ka gjasa të ndodhë. Megjithatë, informacionet e publikuara nga BE-ja deri më tani kanë dhënë indikacione se përkrahja në fushën monitorimit dhe këshillimit mund të vjen në formë të personelit gjysmë-të-përhershëm brenda vendit. Monitorimi i gjykimeve do të kërkojë që stafi i BE të jetë në terren në baza të kohëpaskohshme apo gjysmë-të-përkohshme, përderisa misionet e vlerësimit nga kolegët të bazuara në raste dhe misionet këshillëdhënëse qartazi kërkojnë përkrahje brenda vendit së paku për periudha gjysmë-të-përhershme

4. Madhësia dhe fushëveprimi

BE ende nuk ka ofruar asnjë informacion publik për madhësinë dhe fushëveprimin e iniciativës apo misioneve korresponduese këshillëdhënëse dhe misionet e vlerësimit të rasteve nga ekspertë të caktuar. Po ashtu, nuk duket se BE-ja apo institucionet vendore tashmë kanë zhvilluar plane specifike për formën, madhësinë apo fushëveprimin e iniciativës kryesore.

Ajo që dihet është se BE-ja do të ofrojë rreth 9 milionë për një program disa-vjeçar për Ministrinë e Drejtësisë, KGjK-në, KPK-në dhe Akademinë e Drejtësisë si dhe autoritetet zbatuese. Dhe nuk është e qartë nëse Misioni i BE-së planifikon të lansojë këtë program në mënyrë eksplicite si pjesë të iniciativës kryesore për sundimin e ligjit.

¹⁹⁵ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i Qeverisë së Kosovës, 20 dhjetor 2018

Megjithatë planet për këtë program janë në linjë me qëllimet e elaboruara në strategjinë për zgjerim, p.sh. për të zbatuar programe me qasje afatgjate sektoriale, që do të zhvillohen mbi mjetet alternative të asistencës siç është IPA.

Është e qartë që iniciativa kryesore dhe misionet korresponduese do të fokusohen në luftën kundër korrupsionit, veçanërisht korrupsionit të nivelit të lartë dhe krimin të organizuar. Përderisa iniciativa sipas të gjitha gjasave do të fokusohet edhe në përmirësimin e efikasitetit të drejtësisë dhe reformave në përgjithësi (sa i përket misioneve vlerësuese të rasteve nga ekspertët e jashtëm), BE-ja e ka bërë të qartë se ajo planifikon t'i kushtojë rëndësi gjithmonë e në rritje në koordinimin e punës me donatorë të tjerë ndërkombëtarë, veçanërisht USAID-në, në përpjeke për të minimizuar duplikimet, p.sh. donatorët e tjerë ndërkombëtarë janë shumë të fokusuar në ndërmjetësim dhe kështu BE-ja planifikon që mos të përfshihet në këtë fushë. Kështu, fushëveprimi i përkrahjes së BE në sundim të ligjit në kontekst të iniciativës kryesore (dhe fushave në të cilat do të fokusohen më së shumti misionet këshillëdhënëse) ka gjasa që të ndikohet nga vlerësimet që janë në proces e sipër të nevojave dhe kapaciteteve vendore – veçanërisht Rishikimit funksional dhe vlerësimin të nevojave Brenda vendit nga ekspertët gjerman e kroat të drejtësisë – si dhe konsultimet e mëtutjeshme në mes të institucioneve vendore të sundimit të ligjit, donatorëve ndërkombëtarë dhe institucioneve të BE në Kosovë. Rezultatet e këtyre proceseve të rishikimit dhe bashkëpunimi i mëtutjeshëm në mes të BE dhe donatorëve të tjerë do të fokusohet në përmirësimin e koordinimit dhe minimizimin e duplikimit do të ndihmojnë në përgatitjen më të mirë të BE-së për të përcaktuar madhësinë dhe fushëveprimin e iniciativës kryesore dhe misioneve këshillëdhënëse.

5. Zgjerimi i mbështetjes për sundimin e ligjit në periudhën pas EULEX-it

Përderisa vizioni i plotë i BE-së për iniciativën e re të saj për sundimin e ligjit dhe misioneve korresponduese këshillëdhënëse duket i guximshëm e megjithatë ende i mjegullt, është e mundshme që kombinimet në mes të misioneve dhe mekanizmave të paralajmëruar në strategjinë për zhvillim dhe Deklaratën e Sofjes mund të nënkuptojnë një fushëveprim të ngjashëm me EULEX (duke mos përfshirë fuqitë ekzekutive). Megjithatë, përderisa një program i gjerë i sundimit të ligjit që mëvetëson disa apo të gjitha qëllimet kryesore të mandatit të EULEX-it është i mundshëm, ka shumë pak gjasa që Misionet e ardhshme të MMK të financuara nga BE (çofshin ato misione këshillëdhënëse apo ato të shqyrtimit të rasteve) të kenë mandat aq të gjerë apo buxhet të përafërt me atë të EULEX-it.

Qëllimi dhe mandati i misioneve këshillëdhënëse mbetet ende shumë pak i definuar. BE-ja është zotuar që të vazhdojë monitorimin e gjykimeve, ofrimin dhe rritjen e mbështetjes për reformën në drejtësi, rritjen e përpjekje në luftë kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, ngritjen e kapaciteteve për parandalimin e korrupsionit, si dhe përkrahjen e matjeve më të mira të rezultateve. Përpjekjet e BE në këtë fushë mund të manifestojnë një qasje me duar të lira, që kryesisht fokusohet në aktivitete që ndihmojnë institucionet të zhvillojnë indikatorë matës të ndikimit apo mund të materializohet në një qasje me përfshirje më të shtuar, në formë të këshillave dhe monitorimit brenda vendit. Nëse ndodhë kjo e fundit, misionet dhe mjetet alternative të asistencës të elaboruara në strategjinë për zgjerim mund të nënkuptojnë funksione të MMK të ngjashme me ato që ka kryer EULEX me mandatin aktual të Misionit.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Këshilli i Bashkimit Evropian, “Deklarata e Sofjes”, Samiti BE-Balkan Perëndimor, Sofje, 17 maj 2018

Duket se planet e BE për përkrahje përfshijnë dispozita për një riorganizim të mbështetjes në MMK.¹⁹⁷ BE-ja është duke zhvilluar një kornizë më të qëndrueshme për riorganizim dhe qasje sektoriale drejt reformës, duke anashkaluar disa nga sfidat e burimeve njerëzore me të cilat është përballur EULEX-i, dhe duke i dhënë më shumë rëndësi ndërtimit të kapaciteteve të institucioneve vendore dhe zbatimit të këtyre njohurive dhe standardeve të BE-së në praktikë

6 MËSIMET E NXJERRA DHE REKOMANDIMET

EULEX-i është përpjekur të sjellë një transformim shoqëror e institucional gjithëpërfshirës në fushën e sundimit të ligjit. Misioni do të ikë së shpejti, por përkrahja zhvillimore e BE-së për sundim të ligjit dhe për sektorin e drejtësisë do të vazhdojë, veçanërisht në kuadër të IPA-s dhe të iniciativës kryesore të lansuar së fundmi. Institucionet e mbetura të BE-së dhe misionet e ardhshme në Kosovë do të trashëgojnë sfida të mëdha për të ndihmuar institucionet vendore jo vetëm për të përmbushur proceset teknike integruese por edhe për të mëvetësuar me të vërtetë normat, standardet dhe praktikat më të mira evropiane. Inkurajimi i ndryshimeve normative e institucionale në fushat ku EULEX ka dështuar. ‘Mësimet e nxjerra’ dhe rekomandimet në vijim mund të ndihmojnë programet, iniciativat dhe misionet këshillëdhënëse në të ardhmen që të shmangin disa nga mangësitë që kishin prekur EULEX-in, për të ecur përtej përmbushjes së formale të obligimeve dhe për të kontribuar drejt zhvillimit, modernizimit dhe profesionalizimit të institucioneve të sundimit të ligjit dhe të drejtësisë.

1. **Konsultimet e Hershme me Institucione Vendore:** Siç është gjendja aktualisht, e ardhmja e misionit këshillëdhënës për sundim të ligjit dhe iniciativa kryesore janë diskutuar shkarazi me Ministrinë e Drejtësisë dhe me KGJK-në e KPK-në. Personeli i BE-së në Bruksel ende është në fazat e planifikimit për misionet këshillëdhënëse për sundim të ligjit, përderisa Misioni i BE-së është ende në fazat e planifikimit të programit disa-vjeçar se do të ishte një paralele e programit EURALIUS në Shqipëri. Përderisa BE-ja ka dhënë indikacione për plane që do të shpalosnin programin e drejtësisë para publikimit të të gjeturave të Rishikimit Funkcional, rregulloret kërkojnë që programet e IPA-s të jetë në përputhje me strategjinë e vendit përkatës i cili do të mbështetet përmes këtyre programeve. Për të ecur përpara, është e rëndësishme jetike që BE-ja dhe MD-ja të udhëheqin konsultimet me të gjitha institucionet relevante vendore, donatorët ndërkombëtare dhe shoqërinë civile për të pasur plane realiste dhe të zbatueshme për programet e drejtësisë të financuara nga BE-ja, e që janë në përputhje me nevojat dhe kapacitetet vendore, për të pasur në konsideratë pritjet vendore dhe ato të BE-së, dhe për të kodifikuar përgjegjësitë e institucioneve përkrahëse dhe të atyre zbatuese.
2. **Misionet pas EULEX-it – shmangia nga gabimet e njejta:** EULEX-i duhet të shkojë përfundimisht para se strukturat e reja përkrahëse apo misionet këshillëdhënëse të vendosen/dërgohen. Mandati, obligimet, qëllimet dhe objektivat e misioneve këshillëdhënëse të BE-së dhe atyre të shqyrtimit të rasteve duhet të jenë të qarta edhe për autoritetet zbatuese por edhe për publikun. Planet aktuale për të zbatuar një projekt disa-vjeçar, gjithëpërfshirëse të zhvillimit të sundimit të ligjit nga Misioni i BE-së mund të jenë në gjendje të shmangin sidat e personelit që ishin karakteristike e misioneve si ai i EULEX-it që mbështesin në personel të jashtëm të dërguar për mandate afat-shkurta. Megjithatë,

¹⁹⁷ Intervistë e Grupit Ballkanik, Zyrtar i BE-së, Prishtinë, janar 2019

BE-ja duhet të sigurohet që kontratat e personelit të angazhuar me misionet e shqyrtimit të rasteve dhe ato këshillëdhënëse të mundësojnë transferimin e njohurive tek, dhe krijimin e besimit me homologët e tyre vendor. Nëse personeli i BE-së që merr pjesë në misionet e shqyrtimit të rasteve apo monitorimin e gjykimeve duhet të operojnë brenda vendit apo të vijnë në baza të kohëpaskohshme, me kontrata disa vjeçare e që mund të rrisin llogaridhënien dhe t'i mundësojnë personelit të krijojnë raporte profesionale frytdhënëse me homologët e tyre vendor dhe të praktikojnë ekspertizë më të targetuar dhe të përshtatur për nevojat vendore gjatë kohës sa janë të angazhuar. Meqenëse iniciativa kryesore do të kërkojë një numër më të vogël të stafit mbështetës dhe mund të mos kërkojë nga ky personel të vendosen në Kosovë me orar të plotë, do të mund të jetë më e lehtë për vendet anëtare që të binden të dërgojnë personel me përvojë dhe të nivelit të lartë.

3. **Rivlerësimi gjithëpërfshirës para zbarkimit:** BE-ja duhet të ndërmarrë një vlerësim dhe matje gjithëpërfshirëse të gjendjes së sundimit të ligjit në Kosovë në bashkëpunim të ngushtë me institucionet e vendit, para se të dërgojë çfarëdo misioni apo lansojë initiative të re. Duke marrë si shembull përvojat pozitive në rajon, një grup ekspertësh apo mision rivlerësues i modeluar sipas misionit Priebe (i vendosur në Maqedoni të Veriut) mund të dërgohet në Kosovë për të vlerësuar dhe matur performancën dhe sfidat sistematike në fushën e sundimit të ligjit. Rekomandime konkrete dhe konsultime të ngushta me institucionet vendore publike dhe shoqërinë civile duhet të informojnë të gjitha iniciativat me të cilat do të ecet përpara. Iniciativat në zbatim e sipër dhe çfarëdo initiative apo misioni i ri duhet të zbatohet në përputhje me kapacitetet dhe nevojat e sektorit të drejtësisë siç janë identifikuar përmes Rishikimin FunkSIONAL, një misioni të ngjashëm me Priebe dhe të gjitha vlerësimet e nevojave që janë aktualisht në proces apo që mund të ndërmerren në të ardhmen.¹⁹⁸
4. **Rritja e pronësisë vendore:** Inkurajimi i rritjes së pronësisë vendore mbi sundimin e ligjit dhe reformat gjyqësore duhet të jetë prioriteti kyç. Planet për të kanalizuar financimin për zbatimin e kësaj initiative përmes MD-së dhe MIE-së mund të vendosin themelet për rritje të pronësisë vendore mbi procesin e reformave. Interesi i MD-së për t'u koordinuar me BE-në për të dizajnuar një mekanizëm të përshtatshëm të përkrahjes gjithëpërfshirëse për zhvillimin e sektorit dhe reformave i shkon edhe më tutje për shtati rritjes së pronësisë vendore. MD-ja ka shfaqur gatishmërinë për të shërbyer si trup vendor për koordinim për zbatimin e mbështetjes së BE-së, në përputhje me objektivat dhe strukturat e dala si kërkesa vendore. Megjithatë, ministria duhet të përgatisë vetveten për të qenë llogaridhënëse për mangësitë strukturore dhe programore pa i dëmtuar financuesit apo personelin e BE-së. Sa i përket anës së BE-së, planet për të shpallur një program gjithëpërfshirëse disavjeçar të drejtësisë pa u bazuar apo marrë në konsideratë ose integruar shumica e të gjeturave të dala nga Rishikimi FunkSIONAL nuk dëshmojnë për përkushtimin e BE-së për të shtyrë përpara procesin e pronësisë vendore. Integrimi i mëtutjeshëm i planifikimit programatik të BE-së me iniciativat vendore do të sigurojë që programet e financuara nga BE do të përputhen edhe më shumë me kapacitetet vendore dhe do të rrisin gjasat për zbatim të plotë.

¹⁹⁸ Fouéré, Erwan, "Evropa duhet të jetë e gatshme të ndëshkojë liderët e Maqedonisë", Balkan Insight, 22 prill 2016. Raporti i plotë është i qashtëm në <http://www.bezbednost.org/>: Misioni PRIEBE ka marrë këtë emër sipas Reinhard Priebe, ekspertit gjerman dhe ish-zyrtarit të BE, që ka udhëhequr Grupit e Lartë të Ekspertëve për çështjet sistematike të sundimit të ligjit në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë. Shih po ashtu Komisionin Evropian "Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë: Rekomandimet e Grupit të Lartë të Ekspertëve për çështjet sistematike të sundimit të ligjit që ndërliiden me përgjimin e komunikimeve në pranverën e vitit 2015" Bruksel, 8 qershor

5. Strukturimi i proceseve të reformave: Duartrokitja për MD-në për çdo iniciativë të re që e publikon pa e vlerësuar në të njëjtën kohë edhe ndikimin e programeve të reja dhe atyre aktuale në koordinimin e përgjithshëm të reformës në sundimin e ligjit, nuk do t'i ndihmojë asaj në aspektin afatgjatë. Përderisa Rishikimi Funkcional mund të ndihmojë në promovimin e reformës së sundimit të ligjit dhe Drejtësia 2020 si dhe programet përcjellëse më afatshkurta mund të mbështesin zbatimin e reformave në fushat prioritare, përkrahja e BE-së duhet të sigurojë që veprimet në terren promovohen dhe organizohen në përputhje me këto iniciativa (dhe gjetjet e dala nga to) në koordinim me institucionet kryesore dhe institucionet përgjegjëse vendore (p.sh. Ministrinë e Drejtësisë).

Përkushtimi i shprehur nga BE-ja për të de fragmentarizuar iniciativat që përkrahin zhvillimin dhe rritjen e koordinimit të saj me donatorët e tjerë në përpjekje për të minimizuar duplikimin si dhe kodifikimin e punës është një hap në drejtim të duhur.

6. Proceset koordinuese të donatorëve duhet të përfshijnë institucionet vendore të sundimit të ligjit: Dhënia e mundësisë organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve për sundim të ligjit që të marrin pjesë në proceset koordinuese të donatorëve do të sillte benefite të shumta. Kjo do t'u mundësonte organizatave vendore që të kuptojnë më mirë skemën e donatorëve dhe fushat të cilat i përkrahin institucionet e ndryshme. Kjo po ashtu, do të krijonte hapësirën e nevojshme për të përkrahur kërkesat vendore, duke kontribuar kështu në rritjen e pronësisë vendore.

7. Projektet e reja duhet të ngriten dhe ndërton mbi strukturat ekzistuese: BE-ja dhe MD-ja duhet të ndërtojnë planet e ardhshme mbi strukturat ekzistuese për të përkrahur zhvillimin e sundimit të ligjit në Kosovë. Iniciativat e reja ad-hoc si dhe modalitetet e reja duhet të integrohen dhe përkrahen në kuadër të sistemeve ekzistuese për aq sa e lejojnë kapacitetet aktuale. BE-ja tashmë ka shprehur përkushtimin e vet për të defragmentuar mbështetjen për sundimin e ligjit, duke zgjeruar programet e binjakëzimit në këtë fushë si dhe inicimin e programeve disavjeçare në fushën e drejtësisë në kuadër të IPA-së.

8. Menaxhimi i pritjeve: Definimi i pritjeve do të jetë sfida kyçe për çdo iniciativë apo mision të ri të BE-së për sundim të ligjit. Perceptimet vendore për dështimin e EULEX-it janë bazuar pjesërisht edhe në pritjet jorealiste të cilat EULEX-i ka krijuar dhe ka bërë shumë pak për t'i menaxhuar. BE-ja dhe institucionet vendore duhet të zotohen në arritjen e caqeve të caktuara, përderisa përgjegjësit e stafit të BE-së dhe institucioneve vendore duhet të definojnë shumë qartë. Siç është dëshmuar me misionin e EULEX-it, mosmbajtja e premtimeve gjykohet shumë ashpër nga opinioni publik, e që mund të ndikojë shumë në perceptimet rreth personelit të misionit dhe arritjet e përgjithshme të çfardo lloj mbështetje zhvillimore.

7 PËRFUNDIME

Sfidat kryesore për institucionet vendore që ndërlidhen me zbatimin e legjislacionit ekzistues dhe reformave që janë në proces e sipër janë lufta kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, si dhe përmirësimi i funksionimit të gjyqësorit përmes mekanizmave që mund të sigurojnë efikasitet, transparencë, llogaridhënie, pavarësi, profesionalizëm, rritje të kapaciteteve dhe mbikëqyrjes.

Ka ardhur koha që institucionet e Kosovës të marrin timonin për ta drejtuar reforma në fushën e sundimit të ligjit. Drejtësia 2020 dhe Rishikimi Funkcional u ofrojnë institucioneve vendore e veçanërisht MD-së mundësinë që të marrin pronësinë mbi të ardhmen e këtij sektori. Pavarësisht kësaj, si një vend i ri dhe në zhvillim e me sytë drejt anëtarësimit në BE, Kosova do të vazhdojë të varet shumë nga përkrahja teknike, programore dhe financiare e donatorëve ndërkombëtarë e posaçërisht e BE-së.

Për të rritur ndikimin e iniciativve të reja për sundim të ligjit, Qeveria dhe BE duhet të vendosin qëllime dhe objektiva afatmesme dhe afatgjata me veprime të arritshme dhe të matshme e që mund të përcillen me lehtësi edhe nga publiku i gjerë. Një proces i riorganizuar i monitorimit të performancës së gjyqësorit duhet të lihet në duart e një misioni vlerësues që do ta fitojë besimin e të gjithëve në sektor, e më së shumti të publikut të gjerë. E kjo mund të arrihet vetëm nëse programet, përkrahja dhe iniciativat bazohen në kërkesa dhe u nënshtrohen konsultimeve të gjera. Në të kundërtën, institucionet dhe BE-ja rrezikojnë që të dëmtojnë edhe më shumë reputacionin e tyre në rast që kanë si qëllim vetëm të improvizojnë dhe mos të marrin për bazë mësimet e nxjerra përgjatë një dekade të marrëdhënieve komplekse në mes të të dy palëve.

Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) është organizatë (Think Tank institute) e pavarur rajonale, me seli në Prishtinë, Kosovë. Ne ofrojmë analiza të detajuara të politikave zhvillimore për një sërë çështjesh të ndërlidhura me shtet-ndërtimin, konsolidimin institucional e demokratik; integrimin e minoriteteve, dhe marrëdhënieve ndërshtetërore; si dhe integrimin evropian dhe reformat politike.

Ne kemi dekada përvojë në hartim, raportim dhe zhvillim të politikave, qasje strategjike dhe avokim tek qeveritë, institucionet ndërkombëtare, si dhe organizatat joqeveritare.

Në thelbin e punës sonë qëndrojnë raportimet tona të sakta, të detajuara dhe të paanshme, gjithmonë të bazuara në hulumtimet tona nga terreni. Ne shkojmë përtej qëndrimeve të etabluara dhe synojmë të bëjmë ndryshime përmes rekomandimeve për politika për të ardhmen e që janë kreative, të realizueshme dhe të matshme, duke kontribuar që vendet tona të zhvillojnë shoqëri dhe shtete të fuqishme demokratike, të qëndrueshme dhe të suksesshme bazuar në sundimin e ligjit.

Grupi për Ballkan ka dizajnuar edhe instrumente të reja për të arritur këtë ndryshim, siç janë: Dialogu Politik, Forumi Politik (Forum për Avokim i nivelit të lartë i organizatave Think Tank) dhe Forumi i Shoqërisë Civile për Bashkëpunim Ndërkufitar.



Norwegian Embassy