
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Projekti kundër Krimet Ekonomik në Kosovë¹ (PECK)
www.coe.int/peck

RAPORT VLERËSIMI

**për përputhshmërinë me standardet ndërkombëtare
në fushën e Luftës Kundër Korrupsionit (KK)**

Cikli 1

10 qershor 2013

¹ Ky shënim është pa paragjykim ndaj qëndrimeve mbi statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244 të KS të OKB-së dhe Opinionin e GJND-së për Deklaratën e Pavarësisë së Kosovës.

<p>Për më shumë informacion ju lutem kontaktoni: Njësia për bashkëpunimin kundër krimit ekonomik Departamenti për veprimin kundër krimit Drejtoria e përgjithshme për të drejtat e njeriut dhe sundimin e Ligjit Këshilli i Evropës F-67075 Strasbourg Cedex E-mail: contact.econcrime@coe.int Internet: www.coe.int/corruption; www.coe.int/peck</p>	<p>Ky dokument është përgatitur me ndihmën financiare të Bashkimit Evropian dhe Këshillit të Evropës. Pikëpamjet e shprehura në të nuk mund të konsiderohen në asnjë mënyrë se pasqyrojnë mendimin zyrtar të Bashkimit Evropian apo të Këshillit të Evropës.</p>
--	--

Shkurtesat

AKK	Agjencia e Kosovës Kundër Korrupsionit
AQP	Agjencia Qendrore e Prokurimit / Ministria e Financave
ARKB	Agjencia e Regjistrimit të Bizneseve në Kosovë / Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës
BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Evropian
DASHC	Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil / Ministria e Administratës Publike
DK	Deputet e Kuvendit
DK	Dogana e Kosovës
EULEX	Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë
FATF	Task Forca për Veprimin Financiar
GRECO	Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit / Këshilli i Evropës
GjS	Gjykata Supreme
IAP	Institucioni i Avokatit të Popullit
IAP	Instituti i Administratës Publike / Ministria e Administratës Publike
IGjK	Instituti Gjyqësor i Kosovës
IPK	Inspektorati Policor i Kosovës
KDI/TIK	Instituti Demokratik i Kosovës / Transparency International Kosovë
KE	Komisioni Evropian
KFOR	Forca e NATO-s në Kosovë
KGjK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KIPRED	Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave
KK	Kuvendi i Kosovës
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
KPMK	Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovës për Shërbimin Civil
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
KRRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
MAP	Ministria e Administratës Publike
MONEYVAL	Komisioni i Ekspertëve për Vlerësimin e Masave Kundër Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit / Këshilli i Evropës
MTI	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
NjIF	Njësia e Inteligjencës Financiare / Ministria e Financave
OJQ	Organizatë Joqeveritare
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
OSHC	Organizatë e Shoqërisë Civile
OShP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
PECK	Projekt i financuar bashkërisht nga BE/KiE kundër Krimit Ekonomik në Kosovë
PK	Policia e Kosovës
PSRK	Prokuroria Speciale e Kosovës
PSh	Prokuroria e Shtetit
UNMIK	Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë
ZAP	Zyra e Auditorit të Përgjithshëm
ZBEK	Zyra e Bashkimit Evropian në Kosovë
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZQM	Zyra për Qeverisje të Mirë, të Drejta të Njeriut, Mundësi të Barabarta dhe Çështje Gjimore / Zyra e Kryeministrit

TABELA E PËRMBAJTJES

PARATHËNIE.....	7
HYRJA DHE METODOLOGJIA	8
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....	9
1. PASQYRË E PËRGJITHSHME E SITUATËS AKTUALE TË KORRUPSIONIT	15
Fenomeni i korrupsionit dhe perceptimi i tij në Kosovë	15
Politikat, institucionet, iniciativat dhe asistenca kundër korrupsionit	18
2. MBROJTJET THEMELORE DHE PARANDALIMI I KORRUPSIONIT	24
2.1 Ndarja e pushteteve	24
2.2 Gjyqësori – gjyqtarët / prokurorët	24
a) Parandalimi i korrupsionit në lidhje me gjyqtarët.....	24
Pasqyrë e përgjithshme e sistemit gjyqësor	24
Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit	29
Menaxhimi i lëndëve dhe procedura gjyqësore.....	35
Parimet etike dhe rregullat e mirësjelljes	37
Konflikti i interesit.....	38
Ndalesa apo kufizimi i aktiviteteve të caktuara	39
Deklarimi i pasurisë, të hyrave, obligimeve dhe interesave	43
Mbikëqyrja.....	44
Masat e zbatimit dhe imuniteti	45
Këshillimi, trajnimi dhe ndërgjegjësimi	48
b) Parandalimi i korrupsionit tek prokurorët.....	49
Vështrim i përgjithshëm për shërbimin e prokurorisë.....	49
Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit	50
Menaxhimi i rasteve dhe procedura.....	53
Parimet etike dhe rregullat e mirësjelljes	53
Konflikti i interesit.....	53
Ndalesa apo kufizimi i disa aktiviteteve	53
Deklarimi i pasurisë, të hyrave, obligimeve dhe interesave	56
Mbikëqyrja.....	56
Masat për zbatim dhe imuniteti	56
Këshillëdhënia, trajnimi dhe vetëdijësimi	58
2.3 Policia.....	58
Vështrim i përgjithshëm i shërbimeve dhe i organizimit policor	58
Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit	59
Parimet etike dhe rregullat e mirësjelljes	60
Konflikti i interesit.....	61
Ndalimi apo kufizimi i aktiviteteve të caktuara	61
Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, obligimeve dhe interesave.....	62
Raportimi i korrupsionit	62
Mbikëqyrja.....	62
Masat e zbatimit.....	63
Trajnimet dhe ndërgjegjësimi.....	64
2.4 Administrata publike	64
Të përgjithshme	64
Politikat kundër korrupsionit	65
Transparenca	65
Kontrolli i administratës publike.....	67
Statusi, punësimi dhe karriera e zyrtarëve publikë	68
Kodet e mirësjelljes/etikës	71
Konflikti i interesit, mospërputhshmëritë dhe veprimtaritë shtesë	71

Obligimi për të raportuar korrupsionin	74
Procedurat disiplinore	75
2.5 Deputetët e Kuvendit	76
Pasqyrë e sistemit parlamentar	76
Transparenca e procesit legjislativ	77
Parimet etike dhe kodi i mirësjelljes	79
Konflikti i interesit	80
Ndalimi apo kufizimi i veprimeve të caktuara	80
Lobimi	81
Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave	82
Mbikëqyrja	82
Parimet etike	83
Masat e zbatimit dhe imuniteti	83
Trajnimi dhe vetëdijesimi	84
2.6 Financimi i partive politike dhe i fushatave zgjedhore	84
a) Transparenca e financimit të partisë – pjesa e përgjithshme	84
Të përgjithshme	84
Themelimi dhe regjistrimi i partive politike	85
Pjesëmarrja në zgjedhje	86
Përfaqësimi i partisë në kuvend	88
Pasqyra e sistemit të financimit politik	89
Statistikat	92
b) Transparenca e financimit të partive – pjesa specifike	92
Transparenca	92
Mbikëqyrja	94
Monitorimi	95
Sanksionet	96
2.7 Prokurimi publik	97
Pasqyra e përgjithshme e sistemit të prokurimit publik	97
Kërkesat e transparencës	98
Masat e integritetit për personel të përgjegjshëm	105
3. LIGJI PENAL, ZBATIMI I LIGJIT DHE PROCEDURA PENALE	107
3.1 Veprat penale dhe sanksionet	107
Përshkrimi i gjendjes	107
a) Ryshfeti i zyrtarëve publikë vendorë (nenet 1-3 dhe 19 të STE nr. 173)	107
Elementet e veprës	108
Sanksionet	109
Organizatave kriminale, veprat e korrupsionit të organizuar	110
b) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve publike vendore (neni 4 i STE nr. 173)	111
c) Ryshfeti i zyrtarëve publikë të huaj (neni 5 i STE nr. 173)	112
d) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve publike të huaja (neni 6 i STE nr. 173)	112
e) Ryshfeti në sektorin privat (neni 7 dhe 8 i STE nr. 173)	112
Elementet e veprës penale	113
Sanksionet dhe vendimet e gjykatës	114
f) Ryshfeti i zyrtarëve të organizatave ndërkombëtare (neni 9 i STE nr. 173)	114
g) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve parlamentare ndërkombëtare (neni 10 i STE nr. 173)	114

h)	Ryshfeti i gjyqtarëve dhe zyrtarëve të gjykatave ndërkombëtare (neni 11 i STE nr. 173)	114
i)	Ushtrimi i ndikimit (neni 12 i STE nr. 173)	114
	Elementet e veprës penale.....	114
	Sanksionet dhe vendimet e gjykatës	115
j)	Ryshfeti i arbitrave vendorë (neni 1, paragrafi 1 dhe 2 dhe neni 2 dhe 3 i STE nr. 191) dhe ryshfeti i arbitrave të huaj (neni 4 i STE nr. 191)	115
k)	Ryshfeti i anëtarëve vendorë të jurisë (neni 1, paragrafi 3 dhe neni 5 i STE nr. 191) dhe ryshfeti i anëtarëve të huaj të jurisë (neni 6 i STE nr. 191)	115
	Aktet pjesëmarrëse.....	115
	Juridiksioni	116
	Parashkrimet.....	117
	Mbrojtjet	119
	Statistikat	119
	Përgjegjësia e korporatës	120
	Karakteristikat e përgjithshme	120
	Regjistrimi	120
	Ndalesat profesionale	121
	Përgjegjësitë e kontabilitetit.....	121
	Përgjegjësia e personave juridikë	121
	Zbritshmëria e taksave dhe autoritetet fiskale	122
	Veprat e llogarive	122
	Roli i kontabilistëve, auditorëve dhe i profesionistëve ligjorë	122
	3.2 Procedura penale dhe hetimore	123
	Organet dhe institucionet përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit	123
	Teknikat e veçanta të hetimit	125
	Mbrojtja e dëshmitarëve, informatorëve	125
	3.3 Konfiskimi dhe mohimi tjetër i dobive dhe të ardhurave nga krimet...	127
	Konfiskimi.....	127
	Palët e treta	127
	Statistika	128
	Shpërlarja e parave	128
	Bashkëpunimi ndërkombëtar	128
	Masat e përkohshme	129
	Administrimi i pasurisë së sekuestruar.....	129
	Hetimet në lidhje me të ardhurat.....	129
	3.4 Imuniteti nga hetimi, ndjekja ose dënimi i veprave penale të korrupsionit	130
4.	BASHKËPUNIMI NDËRKOMBËTAR	132
	Detyrimet multilaterale të bazuara në Traktat	132
	Ndihma e ndërsjellë juridike.....	132
	Statistika	132
	Ekstradimi	133
5.	REKOMANDIMET DHE VEPRIMET PASUESE	135

PARATHËNIE

Projekti kundër Krimit Ekonomik në Kosovë i financuar bashkërisht mes BE/KiE (PECK) – i referuar me nr. CRIS 2011/282-152 dhe KiE me nr. JP/ 2590, i cili zgjatë 30 muaj, duke filluar prej datës 1 shkurt 2012, – financohet bashkërisht prej Bashkimit Evropian dhe Këshillit të Evropës.

Këshilli i Evropës është përgjegjës për zbatimin e projektit dhe për përdorimin e fondeve të projektit në kuadër të marrëveshjes së Komunitetit Evropian me Zyrën e Bashkimit Evropian në Kosovë. Në Sekretariatit e Përgjithshëm të Këshillit të Evropës në Strasburg, Drejtorinë e përgjithshme për të drejtat e njeriut dhe çështjet juridike, Drejtorinë e shoqërisë për informim dhe veprimin kundër krimit dhe, në veçanti Departamentin për veprimin kundër krimit, Njësia për bashkëpunimin kundër krimit ekonomik është struktura përgjegjëse për menaxhimin dhe mbikëqyrjen e përgjithshme të projektit. Ekipi i projektit, i cili është i vendosur në Prishtinë dhe që mbështetet prej Njesisë për bashkëpunimin kundër krimit ekonomik në selinë e Këshillit të Evropës, është përgjegjës për zbatimin e përditshëm të projektit.

Objekivi i përgjithshëm i PECK është që t'i kontribuojë demokracisë dhe sundimit të ligjit përmes parandalimit të korrupsionit, pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit në Kosovë.

Qëllimi i projektit është fuqizimi i kapaciteteve institucionale për luftimin e korrupsionit, të pastrimit të parave dhe të financimit të terrorizmit në Kosovë në përputhje me standardet evropiane përmes vlerësimeve të plota dhe rekomandimeve për përmirësimin dhe modernizimin e reformave në fushën e krimit ekonomik.

Projekti buron nga nevoja e Kosovës për një proces gjithëpërfshirës dhe të strukturuar të vlerësimit. Ndonëse reformat që ndërlidhen me fushën e korrupsionit dhe të pastrimit të parave janë duke u bërë që prej disa vitesh me radhë, nuk ka pasur ndonjë proces të strukturuar dhe më afatgjatë për ta vlerësuar progresin dhe ndikimin e tyre. Për herë të parë, një program i projektuar në mënyrë speciale e merr si qëllim dhe strategji kryerjen e vlerësimeve periodike dhe të detajuara në Kosovë mbi çështjet e krimeve ekonomike dhe, në mënyrë më specifike, të korrupsionit, pastrimit të parave dhe të financimit të terrorizmit. Vlerësimet do t'i mbulojnë fushat institucionale, fushat e politikave juridike dhe fushat e burimeve të ndara në tema të ndryshme kryesisht të modeluara sipas mekanizmave të Këshillit të Evropës (GRECO dhe MONEYVAL).

Në përputhje edhe me Termat e Referencës të vlerësimit që janë miratuar nga Këshilli Drejtues i PECK në takimin e tij të parë të datës 12 shtator 2012, vlerësimi i strukturës së Kosovës kundër korrupsionit – që është një prej dy komponentëve të projektit – është përgatitur sipas metodologjisë së GRECO-s dhe e mbulon statusin e Kosovës duke i pasur parasysh standardet në vijim:

- Njëzetë parimet udhëzuese për luftën kundër korrupsionit (Rezoluta KM (97) 24);
- Konventën penale për korrupsionin (STE nr. 173) dhe protokollin e saj shtesë (STE nr. 191);
- Konventën civile për korrupsionin (STE nr. 174);
- Rekomandimin për kodet e mirësjelljes së zyrtarëve publikë (Rekomandimi i KM nr. R (2000) 10);
- Rregullat e përgjithshme kundër korrupsionit në financimin e partive politike dhe të fushatave zgjedhore (KM Rec(2003)4);
- Konventën e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC).

Për këtë komponent të projektit Ekipi i Vlerësimit ka ndërmarrë punën e shqyrtimit dhe vlerësimit të kornizës rregullative dhe institucionale në Kosovë, identifikimin e zbrazëtive, dhënien e rekomandimeve dhe kryerjen e një vlerësimi pasues të masave të ndërmarra nga autoritetet në Kosovë. Ai është ndihmuar prej ekipit të projektit në Prishtinë, dhe është mbështetur nga Sekretariati i Këshillit të Evropës në Strasburg (Njësia për bashkëpunimin kundër krimit ekonomik).

Ky raport përbën vlerësimin e Kosovës për komponentin kundër korrupsionit në kuadër të ciklit të parë. Për shkak të natyrës dhe fushëveprimit të përqendruar të vlerësimit, struktura e raportit është në masë të madhe si ajo e raporteve të prodhuara prej GRECO-s, por nuk e pasqyron plotësisht strukturën e atyre raporteve.

HYRJA DHE METODOLOGJIA

1. Në raportin e parë për vlerësimin e masave kundër korrupsionit (komponenti i PECK kundër korrupsionit) shqyrtohen temat në vijim:

- Mbrojtja themelore dhe parandalimi i korrupsionit në aspektin e gjyqësorit (gjykatësve dhe prokurorëve), policisë, administratës publike, deputetëve të kuvendit, financimit të partive politike dhe të fushatave elektorale dhe prokurimit publik;
- E drejta penale, zbatimi i ligjit dhe procedurat penale: veprat dhe sanksionet, hetimet dhe procedurat penale, konfiskimi dhe mohimet e tjera të dobive dhe të të ardhurave prej krimeve, imunitetet prej hetimeve, ndjekja penale apo gjykimi i veprave të korrupsionit dhe
- Bashkëpunimi ndërkombëtar.

2. Ekipi i Vlerësimit për komponentin kundër korrupsionit, i cili ka kryer një vizitë në terren në Kosovë nga data 26 nëntor deri më 6 dhjetor 2012, ishte i përbërë prej këtyre ekspertëve ndërkombëtarë afatshkurtër të Këshillit të Evropës: z. Flemming Denker, ekspert për të drejtën penale, zbatimin e ligjit, procedurën penale dhe bashkëpunimin ndërkombëtar (Danimarkë); z. Drino Galicic, ekspert për mbrojtjet themelore dhe parandalimin e korrupsionit në aspektin e gjyqtarëve, prokurorëve, policisë dhe administratës publike (Bosnjë dhe Hercegovinë); z. Jean-Christophe Geiser, ekspert për parandalimin e korrupsionit në aspektin e deputetëve të kuvendit dhe financimit të partive politike dhe të fushatave zgjedhore (Zvicër) dhe z. Edmond Dunga, këshilltar i projektit PECK. Ekspertët e kanë shqyrtuar kornizën juridike (ligjet, rregulloret, udhëzimet përkatëse dhe kërkesat e tjera), kornizën e politikave, kornizën institucionale dhe sistemet e themeluara për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit si dhe i kanë shqyrtuar kapacitetet, zbatimin dhe efektivitetin e sistemeve e të mekanizmave ekzistues.

3. Ekipi i Vlerësimit është takuar me zyrtarë të këtyre organizatave qeveritare: Agjencisë së Kosovës kundër Korrupsionit (AKK), Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB), Policisë së Kosovës (PK), Inspektoratit Policor (IP), Akademisë Kosovare për Siguri Publike (AKSP), Prokurorisë së Shtetit (PSh), Prokurorisë Speciale të Kosovës (PSRK), Këshillit Prokurorial të Kosovës (KPK), Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK), Gjykatës Kushtetuese (GJK), Ministrisë së Drejtësisë (MD), Agjencisë për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe të Konfiskuar (AAPSK), Agjencisë së Regjistrimit të Bizneseve në Kosovë (ARBK/MTI), gjyqtarë nga gjykatat themelore dhe komunale të Prishtinës, Administratës Tatimore të Kosovës (ATK), Doganës së Kosovës (DK), Agjencisë Kosovare të Inteligjencës (AKI), Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) / Zyrës për Regjistrimin dhe Certifikimin e Subjekteve Politike, deputetëve nga partitë politike të përfaqësuara në Kuvend (PDK, LDK, AAK), Kuvendit të Kosovës (KK), Zyrës për Qeverisje të Mirë/Zyra e Kryeministrit (ZQM/ZKM), Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP), Ministrisë së Administratës Publike (MAP) Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës të Kosovës për Shërbimin Civil (KPMK), Institutit të Administratës Publike (IAP), Institutit të Avokatit të Popullit (IAP), Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik (KRRPP) dhe të Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP). Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit po ashtu është takuar edhe më përfaqësuesit e Zyrës së Bashkimit Evropian në Kosovë (ZBEK), të Misionit të Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit (EULEX), të OSBE-së, të Institutit Kosovar për Hulumtim dhe Zhvillim të Politikave (KIPRED), të Institutit Demokratik të Kosovës /Transparency International Kosovo (KDI/TIK) dhe të Shoqatës së kontabilistëve dhe të auditorëve të certifikuar të Kosovës (ShKÇAK).

4. Një pyetësor i përgatitur me shkrim dhe i bazuar në standardet aktuale ndërkombëtare dhe evropiane (shih më lart në paragrafin 1) dhe në metodologjinë e GRECO-s dhe MONEYVAL-it, është përgatitur dhe miratuar e shpërndarë tek autoritetet relevante të Kosovës përmes bashkërendimit të Agjencisë Kosovare kundër Korrupsionit gjatë periudhës prej 13 shtatorit deri më 12 nëntor 2012. Ky raport është përgatitur në bazë të përgjigjeve të dhëna ndaj pyetësorit dhënë nga autoritetet e Kosovës dhe nga informatat që janë dhënë gjatë vizitës së kryer në terren dhe pas saj. Objektiva kryesore e raportit është vlerësimi i masave të miratuara nga autoritetet e Kosovës për t'iu përmbajtur kërkesave që dalin nga dispozitat e cekura në paragrafin 1 më lart. Raporti përmban një përshkrim të situatës, dhe vijon me një analizë kritike. Konkluzionet përmbajnë një listë të rekomandimeve të miratuara dhe që i janë adresuar Kosovës për përmirësimin e nivelit të saj të përputhshmërisë me dispozitat përkatëse.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Informacion i përgjithshëm

5. Në këtë raport është dhënë një përmbledhje e masave kundër korrupsionit të themeluara në Kosovë deri në ditën e vizitës në terren (26 nëntor - 6 dhjetor 2012) ose menjëherë pas saj (deri më 31 janar 2013). Këtu është bërë përshkrimi dhe analizimi i këtyre masave, dhe janë dhënë rekomandime rreth përmirësimit dhe përforsimit të disa aspekteve të sistemit të Kosovës kundër korrupsionit.

6. Ky është vlerësimi i parë i Kosovës përkundrejt standardeve ndërkombëtare kundër korrupsionit.

7. Edhe pse Kosova ka ndërmarrë masa të ndryshme kundër korrupsionit, korrupsioni mbetet problem i madh që e rrezikon rritjen ekonomike dhe paraqet kërcënim për zhvillimin social dhe atë politik. Për ta adresuar këtë sfidë, autoritetet që prej disa viteve kanë ndërmarrë politika dhe masa strategjike, kanë miratuar legjislacion dhe kanë themeluar kornizë dhe masa institucionale.

8. Nga një perspektivë e përgjithshme, është arritur progres për t'u lavdëruar në miratimin e legjislacionit të ri dhe ndryshimin e legjislacionit ekzistues, si dhe në adresimin e nevojave dhe masave institucionale. Megjithatë, zbatimi i duhur dhe efektiv i legjislacionit dhe i masave të përcaktuara në dokumentet strategjike, përfshirë monitorimi i tyre, ende mbetet detyrë sfiduese për autoritetet në Kosovë.

9. Bashkëpunimi dhe bashkërendimi i kufizuar nga autoritetet e ndryshme përgjegjëse për zbulimin, hetimin dhe ndjekjen penale të veprave penale të korrupsionit, dhe mungesa e një qasje proaktive në hetimin e veprave të korrupsionit, duken të jenë disa nga pengesat kryesore për efektshmërinë dhe arsyet kryesore për një numër shumë të vogël të dënimeve për korrupsion.

10. Kontrollat parandaluese të formave dhe tipologjive të pranisë së korrupsionit ende mungojnë. Aspektet e ndëranalizuara të korrupsionit dhe veprave të tjera penale të ndërlidhura ose çështjet e ndërlidhura etike dhe të integritetit nuk ekzistojnë. Mjetet për analizimin e rrezikut të korrupsionit të së paku sektoreve më të rrezikuara me perspektivën e zgjerimit të mëturshëm janë ende në fazën fillestare, dhe duhet të inkurajohen më tej dhe të bëhen periodike. Për më tepër, vlerësimi periodik i korrupsionit para çdo ndryshimi të mëtejshëm të dokumenteve strategjike kundër korrupsionit, si dhe një qasje më e integruar e aspekteve etike dhe një zgjerim i masave parandaluese për tërë sektorin publik, përfshirë transparencën, publikimin dhe masat e mëturshme të nevojshme, rekomandohen si domosdoshmëri.

Mbrojtjet themelore dhe parandalimi i korrupsionit në lidhje me gjyqtarët, prokurorët dhe policinë

11. Çështja e parandalimit të korrupsionit në Kosovë është adresuar në një mënyrë më gjithëpërfshirëse vetëm kohët e fundit. Nga studimi i thellë i kornizës legjislative dhe institucionale, dhe nga të gjeturat prej praktikës, duket se masat parandaluese në lidhje me gjyqtarët, prokurorët dhe policinë kryesisht merren përmes mekanizmit të konfliktit të interesit dhe deklarimit të pasurisë (të cilat aplikohen në mënyrë të njëjtë për tërë administratën publike dhe zyrtarët e lartë publikë), ndërkohë që masat disiplinore dhe etike janë ende në fazë të hershme të zhvillimit. Edhe pse parandalimi përmes konfliktit të interesit është i paraparë në detaje në ligj, ndonjëherë në akte juridike që nuk janë të ngjashme dhe nganjëherë të paharmonizuara, qasja që autoritetet kanë miratuar për t'u dhënë efekt dispozitave juridike ka ndryshuar disa here gjatë viteve të fundit. Debati do të duhej të mbyllej me miratimin e Kodit të ri penal në fillim të vitit 2013, përmes së cilit janë penalizuar më tej disa aspekte të konfliktit të interesit, por që ka sjellë edhe një dilemë tjetër në lidhje me atë nëse procedurat penale dhe administrative, që janë qasjet parandaluese dhe ndëshkuese, e përjashtojnë njëra tjetrën. Për këtë arsye, përmes rekomandimeve specifike janë bërë përpjekje për të bërë thirrje për një qasje më të integruar të parandalimit, ku korniza juridike dhe institucionale, si dhe procedurat operacionale të institucioneve të ndryshme, do të mund të rristrukturoheshin dhe të harmonizoheshin më tutje, në mënyrë që të shmangen zonat e hirta potenciale dhe paqartësia juridike në aplikim.

12. Dispozitat përkatëse të ligjeve dhe akteve nënligjore në lidhje me parandalimin e korrupsionit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, dhe disa mekanizma të caktuara operacionale janë në masë të madhe të ngjashme dhe madje edhe identike në disa instanca. Megjithatë, ende ka

hapësirë për rregullim më të mirë të mbrojtjeve procedurale të sjelljes etike dhe parandalimit të sjelljeve jo të duhura, siç janë kriteret për miratimin e aktiviteteve shtesë, caktimi i rastësishëm i rasteve, verifikimi i kandidatëve, trajtimi i zgjatjes së tepërt të procedurave gjyqësore dhe hetimeve etj., transparenca e punës së gjykatave, etj., të plotësuara me përforsimin e nevojshëm të kapaciteteve njerëzore dhe teknike të Këshillave përkatës Gjyqësor dhe Prokurorial. Pavarësisht hapave fillestarë legjislativ që e trasuan rrugën drejt masave parandaluese më të përqendruara, pengesa më e madhe për një opinion të përgjithshëm pozitiv mbetet e natyrës kushtetuese, që është, roli i Presidentit të Kosovës në emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe periudha fillestare trevjeçare para konfirmimit përfundimtar të emërimit. Siç është parë prej përvojës, kjo mund të shpjerë në ndërhyrje jo të duhura në mbrojtjet themelore të pavarësisë së gjyqësorit. Për këtë arsye, debati rreth mënyrës së trajtimit të këtij problemi duhet të rihapet sa më shpejt që është e mundur, por zgjidhja praktike do të ishte zgjidhja afatgjatë. E njëjta vlen edhe në lidhje me përbërjen e Këshillit Gjyqësor të Kosovës.

13. Në lidhje me parandalimin e korrupsionit në polici, mekanizmat disiplinorë duket se i ofrojnë rezultatet e para, dhe janë themeluar regjistrat e të dhënave rreth veprimeve disiplinore dhe/apo veprave penale kundër zyrtarëve policorë të cilët i kanë shkelur rregullat. Nevoja për përmirësim është në fushën e procedurave të emërimit të zyrtarëve më të lartë policorë, përfshirë Drejtorin e Përgjithshëm dhe zëvendësit e tij, të cilat duhet të ofrojnë garancione shtesë të transparencës dhe objektivitetit, në interes të shërbimeve profesionale dhe autonome të policisë. Udhëzuesit për miratimin e aktiviteteve të jashtëzakonshme jashtë orarit të punës, si dhe kufizimet pas përfundimit të punësimit ende mbesin për t'u miratuar dhe duhet ta plotësojnë kornizën e nevojshme për parandalimin e korrupsionit.

14. Në përgjithësi, rregullat ekzistuese përbëjnë kornizë juridike dhe institucionale mjaftë solide për parandalimin e konfliktit të interesit, dhe përfundimisht të korrupsionit, i cili është ndërtuar gjatë viteve të fundit në Kosovë. Mekanizmat monitoruesë kryesisht janë mirë të zhvilluara, por megjithatë kërkojnë përmirësime të mëtejshme, në veçanti në lidhje me ndërveprimin operacional në mes të akterëve të ndryshëm. Ata të gjithë operojnë në një kornizë shumë të ndërlikuar për një juridiksion kaq të vogël, duke e zvogëluar kështu efektshmërinë e sistemit të parandalimit. Çka është më me rëndësi, duket se mungon kuptimi i qartë i lidhjes në mes të konfliktit të interesit dhe të pasurimit të paligjshëm, domethënë, kontrollimit të prejardhjes së pasurisë. Asocimi i administratës tatimore në pasqyrën e përgjithshme të parandalimit të korrupsionit, në veçanti në lidhje me deklarimin e pasurisë duket të jetë shumë i nevojshëm. Përveç kësaj, kodet aktuale etike janë shumë të përgjithshme për të dhënë udhëzime të qarta për situata specifike. Për këtë arsye, standardet ekzistuese juridike dhe etike duhet të përmirësohen më tutje krahas çështjeve të lartpërmendura, dhe të ofrohen aktivitete specifike trajnuese rreth këtyre standarde në mënyrë që gjyqtarët, prokurorët dhe zyrtarët policorë të kenë në dispozicion këshillime konfidenciale mbi konfliktin e mundshëm të interesit dhe mbi çështje të tjera të ndërlidhura.

15. Autoriteteve të Kosovës iu bëhet thirrje që të angazhohen në mënyrë proaktive në parandalimin e korrupsionit në pajtim me rekomandimet specifike të dhëna në këtë raport. Një progres i tillë do t'i kontribuojë përforsimit të mëtejshëm të nivelit të besimit të qytetarëve në gjyqësor dhe polici, i cili ende duket të jetë i ulët edhe përkundër aktiviteteve të shumta legjislative dhe organizative gjatë viteve të fundit. Në përgjithësi, parandalimi i korrupsionit si fenomen i ri për Kosovën, vlerësimi i vazhdueshëm i shkaqeve të korrupsionit, bërja e vlerësimeve të rreziqeve dhe rivendosi e politikës së përgjithshme të sanksioneve duken të jenë të nevojshme në mënyrë që të rritet efikasiteti i masave parandaluese.

Parandalimi i korrupsionit në administratën publike

16. Sa i përket administratës publike, aty gjenden disa mangësi të ndryshme të cilat duhet të adresohen krahas reformave strukturore dhe proceseve që janë jashtë fushëveprimit të këtij raporti.

17. Qasja në informatat publike ende gjendet në hapat e parë të fillimit të zbatimit përderisa mungesa e një përdorimi efektiv të kësaj të drejte nga ana e qytetarëve ka një ndikim të drejtpërdrejtë në mungesën e gjerë të besimit në institucionet publike dhe nivelit të pamjaftueshëm të llogaridhënies si dhe perceptimit shumë të lartë të korrupsionit. Korniza e re juridike në këtë drejtim përcillet me mungesë të vetëdijes/njohurisë publike dhe zbatim ende shumë të pakët. Përmirësimi i masave të transparencës në përgjithësi në shumicën e institucioneve publike dhe qasja adekuate në informata në veçanti bëjnë thirrje për zbatim të mëtejshëm dhe përpjekje dhe prioritete të qëndrueshme.

18. Organizimi dhe përforsimi i auditimit të brendshëm ende janë shqetësim në institucionet e Kosovës për shkak të kapaciteteve, burimeve dhe mekanizmave të pamjaftueshme të menaxhimit të rrezikut. Ekzistojnë mundësi të rëndësishme për ta shtuar llogaridhënien lidhur me vlerën për para, rezultatet dhe ndikimin.

19. Edhe pse ka përpjekje juridike dhe institucionale për të themeluar procedura që synojnë sigurimin e punësimit në shërbimin civil në bazë të meritave, administrata publike në përgjithësi dhe shërbimi civil në veçanti vuajnë nga niveli i lartë i politizimit dhe niveli i vogël i profesionalizmit, të cilat akoma nuk ofrojnë mundësi të rëndësishme dhe mekanizma efektivë për efikasitet dhe llogaridhënie. Mungesa e transparencës dhe mangësitë për sa i përket paanshmërisë në punësimin dhe promovimin e nëpunësve civilë përmes shpalljes së duhur të vendeve të lira të punës, konkurrencës së drejtë, shmangies së konfliktit të interesit dhe ndikimeve të paligjshme, procedurave të duhura të verifikimit të kandidatëve, shmangies së rrugëve paralele të hyrjes në shërbimin civil dhe rritjen e mekanizmave mbikëqyrës dhe monitorues duhet të adresohen me seriozitet në mënyrë që të përmirësohet dukshëm kredibiliteti i kompromentuar i sistemit të bazuar në merita.

20. Zbatimi i reformave strategjike në administratën publike duhet të tërheqë më shumë vëmendje dhe prioritet. Reforma strategjike në administratën publike si dhe miratimi i akteve nënligjore kanë marrë disa vite për t'u themeluar dhe ende nuk janë duke dhënë rezultate të pritshme.

21. Nga pikëpamja e kornizës aktuale juridike por edhe për shkak të njohurive të pakta dhe zotërimit të rregullave të etikës, miratimi i rregullave të përditësuara të etikës që aplikohen për nëpunësit civilë dhe zgjerimi i këtyre rregullave në kategoritë e pambuluara të zyrtarëve janë të nevojshme së bashku me mjetet praktike dhe vetëdijësimin e shtuar për zbatimin e standardeve etike. Po ashtu, duhet të përcaktohen edhe udhëzimet e qarta në lidhje me sjelljen e zyrtarëve publikë lidhur me dhuratat.

22. Kapacitetet kontrolluese të deklarimit të pasurisë dhe ndërveprimi në mes të institucioneve duhet të përforsohet. Standardet adekuate lidhur me konfliktin e interesit si dhe kalimin jo të duhur në sektorin privat duhet të shtrihen në çdo nivel të zyrtarëve publikë. Zbulimi i situatave të konfliktit të interesit dhe parandalimi i rreziqeve të tij mbetet i ulët kështu që ndikimi i pengimit nuk është i mjaftueshëm. Në këtë drejtim, mundësitë e institucioneve individuale për ta parandaluar dhe zbuluar konfliktin e interesit dhe roli i tyre i shtuar proaktiv duhet të përmirësohen më tej. Për më tepër, duhet të merret parasysh aplikimi më i gjerë i rotacionit në sektorë të cilët janë veçanërisht të ekspozuar ndaj rrezikut të korrupsionit.

23. Duhet të gjendet një ekuilibër më i mirë në mes të nivelit të madh të decentralizimit dhe lirisë së veprimit (diskrecionit) të institucioneve publike punësuese dhe zbatimit praktik të përbashkët dhe të standardizuar të kornizës ligjore dhe nënligjore në administratën publike. Raportimi qendror dhe periodik dhe sistemi i statistikave në lidhje me zbatimin e procedurave disiplinore dhe sanksioneve në administratën publike duhet të themelohen ose të operojnë në mënyrë adekuate.

Parandalimi i korrupsionit në lidhje me deputetët e kuvendit

24. Transparenca në procedurat parlamentare duket të jetë thelbësisht e garantuar. Kuvendi i Kosovës konsiderohet të jetë një prej institucioneve më transparente në Kosovë.

25. Koncepti i "konfliktit të interesit" përkufizohet në Ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit për zyrtarët publikë. Gjithashtu ekziston edhe një kod i mirësjelljes për deputetët e Kuvendit, i cili parasheh konflikte të mundshme të interesit në veçanti për deputetët. Në lidhje me pranimin e dhuratave nga deputetët, korniza juridike duket e mjaftueshme. Megjithatë, vetëdijësimi rreth kërkesave etike është e pamjaftueshme dhe ka mungesë të këshillimit të vazhdueshëm dhe të trajnimeve të dizajnuara enkas për çështjet etike dhe të korrupsionit.

26. Edhe pse interesat private dhe pasuritë e deklaruara nga deputetët publikohen, ato duken të jenë të pakompletura. Kjo situatë mund të shpjegohet me disa arsye: disa bashkëbisedues kanë përmendur se, për shkak të situatës ekonomike në Kosovë, disa deputetë mund të hezitojnë ta bëjnë pasurinë e tyre publike nga rreziku i humbjes së popullaritetit. Por mund të përmenden edhe arsye të tjera, të cilat janë më pak të pranueshme. Një problem tjetër është se vetë deputetët i caktojnë vlerat e pasurive të tyre. Kontrollat e jashtme nuk janë të mundshme. Mungesa e informatave për publikun të cilat i referohen të ardhurave të detajuara është po ashtu problem.

Duhet të sigurohet vlerësimi adekuat i pasurisë së deklaruar nga AKK, apo ndonjë organ tjetër zyrtar, në bashkëpunim me administratën tatimore.

27. Sipas praktikës dhe kërkesave të GRECO-s të themeluara gjatë vlerësimeve të mëparshme, rregullat e vendosura në lidhje me konfliktin e interesit dhe deklarimin e pasurisë dhe të hyrave duhet të shoqërohen me mekanizma zbatues dhe sanksione efektive, kufizuese dhe proporcionale. Legjislacioni i Kosovës nuk i përmbushë këto kërkesa. Zbrazëtia kryesore është mungesa e organeve të specializuara (si Agjencia kundër korrupsionit) përgjegjëse për kontrollimin e deklaramëve të pasurisë/interesave.

Financimi i partive politike dhe i fushatave zgjedhore

28. Legjislacioni i Kosovës për financimin e partive politike është i kompletuar dhe përfshinë një numër të çështjeve thelbësore dhe, së paku në letër, i plotëson kërkesat e përmbajtura në Rekomandimin (2003)4 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës. Megjithatë, është e mundur të identifikohen tri fusha kryesore në të cilat Kosova do të mund ta përmirësonte legjislacionin e vet:

- Aspektet e natyrës formale dhe metodologjike (teknika legjislative);
- Aspektet e natyrës materiale (zgjedhja e masave, transparenca); dhe
- Aplikimi i legjislacionit (mbikëqyrja, kontrolli dhe sanksionet).

29. Nga qasja formale dhe metodologjike (teknika legjislative), shpërndarja e rregullimeve mbi financimin e partive politike në një numër të madh të ligjeve është veçanërisht e shprehur në Kosovë: Ligji për Financimin e Subjekteve Politike (LFSP), Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme (LZP), Ligji për zgjedhjet lokale dhe Projektligji për zgjedhjen e presidentit, Ligji për buxhetin e Kosovës lidhur me financimin publik. Shpërndarja e legjislacionit mund të jetë pengesë për një konceptim koherent të legjislacionit në këtë fushë. Andaj, si rezultat ka zgjidhje legjislative të ndryshme varësisht nga niveli i zgjedhjeve, që nuk është shumë e kënaqshme. Në nivel terminologjik, po ashtu ka nocione të ndryshme që i referohen fenomenit të njëjtë. Mungesa e Kodit Zgjedhor shpesh përmendet si çështje që duhet të konsiderohet për një kornizë juridike gjithëpërfshirëse, të qartë dhe të harmonizuar. Në veçanti, duhet të bëhet një krahasim i rregulloreve që i rregullojnë zgjedhjet e nivel lokal dhe kombëtar dhe zgjedhjet presidenciale në mënyrë që të identifikohen dallimet dhe të ekzaminohet vlefshmëria dhe justifikimi i tyre. Do t'ia vlente të bëhej një vlerësim gjithëpërfshirës i legjislacionit me qëllim të bërjes së legjislacionit më koherent në nivel material dhe terminologjik.

30. Në lidhje me qasjen në rregullore dhe publikimin e llogarive (transparencë), faqja e internetit e KQZ-së ofron informacione rreth kornizës juridike dhe rregulloreve. Faqja e internetit do të mund të përmirësohej me komentime apo udhëzime për aplikimin e tyre, dhe më konkretisht me një deklaram të qartë dhe të qasshëm të llogarive të partive politike. Si model do të mund të ishte faqja e internetit e Komisionit Zgjedhor të Britanisë së Madhe (<http://www.electoralcommission.org.uk>), e cila ofron qasje në rregullore sipas llojit të përdoruesve (kandidat, parti, votues).

31. Në lidhje me aplikimin e legjislacionit (mbikëqyrja, kontrolli dhe sanksionet), neni 2 i Rekomandimit (2003)4 e përkufizon donacionin për partinë politike si "akt të qëllimshëm për t'i dhënë një partie politike avantazh ekonomik apo tjetër". Ky përkufizim nuk është prezent në listën e nenit 2 të LFSP. Në Kosovë, "donacioni për partinë politike" duket se përfshinë vetëm kontributet të cilat pranohen drejtpërdrejt nga partia në formë të pronës (aseteve) apo burimeve financiare; dhe nuk përfshinë donacionet në formë të shërbimeve, si dhe donacionet në formë të pronave ose burimeve financiare të cilat nuk pranohen drejtpërdrejt nga partitë politike. LFSP duhet të plotësohet në këtë aspekt.

32. Publikimi i llogarive është element kyç në procesin e mbikëqyrjes të financimit të partive politike dhe të fushatave zgjedhore. Siç kërkohet me nenin 13 të Rekomandimit (2003)4, shtetet duhet të kërkojnë nga partitë politike t'i bëjnë të gjitha llogaritë e tyre publike në intervale të rregullta, së paku në baza vjetore. Së paku, partitë duhet ta prezantojnë një përmbledhje të llogarive të tyre përfshirë regjistrat e donacioneve dhe të shpenzimeve. Legjislacioni i Kosovës i plotëson standardet minimale në këtë aspekt. Kërkesa për t'i identifikuar donatorët nuk është e përmbushur, dhe shkelja e dispozitave lidhur me këtë çështje nuk sanksionohet.

33. Në Kosovë, ekzistojnë disa autoritete që i mbikëqyrin aktivitetet e partive politike, përfshirë:

- Komisionin Qendror Zgjedhor (KQZ);
- Zyrën për Regjistrimin dhe Certifikimin e Subjekteve Politike (e themeluar nga KQZ);

- Administratën Tatimore të Kosovës (sa i përket observimeve të kërkesave të përcaktuara nga legjislatiioni tatimor).

34. Për arsye të dukshme, Administrata Tatimore nuk mund të konsiderohet 'e pavarur' siç kërkohet me Rekomandimin (2003)4. Një autoritet i pavarur i kontrollit ka funksion kyç në zbatimin e legjislatiionit. Ai duhet të ketë burime të mjaftueshme dhe mjete adekuate të hetimit.

35. KQZ duhet ta ketë stafin e nevojshëm. Më konkretisht, personeli i Zyrës për regjistrimin dhe certifikimin e subjekteve politike është mjaftë i pamjaftueshëm: aty punojnë vetëm tre persona, dhe pagat e punonjësve të Zyrës janë disi të dobëta në krahasim me pozitat e tjera të krahasueshme.

36. Auditimi "i kontraktohet" auditorëve të jashtëm ekspertë. Mbikëqyrja dhe kontrolli i auditorëve dhe kompetencat specifike të auditorëve në fushën e financimit të partive nuk janë të siguruara. Kontrolli i auditorëve është shumë formal. Do të ishte i nevojshëm një specializim. Po ashtu duhet të bëhen përpjekje në nivel të autoriteteve të ndjekjes penale për t'i shtuar njohuritë rreth legjislatiionit mbi partitë politike dhe obligimet e tyre për të raportuar (çfarëdo shkelje) përmes programeve të trajnimit në vendin e punës. Dispozitat e legjislatiionit mbi partitë politike duhet të fuqizohen për t'i përfshirë detyrat e auditorëve dhe të KQZ-së si dhe në lidhje me veprat civile dhe penale. Pavarësia e auditorëve ekspertë nuk duket të jetë problem.

37. Kosova duhet ta trajtojë çështjen e përshtatshmërisë dhe proporcionalitetit të sanksioneve për shkeljet e dispozitave të nenit 21 të Ligjit për financimin e subjekteve politike. Shumat e gjobave në nenin 11 të Rregullit nr. 16/2011 për financimin e subjekteve politike nuk janë mjaft ndëshkuese dhe nuk janë proporcionale me peshën e veprave.

38. Niveli i zbatimit të legjislatiionit mund të jetë problem, dhe jo vetëm në kuptim të vetë legjislatiionit. Duket se natyra e kontrollit të KQZ-së është shumë formale: ajo përbëhet nga kontrollimi i thjeshtë i asaj nëse raporti është i kompletuar dhe i dorëzuar në kohë.

39. Zbatimi efektiv i legjislatiionit kërkon një analizë më të madhe materiale. Gjatë punës së vet, KQZ dhe organet e tjera hasin në dëshmi të dorës së parë të shkeljeve të rregulloreve. KQZ duhet ta ketë obligim ligjor t'i hetojë shkeljet të cilat duket të jenë sistematike apo të rënda. KQZ duhet të jetë në pozitë të bëjë hetime efektive, por kjo vetvetiu nuk është e mjaftueshme. KQZ duhet të sigurojë kapacitete organizative që ta kryejë këtë përgjegjësi. KQZ duhet të zhvillojë ekspertizën bazë të nevojshme për të iniciuar dhe zhvilluar hetime, për të përcaktuar nëse shkeljet janë kryer dhe të marrë mësim për të ardhmen. Çka është më së paku, duhet të ketë qasje në hetuesë të trajnuar dhe juristë të specializuar. Për shembull, nëse kompanitë më së shumti u japin partive politike donacione në natyrë, për shembull duke punësuar njerëz të cilët pastaj shkojnë të punojnë për partinë, apo duke i paguar direkt faturat e partisë, kjo nuk do të zbulohet domosdoshmërisht nga auditimi (dhe sigurisht jo nga rishikimi i raporteve financiare të ndonjë partie politike).

40. Duhet të organizohen trajnime specifike për subjektet e ndryshme të përfshira në hetime (autoritetet prokuroriale, ekipin e Zyrës për regjistrimin dhe certifikimin e subjekteve politike).

Parandalimi i korrupsionit në prokurimin publik

41. Pavarësisht ndryshimeve të shpeshta të legjislatiionit përkatës dhe përpjekjeve për ta rritur dukshëm përputhshmërinë me standardet e BE-së, prokurimi publik nga shumë palë konsiderohet të jetë një prej sektorëve më të korruptuar në shërbimin publik. Kjo situatë do të mund të shpjegohej në mënyrë të pjesshme edhe prej problemeve strukturore të ekonomisë, si dhe situatës së përgjithshme ende e pazhvilluar të investimeve të huaja, tregut dhe iniciativave private që e bën Qeverinë në përgjithësi palën e interesit unike dhe klientin e madhe dhe unike të tregut lokal.

42. Efikasiteti i pamjaftueshëm dhe niveli i aftësive të akterëve përgjegjës, mangësitë e kërkesave të transparencës, shkalla e pakënaqshme e zbatimit dhe rastet e shkeljeve, mungesa e mekanizmave të duhur të operimit të mbikëqyrjes institucionale janë disa prej mangësive kyçe të cilat vazhdojnë të jenë sfida të veçanta të institucioneve publike në fushën e prokurimit publik, dhe janë burim i keqpërdorimeve dhe shkeljeve të perceptuara dhe/ose të zbuluara të korrupsionit që prej disa vitesh.

43. Kosova duhet të krijojë kushte për transparencë të përmirësuar dhe barazi në konkurrencë, në mënyrë që të minimizohet rreziku i mundësive për korrupsion në prokurimin publik dhe fushën e privatizimit.

44. Disa mangësi të identifikuar në lidhje me sistemin e prokurimit publik në përgjithësi kanë të bëjnë, në mes të tjerash, me nevojën për t'i minimizuar rreziqet e korrupsionit dhe mundësitë e tij duke siguruar përmirësimin e mëturshëm të rregullave dhe procedurave të prokurimit publik; realizimit të blerjeve të centralizuara; përmirësimin të kapaciteteve dhe mekanizmave të monitorimit, mbikëqyrjes dhe rishikimit; rishikimit të procedurave të komplikuar në lidhje me raportimin e shkeljeve të prokurimit publik dhe të shkelësve, dhe përmirësimi i shkëmbimit dhe trajtimit të informacioneve dhe bashkëpunimit horizontal në mes të agjencive, konkretisht në mes të prokurimit publik, organeve të auditimit, organeve kundër korrupsionit, organeve tatimore dhe organeve të tjera të zbatimit të ligjit.

45. Në lidhje me personelin përgjegjës në fushën e prokurimit publik, Kosovës i rekomandohet të krijojë politika koherente për personelin dhe trajtimit të tij në sistemin e prokurimit publik në mënyrë që të shmangen ndryshimet në personel; t'i qartësojë dhe përforcojë procedurat që sigurojnë kritere objektive për lidhjen e kontratave dhe zvogëlimin e ndërhyrjeve të panevojshme të jashtme në proceset vendimmarrëse. Përveç kësaj, autoritetet duhet ta promovojnë më tutje trajnimin dhe specializimin e fokusuar në parandalimin dhe zbulimin e praktikave korruptive.

E drejta penale, zbatimi i ligjit dhe procedurat penale

46. Ekipi i vlerësimit ka gjetur se në fushën kundër korrupsionit legjislativi i Kosovës i përmbushë në masë të madhe kërkesat e standardeve ndërkombëtare. Megjithatë, rekomandohet që Kosova të ndërmarrë masa legjislative për t'i përfshirë drejtpërdrejt përfituesit e tretë në nenet në lidhje me ryshfetin aktiv dhe ta penalizojë korrupsionin privat në pajtim me nenet 7 dhe 8 të Konventës Penale për Korrupsionin (STE nr. 173).

47. Në lidhje me përgjegjësinë korporate, Kosovës i rekomandohet të ndërmarrë hapa të duhur legjislativë për të siguruar që personat juridikë të mund të konsiderohen përgjegjës jo vetëm në situatat kur personi fizik përgjegjës mund të dënohet, përfshirë situatat kur përgjegjësia është bazuar në mungesën e mbikëqyrjes, por edhe në situatat ku nuk ka qenë e mundur që personi fizik përgjegjës të shpallet përgjegjës për veprën penale. Në të njëjtën kohë, Ekipi i Vlerësimit ka gjetur se Regjistri i ndërmarrjeve duhet të forcojë funksionet e veta kontrolluese në mënyrë që të sigurojë që si personat fizikë ashtu edhe ata juridikë që themelojnë ndërmarrje të kontrollohen dhe monitorohen në lidhje me të kaluarën e mundshme penale dhe skualifikimin profesional apo nëse ka ndonjë informacion tjetër përkatës mbi personat juridikë në procesin e regjistrimit.

48. Nuk kishte dyshim se Kosova kishte problem të rëndë në lidhje me korrupsionin dhe se shumë përpjekje janë bërë për ta luftuar korrupsionin. Në anën tjetër, ka qenë e dukshme për Ekipin e Vlerësimit se kishte mundësi të madhe për përmirësimin e bashkëpunimit në mes të akterëve të përfshirë. Prandaj është rekomanduar të forcohet Departamenti special kundër korrupsionit si në raport me aftësitë e këtij departamenti, dhe po ashtu edhe në lidhje me shtimin e burimeve dhe bashkëpunimit në mes të prokurorëve, hetuesve dhe ekspertëve. Përveç kësaj, është rekomanduar themelimi i (i) një subjekti brenda strukturave ekzistuese me referencë të veçantë në identifikimin, gjurmimin dhe ngrirjen e pasurive të ardhura nga veprimtari kriminale, dhe (ii) përmirësimi i efektshmërisë së sistemit përmes futjes së caqeve të detyrueshme për zbatimin e ligjit në kërkim të fondeve të paligjshme në rast të hetimeve veprave që gjenerojnë pasuri.

49. Në lidhje me hetimet dhe procedurën penale, Ekipi i Vlerësimit është i mendimit se maksimumi i limitit kohor prej dy vjet e gjysmë për hetimin e rasteve të ryshfetit të madh është shumë i shkurtër, duke patur parasysh ndërlikueshmërinë e rasteve dhe vështirësitë për identifikimin e kryesve. Është rekomanduar po ashtu që Kosova duhet të sigurojë që objektet e synuara të përdoren për kryerjen e veprës penale të mund të konfiskohen dhe që fushëveprimi i dispozitave të konfiskimit të instrumentaliteteve dhe pasurive nga krimi të zgjerohet në mënyrë që të ofrojë mundësi më të mira të përdorimit të konfiskimit në mënyrë të efektshme në rastet e korrupsionit. Përveç kësaj, është dukur e nevojshme që palët e dëmtuara të kenë të drejtë të bëjnë ankesë në lidhje me ndërprerjen e hetimit.

50. Në përgjithësi statistikave kanë munguar. Prandaj, është rekomanduar që Kosova të ndërmarrë hapa për të mbledhur informacione të duhura dhe të detajuara përfshirë të gjitha anët e rasteve të korrupsionit nga fillimi deri në mbarim, në mënyrë që të vlerësohet efikasiteti i hetimit/ndjekjes penale. Një rekomandim i ngjashëm është dhënë edhe në fushën e ndihmës së ndërsjellë juridike.

1. PASQYRË E PËRGJITHSHME E SITUATËS AKTUALE TË KORRUPSIONIT

51. Kosova gjendet në Evropën juglindore në qendër të Gadishullit Ballkanik, me një sipërfaqe prej 10,908 km², dhe kufizohet me Malin e Zi, Serbinë, Ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë dhe me Shqipërinë. Sipas regjistrimit të popullsisë së mbajtur në vitin 2011, Kosova ka popullsi rezidente prej 1,739,825 milion, prej të cilëve rreth 92% janë shqiptarë dhe 8% pakica të tjera (serbë, boshnjakë, goranë, romë, turq, ashkali dhe egjiptas). Popullsia e Kosovës vlerësohet të jetë një prej më të rejave në Evropë, me rreth 40 për qind të qytetarëve të moshës nën njëzetvjeçare. Gjuhët zyrtare në Kosovë janë gjuha shqipe dhe ajo serbe. Nëpër disa komuna edhe gjuhët turke, boshnjake dhe rome e kanë statusin e gjuhëve zyrtare.

52. Kosova ka BPV prej 6300 miliardë dollarë amerikanë në çmimet rrjedhëse, ndërsa BPV-ja e bazuar në PPP është 13,513 në dollarë amerikanë (të dhënat nga viti 2012). BPV-ja ka shënuar rritje vjetore për rreth 4.5% në vitin 2008-2012, duke arritur kulmin me 6.9% në vitin 2008. Në vitin 2011 ajo u ngrit për 5%, ndërsa në vitin 2012 u ngrit për 3,8%².

53. Rezoluta 1244 (1999) e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara e vendosi në Kosovë një administratë të përkohshme, gjegjësisht Misionin e Administratës së Përkohshme të OKB-së në Kosovë (UNMIK), në pritje të një përcaktimi të statusit të ardhshëm të Kosovës. Në fund të vitit 2005 filloi procesi i udhëhequr prej OKB-së për përcaktimin e statusit përfundimtar të Kosovës. Negociatat ishin zhvilluar nëpër faza mes vitit 2006 dhe 2007, por përfunduan pa ndonjë marrëveshje mes Beogradit dhe Prishtinës. Më 17 shkurt 2008, Kuvendi i Kosovës e shpalli Kosovën të pavarur. Deri në fund të vitit 2012, Kosovën e njohën 98 shtete, dhe ajo u anëtarësua edhe në Fondin Monetar Ndërkombëtar dhe në Bankën Botërore, dhe pritet të bëhet anëtare e Bankës Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZh). Në tetor të vitit 2008, Serbia kërkoi një opinion këshillëdhënës nga Gjykata Ndërkombëtare e Drejtësisë (GjND) rreth ligjshmërisë së shpalljes së pavarësisë së Kosovës sipas së drejtës ndërkombëtare. GjND-ja e dha opinionin e vet këshillëdhënës në korrik të vitit 2010, duke konfirmuar se shpallja e pavarësisë së Kosovës nuk ishte shkelje e parimeve të përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare, Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së apo Kornizës Kushtetuese. Opinioni ishte përshtatur për së afërmi me historinë dhe rrethanat unike të Kosovës.

54. Sikur në shtetet e tjera pas konflikteve, qeverisja demokratike në Kosovë paraqet sfida të rëndësishme për autoritetet e vendit dhe udhëheqësinë politike. Ndjenja e sfidës theksohet më tej nga domosdoshmëria e zhvillimit prej sistemit të tanishëm institucional të karakterizuar me infrastrukturë joadekuate dhe burime të pamjaftueshme, kryesisht për shkak të kufizimeve financiare dhe të kapaciteteve.

55. Kosova përballlet edhe me sfida të tjera, përveç atyre që dalin nga përpjekjet për njohje të reja ndërkombëtare. Niveli i raportuar i papunësisë është ende shumë i lartë.

56. Kosova ka sistem parlamentar dhe me qeveri të formës unitare. Qeveria propozohet prej kryeministrit, ndërsa kryeministri propozohet pas zgjedhjeve nga presidenti i Kosovës dhe miratohet nga Kuvendi i Kosovës. Kosova ka sistem juridik të bazuar në të drejtën civile, ku akti juridik më i lartë është kushtetuta.

Fenomeni i korrupsionit dhe perceptimi i tij në Kosovë

Tiparet karakteristike të fenomenit të korrupsionit në Kosovë

57. Kosova është demokraci e brishtë, e cila vuan prej llogaridhënies dhe transparencës së dobët qeveritare. Korrupsioni është një prej problemeve më të mëdha dhe mbetet fenomen shumë i përhapur në Kosovë nga pikëpamja e shumë studimeve, palëve të ndryshme joqeveritare të interesit në nivel vendor, si dhe e palëve të ndryshme ndërkombëtare të interesit. Studimet ndërkombëtare rreth perceptimit të korrupsionit po ashtu tregojnë se perceptimi ka mbetur në të njëjtin nivel të ulët apo është përkeqësuar. Indeksi i vitit 2011 i i Transparency International lidhur me perceptimin e korrupsionit jep notën 2.9 (korrupsion i lartë, pozita e 112-të prej 182 shteteve të përfshira) në një shkallë prej zero (tejet i korruptuar) deri në dhjetë (shumë i pastër)³. Gjatë

² Fondi Monetar Ndërkombëtar, World Economic Outlook Database/Baza e të dhënave rreth pasqyrës ekonomike botërore, tetor 2012 & të dhënat nga BPV.

³ TI CPI 2012/Indeksi i perceptimit të korrupsionit Transparency International 2012 tregon pak progres të arritur meqë Kosova merr notën 34 (deri në 100) dhe është e renditur në vendin e 105-të në mesin e 174 shteteve të përfshira. Kosova është përfshirë për herë të parë në CPI 2010 me notën 2.8.

viteve të fundit janë nxjerrë raporte të shumta, si vendore ashtu edhe ndërkombëtare, të cilët kanë tërhequr vëmendje rreth perceptimit se nivelet e korrupsionit janë duke e dëmtuar zhvillimin e vendit si dhe imazhin e Kosovës në skenën ndërkombëtare. Viti 2010 filloi me raporte për nivele shpërthyes të korrupsionit dhe të krimit të organizuar në nivelet më të larta. Mungesa e vullnetit politik për sundimin e rendit dhe të ligjit është vazhdimisht duke e shkatërruar Kosovën, duke ia ulur mundësitë që të bëhet mjedis tërheqës për investitorët e huaj⁴. Korrupsioni konsiderohet të jetë një prej kërcënimeve më të rënda që i kanosen Kosovës, duke e penguar, ndër të tjera, edhe rritjen e biznesit.

58. Në Barometrin e Korrupsionit Ndërkombëtar 2010 të Transparency International, partitë politike perceptohen dhe identifikohen si fusha më e prekur nga korrupsioni në Kosovë, meqë 55% e familjeve të anketuara e vlerësojnë atë si 'jashtëzakonisht të korruptuar'. Sipas po të njëjtit burim, 57% e familjeve besojnë se lufta e qeverisë kundër korrupsionit është 'disi/shumë joefektive'. Dobësitë domethënëse në të gjitha nivelet e llogaridhënies së qeverisë, efektivitetin e gjyqësorit dhe në zbatimin e ligjit, ndërmarrjet publike, prokurimit publik dhe koncesionet identifikohen si disa prej mangësive më të mëdha dhe sektorë kritikë në këtë aspekt. Duket se ka tendencë për shumë hetime rreth korrupsionit dhe veprave të tjera të ndërlidhura, por pak raste i nënshtrohen gjykimeve.

Lidhja mes korrupsionit dhe krimit të organizuar

59. Palë të ndryshme ndërkombëtare dhe vendore me interes, përfshirë kryesisht mediat dhe shoqërinë civile, raportohet të kenë cituar krimin e organizuar dhe korrupsionin si kërcënime brengosëse, të cilat autoritetet e Kosovës duhet t'i adresojnë në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe efikase⁵. Nga perspektiva e nivelit institucional, luftimi i krimit të organizuar dhe i korrupsionit, ndër të tjera, i është përcaktuar një organi të caktuar hetues – prokurorisë speciale – si dhe Misionit për sundimin e ligjit të Bashkimit Evropian në Kosovë (EULEX). Megjithatë, niveli i korrupsionit dhe i krimit të organizuar në Kosovë është i dykuptimtë siç mbështetet shpesh me informata jozyrtare për shkak të mungesës së të dhënave të konsoliduara rreth hetimeve, ndjekjeve penale dhe dënimeve të dhëna për veprat e korrupsionit dhe krimet e organizuara⁶. Për më tepër, korrupsioni raportohet të jetë i pranishëm në fusha të ndryshme në Kosovë, si dhe të perceptohet dhe konsiderohet si shqetësim serioz nga palë të ndryshme ndërkombëtare dhe vendore të interesit.

60. Diskutimet rreth korrupsionit me kalimin e viteve po bëhen më aktive në Kosovë. Pas papunësisë dhe varfërisë, qytetarët e perceptojnë korrupsionin si sfidë kryesore⁷. Disa sektorë duket të jenë më të rrezikuar se të tjerët. Fushat posaçërisht të prekura përfshijnë prokurimet

Freedom House (notat e korrupsionit "Nations in Transit/shtetet në tranzicion") e renditin Kosovën në 5.75 për secilin vit të periudhës 2008-2012 (ku 1 përfaqëson progresin më të lartë dhe 7 progresin më të ulët).

World Bank Worldwide Governance Indicators – Kosovo – Control of Corruption/Indikatorët e qeverisjes globale Banka Botërore – Kosovë – Kontrolli i Korrupsionit*

2006	2007	2008	2009	2010	2011
38.5	25.2	32.5	31.1	31.1	30.8

* Indikatorët e BB-së janë të renditura prej 0 – 100, ku 0 përfaqëson rendin më të ulët dhe 100 rendin më të lartë.

⁴ <http://www.kdi-kosova.org/publications/NIS2011.pdf>, faqe 50.

⁵ Shih mes të tjerash, Forcimi i sundimit të ligjit në Kosovë: Lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, KIPRED, 2010: http://www.kipred.org/advCms/documents/68844_RoL_fight_against_corruption-ALB.pdf

⁶ Nga disa burime të brendshme duket se gjatë disa viteve nuk janë raportuar të dhëna të qarta rreth hetimeve dhe dënimeve të rasteve të korrupsionit apo të krimeve të organizuara, përveç rreth 150 rasteve penale që kanë mbetur të pazgjidhura për vite me radhë. Më 16 nëntor 2012, Këshilli Prokurorial i Kosovës ka miratuar një plan strategjik për bashkëpunimin ndër-institucional në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, 2013-2015.

Në vitin 2009 janë raportuar vetëm 1 rast i korrupsionit dhe 4 raste të krimit të organizuar.

Shih fq. 51 të raportit vjetor të gjyqtarëve të EULEX-it 2009, në <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/annualreport2009/ANNUAL%20REPORT%20English%20FINAL.pdf>

Statistikat rreth dënimeve për raste të korrupsionit i referohen 103 personave në vitin 2009; 78 në 2010; 80 në 2011; dhe 52 në 2012. Përveç kësaj, 219 persona janë ndjekur penalisht për raste të krimeve të organizuara në vitin 2009; 268 në 2010; 426 në 2011; dhe 290 në 2012. Shih faqe 25, fusnota 135 në http://www.kipred.org/advCms/documents/70619_Analize_Gjitheperfshirese_e_EULEX-it_Cka_me%20tutje.pdf

Gjithashtu, gjatë periudhës 2008-2011, statistikave të gjykatave komunale dhe të qarkut tregojnë për 48 persona të dënuar për ryshfet pasiv dhe 58 për ryshfet aktiv, por asnjë për ushtrim ndikimi. Për krimin e organizuar, 29 persona janë dënuar gjatë periudhës 2009-2011.

⁷ Shih raportin Public Pulse 4, UNDP Kosovë, 2012, fq. 11:

http://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/PublicPulse/PP4/PULSE%204_ALB.pdf

publike, sistemin gjyqësor, privatizimin, doganën, kujdesin shëndetësor, administratën qendrore, tatimet, komunat, etj. Përveç miratimit dhe shqyrtimit të kornizës relevante juridike dhe institucionale, debatet ditore të herëpashershme rreth kësaj çështjeje, krahas atyre retorike, janë më të përqendruara në aspektet e perceptimit apo rastet e ndryshme specifike që raportohen kryesisht nga mediat dhe disa raporte apo studime të sponsoruara, të cilat mbesin kryesisht të përqendruara në korrupsionin në përgjithësi. Përqendrimi është më i ulët për kuptimin e formave të fenomenit bazuar në të dhënat dhe statistikave praktike për shkak të mungesës së të dhënave koherente statistikore dhe të besueshme rreth fushëveprimit dhe karakteristikave të korrupsionit. Në këtë aspekt, mbajtja e statistikave të rregullta, të integruara dhe të besueshme prej agjencive kryesore administrative dhe atyre të zbatimit të ligjit rreth çështjeve që ndërlidhen me korrupsionin (nga aspektet administrative/disiplinore dhe aspektet penale) është sfidë e vërtetë në Kosovë⁸. Me pak përjashtime, agjencitë ekzekutive dhe organet monitoruese dhe inspektoratet ende nuk e kanë pasur mundësinë e mjaftueshme për të kryer kontrolle parandaluese dhe analiza të rreziqeve të formave dhe tipologjive të pranisë së korrupsionit.

61. Përveç kësaj, bashkërendimi mes organeve të ndryshme monitoruese duket të jetë shumë i dobët, në veçanti kur raportet dhe përvoja me veprat e korrupsionit dhe veprat e tjera të ndërlidhura do të mund të analizoheshin në mënyrë të ndërthurtë nga aspektet e ndryshme administrative, disiplinore, gjyqësore dhe financiare. Deri më tani, përveç disa kontributeve nga Agjencia e Kosovës Kundër Korrupsionit, nuk kryhen analiza të rregullta të rreziqeve të korrupsionit dhe çështjet e ndërlidhura etike nuk trajtohen⁹. Megjithatë, duhet të theksohet se për herë të parë është shënuar një hap pozitiv fillestar në kuadër të Propozimstrategjisë kundër korrupsionit për periudhën 2013 – 2017 ku asaj i është bashkëngjitur një shtojce (Shtojca 2, Orari i vlerësimeve – Indeksi), që ka të bëjë me vlerësimin e rrezikut të korrupsionit në sektorët prioritarë, ashtu siç parashihi në kuadër të Kornizës së vlerësimit të Propozimstrategjisë së re kundër korrupsionit për periudhën 2013-2017. Kryerja e analizës së rreziqeve të korrupsionit si aktivitet i kërkuar që së paku i mbulon sektorët më të rrezikuar, dhe në perspektivë të gjitha institucionet publike, duhet të inkurajohet më tej, dhe shqyrtimi periodik është i nevojshëm për shkak se autoriteteve mund t'iu mundësohet përshtatja dhe prioritetizimi i përpjekjeve dhe i intervenimeve kundër korrupsionit me ndryshimet në mjedisin e shërbimit publik dhe kërkesat në rritje për efektshmëri dhe efikasitet përmes një qasjeje të bashkërenduar parandaluese.

62. Duke pasur parasysh atë që u tha më lart, rekomandohet (i) **që të ndërmerret një vlerësim periodik i rreziqeve të korrupsionit, para çdo rishikimi tjetër të dokumenteve strategjike (strategjisë kundër korrupsionit dhe planit të veprimit); (ii) të miratohet një qasje më e integruar e aspekteve etike përmes planeve adekuate të integritetit me qëllim të shtrirjes së masave parandaluese në tërë sektorin publik, përfshirë edhe pushtetin lokal; dhe (iii) të publikohen të gjeturat përkatëse dhe kështu të përkufizohen/përshtaten më tej prioritetet strategjike.**

Raportimi i mediave rreth çështjeve të korrupsionit

63. Debatet rreth korrupsionit janë shumë të përhapura në kontekstin e mediave. Për vite me radhë, mediat janë duke luajtur rol të pandërprerë dhe shumë aktiv në referimin e rasteve dhe praktikave korruptive. Një gjë e mirë është se mediat raportojnë në mënyrë goxha të hapur rreth korrupsionit. Pavarësia dhe profesionalizmi i mediave, si dhe përmirësimi i raporteve mes institucioneve publike dhe mediave apo kërcënimet dhe pengimet e aktiviteteve dhe raportimeve të mediave, janë ende çështje në Kosovë. Pas një debati politik, shfuqizimi i disa dispozitave penale inkriminuese kundër përfaqësuesve të mediave prej Kodit të ri Penal ka qenë hap pozitiv¹⁰.

64. Disa institucione ndërkombëtare theksojnë një lloj mungese të lirisë së mediave. Edhe mungesa e fondeve dhe e investimeve të huaja bën që gazetatat të jenë të dobëta përballë presionit

⁸ Përveç kësaj duket se ende nuk ka marrëveshje të përbashkët në mes të agjencive të zbatimit të ligjit dhe gjykatave në lidhje me atë se cilat vepra penale bijnë në fushëveprimin e korrupsionit.

⁹ Shifrat nga KPK për gjysmën e parë të vitit 2012 tregojnë se një numër i madh i "ndjekjeve penale të korrupsionit" (përafërsisht 83%) kanë qenë në lidhje me shpërdorimin e pozitës zyrtare. Rreth 36% të të gjitha "ndjekjeve penale të korrupsionit" janë zhvilluar nga Zyra e Prokurorisë së Qarkut në Prishtinë. Rreth 10% të rasteve të korrupsionit shqyrtohen nga ZPSRK.

¹⁰ Nenet 37, 38 dhe 39 të Kodit të ri Penal (miratuar me ligjin nr. 04/L-082 të datës 20 prill 2012 të cilët parashohin përgjegjësinë penale të kryeredaktorëve, shtëpive botuese, shtypshkronjave ose prodhuesve në rastet e veprave penale që kryhen përmes publikimit të informatave) janë shfuqizuar me ligjin nr. 04/L-129 të datës 19 tetor 2012. Miratimi fillestar konfuz i Kodit të ri Penal nga Kuvendi duke i përfshirë këto dispozita të kontestuara të cilat në mënyrë serioze mund t'i kufizojnë të drejtat dhe liritë e medieve ishte burimi i dorëheqjes së Ministrit të Drejtësisë, njëherësh Zëvendëskryeministrit, i cili e kishte iniciuar dhe ishte në mbrojtje të projektkodit penal.

publik dhe të grupeve të caktuara të interesit. Në anën tjetër, opinioni publik duket i dorëhequr dhe e konsideron korrupsionin pothuajse si fenomen normal për një shoqëri që ka dalë prej konfliktit. Në një situatë të tillë, lufta kundër korrupsionit do të duhej të ishte shqetësim kryesor i politikanëve, por duket se mungon gatishmëria e përgjithshme për t'i ndërmarrë masat e duhura në këtë drejtim.

65. Në prill të vitit 2012, në internet është lansuar një platformë kundër korrupsionit si qasje inovative e shoqërisë civile për trajtimin e korrupsionit përmes mediave sociale. Siç është rasti me faqet e tjera të mediave sociale, kjo faqe interaktive ua ofron qytetarëve të Kosovës mundësinë që lirshëm t'i raportojnë rastet e korrupsionit që ata i hasin, si dhe të shkëmbejnë komente rreth korrupsionit. Organet përgjegjëse në qeveri i përcjellin rastet e raportuara dhe këto raste pastaj paraqiten si "të verifikuara" apo si "të paverifikuara". Platforma online www.kallxo.com¹¹ ua ofron të gjithë qytetarëve të Kosovës mundësinë që t'i raportojnë rastet e korrupsionit, të krimeve të organizuara, të mashtrimeve, të konfliktit të interesit dhe të rasteve të tjera të keqpërdorimit të kompetencave zyrtare, neglizhencës, mosveprimit, rastet e shkeljeve të të drejtave të qytetarëve të Kosovës, apo rastet e shkeljeve të interesave të përgjithshme. Raportimet e korrupsionit mund të bëhen në të gjitha fushat, përfshirë për administratën qendrore dhe lokale, arsimin, kujdesin shëndetësor, gjykatat, ekonominë, etj. Ekipi i faqes së internetit www.kallxo.com, në bashkëpunim me raportuesit prej Jeta në Kosovë dhe Drejtësia në Kosovë i monitorojnë veprimet e institucioneve relevante në lidhje me zgjidhjen e rasteve të raportuara. Identiteti i qytetarëve që i raportojnë rastet mbetet konfidencial. Kjo gjithashtu ua mundëson qytetarëve që t'i shprehin shqetësimet, të diskutojnë dhe t'i tregojnë përvojat e tyre online dhe t'i bëjnë rastet e korrupsionit të dukshme për publikun e gjerë.

66. BIRN-i bën një kombinim të raportimit hulumtues dhe monitorimit të shërbimit publik, dhe, përmes emisionit të tij 'Jeta në Kosovë' e mobilizon opinionin publik përmes transmetimit, ndër të tjera, të keqpërdorimeve që zbulohen përmes projektit të tij monitorues. Kontributi më i dalluar në fushën e luftimit të korrupsionit ka qenë në gjyqësor, ku monitoruesit nga BIRN-i kanë ndihmuar në zbulimin e një numri të rasteve korruptive. Në kuadër të kësaj platforme, para zgjedhjeve të fundit komunale BIRN-i ka organizuar një seri debatesh publike në 23 komuna të Kosovës¹².

67. Përveç kësaj, shumica e mediave elektronike (përfshirë kanalet televizive dhe portalet në internet) dhe mediat e shkruara raportojnë rreth korrupsionit. Megjithatë, siç është rasti edhe në shtetet e tjera fqinje, gazetaria hulumtuese është ende në zhvillim e sipër në Kosovë. Presionet e ndryshme mbi aktivitetet e mediave, cenueshmëria e gazetarëve prej interesave partiake dhe të pronësisë dhe ndërhyrja politike raportohen si çështje shqetësuese.

Politikat, institucionet, iniciativat dhe asistencat kundër korrupsionit

Politikat e përgjithshme kundër korrupsionit

68. Politikat dhe iniciativat kundër korrupsionit kanë qenë fokus i përpjekjeve juridike dhe institucionale që janë ndërmarrë viteve të fundit në Kosovë. Në këtë vazhdë, është vërejtur një përparim në trajtimin e sfidave të korrupsionit nga palët e interesuara, kryesisht përmes fillimit të adresimit të disa rasteve korruptive dhe përmirësimit të kornizës dhe strukturave legjislativë ekzistuese për ta trajtuar korrupsionin. Megjithatë, përhapja e korrupsionit në shumë fusha, perceptimi shumë negativ drejt pranisë së tij të gjerë, niveli ende i pakompletuar i kornizës legjislativë, përpjekjet e pamjaftueshme për trajtimin e kësaj sfide në mënyrë më proaktive, në veçanti përmes zbatimit të ligjit dhe gjyqësorit, janë theksuar si mangësitë kyçe.

69. Strategjia kundër korrupsionit dhe plani i veprimit për zbatimin e saj janë miratuar vazhdimisht në cikle prej 3-4 viteve që nga viti 2004¹³. Përmes pranimin të vullnetit politik si parakusht kyç për zbatimin e objektivave të saj, por edhe përmes përdorimit të një qasje

¹¹ Fjala shqipe "kallëzo" në gjuhën angleze nënkupton "raporto", "denonco" apo "trego".

¹² Shoqëria Civile kundër Korrupsionit, Lejla Sadiku, http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/Kosovo.pdf

¹³ Strategjia e parë kundër korrupsionit e ka mbuluar periudhën 2004-2007; e dyta periudhën 2009-2011. Kërkesa e parë për të pasur një strategji kundër korrupsionit është përmendur fillimisht në Ligjin për luftimin e korrupsionit (nr. 2004/34 të datës 22 prill 2005), neni 23.

Aktualisht, Ligji për Agjencinë kundër Korrupsionit (nr. 03/L-159 i datës 29 dhjetor 2009) e rregullon në kapitullin IV (nenet 16 dhe 17) strategjinë dhe planin e veprimit kundër korrupsionit. Agjencia KK është e hartuar nga AKK në bashkëpunim me Qeverinë dhe institucionet e tjera përkatëse. Ajo dërgohet përmes Qeverisë tek Kuvendi i Kosovës për miratim (neni 16). Një plan i veprimit kundër korrupsionit e mbështet zbatimin e strategjisë KK. Institucionet përkatëse duhet t'i raportojnë AKK-së çdo gjashtë muaj, ku kjo e fundit edhe e monitoron zbatimin e Planit të veprimit (neni 17).

gjithëpërfshirëse për zbatimin e masave kundër korrupsionit për një varg të gjerë të organeve shtetërore, mediave dhe shoqërisë civile, në vitin 2011 AKK-ja e ka hartuar një kornizë të re strategjike. Duke u bazuar fillimisht në një vlerësim të ciklit strategjik të mëparshëm (2009-2011), si dhe për ta rifuqizuar llogaridhënien e institucioneve përgjegjëse, një pako e re e dokumenteve po ashtu për herë të parë është bazuar në vlerësimin e rrezikut nga korrupsioni dhe në një kornizë të vlerësimit. Në janar të vitit 2012, Qeveria e Kosovës e miratoi Strategjinë dhe planin e veprimit kundër korrupsionit për periudhën 2012-2016, dhe e dërgoi atë në Kuvendin e Kosovës për miratim përfundimtar. Megjithatë, në prill të vitit 2012, përmes një vote negative, Kuvendi e ktheu dokumentin strategjik prapë tek Qeveria për shqyrtim. Pas disa rregullimesh (mes të tjerash për caktimin e një date të re të vlefshmërisë: 2013-2017), Qeveria e rimiratoi tekstin e Strategjisë dhe të planit të veprimit dhe e ridërgoi në Kuvend.

70. Zbatimi i strategjisë kundër korrupsionit në nivelin qendror dhe atë lokal monitorohet prej Agjencisë Kosovare kundër Korrupsionit (AKK)¹⁴. Institucionet përgjegjëse për zbatimin e masave i raportojnë AKK-së çdo gjashtë muaj si dhe sipas nevojës, ndërsa AKK-ja e dërgon një raport vjetor në Kuvend. Në Zyrën e Prokurorisë Themelore në Prishtinë është caktuar një prokuror për t'u marrë ekskluzivisht me rastet e korrupsionit¹⁵. Po ashtu, janë ndërmarrë hapa për themelimin e një departamenti special kundër korrupsionit¹⁶ në kuadër të Prokurorisë Speciale, i përbërë prej 8 prokurorëve (5 vendorë dhe 3 ndërkombëtarë) dhe për të siguruar që zyrtarë policorë (30 zyrtarë policorë hetues) dhe ekspertë të caktuar (5) do të mund të kontribuojnë në mënyrë efektive.

71. Ekipi i Vlerësimit e merr me kënaqësi faktin se Kosova ka filluar një debat ndërinstitucional rreth korrupsionit dhe ka ndërmarrë, që disa vite me radhë, masa të ndryshme në nivel të politikave, në nivel juridik dhe institucional për trajtimin e sfidës së korrupsionit të përhapur. Janë vërejtur zhvillime të ndryshme për ta përshtatur legjisllacionin me standardet dhe praktikat më të mira evropiane dhe ndërkombëtare kundër korrupsionit.

72. Megjithatë, propozimstrategjia dhe plani i veprimit kundër korrupsionit, pas miratimit të tyre nga Qeveria në fillim të vitit 2012, nuk janë miratuar me shpejtësi prej Kuvendit. Pasi që Kuvendi i ktheu këto dokumente strategjike në Qeveri në prill 2012, shqyrtimi i tyre i mëtejshëm zgjati për disa muaj dhe nuk doli me asnjë rezultat. Paksa të shqyrtuara, këto dokumente janë miratuar përsëri prej Qeverisë në nëntor të vitit 2012, dhe përfundimisht prej Kuvendit më 11 shkurt 2013¹⁷. Disa arsye, nganjëherë kontradiktore, janë dhënë për këtë vonesë. Fakti është se është humbur një vit pa ndonjë progres konkret. Për momentin, ekziston një kornizë strategjike kundër korrupsionit e cila sapo është miratuar pas një vonese të tepërt. Për më tepër, shumë masa prej Planit të mëparshëm të veprimit (2010-11) kanë mbetur të pazbatuara, dhe vetëm disa prej tyre janë inkorporuar në planin aktual të veprimit. Për këtë arsye, rekomandohet **që të sigurohet zbatimi dhe monitorimi i duhur dhe efektiv i kornizës së re strategjike kundër korrupsionit për periudhën 2013-2017, si dhe të zbatohen masat kyçe që nuk janë zbatuar prej planit të mëparshëm të veprimit 2010-2011.**

Institucionet përgjegjëse për politikën kundër korrupsionit

73. Më 14 shkurt 2012, Presidentja e Kosovës Atifete Jahjaga nxori dekretin nr. DKKK-001-2012 lidhur me themelimin e Këshillit Nacional kundër Korrupsionit, për të shërbyer si organ koordinues konsultativ për palët kryesore të interesit që janë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë të përfshira në luftën kundër korrupsionit. Këshilli kryesohet prej Presidentes së Kosovës, ndërsa anëtarët e tjerë të Këshillit janë udhëheqësit e institucioneve në vijim: Agjencisë kundër Korrupsionit, Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës, Komisionit parlamentar për legjisllacion, Komisionit parlamentar për buxhet dhe financa, Komisionit parlamentar për mbikëqyrjen e financave publike, Këshillit Gjyqësor të Kosovës, Këshillit Prokurorial të Kosovës, Gjykatës Supreme, Këshillit Konsultativ për Komunitete, Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Punëve të Brendshme, Ministrisë së Integriteteve Evropiane, Ministrisë së Administratës së Pushtetit Lokal, Policisë së Kosovës dhe Njësisë së inteligjencës financiare. Përveç kësaj, varësisht prej rendit të ditës së takimeve, mund të ftohen edhe institucione të tjera. Këshilli mbledhet rregullisht së paku

¹⁴ Sipas nenit 5, 1.4 të Ligjit për Agjencinë kundër Korrupsionit (Ligji nr. 03/L-159 i datës 29 dhjetor 2009), AKK-ja e monitoron dhe e mbikëqyrë zbatimin e Strategjisë dhe planit të veprimit kundër korrupsionit.

¹⁵ Ky numër është rritur në 3 prokurorë me vendim të KPK që nga Prilli 2013

¹⁶ Themeluar me Vendimin e Qeverisë nr. 02/110 të datës 26 shkurt 2010.

¹⁷ Kuvendi e ka diskutuar atë në seancën plenare të datës 24 janar 2012, megjithatë askush prej kabinetit nuk ka qenë i pranishëm. Strategjia kundër Korrupsionit është miratuar përfundimisht nga Kuvendi në seancën plenare të datës 11 shkurt 2013 (54 vota për, 45 kundër dhe 2 abstenime).

Teksti i Strategjisë kundër korrupsionit e pohon mungesën e vullnetit të mjaftueshëm politik për ta trajtuar dhe luftuar korrupsionin në Kosovë.

katër herë në vit. Mund të thirren edhe takime të tjera prej kryesueses apo anëtarët e tjerë mund t'i kërkojnë kryesueses thirrjen e ndonjë takimi. Këshilli ka rol konsultativ, dhe disa prej funksioneve të tij kanë të bëjnë me koordinimin e aktiviteteve për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, identifikimin dhe koordinimin e aktiviteteve për mbështetjen e zbatimit të strategjisë kombëtare në luftën kundër korrupsionit, përkufizimin e prioritetëve dhe të politikave për zbatimin e agjendës legjislative për ngritjen e efikasitetit në luftën kundër korrupsionit, koordinimin e aktiviteteve të institucioneve përgjegjëse për fuqizimin e mekanizmave ekzistues për luftimin e korrupsionit, ngritjen e ndërgjegjësimit të shoqërisë për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit¹⁸.

74. Si pjesë e përpjekjeve të qeverisë kundër korrupsionit, entiteti më i ri kundër korrupsionit është Task Forca kundër korrupsionit (pas AKK-së, Zyrës për Qeverisje të Mirë (ZQM) në Zyrën e Kryeministrit, dhe shërbimit të Prokurorisë Speciale)¹⁹. Në gusht të vitit 2011 u miratuan disa ligje të reja kundër korrupsionit: Ligji për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë zyrtarët publikë (nr. 04/L-050), Ligji për mbrojtjen e informatorëve (pra informuesve, nr. 04/L-043) dhe Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike (nr. 04/L-051).

75. Agjencia Kosovare kundër Korrupsionit (AKK) është institucion i pavarur, i cili është themeluar në korrik të vitit 2006. Ai filloi funksionimin që nga shkurti i vitit 2007. Stafit është i përbërë prej 35 personave dhe gjatë vitit 2013 pritet që numri i stafit të bëhet 40. Buxheti vjetor i AKK-së është rreth 400,000 euro. Kjo agjenci udhëhiqet prej drejtorit, i cili është zgjedhur prej Kuvendit për një mandat pesëvjeçar me të drejtë që të rizgjidhet edhe një herë. AKK-ja i dërgon raport vjetor Kuvendit dhe Komisionit të Kuvendit për Mbikëqyrjen e Agjencisë.

76. Detyrat dhe kompetencat e AKK-së përfshijnë hetimin²⁰, parandalimin e korrupsionit dhe edukimin. Kompetencat e saj së pari janë rregulluar me Ligjin për luftimin e korrupsionit (nr. 2004/34, 04/2005). Korniza aktuale specifike juridike lidhur me kompetencat e AKK-së përfshijnë: Ligjin për Agjencinë kundër Korrupsionit (nr. 03/L-159, 12/2009); Ligjin për deklarimin e pasurisë si dhe Ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit. Sipas të dhënave të AKK-së, që nga themelimi i saj (2007-2012) tek autoritetet e zbatimit të ligjit janë përcjellë më shumë se 292 raporte penale kundër rreth 800 zyrtarëve publikë. Deri më tani, AKK-ja ka nënshkruar memorandume të mirëkuptimit me këta homologë: Zyrën e kryeprokurorit të EULEX-it, Komisionin e pavarur gjyqësor dhe prokurorial, Qendrën/Njësitin e Inteligjencës Financiare, Institucionin e Avokatit të Popullit, Doganat e Kosovës, Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik, Policinë e Kosovës, Prokurorinë e Shtetit²¹, Administratën Tatimore të Kosovës dhe Zyrën e Prokurorit Disiplinor.

77. Ndonëse Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur përpjekje të ndryshme për të themeluar, përshtatur dhe fuqizuar kornizën institucionale, megjithatë, nga pikëpamja e politikave kundër korrupsionit dhe qasjes parandaluese, duket se mungon vizioni i qartë si dhe nevoja për qartësi dhe koherencë në aspektin e mekanizmave të bashkëpunimit, bashkërendimit dhe komunikimit. Nganjëherë, ka mbivënie mes palëve të ndryshme të interesit të pranishme dhe të përfshira në përpjekjet kundër korrupsionit. AKK-ja është një prej palëve kryesore të interesit në këtë fushë në përputhje me kompetencat e saj përkatëse siç janë paraparë në nenin 5 të Ligjit për AKK-në. Megjithatë, në rolin e saj koordinues, ajo përballet me vështirësi institucionale dhe praktike. Në nivel të qeverisë, Zyra për qeverisje të mirë brenda Zyrës së Kryeministrit ekziston që nga viti 2003. Ndonëse termat e saj të referencës, që mbeten të ngjashme që nga themelimi, i referohen një roli disi mbikëqyrës dhe këshillëdhënës lidhur me aspektet e politikave dhe të transparencës së qeverisë, roli dhe kompetencat e saj lidhur me koordinimin e qeverisë për çështje kundër korrupsionit dhe çështje të ndërlidhura mbeten dykuptimshme dhe të paqarta²². Nën iniciativën dhe udhëheqësinë e

¹⁸ Dekreti nr.: DKKK-001-2012, për themelimin e Këshillit Nacional kundër Korrupsionit (botuar në Gazetën zyrtare 16.02.2012), <http://gazetazyrtare.rks-gov.net/SearchResults.aspx>

¹⁹ Ekziston edhe Institucioni i Avokatit të Popullit të Kosovës, megjithatë pa ndonjë rol madhor në kornizën institucionale kundër korrupsionit.

²⁰ Në përgjithësi hetimi administrativ që synon zbatimin e Ligjit mbi Deklarimin e Pasurive dhe Ligjin mbi Konfliktin e Interesit si dhe "hetimin preliminar" të korrupsionit bazuar në ankesat e pranuar (me përcjellje potenciale nga organet e zbatimit të ligjit)

²¹ Çështja e MM së nënshkruar me Zyrën e Prokurorit të Shtetit i është nënshtruar një kërkesë të paraqitur prej një OJQ-je, por është refuzuar nga Gjykata Kushtetuese me vendimin KI 03/11 të datës 6 mars 2012.

²² Ekipi i vlerësimit është informuar pas vizitës në terren se si rezultat i miratimit të Rregullorës mbi strukturën organizative të Zyrës së Kryeministrit me 5 prill 2012, termat e referencës të Zyrës për Qeverisje të Mirë, të Drejta të Njeriut, Mundësi të Barabarta dhe Kundër Diskriminimit janë rishikuar dhe qartësuar më tutje. Përveç përgjegjësive këshillëdhënëse, koordinuese dhe disa të tjera, roli i të shërbyerit si Sekretariat i Qeverisë i bordeve dhe komisioneve të ndryshme në, mes tjerash, fushën e qeverisjeës së mirë, rolit konsultativ me

Presidentes së Kosovës, në shkurt të vitit 2012 u themelua Këshilli kundër korrupsionit. Përveç rezultateve pozitive për të shërbyer si forum për shkëmbimin e informatave, funksionet e tij janë disi të përgjithshme, andaj ndikimi i tij duket të jetë i kufizuar dhe formal. Ndonëse disa përfaqësues të Qeverisë (ministri) janë anëtarë të këtij Këshilli, është argumentuar se Qeveria është e paraparë me Kushtetutë dhe ligj që të luaj rolin primar në agjendën kundër korrupsionit. Në anën tjetër, Ekipi i Vlerësimit vëren se ende nuk është marrë parasysh përfshirja e komunave në këtë drejtim. Strategjia kundër korrupsionit për periudhën 2009-2011 kishte një arritje të kufizuar të zbatimit, dhe kështu ndikim të ulët që ishte si shkak si shkallës së gjerë të mungesës së bashkëpunimit dhe bashkërendimit ndërinstitucional. Disa organe dhe departamente duken të jenë prapa për sa i përket parandalimit.

78. Në anën tjetër, ndonëse në dukje e kompletuar, pakoja e re e legjislationit kundër korrupsionit duket larg prej krijimit të qartësisë dhe sigurisë juridike. Së pari, mund të vërehet një përzierje mes Ligjit për luftimin e korrupsionit (nr. 2004/34 - 2005), i cili ende është i vlefshëm, që ndër të tjera përfshin një përkufizim të korrupsionit dhe të kompetencave të AKK-së, dhe Ligjit për Agjencinë kundër Korrupsionit (nr. 03/L-159 - 2009), që po ashtu i rregullon të njëjtat gjëra. Andaj, dispozita e përgjithshme e këtij të fundit (neni 25) për "shfuqizimin e të gjitha dispozitave juridike kundërthënëse" është ngatërruese, meqë nuk ka referencë se cilit ligj/dispozitë (dispozita) konkrete i referohet. Si pasojë, përkufizimi i korrupsionit, kompetencave të AKK-së dhe të tjerave, mund të jetë ligjërshët i vlefshëm në dy apo më shumë pako të ligjeve (përveç përkufizimit të veprave që ndërlidhen me korrupsionin sipas Kodit të ri Penal)²³. Së dyti, Ligji për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë zyrtarët publikë (nr. 04/L-050 - 2011), e ka shfuqizuar Ligjin nr. 03/L-151 të vitit 2010 për deklarimin dhe prejardhjen e pasurisë dhe dhuratave të zyrtarëve të lartë publikë. Gjithashtu, Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik (nr. 04/L-051 - 2011) e ka shfuqizuar Ligjin nr. 02/L-133 për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike dhe Ligjin nr. 03/L-155 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 02/L-133 për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike. Përveç kësaj, në kontekstin e miratimit të Kodit të ri Penal, i cili i penalizon disa aspekte të konfliktit të interesit, caktimi i kufijve të kompetencave dhe veprimeve hetuese të AKK-së dhe të Prokurorisë së Shtetit (apo Prokurorit Special për korrupsion) kur kemi të bëjmë me zbatimin e këtyre ligjeve është larg prej të qenit i qartë.

79. Nga pikëpamja e Ekipit të Vlerësimit, ekziston nevojë e vërtetë për një qasje më gjithëpërfshirëse për parandalimin e korrupsionit dhe për një përfshirje më të madhe dhe të vërtetë të vendimmarrësve. Përveç kësaj, një qasje e bashkërenduar përmes thjeshtësisë të kornizës institucionale dhe shmangies së mbivënies së përgjegjësive duhet të ndihmojë për qartësimin dhe fuqizimin e aranzhimeve ekzistuese institucionale dhe inkurajimin e shkëmbimit të njohurive dhe përvojave dhe të aktiviteteve operacionale më proaktive. Po ashtu, mbivënia e dispozitave juridike në veçanti mes Ligjit për luftimin e korrupsionit (nr. 2004/34) dhe Ligjit për Agjencinë kundër Korrupsionit (nr. 03/L-159 - 2009) si dhe Kodit të ri Penal, do të duhej të ishte adresuar. Rrjedhimisht, rekomandohet që **(i) të rregullohet korniza legjislative në lidhje me parandalimin e konfliktit të interesit, përmes harmonizimit të legjislationit përkatës me Kodin Penal që është miratuar së fundmi; (ii) të shqyrtohet dhe të qartësohet korniza institucionale për parandalimin e konfliktit të interesit, përmes miratimit të një sërë udhëzuesve që do të mundësonin veprime efikase gjatë procedurave për kundërvajtje si dhe atyre për veprat penale, (iii) të inicohet debat mbi ripërcaktimin e kompetencave të AKK-së, nga pikëpamja e nevojës për parandalim më efikas dhe efektiv të korrupsionit; dhe (iv) të përfshihen në mënyrë progresive autoritetet tatimore në verifikimin e pasurive të deklaruara, në mënyrë që të përmirësohet kontrolli i prejardhjes së pasurisë, dhe kështu të zvogëlohet hapësira për pasurim të paligjshëm.**

Iniciativat e shoqërisë civile për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit

80. Organizatat e shoqërisë civile në përgjithësi funksionojnë lirshëm, ndonëse financimet më të ulëta të donatorëve në vitet e fundit kanë bërë që shumë prej tyre t'i ndërpresin veprimtaritë. Në mesin e rreth 6000 organizatave joqeveritare të regjistruara në Kosovë, vetëm një numër i vogël i

grupe të ndryshme të interesit, rolin koordinues për përfshirjen e shoqërisë civile në bërjen e politikave dhe vendimeve, janë disa shembuj të përgjegjësive të reja të ZQM-së.

²³ Edhe pse autoritetet thonë se zbatimi praktik i këtyre ligjeve nuk paraqet problem, paqëndrueshmëria në mes të legjislationit të amendamentuar dhe hartimit jo preciz legjislativ e ka bërë këtë rast specifik me dobësi. Ky është në veçanti rasti me çështjen e "kontrollit" të prejardhjes së pasurisë, ku përveç të përmendurit të qartë në titull të Ligjit, autoriteti implementues nuk ka kompetencë të vërtetë për ta zhvilluar "kontrollin" e prejardhjes së pasurisë.

tyre janë aktive në çështjet kundër korrupsionit. Pavarësisht pluralizmit, shoqëria civile e Kosovës përballet me vonesë zhvillimore të stabilitetit, qëndrueshmërisë financiare²⁴ dhe pavarësisë. Në përgjithësi, siç raportohet nga Freedom House, organizatat e shoqërisë civile kanë bashkëpunim ad hoc me Qeverinë, reagimi i tyre shpeshherë është reaktiv dhe ato veprojnë në një mjedis jomiqësor.

81. Në fushën e luftimit të korrupsionit, sektori i shoqërisë civile ka pak organizata që janë shumë të pranishme në publik dhe që janë relativisht të fuqishme, por ndikimi i tyre në ndryshimet e vërteta të politikave mbetet i përzier. Këto organizata kanë prirje të specializojnë në instrumente të ndryshme në vend të aspekteve të ndryshme të korrupsionit. Disa analistë pohojnë se organizatat e shoqërisë civile mund të ndahen në dy grupe madhore: në organizata që merren me transparencë institucionale dhe me avokim, siç janë Instituti Demokratik i Kosovës dhe Iniciativa e të rinjve për të drejta të njeriut, e cila e monitoron zbatimin e legjislacionit, kryesisht të Ligjit për qasje në dokumentet zyrtare, dhe në grupin e dytë i cili merret me nivelin e lartë të korrupsionit, ku këtu i kemi dy organizata që kanë dhënë kontribut domethënës dhe që përfshijnë Çohu dhe Rrjetin Ballkanik të Raportimit Hulamtues në Kosovë (BIRN.) Çohu më shumë mbështetet në avokim dhe informim, ndërsa BIRN-i përdorë kryesisht demaskimin²⁵. Organizatat e tjera të rëndësishme të shoqërisë civile që janë aktive në fushën e luftimit të korrupsionit përfshijnë Lëvizjen Fol, Iniciativën për Progres (INPO) dhe Forumin për Iniciativa Civile. Këto organizata janë të njohura për përdorimin inovativ të mjeteve tradicionale (për shembull, protestat me elemente të performancës), edukimin e publikut dhe ngritjen e përfshirjes së qytetarëve në proceset e bërjes së politikave. Të pakta janë ato organizata që punojnë në sektorin kundër korrupsionit. Kontributi i përgjithshëm i organizatave të shoqërisë civile ka qenë mjaft modest, por, me projekte të shënjestruara mirë, të udhëhequra nga udhëheqës entuziastë (dhe shpeshherë në koalicione), ai ka pasur ndikim pozitiv²⁶.

82. Një program tjetër i rëndësishëm është ai i organizatës Instituti Demokratik i Kosovës, i cili quhet Programi për transparencë dhe kundër korrupsionit. Siç raportohet prej KDI-së, ky program është themeluar me qëllim të promovimit të kulturës kundër korrupsionit, eliminimit të praktikave korruptive dhe krijimin e një mjedisi ku dominojnë institucionet me integritet të lartë, dhe të cilat kanë mundësi të ndër marrin masa efektive kundër korrupsionit në organizata publike dhe private²⁷. Përveç kësaj, organizata Çohu është një organizatë tjetër aktive e shoqërisë civile e cila është e përqendruar në aktivitetet kundër korrupsionit. Në vitin 2007, Çohu dhe organizatat e tjera e themeluan koalicionin për parlament të pastër, që krijoi një listë publike të kandidatëve që pretendohet të jenë të korruptuar dhe që kandidojnë për Kuvend dhe zgjedhje komunale.

83. Bashkëpunimi mes institucioneve publike dhe organizatave të shoqërisë civile ka pasur efekte të kufizuara. Një propozimstrategji për bashkëpunimin mes Qeverisë dhe shoqërisë civile për periudhën 2013-2017 është në proces të finalizimit nga ZQM-ja. Objektivat kryesore të saj janë, mes të tjerash, fuqizimi i pjesëmarrjes së shoqërisë civile në zhvillimin dhe zbatimin e politikave dhe legjislacionit, për të mundësuar kontraktimin e shërbimeve publike për OShC-të apo të ofrojë mbështetje financiare për OShC-të²⁸.

Palët kryesore ndërkombëtare të përfshira në dhënien e asistencës dhe bashkëpunimin teknik kundër korrupsionit

84. Në fushën kundër korrupsionit, institucioni kryesor – Agjencia Kosovare kundër Korrupsionit - aktualisht nuk ka ndonjë asistencë madhore teknike, pas përfundimit të projektit të financuar prej BE-së për periudhën 2009-2010. Objektiva kryesore e këtij të fundit ishte ofrimi i asistencës dhe i këshillave juridike për fusha të caktuara të veprimit të AKK-së, si dhe kryerja e vlerësimit të kornizës juridike ekzistuese kundër korrupsionit (legjislacioni penal, informuesit, etj.), dhe fuqizimi i kapaciteteve institucionale dhe operacionale të disa organeve të zbatimit të ligjit lidhur me zhvillimin e politikave dhe masave për trajtimin sistematik të korrupsionit.

85. Në vjeshtë të vitit 2011, Këshilli i Evropës, përmes programit të tij bashkëpunues kundër korrupsionit i ka ofruar AKK-së një ekspert afatgjatë për të mbështetur hartimin e Strategjisë së re

²⁴ Shumica dërmuese varen nga financimi privat dhe, në veçanti, nga ai i jashtëm, vetëm pak prej tyre marrin asistencë nga qeveria.

²⁵ Lejla Sadiku, Shoqëria civile kundër korrupsionit, shtator 2010.

²⁶ KDI, Raport, Vlerësimi i integritetit institucional

²⁷ KDI, <http://www.kdi-kosova.org>

²⁸ Pas vizitës në terren autoritetet kanë informuar Ekipin e Vlerësimit në lidhje me aktivitetet e ndryshme të bashkë organizuara nga ZQM/ZKM dhe Platforma Civikos në nivel lokal dhe qendror, procesin e konsultimit publik aktual dhe qëllimin për ta adoptuar Strategjinë nga Qeveria deri në qershor 2013.

dhe planit të veprimit kundër korrupsionit së bashku me mjetet për matjen e performancës dhe të analizën e rrezikut. Përveç kësaj, UNDP-ja është në përgatitje të fillimit të një projekti në fushën kundër korrupsionit²⁹.

86. Disa projekte të tjera të ndërlydhura që janë ndërmarrë përmes asistencës teknike gjatë viteve të fundit mes të tjerash kanë qenë:

- Prokuroria Speciale e Kosovës (IPA 2010, 1 milion euro): Rritja e pavarësisë dhe përmirësimi i performancës së gjyqësorit përmes zhvillimit të profesionalizmit, pavarësisë dhe efikasitetit të Këshillit Prokurorial dhe Këshillit Gjyqësor të Kosovës;
- Luftimi i korrupsionit në institucionet e Kosovës (IPA 2007, 1 milion euro): ngritja e kapaciteteve të Agjencisë së Kosovës kundër Korrupsionit; vlerësimi, zhvillimi dhe zbatimi i politikave kundër korrupsionit dhe i kornizave juridike përkatëse në përputhje me standardet e BE-së dhe qasjet e praktikave më të mira në rajon; rritja e bashkëpunimit ndërmjet agjencive për hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të korrupsionit dhe fillimi i fushatave të ndërgjegjësimit publik.
- Gjatë periudhës 2009-2011, një projekt për "Partneritetin e Kosovës për luftimin e korrupsionit" është zbatuar nga zyra e UNDP-së në Kosovë me mbështetjen e Qeverisë së Japonisë, me qëllim të mbështetjes së një rrjeti të qëndrueshëm për luftimin e korrupsionit në Kosovë (përfshirë mbështetjen për zhvillimin teknik dhe të kapaciteteve të organeve kundër korrupsionit në Kosovë, fuqizimin e integritetit institucional dhe ngritjen e ndërgjegjësimit publik rreth korrupsionit).

²⁹ Mbështetje përpjekjeve kundër korrupsionit në Kosovë (SAEK), 2012-2015.

2. MBROJTJET THEMELORE DHE PARANDALIMI I KORRUPSIONIT

2.1 Ndarja e pushteteve

87. Parimi i ndarjes së pushteteve (legjislativi, ekzekutivi dhe gjyqësori) dhe kontrolli e balancimi mes tyre është i përcaktuar në nenin 4 të Kushtetutës së Kosovës. Kështu që, Kuvendi e ushtron pushtetin legjislativ, Presidenti e përfaqëson unitetin e popullit dhe është garantues i funksionimit demokratik të institucioneve, ndërsa Qeveria është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe të politikave shtetërore nën kontrollin parlamentar; pushteti gjyqësor është unik dhe i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat.

2.2 Gjyqësori – gjyqtarët / prokurorët

a) Parandalimi i korrupsionit në lidhje me gjyqtarët

Pasqyrë e përgjithshme e sistemit gjyqësor

Kategoritë e gjykatave dhe nivelet e juridiksionit

88. Themelet e sistemit gjyqësor të Kosovës janë përcaktuar në kapitullin VII të Kushtetutës me emërtimin "Sistemi i drejtësisë" (nenet 102 deri 111). Neni 102(1) (3) i Kushtetutës parasheh se pushteti gjyqësor ushtrohet nga gjykatat, të cilat gjykojnë [vetëm] në bazë të Kushtetutës dhe ligjit. Gjykatat përbëjnë pushtet të ndarë dhe janë të pavarura prej shtyllave të tjera të pushtetit. Ligji për gjykatat ka paraparë reformimin e sistemit gjyqësor. Duke filluar nga janari i vitit 2013, gjykatat do të kenë një strukturë të re, që përfshinë Gjykatën Supreme, Gjykatën e Apelit dhe Gjykatat Themelore³⁰. Gjykata të specializuara mund të themelohen me ligj, kur kjo të jetë e nevojshme, por në asnjë mënyrë nuk mund të themelohen gjykata të jashtëzakonshme (neni 103.7 i Kushtetutës). Procedurat gjyqësore përfshijnë se paku dy shkallë. Gjykata Kushtetuese nuk është pjesë e sistemit gjyqësor.

89. Siç u tha më lart, Kosova është në proces të reformimit të gjyqësorit dhe të ristrukturimit të organizimit të sistemit të gjykatave të rregullta. Struktura e mëparshme e gjykatave, e cila ishte operacionale deri më 1 janar 2013, ka përfshirë Gjykatën Supreme të Kosovës, gjykatat e qarkut (disa gjykata komunale), gjykatat komunale (një apo më shumë komuna) dhe gjykatat për kundërvajtje³¹. Sistemi përbëhet prej 26 gjykatave komunale për kundërvajtje (shkalla e parë), 1 gjykatë e lartë për kundërvajtje (shkalla e apelit), 26 gjykata komunale (shkalla e parë), 5 gjykata të qarkut (shkalla e parë apo e apelit), 1 gjykatë ekonomike (shkalla e parë) dhe Gjykata Supreme (shkalla e tretë, gjykatë e apelit dhe e shkallës së parë).

90. Sipas strukturës së re të sistemit të gjykatave që ka filluar të zbatohet që nga 1 janari 2013, pushteti gjyqësor ushtrohet prej gjykatave themelore (shkalla e parë), një gjykate unike e apelit (shkalla e apelit apo e tretë) dhe Gjykatës Supreme (gjykata e apelit e shkallës së tretë, gjykatë e apelit dhe e shkallës së parë)³². Neni 8 i LGj-së parasheh themelimin e degëve brenda territorit të Gjykatës Themelore. Në Gjykatën e Apelit dhe Gjykatën Themelore, mund të themelohen departamente dhe divizione për funksionimin më efektiv të gjykatave përkatëse (nenet 8 & 12 të LGj). Që nga data 1 janar 2013, Kosova i ka shtatë gjykata themelore (në Prishtinë, Gjiilan, Prizren, Gjakovë, Pejë, Ferizaj dhe Mitrovicë). Të gjitha këto gjykata themelore do t'i kenë degët e tyre nëpër komunat që i mbulojnë³³. Me ligj themelohet një Departament për çështje ekonomike **dhe si një Departament** për raste administrative, ku që të dy veprojnë në Gjykatën Themelore të Prishtinës për tërë territorin e Kosovës. Ndërsa të gjitha gjykatat e tjera themelore do të kenë një Departament për krimet e rënda që vepron në selinë qendrore të secilës gjykatë themelore dhe një

³⁰ Kushtetuta nuk e rregullon strukturën e gjykatave në Kosovë. Neni 103 (1) thekson se "Organizimi, funksionimi dhe juridiksioni i Gjykatës Supreme dhe i gjykatave të tjera duhet të rregullohet me ligj". Shih nenin 4 të LGj.

³¹ Siç përcaktohet me nenin 9.4.4 të Kornizës Kushtetuese për vetëqeverisjen e përkohshme në Kosovë, të nxjerrë nga Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/9 e datës 15 maj 2001. Shih Ligjin nr. 21 të datës 28 prill 1978 për gjykatat e rregullta (Gazeta zyrtare e KSAK).

Gjykatat për kundërvajtje kanë juridiksion për gjokat e komunikacionit dhe rastet kur vepra është e dënueshme me gjobë apo burgim deri në 60 ditë. Gjykata Ekonomike e Kosovës është e vendosur në Prishtinë, dhe ka juridiksion të shkallës së parë për tërë Kosovën, lidhur me kontestet mes bizneseve private, procedurave të falimentimit dhe veprat e caktuara penale ekonomike.

³² Nenet 4 & 8 të LGj.

³³ Megjithatë, jo të gjitha komunat kanë degë të Gjykatës Themelore. Disa degë kanë kompetencë për më shumë se një komunë. Ekzistojnë 20 degë në tërë Kosovën.

Departament të përgjithshëm që vepron në secilën gjykatë themelore dhe në secilën degë të gjykatës themelore si dhe një Departament për të miturit, që vepron brenda gjykatave themelore. Divizionet për kundërvajtje po ashtu duhet të themelohen në të gjitha 7 gjykatat themelore. KGJK-ja mund të miratojë rregullore për organizimin e mëtejshëm të brendshëm të gjykatave.

91. Gjykata e Apelit me seli në Prishtinë dhe juridiksion në tërë territorin e Kosovës do të ketë 5 departamente (që mbulojnë çështjet e përgjithshme, krimet e rënda, çështjet ekonomike, çështjet administrative dhe çështjet e të miturve)³⁴. Ajo përbëhet prej rreth 34 gjyqtarëve.

92. Gjykatat e rregullta administrojnë drejtësi në të gjitha çështjet përveç për ato që në mënyrë statutores janë të rezervuara për gjykatat e tjera³⁵. Fushëveprimi material, territorial dhe funksional i gjykatave të rregullta si dhe procedurat përkatëse janë përcaktuar në Ligjin mbi Gjykatat (LGj), Kodin e ri të Procedurës Penale (KPP), Ligjin për Procedurën Kontestimore (LPK)³⁶, Kodin për Drejtësinë e të Miturve (KDP)³⁷, Ligjin për Konfliktet Administrative (LKA)³⁸ dhe në një varg të akteve të tjera të specializuara³⁹. Sipas dispozitave të tyre, gjykatat e rregullta i gjykojnë rastet civile, familjare, të të miturve, të punës, të sigurimit social, ekonomike, të falimentimit, rastet penale dhe të mbikëqyrjes së zbatimit, si dhe konfliktet për hipotekat e regjistrat e tokës.

93. Legjislacioni i Kosovës parasheh dy kategori të gjyqtarëve, ata profesionistë dhe gjyqtarët porotë. Vendimet gjyqësore të gjyqtarëve dhe të gjyqtarëve porotë nxirren në bazë të Ligjit për Gjykata.

94. Në Kosovë nuk ka gjykata ushtarake.

95. Gjykata Supreme e Kosovës është autoriteti më i lartë gjyqësor me juridiksion mbi territorin e Kosovës⁴⁰. Bazuar në proceset gjyqësore me të cilat merret, Gjykata Supreme administron drejtësi përmes rishikimit të ligjshmërisë së vendimeve që miratohen nga gjykatat e shkallëve më të ulëta. Përmes pushimit të vendimeve të vlefshme dhe të formës së prerë, të nxjerra prej gjykatave të shkallës së dytë, Gjykata Supreme vepron si shkallë e jashtëzakonshme dhe e fundit e apelit. Ajo po ashtu është kompetente që t'i gjykojë kërkesat për mjete juridike të jashtëzakonshme kundër vendimeve të plotfuqishme të gjykatave, rastet e Agjencisë Kosovare të Pronës dhe të Agjencisë së Kosovës për Privatizim apo të Agjencisë së Mirëbesimit të Kosovës në Dhomën e Posaçme⁴¹. Dhoma e Posaçme përbëhet prej deri në njëzetë (20) gjyqtarë, dymbëdhjetë (12) prej të cilëve janë gjyqtarë vendorë dhe tetë (8) ndërkombëtarë. Së paku dy (2) prej gjyqtarëve që janë qytetarë të Kosovës janë prej komuniteteve pakicë⁴². Me fillimin e reformimit të organizimit të gjykatave nga 1 janari 2013, Gjykata Supreme më nuk do të ushtrojë funksione të shkallës së parë dhe të apelit.

96. Së paku pesëmbëdhjetë për qind (15%) e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme, por jo më pak se tre (3) gjyqtarë, duhet të jenë prej komuniteteve joshumicë në Kosovë. Gjykata Supreme përfshinë Panelin e Ankesave të Agjencisë Kosovare të Pronës dhe Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme për çështje të Agjencisë së Privatizimit, që është pjesë e Gjykatës Supreme në përputhje me Ligjin nr. 04/L-033 për Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme të Kosovës për çështje të Agjencisë së Privatizimit.

97. Gjykata Supreme mund të thërret seancë të përgjithshme të të gjithë gjyqtarëve të vet për nxjerrjen e vendimeve që promovojnë zbatim unik të ligjeve. Të gjitha vendimet e Gjykatës Supreme janë dokumente publike dhe ato duhet të publikohen në faqen e internetit të Këshillit Gjyqësor të Kosovës.

³⁴ Neni 17 i LGj.

³⁵ Neni 11.1 i LGj.

³⁶ Ligji nr. 03/L-006 i datës 30 qershor 2006.

³⁷ Ligji nr. 04/L-123 i datës 13 dhjetor 2012 për Kodin e Procedurës Penale (KPP); Ligji nr. 03/L-006 i datës 30 qershor 2008 për Procedurën Kontestimore (LPK); Ligji nr. 03/L-193 i datës 8 korrik 2010 Kodi për të miturit.

³⁸ Ligji nr. 03/L-202 i datës 16 shtator 2010.

³⁹ Për shembull, ndër të tjera, Ligji për Procedurën Jokontestimore (nr. 03/L-007 i datës 20 nëntor 2008), Ligji për Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme lidhur me çështjet e Agjencisë së Privatizimit (nr. 04/L-033 i datës 31 gusht 2011); Ligji për juridiksionin, përzgjedhjen e lëndëve dhe caktimin e lëndëve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë (nr. 03/L-053 i datës 13 mars 2008), Ligji 2002/4 për hipotekat, Rregullorja e UNMIK-ut 2001/5 për pengun mbi pasurinë e luajtshme, Ligji 2002/5 me ndryshimet e mëvonshme për Themelimin e Regjistrat të të Drejtave të Pronës së Paluajtshme.

⁴⁰ Neni 103 i Kushtetutës dhe neni 21 i LGj.

⁴¹ Neni 22 LGj.

⁴² Ligji nr. 04/L-033 për Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme lidhur me çështjet e Agjencisë së Privatizimit.

98. Kosova nuk ka gjykata administrative. Megjithatë, siç u cek më lart, në Gjykatën Themelore të Prishtinës ekziston një departament administrativ, i cili ka kompetenca për tërë territorin e Kosovës për t'i gjykuar konfliktet administrative dhe për të vendosur lidhur me to sipas ankesave kundër akteve administrative të plotfuqishme dhe çështjeve të tjera të përcaktuara me ligj⁴³.

99. Gjykata Kushtetuese është autoriteti suprem për interpretimin e Kushtetutës dhe përputhshmërisë së ligjeve, dekreteve, rregulloreve, statuteve komunale, vendimeve të Kuvendit, referendumeve të propozuara, shpalljes së gjendjes dhe veprimeve të jashtëzakonshme dhe amandamentimeve kushtetuese me Kushtetutë⁴⁴. Ajo është e pavarur në përmbushjen e përgjegjësisë së saj. Ajo gjithashtu vendosë rreth ankesave individuale lidhur me shkeljet kushtetuese të të drejtave dhe lirive të tyre nga vendimet e gjykatave të rregullta, konfliktet e kompetencave mes autoriteteve kushtetuese (Kuvendi, Presidenca dhe Qeveria), shkeljet e Kushtetutës gjatë zgjedhjeve të Kuvendit, apo të kryera nga Presidenti. Gjykata Kushtetuese e Kosovës është themeluar në janar të vitit 2009.

100. Në bazë të raportit të saj vjetor, gjatë vitit 2012 Gjykata Kushtetuese ka pranuar 139 kërkesa të reja dhe ka nxjerrë vendime lidhur me 165 kërkesa. Ajo i ka publikuar 158 vendime⁴⁵. Që nga themelimi, Gjykata Kushtetuese ka vendosur për disa raste shumë të rëndësishme, përfshirë rastet e presidentëve. Gjykata kishte vërtetuar se Presidenti Fatmir Sejdiu e kishte shkelur Kushtetutën, duke e mbajtur pozitën e kryetarit të partisë së tij gjatë kohës sa ishte president i Kosovës. Si rezultat i këtij vendimi dhe interpretimi, presidenti kishte dhënë dorëheqje. Në rastin tjetër lidhur me zgjedhjen e presidentit të ri Behgjet Pacolli, Gjykata vërtetoi se zgjedhja e tij ishte bërë në kundërshtim me Kushtetutën, meqë Kuvendi i Kosovës nuk e kishte kuorumin e nevojshëm kushtetues prej dy të tretave të deputetëve të vet për të votuar. Këto vendime, dhe një numër i vendimeve të tjera të rëndësishme, bënë që Gjykata Kushtetuese të perceptohet si një prej institucioneve më të respektuara, më të paanshme dhe më të pavarura.

101. Gjyqtarët e EULEX-it janë përfshirë në strukturën gjyqësore të vendit për t'iu ndihmuar autoriteteve në zhvillimin dhe fuqizimin e sistemit gjyqësor, dhe për të siguruar që ai të jetë i lirë prej ndërhyrjeve politike dhe të jetë në përputhje me standardet dhe praktikën më të mira ndërkombëtare e rajonale. Përveç funksioneve të tyre gjyqësore, ata duhet t'i monitorojnë, mentorojnë dhe këshillojnë gjyqtarët e Kosovës⁴⁶. Gjyqtarët e EULEX-it teknikisht duhet të jenë plotësisht të integruar në sistemin gjyqësor të Kosovës, ndonëse në praktikë ata veprojnë nën autoritetin e udhëheqësit të komponentit të drejtësisë së EULEX-it. Ata menaxhohen dhe rregullohen prej Asamblesë së gjyqtarëve të EULEX-it, e cila është e përbërë prej gjyqtarëve të emëruar nga Shefi i Misionit EULEX dhe ka për detyrë të jetë mbikëqyrëse e pavarësisë gjyqësore⁴⁷.

102. Ndryshimet kyçe të Ligjit të ri për gjykata janë: risia më e rëndësishme është riorganizimi i plotë i sistemit të gjykatave të Kosovës, duke filluar në vitin 2013, i cili do të rezultojë në qartësimin dhe thjeshtësimin e sistemit të juridiksionit të apelit; përmirësimi madhor që nga 1 janari 2011 me ngritjen domethënëse të pagave të gjyqtarëve, për të korresponduar me nivelet e barasvlershme brenda shtyllës ekzekutive; pas periudhës tranzicionale që do të përfundojë më 1 janar 2015, nga gjyqtarët e Gjykatës së Apelit dhe të Gjykatës Supreme, si dhe të departamenteve të specializuara brenda gjykatave themelore, do të kërkohet të kenë përvojë paraprake gjyqësore për t'u kualifikuar për emërim, në vend të përvojës së thjeshtë juridike të mëparshme; dispozitat e kodit të etikës gjyqësore do të inkorporohen si obligime gjyqësore; gjyqtarëve do t'iu lejohet në mënyrë specifike të anëtarësohen nëpër organizata profesionale që promovojnë pavarësi gjyqësore, që e zhvillojnë arsimimin gjyqësor dhe e inkurajojnë efektivitetin e gjykatave; të gjitha vendimet gjyqësore do të duhet të lëshohen me shkrim, dhe vendimet e Gjykatës Supreme dhe të Gjykatës së Apelit do të duhet të publikohen në faqen e internetit të KGJK-së dhe t'i vihen në dispozicion qytetarëve edhe në mënyra të tjera; menaxhimi më i decentralizuar i funksionimit të përditshëm të gjykatave do t'i përkasë kryetarëve të gjykatave.

⁴³ Neni 14 LGj.

⁴⁴ Neni 113 i Kushtetutës; Shih edhe Ligjin nr. 03/L-121 të datës 16 dhjetor 2008 për Gjykatën Kushtetuese (më tej në tekst "LGJK").

⁴⁵ Gjykata Kushtetuese: Raporti vjetor 2012:

<http://www.gjk-ks.org/repository/docs/RAPORTI%20VJETOR%202012.pdf>

⁴⁶ Ligji për juridiksionin, përzgjedhjen e lëndëve dhe caktimin e lëndëve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, neni 2.4 (Ligji nr. 03/L-053 i datës 13 mars 2008) (më tej në tekst "Ligji për juridiksionin e EULEX-it").

⁴⁷ Po aty, neni 4.

103. Ndryshimet themelore të vazhdueshme apo të kohës së fundit: Sipas LGj dhe KPP, nga data 1 janar 2013 në sistemin penal nuk do të ketë më gjyqtarë porotë⁴⁸. Përvoja e tyre në të kaluarën është dëshmuar të jenë joefektive në këtë drejtim. Ky ndryshim do të ketë si ndikim të menjëhershëm rigjykimin e rasteve që kanë mbetur pezull. Rreth 70% e gjyqtarëve ekzistues janë të sapoemëruar në sistemin e gjykatave. Në Ferizaj dhe Gjakovë, ku në të kaluarën nuk kanë pasur gjykata të qarkut, gjykatat themelore janë themeluar për herë të parë. Gjetja e ndërtesave, të cilat nuk janë të mjaftueshme (disa ndërtesa janë me qira), në veçanti në Prishtinë; sigurimi i transferit të gjyqtarëve në përputhje me strukturën e re dhe caktimi i regjistrave të rinj në sistemin e gjykatave, janë sfidat kryesore të gjykatave dhe të KGJK-së. Përveç kësaj, ka edhe vështirësi të tjera, siç është gjetja e gjyqtarëve adekuatë për departamentet e krimeve të rënda në disa gjykata themelore (Gjakovë, Ferizaj, Pejë apo Mitrovicë) dhe plotësimi i pozitave të rezervuara për komunitetet e tjera/pakicat (rreth 33 pozita).

Pavarësia e gjyqësorit

104. Parimi i pavarësisë së gjyqtarëve është i siguruar në dispozita të ndryshme kushtetuese dhe juridike. Kushtetuta parasheh që pushteti i gjyqësorit të jetë i pavarur, i drejtë, jopolitik dhe i paanshëm. Në ushtrimin e detyrave të tyre, gjyqtarët duhet të jenë të pavarur dhe të paanshëm dhe duhet të gjykojnë në bazë Kushtetutës dhe ligjit⁴⁹. Një numër mbrojtjesh kushtetuese dhe juridike sigurojnë pavarësinë e gjyqtarëve⁵⁰, përkatësisht pagesa në përputhje me dinjitetin e detyrës dhe fushëveprimin e përgjegjësive të tyre; mos largimi, përveç me kushte të rrepta siç parashihet me ligj; ndalimi i transferimit të gjyqtarëve në gjykata apo pozita të tjera kundër vullnetit të tyre; ndalimi i anëtarësimit në parti politike dhe i ndjekjeve të aktiviteteve publike që nuk janë në përputhje me parimin e pavarësisë së gjykatave dhe gjyqtarëve, apo të ndonjë aktiviteti tjetër të ndaluar me ligj; imuniteti gjyqësor. Dispozitat e detajuara rreth statusit të gjyqtarëve dhe mbrojtjet e tjera janë të përfshira në LGj-në dhe në disa dispozita të tjera të ndryshme. Andaj, Ligji për gjykatat i përcakton detyrat e gjyqtarëve dhe është edhe më i drejtpërdrejtë: "Gjyqtarët duhet të veprojnë në mënyrë objektive, të paanshme dhe të pavarur"⁵¹. Po ashtu ekzistojnë edhe një numër dispozitash të tjera në ligje të ndryshme që i referohen pavarësisë së gjyqësorit. Ky është rasti me Kodin e Procedurës Penale, që shprehimisht i referohet pavarësisë gjyqësore⁵².

105. Në fund të vitit 2012, në Kosovë kanë qenë rreth 348 gjyqtarë, përderisa stafi administrativ i sistemit gjyqësor ka përfshirë 1294 punonjësve. Gjatë vitit 2012, janë emëruar 113 gjyqtarë dhe 83 punonjës prej 126 pozitave të shpallura.

Mbikëqyrja e aktiviteteve të tjera administrative të gjykatave

106. Mbikëqyrja e brendshme e aktiviteteve administrative (menaxheriale dhe operacionale) të Gjykatës së Apelit bëhet prej kryetarit të saj. Mbikëqyrja e brendshme e aktiviteteve administrative të gjykatave themelore bëhet prej kryetarëve të tyre. Mbikëqyrja e brendshme e aktiviteteve administrative të degëve të gjykatës themelore bëhet prej gjyqtarit mbikëqyrës, i cili i jep llogari kryetarit të gjykatës themelore përkatëse. Mbikëqyrja përfshin, mes të tjerash, caktimin e të gjithë gjyqtarëve në degët e gjykatës themelore përkatëse pas konsultimeve me Këshillin Gjyqësor të Kosovës, caktimin e gjyqtarëve nëpër departamente dhe caktimin e udhëheqësve të departamenteve dhe të kryetarëve të trupave gjykues për të siguruar funksionimin efikas të gjykatës, ricaktimin e përkohshëm të gjyqtarëve mes degëve dhe departamenteve për trajtimin e konflikteve, zgjedhjen e lëndëve të prapambetura⁵³ apo për të siguruar zgjidhjen me kohë të rasteve, ekzaminimin e efikasitetit të procedurave në raste individuale nga të gjitha degët dhe departamentet e gjykatës, monitorimin dhe menaxhimin e aktiviteteve të të gjitha zyrave të gjykatës për të siguruar ofrimin me kohë dhe efektiv të shërbimeve, për të siguruar gjykimin efikas

⁴⁸ Neni 28 par. 1 i LGj parasheh se gjyqtarët porotë do të shërbejnë vetëm kur kjo kërkohet me ligj. Kodi i drejtësisë për të mitur është akoma një prej shembujve të legjislacionit që referohet në gjyqtarë porotë.

⁴⁹ Neni 102 i Kushtetutës (§§ 2, 3 dhe 4) dhe neni 3 i Ligjit për Gjykata nr. 03/L-199 i datës 22 korrik 2010 (më tej në tekst: "LGj"). Neni 3 i LGj parasheh që "gjatë ushtrimit të detyrave të tyre dhe marrjes së vendimeve [gjyqtarët] duhet të jenë të pavarur, të paanshëm, të pandikuar në çfarëdo mënyre nga personat fizikë apo juridike, përfshirë edhe nga organet publike." Neni 34 i LGj është më i drejtpërdrejtë ku kërkon se "gjyqtarët duhet të veprojnë në mënyrë objektive, të paanshme dhe të pavarur."

Pavarësia e gjyqtarit nënkupton pavarësinë kundruall autoriteteve të shtetit ashtu edhe palëve në procedurë.

⁵⁰ *Shih* nenet 104, 106, 107 dhe 108 të Kushtetutës; nenet 29, 31, 34 dhe 35 të LGj.

⁵¹ Neni 34 LGj.

⁵² *Shih* Kodin e Procedurës Penale, nenet 2 dhe 8.

⁵³ Në fillim të vitit 2011, një numër i rëndësishëm i rasteve të pazgjidhura prej rreth 210,000 ishte raportuar si raste të trashëguara prej viteve të mëparshme në sistemin gjyqësor të Kosovës.

të rasteve dhe për të siguruar shpërndarjen e barabartë të punës. Në rastet e shkeljeve, kryetari i gjykatës mund ta miratojë kërkesën e administratorit të gjykatës për të nisur procedura disiplinore kundër ndonjë punonjësi jogjyqësor të gjykatës⁵⁴. Kryetari i gjykatës dorëzon raporte vjetore dhe tremujore në KGJK rreth zbatimit të planit paraprak të menaxhimit të lëndëve.

107. Mbikëqyrja e jashtme përfshinë analizën dhe vlerësimin e korrektesisë dhe efikasitetit të mbikëqyrjes së brendshme të lartcekur të ushtruar nga kryetarët e gjykatave, si dhe kryerjen e akteve që janë të nevojshme në aspektin e shkeljeve të kryera gjatë aktiviteteve administrative të gjykatave. KGJK-ja e monitoron funksionimin e gjykatave në Kosovë dhe i përcakton politikat dhe strategjitë për funksionimin efikas dhe efektiv të gjykatave. Kryesuesi i KGJK-së është zyrtari kryesor administrativ i gjykatave. KGJK-ja miraton rregulla, procedura dhe direktiva për ushtrimin e mbikëqyrjes së gjykatave⁵⁵. Njësia për shqyrtimin e performancës së gjykatave funksionon nën autoritetin e KGJK-së dhe e vlerëson punën e gjykatave, si dhe i propozon KGJK-së politika apo udhëzime për reformimin apo përmirësimin e punë. Në përputhje me nenin 35 të Ligjit për KGJK-në, procedurat disiplinore kundër ndonjë gjyqtari fillohen prej Komisionit disiplinor të KGJK-së pas rekomandimit të Zyrës së Prokurorit Disiplinor.

Organet konsultative dhe të vendimmarrjes

108. Përveç këtyre, Këshilli Gjyqësor i Kosovës është përgjegjës për mbikëqyrjen e funksionimit të gjykatave të Kosovës dhe përcaktimin e politikave dhe strategjive për funksionimin efikas dhe efektiv të gjykatave. Kryesuesi i KGJK-së është zyrtari kryesor administrativ i gjykatave dhe, së bashku me KGJK-në, është përgjegjës për punën efektive dhe efikase të gjykatave. Kryesuesi mund të bëjë delegime të përshtatshme të pushtetit.

109. KGJK-ja është organi udhëheqës i gjyqësorit. KGJK-ja ka mandat kushtetues për të siguruar pavarësinë dhe paanshmërinë e sistemit gjyqësor⁵⁶. KGJK-ja është institucion i pavarur në kryerjen e funksioneve të veta me qëllim të sigurimit të sistemit gjyqësor të pavarur, të drejtë, apolitik, të qasshëm, profesional dhe të paanshëm⁵⁷. Sipas Kushtetutës, ky Këshill përbëhet prej 13 anëtarëve të cilët zgjedhen për mandat pesëvjeçar, i cili mund të ripërtërihet një herë: pesë anëtarë zgjedhen nga kolegët e tyre, ndërsa tetë anëtarët e tjerë emërohen nga Kuvendi i Kosovës, ku katër prej tyre janë gjyqtarë. Anëtarësia e KGJK-së më nuk e përmban anëtarin të degës ekzekutive. Në fakt, përjashtimi i përfaqësuesve të Qeverisë nga përbërja e KGJK-së është dallimi më i rëndësishëm mes KGJK-së së mëparshme dhe KGJK-së pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës⁵⁸.

110. Kryesuesi dhe zëvendëskryesuesi i KGJK-së duhet të zgjedhet prej anëtarëve e KGJK-së për një mandat (3) trevjeçar. Zgjedhja e tyre nuk duhet ta zgjasë mandatin e anëtarëve të KGJK-së. Kryesuesi shërben si anëtar i KGJK-së me orar të plotë⁵⁹.

111. Kushtetuta dhe Ligji për KGJK-në⁶⁰ specifikojnë një varg kompetencash të KGJK-së, ku ndër të tjera përfshihen, punësimi dhe propozimi i kandidatëve tek Presidenti për emërimin, riemërimin dhe shkarkimin e gjyqtarëve; nxjerrja e rregulloreve për transferimin, procedurën disiplinore për gjyqtarët dhe rregulloret e brendshme për gjykatat; paraqitja e propozimeve tek Presidenti për emërimin e Kryetarit të Gjykatës Supreme, Kryetarit të Gjykatës së Apelit dhe atyre Themelore; emërimi i gjyqtarëve mbikëqyrës në përputhje me Ligjin për Gjykatat; organizimi dhe menaxhimi i funksioneve të duhura të gjykatave; sigurimi i vlerësimeve të vazhdueshme të ngarkesës së lëndëve të gjykatave dhe zbatimi i sistemit të caktimit të lëndëve për të siguruar funksionimin efikas të gjykatave; transferimi dhe mbajtja e procedurave disiplinore të gjyqtarëve; monitorimi dhe kryerja e inspektiveve gjyqësore dhe administrimi; zhvillimi i rregullave të gjykatës në përputhje me ligjin, punësimi dhe mbikëqyrja e administratorëve të gjykatave; përgatitja, dorëzimi dhe monitorimi i buxhetit të gjyqësorit; shpallja e konkurseve publike për gjyqtarët dhe gjyqtarët porotë; përcaktimi i numrit të gjyqtarëve në secilën gjykatë dhe degë; dhënia e rekomandimeve Kuvendit për themelimin e gjykatave apo degëve të reja; administrimi i gjyqësorit dhe i personelit të tij; nxjerrja e kodit të etikës profesionale për anëtarët e tij, për gjyqtarët dhe gjyqtarët porotë,

⁵⁴ Nenet 12.2, 20.2-3, 21, §§ 5 dhe 7 LGJ. Shih edhe nenet 24 dhe 25 të Ligjit për KGJK dhe pjesën I të Doracakut për menaxhimin e gjykatave dhe procedurat standarde të operimit.

⁵⁵ Neni 21 dhe 29 i Ligjit nr. 03/L-223 i datës 30 shtator 2010 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës (më tej në tekst "Ligji për KGJK") që ka hyrë në fuqi gjashtë muaj pas shpalljes zyrtare (3 maj 2011).

⁵⁶ Neni 108 i Kushtetutës.

⁵⁷ Nenet 108(6) i Kushtetutës dhe 3 i Ligjit për KGJK.

⁵⁸ Në KGJK-në e mëparshme, Ministri i drejtësisë ishte sipas detyrës zyrtare anëtar i KGJK-së, por kjo tani nuk praktikohet më.

⁵⁹ Neni 108(7) i Kushtetutës dhe Neni 6 i Ligjit të KGJK-së.

⁶⁰ Neni 108 i Kushtetutës dhe 4 i Ligjit për KGJK.

si dhe për punonjësit mbështetës administrativ, në bashkëpunim me Institutin Gjyqësor të Kosovës, organizimi i provimit përgatitor për kualifikimin e gjyqtarëve kandidatë; përcaktimi i politikave, standardeve dhe udhëzimeve lidhur me trajnimet e gjyqtarëve, gjyqtarëve porotë dhe të personelit tjetër gjyqësor, si dhe monitorimi i këtyre trajnimeve; ofrimi dhe publikimi i informatave dhe i statistikave rreth sistemit të gjyqësorit, bashkëpunimi me individët dhe organizatat; raportimi rreth aktiviteteve të gjyqësorit dhe nxjerrja e raporteve vjetore; miratimi i rregullores së punës së KGJK-së dhe komisioneve të tij; plotësimi i konkurseve apo rezervimi i ulëseve për pjesëtarët nga komunitetet joshumicë në Kosovë; shpallja e një tablele të njëtrajtshme të taksave të gjykatave.

112. Përveç këtyre, KGJK-ja e mbikëqyrë funksionimin e gjykatave në Kosovë dhe i përcakton politikat dhe strategjitë për funksionimin e tyre efektiv dhe efikas. Kryesuesi i KGJK-së është zyrtari kryesor administrativ i gjykatave dhe, së bashku me KGJK-në, është përgjegjës për punën efektive dhe efikase të gjykatave. Kryesuesi mund të bëjë delegime të përshtatshme të pushtetit. KGJK-ja miraton vendime me shumicën e thjeshtë të anëtarëve të pranishëm me votim të hapur, me kusht që të ketë kuorum prej 9 anëtarëve. Vendimet e KGJK-së për rastet individuale të cilat kanë të bëjnë me ricaktimin e përhershëm apo transferimin që kalon 6 muaj, në parim mund të ankimohen në Gjykatën Supreme.

113. Asambleja e kryetarëve të gjykatave dhe e gjyqtarëve mbikëqyrës është organ këshillëdhënës i themeluar nga KGJK-ja, i cili është përgjegjës për këshillimin e KGJK-së për çështje që ndërlidhen me funksionimin e gjykatave. Ajo përbëhet prej kryetarëve dhe gjyqtarëve mbikëqyrës të të gjitha niveleve të gjykatave të rregullta. Asambleja apo anëtarët e saj individualë mund të ftohen nëpër takimet e KGJK-së, sipas nevojës⁶¹.

114. Duke i pasur parasysh rregullat për përbërjen e KGJK-së, Ekipi i Vlerësimit megjithatë mendon se duhet të theksohet se përbërja e organeve që kujdesen për pavarësinë gjyqësore (apo prokuroriale) duhet të pasqyrojë vargun e gjerë të institucioneve, duke siguruar që shumica e përfaqëson komunitetin profesional. Në rastin e KGJK-së, ndonëse shumica e anëtarëve (9) janë gjyqtarë, vetëm 5 zgjedhen nga komuniteti profesional, ndërsa 4 të tjerët nga Kuvendi i Kosovës. Si rezultat, shumica domethënëse (8 prej 13) e anëtarëve zgjedhen përmes organeve politike. Megjithatë, në demokracitë e brishta, ky lloj përfaqësimi i tepërt i anëtarëve të zgjedhur përmes një organi politik shpesh mund të shpije në politizim të panevojshëm të gjyqësorit. Sipas standardeve evropiane lidhur me aspektet institucionale të pavarësisë së gjyqësorit⁶², përbërja e këtyre organeve duhet të sigurojë ndarjen e pushteteve mes degëve të pushtetit, ndërsa komuniteti i profesionistëve duhet të ketë rol mbizotërues në zgjedhjen e anëtarëve⁶³. Duke e pasur këtë parasysh, rekomandohet që **të rishikohet përbërja e KGJK-së për ta pasqyruar plotësisht standardin e pavarësisë së gjyqësorit, si dhe ndarjen e pushteteve mes institucioneve.**

Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit

Kushtet për punësim

115. Kandidatët për emërim si gjyqtarë profesionalë në Kosovë duhet t'i përmbushin kriteret minimale që parashihen me LGj (neni 26), si dhe në rregulloret e procedurat e KGJK-së. Andaj, personi që është qytetar i Kosovës; është së paku njëzet e pesë (25) vjeç, ka diplomë universitare të vlefshme të fushës së juridikut të pranuar me ligjet e Kosovës, që e ka kaluar provimin e jurisprudencës, që e ka kaluar provimin për gjyqtar në përputhje me Ligjin për Institutin Gjyqësor, ka reputacion të lartë profesional dhe integritet moral, që nuk është dënuar për ndonjë vepër penale, që ka së paku tri (3) vite përvojë pune juridike, dhe ta ketë kaluar me sukses procesin e vlerësimit të ngritur nga KGJK-ja, mund të caktohet si gjyqtar profesional në ndonjë departament të përgjithshëm të Gjykatës Themelore⁶⁴.

⁶¹ Neni 26 i Ligjit për KGJK.

⁶² Shih Raportin e Komisionit të Venedikut për pavarësinë e sistemit gjyqësor, pjesa I. Pavarësia e gjyqtarëve, CDL-AD(2010)004, miratuar në seancën plenare të 82-të, (Venedik, 12-13 mars 2010).

⁶³ Pas vizitës në terren, Ekipi i Vlerësimit është informuar se, me nismën e Ministrisë së Drejtësisë, Qeveria ka miratuar gjatë vitit 2012 ndryshime në Kushtetutë të cilat u konfirmuan edhe nga Gjykata Kushtetuese më 31 tetor të vitit 2012 lidhur kryesisht me çështjen e përbërjes së KGJK-së. Sidoqoftë, ky ndryshim nuk ka marrë dy të tretat e votave të kërkuara në Kuvend.

⁶⁴ Neni 26 LGj dhe Rregullorja e KGJK, § 6.1.

116. Gjithashtu, përveç kualifikimeve minimale të cekura më lart, ekzistojnë edhe disa kritere të tjera shtesë⁶⁵ lidhur me përvojën e punës: për të shërbyer si gjyqtar në Departamentin kundër krimeve të rënda, kërkohen 3 vite përvojë si gjyqtar dhe 6 vite përvojë në fushën juridike; përveç kësaj për të shërbyer si gjyqtarë në Departamentin për çështje ekonomike ose administrative janë të nevojshme së paku 6 vite përvojë në fushën juridike. Ndërsa për të shërbyer si gjyqtar në Gjykatën e Apelit, kandidati duhet të ketë së paku (10) vite përvojë juridike. Lidhur me Gjykatën Supreme, kandidati duhet të ketë së paku pesëmbëdhjetë (15) vite përvojë juridike.

117. Kandidatët për gjyqtar në Gjykatën Kushtetuese duhet të jenë qytetarë të Kosovës, të jenë juristë të dalluar me karakterin më të lartë moral dhe të kenë reputacion të shkëlqyeshëm profesional, të kenë së paku 10 vite përvojë profesionale, të kenë kapacitet të plotë juridik, dhe të mos jenë dënuar për ndonjë vepër penale⁶⁶. Në veçanti, preferohet përvoja profesionale e fituar në fushën e së drejtës publike dhe kushtetuese, përfshirë pozitat profesionale paraprake si gjyqtar, prokuror, avokat, nëpunës civil, profesor universiteti, apo "përvojë tjetër relevante në fushën juridike"⁶⁷. Gjyqtarët ndërkombëtarë që emërohen në Gjykatën Kushtetuese nuk mund të jenë qytetarë të Kosovës apo të ndonjë prej shteteve fqinje⁶⁸. Për të shërbyer si gjyqtar porot, kandidati duhet të jetë qytetar dhe banor i Kosovës, të jetë së paku 25-vjeçar, t'i ketë kryer me sukses trajnimet që kërkohen me ligj, t'i përmbushë kriteret që kërkohen me rregulloret përkatëse të themeluara nga KGJK-ja, të mos ketë qenë i dënuar për vepra penale, me përjashtim të kundërvajtjeve, dhe të ketë integritet të lartë moral⁶⁹. Ndërsa për emërimin e gjyqtarëve të EULEX-it nuk është e qartë se çfarë kualifikimesh nevojiten.

Procedura e emërimit

118. Gjyqtarët emërohen, riemërohen dhe shkarkohen nga presidenti i Kosovës me propozimin e KGJK-së. Propozimet për emërimin e gjyqtarëve duhet të bëhen me proces të hapur të emërimit, në bazë të meritave të kandidatëve, dhe propozimet duhet t'i pasqyrojnë parimet e barazisë gjinore dhe të përbërjes etnike të juridiksionit territorial të gjykatës përkatëse. Të gjithë kandidatët duhet t'i plotësojnë kriteret e përzgjedhjes të përcaktuara me ligj⁷⁰. KGJK-ja duhet të zhvillojë dhe zbatojë procedura për punësimin dhe nominimin e kandidatëve për emërim si gjyqtarë dhe gjyqtarë porotë të cilat duhet të jenë në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin në fuqi. Në veçanti, të gjitha procedurat e emërimit duhet të jenë transparente përmes konkursit publik. Përveç kualifikimeve minimale që kërkohen me nenin 26 të LGJ-së (shih § 115 më lart), për dhënien e rekomandimeve për emërim apo riemërim, KGJK-ja duhet gjithashtu t'i merr parasysh edhe këto kritere: (a) njohurinë profesionale, përvojën e punës dhe performancën, përfshirë njohjen dhe respektimin e të drejtave të njeriut; (b) kapacitetin për arsyetime juridike, të dëshmuar përmes veprimtarive profesionale në fushën e drejtësisë, përfshirë këtu si gjyqtarë dhe prokurorë publikë, punën akademike në të kaluarën, veprimtarive të tjera profesionale; (c) aftësinë profesionale bazuar në rezultatet e karrierës së mëparshme, përfshirë pjesëmarrjen në forma të organizuara të trajnimeve ku është vlerësuar performanca; (d) aftësinë dhe kapacitetin për analizimin e problemeve juridike; (e) aftësinë për të kryer detyrat e zyrës në mënyrë të paanshme, të vetëdijshme, të zellshme, të vendosur dhe të përgjegjshme; (f) aftësinë komunikuese; (g) raportet me kolegë, sjelljen jashtë zyrës dhe integritetin dhe (h) për pozitat e kryetarëve të gjykatave, përvojën menaxheriale dhe kualifikimet⁷¹. Të gjitha propozimet duhet të arsyetohen me shkrim. Për më tepër, para bërjes së një propozimi për emërim apo riemërim, KGJK-ja konsultohet me gjykatën përkatëse, në të cilën propozohet kandidati. Në rast të refuzimit të emërimit apo riemërimit të ndonjë kandidati, Presidenti i Kosovës duhet që brenda 60 ditëve t'ia jap KGJK-së arsyet me shkrim rreth refuzimit të tij. KGJK-ja mundet që prapë t'ia paraqesë kandidatin e refuzuar Presidentit apo ta propozojë ndonjë kandidatë tjetër⁷².

119. Pavarësisht garancive të zgjeruara, sipas mendimit të Ekipit të Vlerësimit ende ka arsye të mundshme për ndërhyrje politike në parimin e pavarësisë së gjyqësorit nëpërmjet mekanizmit të "emërimit presidencial". Siç është shpjeguar më lart, Presidenti i Kosovës i emëron gjyqtarët dhe prokurorët me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës, dhe Këshillat Prokurorialë. Nga përvoja tashmë është dëshmuar se Presidenti mund ta përdorë këtë privilegj kushtetues për të refuzuar

⁶⁵ Neni 26, § 2 LGJ. Për më shumë detaje në lidhje me kualifikimet shtesë të cilat do të aplikohen gjatë periudhës 2015-2020, luteni të referoheni po ashtu në nenin 27 të LGJ.

⁶⁶ Neni 114 (1) i Kushtetutës, LGJK neni 4.

⁶⁷ LGJK, neni 4(1)(2).

⁶⁸ Neni 152(4) i Kushtetutës.

⁶⁹ LGJ, neni 28.

⁷⁰ Neni 104 (1)-(3) dhe 108 (4) i Kushtetutës.

⁷¹ Neni 17.4 i Ligjit për KGJK.

⁷² Neni 18 i Ligjit për KGJK.

emërimin e kandidatit të propozuar për gjyqtar apo prokuror, gjë njëherë është shpallur antikushtetues⁷³. Por në përgjithësi, propozimi për emërimin e ndonjë gjyqtari apo prokurori i kthehet këshillit përkatës, i cili e riparaqet po atë kandidat apo një kandidatë të ri. Në teori, këto referime të njëkohshme të propozimit-refuzimit mund të përfundojnë në një rreth vicioz, pasi që as Kushtetuta dhe as ligji nuk parashohin periudhën e përfundimit. Përveç kësaj, nuk ka listë të arsyeve, në të cilën presidenti do të mund ta arsyetonte vendimin e tij. Prandaj, presidenti, gjatë ushtrimit të kompetencave të tij kushtetuese, mund të ndërhyjë në vendimin e pavarur dhe meritort të këshillave përkatës gjyqësor apo prokurorial. Mbjajtja e dosjeve të kandidatëve pa emërim apo refuzim dhe, në veçanti, pa fare transparencë në përgjithësi dhe komunikim pasues tek organi propozuar kanë qenë shqetësimet kryesore që tanimë janë ngritur në të kaluarën e afërt. Prandaj, rekomandohet që **të miratohen kritere të qarta dhe transparente në bazë të të cilave presidenti do të mund ta refuzonte nominimin e ndonjë gjyqtari apo prokurori, si dhe bazën për apelimin e këtij vendimi.**

120. Sipas nenit 105 të Kushtetutës, mandati fillestar i gjyqtarëve është trevjeçar. Në rast të riemërimit, mandati është i përhershëm deri në moshën e pensionimit, sikurse është përcaktuar me ligj, përveç nëse shkarkohet në pajtim me ligjin. Kriteret dhe procedurat për riemërimin e gjyqtarëve duhet të përcaktohen nga KGJK-ja, dhe ato mund të jenë të një shkalle të ndryshme prej kritereve që përdoren për largimin e gjyqtarëve. Procedurat e verifikimit në lidhje me kandidatët për gjyqtarë përcaktohen përmes rregullave të brendshme të KGJK-së, duke përfshirë edhe verifikimin e pasurisë së tyre. Zyra për Vlerësimin dhe Verifikimin Gjyqësor (ZVVGj)⁷⁴ është përgjegjëse për kryerjen e duhur dhe korrekte të vlerësimit profesional dhe verifikimit të plotë të CV-ve të kandidatëve që aplikojnë për pozitën e gjyqtarëve, një proces i cili në vetvete përfshinë mbledhjen gjithëpërfshirëse të informatave në lidhje me njohuritë, aftësitë, performancën dhe historikun, të dhënat penale, të ardhurat e tij, dhe reputacionin që ai gëzon kudo që jeton dhe punon. ZVVGj-ja është themeluar nga KGJK-ja në nëntor të vitit 2010 dhe ajo ka vepruar si një organ i ndarë përmes granteve të jashtme dhe rialokimit të shumave ekuivalente në lidhje me disa pozita të suspenduara të gjyqtarëve. Në mungesë të mbështetjes buxhetore, mandati i saj është zgjatur deri në fund të vitit 2013 me qëllim të integritetit të saj të ardhshëm në Sekretariatit e KGJK-së.

121. Dispozitat kalimtare në Kushtetutën e vitit 2008 kanë paraparë një shqyrtim gjithëpërfshirës të njëhershëm në mbarë Kosovën të përshtatshmërisë për riemërimin e përhershëm të të gjithë gjyqtarëve, në përputhje me një proces të veçantë të emërimit, i cili u mbajt në 3 faza nga shkurti 2009 deri në tetor 2010, dhe u mbikëqyr nga Komisioni i Pavarur Gjyqësor dhe Prokurorial (më tej në tekst "KPGJP"), një "organ autonom i KGJK-së", që ia dorëzon rekomandimet e veta KGJK-së⁷⁵. KPGJP-ja fillimisht përbëhej nga pesë komisionerë ndërkombëtarë të emëruar nga Presidenti i Kosovës (që gradualisht janë bërë dhjetë) dhe vazhdoi me intervistimin dhe verifikimin e gjyqtarëve në tri faza. Emërimi dhe riemërimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka qenë një nga prioritetet më të rëndësishme të komunitetit ndërkombëtar në Kosovë.

122. Me procesin e KPGJP-së për emërimet speciale, gjyqtarët në detyrë dhe kandidatët e tjerë të cilët i kanë përmbushur kriteret ishin të detyruar që ta kalonin provimin mbi Kodin e Etikës dhe t'i nënshtroheshin një interviste standarde⁷⁶. Aplikuesit të cilët nuk ishin gjyqtarë në detyrë gjithashtu ishin të detyruar që ta kalonin një provim pranues gjyqësor; megjithatë, gjyqtarët në detyrë nuk e kishin të nevojshme të hynin në këtë provim, përveç nëse kërkohej nga KPGJP-ja⁷⁷. KPGJP-ja pastaj ia rekomandonte KGJK-së kandidatët për emërim dhe riemërim, ku pastaj KGJK-ja ia propozonte ata Presidentit të Kosovës⁷⁸. Gjyqtarët që ishin emëruar ose riemëruar sipas këtij procesi do të kenë mandate të rregullta, dhe të gjithë gjyqtarët të cilët e kanë mbajtur detyrën për të paktën dy vite para emërimit do të konsiderohen të emëruar deri në moshën e pensionimit⁷⁹.

⁷³ Kjo ndodhi kur Kryetari ishte në kapacitetin e "ushtresit të detyrës". Më parë, gjatë verifikimit të plotë (procesi i emërimit të veçantë), një numër i kandidatëve të propozuar për gjyqtarë u kundërshtuan gjithashtu për arsye të panjohura nga zyra e Presidentit të Kosovës.

⁷⁴ Me 18 tetor 2011, KGJK dhe KPK kanë nënshkruar MB për ndarjen e ZVVGjP e cila ka operuar për të dy këshillat në të kaluarën. Zyrtarët e zyrës janë ndarë në mes të KGJK (6 punonjës) dhe KPK (3 punonjës). Shih po ashtu paragrafin 156 më poshtë.

⁷⁵ Neni 150 i Kushtetutës; Urdhëresa administrative e UNMIK-ut nr. 2008/2 për zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2006/25 në një kuadër rregullator për sistemin e drejtësisë në Kosovë § 2.2 (17 janar 2008) (më tutje "KPGJP").

⁷⁶ Rregullorja e KPGJP-së § 2.9, 2.11.

⁷⁷ Rregullorja e KPGJP-së § 3.4, 2.10.

⁷⁸ Neni 150(2)-(3) i Kushtetutës.

⁷⁹ Neni i njëjtë 150(4)-(5); shiko gjithashtu nenin 27.5 LGJ.

123. Duke filluar nga muaji prill i vitit 2009, të gjithë 450 gjyqtarët dhe prokurorët që atëherë ishin në detyrë u deshtë që të riaplikonin për pozitat e tyre. Procesi i verifikimit ishte i hapur për të gjithë ata që i përmbushnin kualifikimet për vendin e punës, jo vetëm për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë. Gjithsej 898 persona u bënë pjesë e procesit të cilët edhe iu nënshtruan disa testeve, disa prej të cilëve kishin natyrë eliminuese. Një numër i konsiderueshëm, në fakt më shumë se 50 për qind, e gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë nuk ia dolën mbanë. Sipas ligjit themelues të tij, Komisioni i Pavarur Gjyqësor dhe Prokurorial (KPGjP) është themeluar "me qëllim të kryerjes së një shqyrtimi të njehershëm, gjithëpërfshirës dhe në mbarë Kosovën të përshtatshmërisë së të gjithë aplikuesve për emërim të përhershëm [...] si gjyqtarë dhe prokurorë në Kosovë." Si masë për të mbështetur objektivitetin e këtij aktiviteti, ligji parasheh që KPGjP-ja të udhëhiqet prej ndërkombëtarëve. Në të vërtetë, ai ishte përbërë vetëm prej anëtarëve ndërkombëtarë gjatë fazave kritike fillestare dhe, me vazhdimin e aktivitetit, anëtarët ndërkombëtarë mbajtën shumicën e votimit në kohën kur profesionistët vendorë të fushës juridike (pasi që janë verifikuar) iu bashkuan organit. Gjatë zhvillimit të veprimtarive të veta, KPGjP-ja i kishte rekomanduar KGJK-së riemërimin e mbi 400 personave si gjyqtarë dhe prokurorë. Përfundimisht u emëruar 334 gjyqtarë dhe prokurorë. Në përgjithësi, procesi ka garantuar vlerësim pozitiv, por ai nuk ishte i përsosur, dhe mospërsosmëritë e tij kishin të bënin me pavarësinë gjyqësore⁸⁰. Më 16 shkurt 2011, KGJK-ja shpalli Rregulloren për emërimin e gjyqtarëve, me detaje rreth procedurave të mëtejme për këto emërimë, si dhe rreth organeve të përfshira⁸¹.

124. Kryetari i Gjykatës Supreme të Kosovës emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Kosovës, me propozimin e KGJK-së⁸², dhe vjen nga radhët e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme për një mandat shtatëvjeçar (7), i cili nuk mund të zgjatet. Presidenti i Kosovës i emëron, riemëron dhe shkarkon gjyqtarët e Dhomës së Posaçme që janë qytetarë të Kosovës, me propozimin e KGJK-së. Emërimi, riemërimi dhe shkarkimi i gjyqtarëve bëhet në pajtim me procesin dhe kushtet që vlejné edhe për emërimin, riemërimin dhe shkarkimin e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme.

125. Kryetarët e gjykatave themelore dhe gjykatave të apelit emërohet nga KGJK-ja në konsultim me gjyqtarët e gjykatave përkatëse. Për emërimin e kryetarëve, KGJK-ja i merr parasysh trajnimet e specializuara menaxheriale apo përvojën menaxheriale. KGJK-ja, në konsultime me Kryetarin e Gjykatës Themelore, e emëron nga një gjyqtar mbikëqyrës për secilën degë të gjykatës themelore. KGJK-ja, në konsultime me kryetarin e gjykatës, mund të emërojë një zëvendëskryetar të gjykatës, i cili duhet të ndihmojë për menaxhimin e gjykatës dhe do të shërbejë si ushtrues i detyrës së kryetarit të gjykatës në mungesë të tij. Kryetarët e gjykatave emërohen për mandat katërvjeçar (4), me mundësi riemërimi edhe për një (1) mandat tjetër (neni 103.5 i Kushtetutës, neni 22.2-5 i Ligjit të KGJK-së).

126. Përveç gjyqtarëve të rregullt, Presidenti i Kosovës gjithashtu emëron dhe riemëron gjykatësit porotë me propozimet e KGJK-së dhe në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin (neni 104 i Kushtetutës, neni 18 Ligji i KGJK).

127. Gjykata Kushtetuese përbëhet prej nëntë gjyqtarëve të cilët emërohen nga Presidenti i Kosovës, me propozimin e Kuvendit të Kosovës, për një mandat nëntëvjeçar pa mundësi vazhdimi. Kryetari dhe zëvendëskryetari i Gjykatës Kushtetuese zgjedhen prej gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, përmes votave të fshehta të gjyqtarëve të Gjykatës, me mandat trevjeçar. Zgjedhja në këto pozita nuk e zgjatë mandatin e rregullt të gjyqtarit (neni 114.1-2, 5 i Kushtetutës). Neni 6 i LGJK-së parasheh themelimin e një komisioni special për shqyrtimin e kandidatëve për emërim në Gjykatën Kushtetuese. Ky Komision i dorëzon Kuvendin një listë të shkurtë të kandidatëve të kualifikuar për gjyqtarë në Gjykatën Kushtetuese. Komisioni përbëhet prej: kryetarit të Kuvendit apo ndonjë deputeti të Kuvendit që vepron si përfaqësues i caktuar i tij, i cili është edhe kryesues; kryesuesve të grupeve parlamentare të Kuvendit; Kryesuesit të KGJK-së; Avokatit të Popullit; një përfaqësuesi të Komisionit konsultativ për komunitete dhe një përfaqësuesi të Gjykatës Kushtetuese. Komisioni e publikon një ftesë/thirrje me shkrim në mediat elektronike, përfshirë ato që lexohen prej komuniteteve, Kuvendit, institucionet gjyqësore, fakultetet juridike, avokatëve, shoqatave të gjyqtarëve dhe prokurorëve, partive politike dhe personave të tjerë juristë dhe individëve për të propozuar kandidatë për zgjedhjen e një apo më shumë gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Edhe individët mund ta propozojnë veten e tyre si kandidatë. Komisioni i shqyrton

⁸⁰ "Independence of the Judiciary in Kosovo: Institutional and Functional Dimensions", (Pavarësia e gjyqësorit në Kosovë: Dimensionet institucionale dhe funksionale) Raport i OSBE-së 2012, f.14. Shih gjithashtu raportin për aktivitetin e KPGjP-së, 29 tetor 2010.

Rreth 40% të gjyqtarëve dhe prokurorëve të përhershëm janë riemëruar gjatë një procesi të posaçëm, ndërsa të tjerët kanë qenë gjyqtarë dhe prokurorë të ri.

⁸¹ Në mars të vitit 2011, KGJK-ja i shpalli 120 pozita të lira për gjyqtarë.

⁸² Neni 103, § 4 i Kushtetutës, Neni 21, § 5 LGJ dhe Neni 22.1 i Ligjit për KGJK.

kandidatët e propozuar që i përmbushin kriteret e përcaktuara për zgjedhjen e gjyqtarëve të GjK-së dhe i refuzon ata kandidatë të cilët nuk i përmbushin ato kriteret. Komisioni zbaton kriteret të ngjashme për përzgjedhjen dhe nominimin e anëtarëve të tjerë të gjyqësorit në Kosovë. Komisioni mbanë intervista me kandidatët e propozuar dhe i dorëzon Kuvendit një listë të shkurtë me emrat e kandidatëve të kualifikuar që mund të përfshijë deri në pesë kandidatë për një pozitë të zbrazët, përfshirë edhe arsyet për radhitjet prioritare. Procedura për caktimin e listës së shkurtë krijohet nga Komisioni.

128. Gjyqtarët nga EULEX-i emërohen përmes një procedure të BE-së (delegim nga shteti apo përmes kontratës) dhe kanë mandat njëvjeçar me mundësi vazhdimi. Vendimi përfundimtar për emërim i është besuar Shefit të Misionit.

129. Ndonëse i sofistikuar, sistemi i emërimit i cili parasheh periudhën fillestare trevjeçare ngre disa shqetësime. Së pari, Presidenti i Kosovës ndërhyrë dy herë gjatë kësaj periudhe të shkurtë kohore (emërimi i parë dhe konfirmimi brenda tri viteve), që paraqet disproporcion në ngritje e sipër mes roleve të pushtetit ekzekutiv (politik) dhe atij gjyqësor. Së dyti, "testimi" fillestar trevjeçar i kandidatëve mund të shpije në qëndrim të pabarabartë në vendimmarrje mes gjyqtarëve "në periudhë provuese" dhe gjyqtarëve të konfirmuar. Sipas mendimit të Ekipit të Vlerësimit, procesi provues mund të krijojë tek gjyqtarët dhe prokurorët e ardhshëm të rinj mungesë sigurie dhe rreziqe të arbitrarishtetit, duke e penguar kështu konsolidimin e pavarësisë gjyqësore në Kosovë. Në anën tjetër, kjo nuk është në përputhje me standardet përkatëse evropiane dhe të brendshme. Andaj, rekomandohet që **të merret parasysh shqyrtimi i sistemit provues të emërimit të gjyqtarëve dhe të prokurorëve, i cili parasheh afatin fillestar trevjeçar para konfirmimit përfundimtar të mandatit**. Për sa u përket kushteve të verifikimit, Ekipi i Vlerësimit e rithekson rekomandimin e dhënë në paragrafin 209 më poshtë.

Vlerësimi dhe planifikimi i zhvillimit profesional

130. KGjK-ja është autoriteti përgjegjës për vlerësimin dhe avancimin e gjyqtarëve. KGjK-ja themelon kriteret për vlerësimin dhe avancimin e gjyqtarëve dhe të gjyqtarëve porotë që ndër të tjera përfshijnë: njohurinë profesionale, përvojën e punës dhe performancën, përfshirë njohjen dhe respektimin e të drejtave të njeriut; kapacitetin për arsyetime juridike; aftësinë profesionale bazuar në rezultatet e karrierës së mëparshme, përfshirë pjesëmarrjen në forma të organizuara të trajnimit ku është vlerësuar performanca; aftësinë dhe kapacitetin për analizimin e problemeve juridike; aftësinë për t'i kryer obligimet zyrtare në mënyrë të paanshme, të vetëdijshme, të zellshme, të vendosur dhe të përgjegjshme; aftësinë komunikuese; sjelljet jashtë vendit të punës dhe integritetin personal⁸³.

131. Gjithashtu, nëse performanca e ndonjë gjyqtari apo gjyqtari porot i cili është anëtar i KGjK-së është në vlerësim e sipër, gjyqtari apo gjyqtari porot nuk mund të merr pjesë në shqyrtimet apo në votimet e KGjK-së. Çdo gjyqtar apo gjyqtar porot i cili vlerësohet i merr rezultatet e vlerësimit dhe mund të paraqesë ankesë me shkrim ndaj konkluzioneve apo të gjeturave.

Transferimi i gjyqtarëve

132. Në parim, gjyqtarët nuk mund të transferohen kundër dëshirës së tyre, përveç nëse ligji e parashih ndryshe për funksionimin efikas të gjyqësorit apo për shkak të masave disiplinore ose për trajtimin e rrethanave të jashtëzakonshme⁸⁴. Në parim, KGjK-ja është përgjegjëse për transferimin dhe ricaktimin e gjyqtarëve prej një gjykate në tjetrën, gjë që mund të zgjatë për një periudhë prej jo më shumë se gjashtë (6) muaj përnjëherë, sipas kërkesës të bërë nga kryetari i gjykatës. KGjK-ja mund ta merr parasysh përvojën e përgjithshme, integritetin, kapacitetin dhe mundësitë menaxheriale të këtyre gjyqtarëve për një transferim dhe ricaktim të duhur nëpër gjykata.

133. Për më tepër, ekzistojnë pak raste të jashtëzakonshme lidhur me rregullën e cekur më lart. Në rrethana të jashtëzakonshme, Kryesuesi i KGjK-së mundet që në mënyrë të përkohshme ta transferojë ndonjë gjyqtar në ndonjë gjykatë ose degë tjetër të gjykatës për jo më shumë se tridhjetë (30) ditë, përveç nëse KGjK-ja e miraton një periudhë më të gjatë⁸⁵. Pas miratimit të gjyqtarëve kryetarë përkatës, KGjK-ja mund ta transferojë ndonjë gjyqtarë në ndonjë gjykatë tjetër për një periudhë të caktuar kohore që nuk është më të gjatë se gjashtë (6) muaj përnjëherësh. Ky lloj transferi mund të bëhet në rastet kur gjykata nuk ka mjaft gjyqtarë për

⁸³ Neni 19 i Ligjit për KGJK.

⁸⁴ Neni 104 i Kushtetutës, neni 20 §4 i Ligjit për KGJK dhe neni 38 LGJ.

⁸⁵ Neni 20 § 3 i Ligjit për KGJK.

shqyrtimin e rasteve të caktuara që janë nën kompetencën e saj⁸⁶. Gjyqtarët mund të kërkojnë nga KGJK-ja që të transferohen në mënyrë të përhershme në ndonjë gjykatë tjetër⁸⁷. Gjyqtarët kanë të drejtë në ankesë drejtpërsëdrejti në Gjykatën Supreme kundër vendimeve të Këshillit për zhvendosje të përhershme apo transfer që tejkalon periudhën gjashtë (6) mujore. Këshilli shpallë rregullat dhe rregulloret për standardet dhe procedurat rreth ankesave⁸⁸.

134. Si rezultat i reformimit të strukturës së gjykatave që do të parashihen me LGj-në në vitin 2013, pritet që gjatë zbatimit të tij të ketë një proces të transferimit dhe ricaktimit të gjyqtarëve nëpër gjykatat që themelohen me LGj-në. Megjithatë, KGJK-ja duhet t'i merr parasysh dhe t'i respektojë emërimet, në veçanti emërimet e kryetarëve të gjykatave, që bëhen gjatë procesit të emërimit siç parashihen nën paragrafin 1 të nenit 150 të Kushtetutës; dhe integritetin, përvojën, kapacitetin dhe aftësitë menaxheriale që janë vlerësuar gjatë procesit të emërimit, siç parashihet nën paragrafin 1 të nenit 150 të Kushtetutës, si dhe parimin që gjyqtarët nuk mund të transferohen kundër vullnetit të tyre.

Ndërprerja e shërbimit apo shkarkimi nga detyra

135. Sipas nenit 104 §§4-5 të Kushtetutës, gjyqtarët mund të largohen nga detyra nga Presidenti pas rekomandimit të KGJK-së për kryerjen e veprave të rënda penale apo për mospërfillje të rëndë të detyrave. Gjyqtari ka të drejtë që vendimin për shkarkim ta ankimojë drejtpërdrejt në Gjykatën Supreme të Kosovës⁸⁹. Shkarkimi i gjyqtarëve është i rregulluar më tej me Ligjin për KGJK-në. KGJK-ja, në bazë të procedurave disiplinore, përcakton nëse sjellja jo e duhur e ndonjë gjyqtari apo gjyqtari porot e arsyeton shkarkimin. Çdo rekomandim nga KGJK-ja për shkarkimin e ndonjë gjyqtari apo gjyqtari porot duhet t'i përfshijë arsyet me shkrim për atë rekomandim dhe konkluzionet themelore të komisionit disiplinor. Rekomandimi i KGJK-së për shkarkim duhet që brenda pesëmbëdhjetë (15) ditëve t'i dorëzohet Presidentit dhe gjyqtarit apo gjyqtarit porot të përfshirë. Presidenti, në përputhje me Kushtetutën dhe këtë ligj, vendosë rreth rekomandimit të KGJK-së për shkarkim. Gjyqtarët dhe gjyqtarët porotë njoftohen zyrtarisht nga KGJK-ja lidhur me vendimin e Presidentit për miratimin apo refuzimin e shkarkimit nga detyra para futjes në fuqi të atij vendimi⁹⁰. Largimi i kryetarit dhe i gjyqtarëve mbikëqyrës të Gjykatës së Apelit dhe të Gjykatave Themelore mund të vendoset nga KGJK-ja si rezultat i kryerjes së ndonjë veprë penale, me përjashtim të kundërvajtjeve, apo pasi që KGJK-ja vërteton keqmenaxhim, korrupsionin apo mospërmbushjen e detyrave zyrtare. KGJK-ja e merr parasysh mendimin e gjyqtarëve të gjykatës apo degës përkatëse. Megjithatë largimi nuk përbënë shkarkim prej funksionit gjyqësor⁹¹. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese mund të shkarkohen nga Presidenti me propozimin e dy të tretave të gjyqtarëve të gjykatës për kryerjen e krimeve të rënda ose për mospërfillje të rëndë të detyrave⁹². Gjyqtarët kanë të drejtë ta apelojnë vendimin për shkarkim. Megjithatë, as Kushtetuta e as LGJK-ja nuk e parashohin të drejtën e apelit të gjyqtarëve të GjK-së.

Pagat dhe beneficionet

136. Pagesa e gjyqtarëve dhe e prokurorëve ka qenë shqetësim për një periudhë të gjatë. Paga vjetore e një gjyqtari të Gjykatës së Qarkut deri në fund të vitit 2010 ishte rreth 6,600 euro. Me Ligjin e ri mbi gjykatat, pagat e gjyqtarëve janë lidhur me pagat e degëve të tjera. Dispozitat mbi pagat e gjyqtarëve të gjykatave të rregullta janë rregulluar me Ligjin mbi gjykatat⁹³ dhe ato kanë hyrë në fuqi më 1 janar të vitit 2011. Paga bruto vjetore e një gjyqtari në gjykatë themelore është përafërsisht prej 9,612 euro (Divizioni për kundërvajtje) deri në 12,360 euro (Departamenti kundër veprave të rënda, jo më pak se shtatëdhjetë (70%) e pagës së kryetarit të Gjykatës Themelore), ndërsa paga e një gjyqtari në Gjykatën e Apelit është përafërsisht 13,728 euro (90% e pagës së Kryetarit të Gjykatës së Apelit). Paga e kryetarit të Gjykatës Supreme tani është e njëjtë me atë të Kryeministrit (17,316 euro). Gjyqtarët e tjerë të Gjykatës Supreme, përfshirë të Dhomës së Posaçme, marrin 90% të asaj shume (përafërsisht 15,252 euro), ose paga ekuivalente e një

⁸⁶ Neni 20 § 1, 2 i Ligjit për KGJK.

⁸⁷ Neni 20 § 5 i Ligjit për KGJK.

⁸⁸ Neni 20 § 6 i Ligjit për KGJK.

⁸⁹ Kjo përfshin shkeljen e qëllimshme të ligjit nga ana e gjyqtarëve; megjithatë kundërvajtjet përjashtohen në çdo rast. Imuniteti përfshin ndër të tjera shkarkimin për veprimet e ndërmarrja, vendimet e nxjerra apo opinionet e shprehura që janë në kuadër të fushëveprimit të përgjegjësive të gjyqtarëve (shih nenin 107 të Kushtetutës). Mospërfillja e rëndë e detyrave duhet të rezultojë në vendim disiplinor të vlefshëm.

⁹⁰ Neni 38 i Ligjit për KGJK. Përjashtimisht, shkarkimi i Kryetarit të Gjykatës Supreme të Kosovës mund të vendoset nga Presidenti i Kosovës pas propozimit nga KGJK-ja (shih nenin 103 § 4 të Kushtetutës).

⁹¹ Neni 23 § 1 i Ligjit për KGJK.

⁹² Neni 118 i Kushtetutës.

⁹³ Neni 29 LGj.

ministri. Paga bruto e kryetarit të Dhomës së Posaçme të Gjykatës Supreme është 16,020 euro. Kryetari i Gjykatës së Apelit merr një pagë bruto që është ekuivalente me nivelin e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme ndërsa paga e kryetarëve të Gjykatave Themelore korrespondon me nivelin ekuivalent të gjyqtarëve të Gjykatës së Apelit. Gjyqtari mbikëqyrës i ndonjë dege të Gjykatës Themelore do të marrë pagë të barabartë me nëntëdhjetë e pesë për qind (95%) të pagës së kryetarit të Gjykatës Themelore (13,044 euro). KGJK-së i është besuar caktimi i një forme për kompensim shtesë për përgjegjësitë unike të gjyqtarëve që shërbejnë në departamentet e krimeve të rënda, çështjeve ekonomike apo të konflikteve administrative; por në asnjë rast shuma e pagës bazë dhe kompensimi shtesë nuk duhet të tejkalojë nëntëdhjetë për qind (90%) të pagës së kryetarit të Gjykatës Themelore⁹⁴. Pagat përkatëse të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese janë 1.3 herë më të larta se pagat e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme⁹⁵.

137. Me ligj është e përcaktuar se paga e gjyqtarit nuk do të zvogëlohet gjatë mandatit, me përjashtim të ndonjë sanksioni disiplinor të shqiptuar nën autoritetin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës⁹⁶. Ndonëse rirregullimi i pagesës në gjyqësor është i ri dhe aplikohet që nga fillimi i vitit 2011, është përgatitur projektligj për pagat e zyrtarëve të lartë publikë i cili është miratuar nga Qeveria në korrik të vitit 2012, dhe do t'i nënshtrohet procedurave parlamentare. Qëllimi i kësaj iniciative, që edhe është kritikuar, është ngritja e një kornize të harmonizuar e cila do të vlente për të gjitha institucionet publike që i shfrytëzojnë burimet buxhetore. Pagesa themelore do të llogaritet sipas një norme bazë që do të përcaktohet me akte nënligjore të shumëzuar me një faktor që korrespondon me secilën kategori të zyrtarëve të lartë publikë⁹⁷.

138. Gjyqtarëve nuk u janë caktuar benefite të tjera.

Menaxhimi i lëndëve dhe procedura gjyqësore

Caktimi i lëndëve

139. Si pjesë e Programit të gjykatave model të mbështetur nga Programi USAID-it për mbështetjen e drejtësisë në Kosovë, në prill të vitit 2010 KGJK-ja e ka miratuar një manual administrativ për menaxhimin e gjykatave⁹⁸ dhe procedurat standarde të operimit (më tej në tekst "Manuali për menaxhimin e gjykatave"). Ky manual i cili shërben si referencë për praktikuesit dhe nuk e zëvendëson asnjë ligj, rregullore ose akt tjetër nënligjor, ndër të tjera, përmban sugjerime për zhvillimin e procedurave lidhur me caktimin e lëndëve që iu bëhet gjyqtarëve nga kolegji i gjyqtarëve si pjesë e një plani vjetor të punës, si dhe për kryerjen e detyrave të caktimit nga nëpunësit e gjykatave për regjistrim, pas verifikimit nga nëpunësi kryesor⁹⁹. Pasi të regjistrohet një rast i ri në gjykatë, ai duhet t'i caktohet gjyqtarit kompetent ose kryesuesit të trupit gjykues. Caktimi kryhet nga nëpunësi i regjistrimit, nën mbikëqyrjen e nëpunësit kryesor, duke zbatuar politikën për caktimin e lëndëve që është miratuar nga kolegji i gjyqtarëve në planin vjetor të punës.

140. Në praktikë, caktimi i lëndëve nuk bëhet sipas procedurave të njëtrajtshme apo transparente në gjykatat e rregullta. Në shumë gjykata, caktimet mbikëqyren nga Kryetari i Gjykatës, i cili ushtron liri veprimi të konsiderueshme (diskrecion). Kodi i etikës gjyqësore thekson se caktimi i lëndëve nuk duhet të ndikohet nga dëshirat e ndonjë pale ose të ndonjë personi tjetër të interesuar, dhe se sistemi i caktimit të lëndëve duhet të "bazohet në tërheqjen e shortit dhe shpërndarjes automatike sipas radhës alfabetike ose sipas sistemeve të ngjashme"¹⁰⁰. KGJK-ja ka miratuar një rregullore të veçantë¹⁰¹ që përcakton normat e punës së gjyqtarëve të të gjitha

⁹⁴ Neni 29 § 1, 1.7 LGj.

⁹⁵ Neni 15 LGjK.

⁹⁶ Neni 29 §2 LGj.

⁹⁷ Një tabelë me shumëzues/faktorë (koeficientë) paraqitet si shtojcë e këtij projektligji. Aty paraqitet radhitja zbritëse e koeficientëve që cilët fillojnë me 15 (për kryetarin) dhe zbrasin sipas kategorive të zyrtarëve. Për shembull, kryetari i Gjykatës Kushtetuese ka të njëjtin nivel me kryetarin e Kuvendit dhe kryeministrin; gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, kryetari i Gjykatës Supreme, Prokurori i Shtetit, kryeprokurori special dhe drejtori i AKK-së janë në nivel të barabartë së bashku me disa kategori të tjera. Një kritikë e caktuar nga akterët në pushtetin gjyqësor është më shumë e lidhur me nivelet e tjera më të ulëta të gjyqtarëve apo prokurorëve dhe gradat e tyre përkatëse.

⁹⁸ Ky Manual është zëvendësuar nga Rregullorja e KGJK-së për organizimin e brendshëm të gjykatave që është në fuqi që prej datës 4 janar 2013.

⁹⁹ Shih kapitullin III, pjesa 3, faqe 73.

¹⁰⁰ KEMPGJ, III.B.5.

¹⁰¹ Rregullorja për përcaktimin e normave të punës së gjyqtarëve në

http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Rregullore-per-Norma_Shqip-janar-2012_303985.pdf

niveleve të gjykatave të rregullta dhe atyre për kundërvajtje dhe të Gjykatës Ekonomike në Kosovë. Kur rasti dërgohet në gjykatë, varësisht prej natyrës së tij administrative, civile, ekonomike, ose penale, i njëjti regjistrohet me numër dhe të dhëna përkatëse. Megjithatë, shpërndarja nuk bëhet në mënyrë të rastësishme, bazuar në numrin e gjyqtarëve. Pas përfundimit të lëndës nga gjyqtari, lënda përsëri i kthehet nëpunësit të regjistrimit dhe pastaj hiqet prej regjistrimit si i përfunduar dhe i dërgohet palëve. Pas kthimit të përgjigjes për dërgimin e vendimit nga ana e palëve, lënda arkivohet. Lëndët regjistrohet nga zyra qendrore e regjistrimit. Çdo gjykatë ka zyrë të regjistrimit, e cila është autoriteti përgjegjës për t'i pranuar të gjitha komunikimet me gjykatën. Zyra qendrore mban regjistrimin e lëndëve duke e regjistruar çdo lëndë sipas kategorisë civile, penale, administrative dhe kategorive të tjera të lëndëve. Zyra qendrore u dërgon komunikata (letra dhe ftesa) të gjitha palëve të përfshira. Në fund të procesit të gjitha lëndët arkivohen nga kjo zyrë.

141. Ekipi i Vlerësimit është informuar nga bashkëbisedues të ndryshëm se caktimi i rastësishëm i lëndëve në sistemin e gjykatave të rregullta nuk zbatohet shpesh dhe në mënyrë të vazhdueshme, ndër të tjera, për shkak të përdorimit të konsideratave subjektive, si dhe rolit të rëndësishëm të lirisë së veprimit (diskrecionit) të kryetarëve të gjykatave. Në pikëpamje të Ekipit të Vlerësimit, caktimi i rastësishëm i lëndëve në bazë të kriterëve profesionale dhe objektive është një nga garancitë institucionale për të shmangur ndërhyrjet në gjykata dhe për të ndikuar në mënyrë jo të duhur mbi rezultatet e gjykatave. Për më tepër, zbatimi i duhur i ndarjes objektive të lëndëve është inkorporuar si një nga masat kyçe kundër korrupsionit në dokumentet strategjike të sapomiratuara (planin e veprimit). Mungesa e funksionimit të duhur të këtij sistemi mund të sjellë rrezikun e keqpërdorimeve në rastet që janë politikisht të ndjeshme. Si rrjedhojë, rekomandohet **të sigurohet funksionimi i duhur i caktimit të rastësishëm të lëndëve, siç është parashikuar në Rregulloren për organizimin e brendshëm të gjykatave.**

Parimet e dëgjimit publik dhe shqyrtimi i rasteve pa vonesa të paarsyeshme

142. Mungesa e transparencës së aktiviteteve të gjyqësorit është një nga faktorët që ndikojnë në perceptimin negativ të qytetarëve dhe në mungesën e besimit në sistemin gjyqësor. Përveç memorandumeve të ndryshme të mirëkuptimit të nënshkruar nga KGJK-ja me qëllim të monitorimit të seancave dëgjimore të gjykatave, mungojnë masat e tjera të fokusuara në kushtet për qasjen në gjykata dhe për transparencë. Sipas një raporti të OSBE-së, gjyqtarët, e sidomos ata që merren me dëgjimin e rasteve civile, i mbajnë seancat dëgjimore në zyrat e tyre. Në shumë raste, zyrat individuale përdoren për arsye të nevojës, meqë gjykatoret nuk janë në dispozicion. Megjithatë, edhe kur gjykatoret janë në dispozicion, disa gjyqtarë i mbajnë procedurat nëpër zyrat e veta. Ndonëse kjo mund të jetë e përshtatshme, mbajtja e procedurave gjyqësore në një vend të tillë bën që ato të hasin në ndërprerje, ta kufizojnë qasjen e publikut në diçka që do të duhej të ishte procedurë publike, dhe të krijojnë një ndjenjë të informalitetit¹⁰².

143. Nga pikëpamja e nenit 31 të Kushtetutës, çdokush gëzon të drejtën për shqyrtim publik të drejtë dhe të paanshëm të rastit të tij brenda një periudhe kohore të arsyeshme nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e themeluar me ligj. Përveç numrit të rëndësishëm të rasteve ende të pazgjidhura në sistemin gjyqësor (shih me lart), statistikave tregojnë se nga numri i përgjithshëm i ankesave të pranura nga Zyra e Prokurorit Disiplinor, mospërfillja e detyrave gjyqësore në formë të vonesave paraqet një mesatare prej rreth 40% të numrit të përgjithshëm të ankesave të pranura.

144. Siç është theksuar më lart, Ekipi i Vlerësimit konsideron se përpjekjet e tanishme që kanë për qëllim rritjen e transparencës së aktiviteteve në sistemin gjyqësor mbesin të pamjaftueshme. Edhe pse të qasshëm, raportet e KGJK-së (raporte tremujore, vjetore, statistikore apo të tjera) përfshijnë të dhënat statistikore të aktiviteteve të gjykatave, mirëpo dobia e tyre nga aspekti i informimit të qytetarëve dhe i transparencës është jo e duhur, madje edhe minimale. Trendi i përgjithshëm i raporteve të tilla është që t'iu referohen të dhënave të përgjithshme dhe hapave proceduralë të rasteve, por nuk ka informata për aspektet materiale, tipologjinë e rasteve dhe të veprave penale, të mënyrës së zgjidhjes së rasteve (hedhjeve poshtë, dënimeve, etj.)¹⁰³. Përveç kësaj, edhe vendimet e KGJK-së, por edhe raportet e strukturave të tjera të KGJK-së (p.sh.: Zyrës së Prokurorit Disiplinor, Njësisë për shqyrtimin e performancës së gjykatës dhe ZVVGj) duken të

¹⁰² Pavarësia e gjyqësorit në Kosovë: Dimensionet institucionale dhe funksionale, Raporti i OSBE-së 2012, faqe 20.

¹⁰³ Këto lloje të të dhënave dhe informatave publikohen çdo vit nga Agjencia Kosovare e Statistikave në bazë të të dhënave të ofruara nga KGJK-ja. Megjithatë, vetëm statistikave të gjykatave publikohen (kjo nuk ndodh me të dhënat e prokurorisë apo të policisë). Për më shumë informata shihni: <http://esk.rks-gov.net/ENG/justice/publications>

mos jenë të qasshme ose të publikuara në mënyrë periodike¹⁰⁴. Për më tepër, përveç Gjykatës Kushtetuese dhe asaj Supreme, vendimet e gjykatave të rregullta të niveleve të tjera në përgjithësi ende nuk janë të qasshme për qytetarët, përveç për palët e interesuara, sepse nuk publikohen e as që vendosen në internet. Është me rëndësi të përmendet se të dhënat e tanishme statistikore lidhur me aktivitetet e gjyqësorit mbesin të fragmentuara. Derisa aktivitetet e gjykatave në Kosovë paraqiten në faqen e internetit të KGJK-së dhe në disa faqe të internetit të gjykatave të caktuara, aktivitetet dhe vendimet që janë nën juridiksionin e gjyqtarëve të EULEX-it gjenden në faqen e internetit të EULEX-it, dhe nuk ekziston lidhje mes tyre. Përgjigjet e dhëna nga autoritetet vendore, diskutimet gjatë vizitave në terren, si dhe informatat e grumbulluara pas vizitës, e kanë fuqizuar këtë mendim të Ekipit të Vlerësimit se përveç mangësive të tyre, ekziston edhe nivel kritik i mospërputhshmërisë së të dhënave statistikore, të cilat i përpunojnë dhe i shfrytëzojnë autoritetet e ndryshme (AKK, policia, shërbimet e prokurorisë dhe gjykatat). Sipas këndvështrimit të Ekipit të Vlerësimit, përkundër faktit se ato statistika në masë të madhe nuk përputhen, gjendja e tanishme pasqyron mangësi të konsiderueshme në menaxhimin koherent dhe në ndërveprimin mes institucioneve përgjegjëse, dhe nuk siguron nivel të duhur të menaxhimit të zinxhirit operacional, duke filluar nga raportimi i veprave penale, hetimi, ndjekja penale, deri te marrja e vendimit për rastet e caktuara të korrupsionit. Më tej, pas shembullit pozitiv të kohëve të fundit të Gjykatës Supreme, krijimi i mekanizmave për menaxhimin e rasteve në nivele të tjera të sistemit gjyqësor, duke i dhënë prioritet mekanizmave të përmirësuar të transparencës dhe ndihmesës për qytetarë, do të ishte një hap i nevojshëm për përmirësimin e perceptimit të përgjithshëm dhe për rritjen e besimit të qytetarëve në sistemin gjyqësor dhe në aktivitetet e tij. Publikimi i procedurave gjyqësore dhe disponueshmëria për publikun e gjerë e agjendës, orarit dhe riprogramimit eventual të orarit, duhen po ashtu të sigurohen nga të gjitha gjykatat, duke marrë parasysh, megjithatë, nevojën për mbrojtjen e ndershmërisë dhe integritetit të rastit, jetën private apo sigurinë e viktimës apo të dëshmitarit, ose identitetin e personave veçanërisht të rrezikuar. Duke marr parasysh këtë, rekomandohet si në vijim: **(i) të themelohet një sistem transparent dhe i unifikuar për ruajtjen dhe qasjen e informatave rreth dosjes së lëndës, ku do të përfshiheshin të gjitha fazat e hetimeve, të ndjekjes penale dhe të gjykimit; (ii) të përmirësohet menaxhimi i lëndëve, raportimi dhe qasshmëria e statistikave në sistemin gjyqësor, në veçanti lidhur me korrupsionin dhe veprat e ndërlidhura, duke siguruar përputhshmëri më të mirë me shërbimet e prokurorisë; dhe (iii) të përmirësohet transparenca e sistemit të drejtësisë penale kundrejt qytetarëve dhe mediave, veçanërisht në kontekstin e parandalimit dhe të luftimit të korrupsionit**

Parimet etike dhe rregullat e mirësjelljes

145. Parimet etike dhe vlerat bazë të sistemit gjyqësor janë të rregulluara me LGj dhe me rregullat përkatëse etike. Dispozitat e LGj parashohin sjelljet vijuese për gjyqtarë: ata duhet të jenë të pavarur, të paanshëm, të pandikuar në asnjë mënyrë objektive, të paanshme dhe të pavarur; duhet të demonstrojnë disponueshmëri dhe respekt për palët dhe dëshmitarët, si dhe syçeltësi në ruajtjen nivelit më të lartë të aftësive; ata duhet ta mbrojnë konfidencialitetin e të gjitha informatave jopublike; nuk duhet t'u japin komente mediave dhe nuk duhet të angazhohen në asnjë lloj komunikimi ex parte me askënd lidhur me rastet¹⁰⁵. KGJK është përgjegjës për shpalljen e Kodit të etikës profesionale për gjyqtarë, gjyqtarë porotë dhe për administratën gjyqësore¹⁰⁶. Kodi i Etikës dhe i Mirësjelljes Profesionale të Gjyqtarëve (më tutje në tekst "KEMPGj") vlen për të gjithë gjyqtarët profesionalë në Kosovë. Ky Kod në përgjithësi është në përputhje me parimet bazë të njohura ndërkombëtarisht, përmes të cilave nga gjyqtarët kërkohet t'i zbatojnë aktivitetet e tyre gjyqësore dhe jashtëgjyqësore në mënyrën që e avancojnë besimin e qytetarëve në dinjitetin, integritetin and pavarësinë e gjyqësorit¹⁰⁷. KEMPGj është i ndarë në 3 kapituj (që kanë të bëjnë me parimet e përgjithshme, rregullat specifike të etikës dhe rregullat specifike të sjelljes profesionale) dhe në 31 nene, si dhe mbulon, në mes të tjerash, parimet apo aspektet vijuese: pavarësinë, paanshinë në përgjithësi, paansia dhe sjelljen e gjyqtarëve në ushtrimin e funksioneve gjyqësore, paansinë dhe sjelljen jashtëgjyqësore dhe aktivitetet e tjera profesionale të gjyqtarëve. KEMPGj

¹⁰⁴ Në faqen e internetit të KGJK-së, nuk ka publikime të vendimeve të vitit 2010, vetëm një vendim i vitit 2011 dhe 2 të vitit 2012 (qasja e fundit më 11 shkurt 2012).

¹⁰⁵ Nenet 3 §2, 34 dhe 35§1 LGj.

¹⁰⁶ Neni 4, §1, 1.17 i Ligjit për KGJK. Kohëve të fundit nuk ka rregulla etike të miratuara dhe të shpallura për zbatimin e kësaj dispozite ligjore. Megjithatë, Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për gjyqtarët dhe Kodi i etikës dhe i mirësjelljes për gjyqtarët porotë që ende janë në fuqi, janë miratuar nga KGJK më 25 prill 2006 në bazë të Urdhëresës administrative të UNMIK-ut nr. 2006/8 mbi zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2005/52 për themelimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës. Të dy kodet kanë rregulla të ngjashme, me disa përjashtime të vogla.

¹⁰⁷ KEMPGj, I.1.

parasheh që gjyqtari: t'i respekton standardet më të larta të sjelljes profesionale dhe personale, respekton dhe vepron në përputhje me ligjin; realizon detyrat me paanësi dhe me syçeltësi; t'i shmanget çfarëdo sjelljeje apo situatë që mund të vë në pyetje integritetin, paanësinë ose pavarësinë e gjyqtarit; t'i realizojë detyrat e veta në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtarisht të të drejtave të njeriut¹⁰⁸. Gjyqtarët po ashtu duhet ta zbatojnë ligjin pa diskriminim. Nga gjyqtarët kërkohet të veprojnë me paanësi dhe pavarësi në të gjitha rastet, të mos jenë të ndikuar nga jashtë, dhe t'i kryejnë detyrat e tyre gjyqësore bazuar në fakte dhe ligjet në fuqi, pa kufizime, ndikime jo të duhura, shtytje, presion, kërcënime të ndërhyrjes, të drejtpërdrejta apo të tërthortë, prej çfarëdo qarku.

146. Dispozitat e KEMPGj-së vlejnë jo vetëm për aktivitetet profesionale të gjyqtarëve, por edhe për jetën private të tyre, në rastet kur veprimet e gjyqtarëve mund të ndikojnë negativisht në imazhin e gjyqtarit në publik, duke ndikuar kështu në tërë gjyqësorin. Gjyqtarët duhet t'i ruajnë dhe përmirësojnë standardet më të larta të profesionalizimit dhe të ekspertizës ligjore, dhe për këtë qëllim duhet të angazhohen në arsimimin dhe trajnimet e vazhdueshme juridike, siç përcaktohet nga KGjK, dhe në rastet kur nuk janë në mospërputhje me detyrat e tjera gjyqësore¹⁰⁹.

147. Gjatë realizimit të detyrave gjyqësore, gjyqtarët nuk duhet të përdorin fjalë apo të bëjnë sjellje që manifeston anim apo paragjykim dhe nuk duhet t'ua lejojnë punonjësve, zyrtarëve të gjyqit dhe të tjerëve që u nënshtrohen udhëzimeve dhe kontrollit të gjyqtarëve ta bëjnë një gjë të tillë. Gjyqtari duhet të tregojë disponueshmëri dhe respekt për individët, duhet të jetë i durueshëm, i dinjitetshëm dhe i me sjellje të mira ndaj palëve ndërgjyqësore, palëve të paditura, dëshmitarëve, avokatëve, prokurorëve dhe gjyqtarëve dhe gjyqtarëve porotë të tjerë, si dhe ndaj çdo pale tjetër, me të cilën gjyqtari ka raporte në cilësinë e vet zyrtare, si dhe duhet të kërkojë reciprocitet nga avokatët, punonjësit dhe zyrtarët e gjykatës, dhe të tjerët, me të cilët mund të bie në kontakt gjatë procedurave gjyqësore, ose të cilët i nënshtrohen drejtimeve apo kontrollit të tij¹¹⁰. Sa i përket Gjykatës Kushtetuese, ajo është në fazën e përfundimit të Kodit të mirësjelljes për gjyqtarët e saj.

148. Ekipi i Vlerësimit e pranon rëndësinë e rregullave të etikës dhe të sjelljes profesionale, objektivi i të cilave është krijimi i standardeve të integritetit dhe të sjelljes që duhet të respektohen nga gjyqtarët, t'u ndihmojë gjyqtarëve në arritjen e këtyre standardeve dhe t'i informojë qytetarët për sjelljet që ata kanë të drejtë të presin prej gjyqtarit. Palët që Ekipi i Vlerësimit i ka takuar kanë dhënë informatën se në tetor të vitit 2012, KGjK ka miratuar Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale për anëtarët e KGjK-së, i cili është i bazuar në Ligjin e KGjK-së. Megjithatë, si KEMPGj-ja dhe KEMPGjL-ja (për gjyqtarët porotë) janë të bazuara në kornizën juridike, e cila ka paraprirë të tanishmen që është në fuqi. Përveç kësaj, roli i tyre parandalues duket të jetë më shumë marginal brenda kontekstit ekzistues. Për të pasur një kornizë rregullative gjithëpërfshirëse dhe të përditësuar për çështjet etike, dhe për ta ngritur ndërgjegjësimin e gjyqtarëve, rrjedhimisht rekomandohet që **të përditësohen rregullat e etikës dhe të sjelljes profesionale për gjyqtarët, përmes përfshirjes së udhëzimeve të duhura, në veçanti lidhur me konfliktin e interesit dhe fushat e ndërlidhura (më konkretisht, për pranimin e dhuratave dhe përparësitë e tjera, mospërputhshmëritë dhe aktivitetet shtesë)**. Gjithashtu edhe Gjykatës Kushtetuese i bëhet ftesë që t'i miratojë rregullat etike për gjyqtarët e saj.

Konflikti i interesit¹¹¹

149. Konflikti i interesit përkufizohet si "gjendje e mospërputhshmërisë mes detyrës zyrtare dhe interesit privat të zyrtarit të lartë, kur ai ka interes privat, personal apo pronësor, qoftë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, që mund të ndikojë apo duket se ndikon në legjitimitetin, transparencën, objektivitetin dhe paanësinë e tij gjatë ushtrimit të funksioneve publike." Interesi privat përfshinë interesin personal material si dhe jomaterial të çdo zyrtari të lartë, ashtu siç parashihet me ligj, dhe që ndikon në vendimmarrjen e tij¹¹². Në rast të çfarëdo konflikti aktual apo të mundshëm të interesit, zyrtari i lartë duhet: (i) personalisht ta parandalojë apo ta zgjidhë atë;

¹⁰⁸ KEMPGj, I.2.

¹⁰⁹ Po aty, III.3, 6.

¹¹⁰ Po aty, III.7-10.

¹¹¹ Kjo analizë relevante e kornizës së konfliktit të interesit po ashtu vlen për nenet e tjera pasuese të këtij raporti, pasi që LPKI mbulon të gjithë zyrtarët publikë, duke përfshirë gjykatësit, prokurorët, policinë, deputetët e Kuvendit, anëtarët e Qeverisë, etj.

¹¹² Ligji nr. 04/L-051 i datës 31 gusht 2011 për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike (më tutje në tekst "LPKI"), neni 6 dhe neni 3.1.2.

(ii) ta konsultojë sa më shpejtë që të jetë e mundur menaxherin ose organin menaxhues të tij, i cili në rast të dyshimit mund t'ia dërgojë rastin Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit¹¹³.

Ndalimi apo kufizimi i aktiviteteve të caktuara

Mospërputhshmëritë dhe aktivitetet përcjellëse

150. Parimi i mospërputhshmërisë së detyrës gjyqësore me ndonjë funksion tjetër në organet shtetërore, në parti politike dhe në aktivitete të tjera, është i paraparë në nenin 106 të Kushtetutës. Kështu, gjyqtarit Kushtetuta ia ndalon të punojë në ndonjë institucion shtetëror tjetër pos gjyqësorit, dhe i ndalohet përfshirja në aktivitete politike, aktivitete të paligjshme apo në aktivitete që nuk janë në përputhje me parimet e pavarësisë dhe paanësisë së gjyqësorit¹¹⁴. Përveç kësaj, gjyqtarit nuk i lejohej të kryejë çfarëdo detyre apo shërbimi që ndërhyjnë apo që mund të konsiderohet se ndërhyjnë në pavarësinë dhe paanësinë e tij, ose që në ndonjë mënyrë tjetër mund të jetë në mospërputhje me realizimin e detyrave të gjyqtarit apo me dispozitat e Kodit të mirësjelljes për gjyqtarë. Shembuj të këtyre ndalimeve, ashtu siç është paraparë me ligj dhe me rregullat e etikës, në mes të tjerash, përfshijnë ndalimin e angazhimit në ndonjë aktivitet tjetër që nuk përputhet me funksionet gjyqësore, duke përfshirë anëtarësimin në parti politike, lëvizje apo në ndonjë organizatë tjetër politike, si dhe pjesëmarrjen në çfarëdo aktiviteti politik dhe kërkimin apo mbajtjen e ndonjë posti politik; kryerjen e aktiviteteve të tjera juridike ose realizimin privat të ndonjë funksioni gjyqësor apo gjykues (siç është detyra e mbrojtësit, arbitrit apo ndërmjetësuesit); përdorimin e pozitës së tyre për përfitime personale apo për dikë tjetër; pjesëmarrjen në transaksione financiare apo afariste që mund të kenë ndikim negativ në paanësinë ose në kryerjen e detyrave gjyqësore; angazhimin në çfarëdo aktiviteti jogjyqësor gjatë orarit të punës pa miratimin paraprak të KGJK-së dhe marrjen e çfarëdo kompensimi për ndonjë aktivitet të jashtëm të kryer gjatë orarit të punës, pa miratimin e KGJK-së¹¹⁵. Gjyqtarët mund të emërohen si mbrojtës apo përfaqësues personal vetëm në rastet e parapara me ligj¹¹⁶. Gjyqtarëve u ndalohet shfrytëzimi i pozitës ose i informatave, të cilat i marrin përmes pozitave të tyre për përfitime të tyre personale apo për përfitime të dikujt tjetër. Gjyqtarëve nuk u lejohej që personalisht të kërkojnë fonde për ndonjë organizatë ose agjenci, nuk u lejohej që emrat e tyre të përdoren për kërkimin e fondeve ose ta lejojnë përdorimin e prestigjit të detyrës së gjykatësit për atë qëllim¹¹⁷.

151. Në bazë të dispozitave të LPKI-së, në kategorinë e zyrtarëve të lartë hyjnë edhe gjyqtarët dhe prokurorët. Kështu, kur kemi të bëjmë me aktivitete shitesë, gjyqtari në cilësinë e tij të zyrtarit të lartë nuk mund të jetë menaxher apo anëtar i organeve menaxhuese të ndërmarrjeve private. Ai gjithashtu nuk mund të jetë menaxher apo anëtar i organeve menaxhuese të organizatave jofitimprurëse. Zyrtari i lartë nuk ka mundësi të ushtrojë funksione private, si: avokati, noteri, ekspert i licencuar apo edhe konsulent, agjent apo përfaqësues i organizatave të lartpërmendura. Në anën tjetër, zyrtari i lartë nuk mundet që në mënyrë aktive t'i ushtrojë të drejtat e veta të pronësisë të aksioneve apo pjesëve të kapitalit të ndonjë kompanie komerciale, pavarësisht fushës së aktivitetit të saj (obligimi i bartjes së të drejtave tek një person tjetër i besuar – trusti i verbër).

152. LPKI u jep mundësi gjyqtarëve që të jenë anëtarë të organeve drejtuese të kompanive publike apo të kompanive aksionare me pronësi publike ose anëtarë të organeve drejtuese dhe monitoruese të personave juridikë të tjerë jofitimprurës dhe të personave juridikë që merren me aktivitete shkenore, sportive, edukativo-arsimore, kulturore dhe humanitare, por pa pasur të drejtë për t'u paguar me pagë të rregullt, me përjashtim, kur kjo është e zbatueshme, të kompensimit të duhur të shpenzimeve. Përveç kësaj, gjyqtari mund t'i ushtrojë aktivitetet e veta në fushën e shkencës, sportit, arsimit, kulturës dhe aktiviteteve humanitare, përveç nëse parashihet ndryshe në ligje të tjera. Ai gjithashtu mund të përfitojë në bazë të të drejtave të autorit, patentave dhe të drejtave të tjera të ngjashme¹¹⁸.

153. Në fund, Ligji për luftimin e korrupsionit po ashtu shprehimisht i referohet konfliktit të interesit, ku thuhet se: "Në rast të konfliktit mes interesit personal dhe atij të përgjithshëm, nga personi zyrtar kërkohet të veprojë sipas interesit të përgjithshëm. Konflikti mes interesit të personal dhe të përgjithshëm ndodhë kur me rastin e kryerjes së aktivitetit të caktuar zyrtar apo tjetër preket interesi material apo tjetër i personit zyrtar apo i personit që jeton me të në

¹¹³ Neni 8 i LPKI-së.

¹¹⁴ Neni 106 (1-2) i Kushtetutës.

¹¹⁵ Neni 35 LGj; KEMPGj, II.B.2, 5, 7, 8.

¹¹⁶ KEMPGj, II.B.8.

¹¹⁷ KEMPGj, II.B.6.

¹¹⁸ LPKI, nenet 10, 11.1 dhe 15 (2)-(4).

marrëdhënie familjare¹¹⁹. Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit parasheh një përkufizim tjetër për çështjen e njëjtë, i cili e shfuqizon të parin. Këto dispozita janë drejtpërdrejt të zbatueshme gjithashtu edhe për gjyqtarët.

154. Pavarësisht parimit kushtetues lidhur me mospërputhshmërinë, në Ligjin për gjykata parashihet që gjyqtarët mund të angazhohen në të ashtuquajturat "aktivitete profesionale", ku thuhet se gjyqtarët mund të jenë pjesë e organizatave profesionale, të cilat e promovojnë pavarësinë e gjyqësorit, e përmirësojnë arsimin gjyqësor dhe inkurajojnë efektivitetin e gjykatave. Gjyqtarët mund të marrin pjesë në takime shkencore, ligjërata dhe trajnime, apo në projekte të tjera juridike, dhe mund të marrin kompensim për ato aktivitete, me kusht që të mos ketë konflikt të interesit dhe të mos ketë shkelje të ligjit, kodit të etikës gjyqësore apo akteve të tjera nënligjore. Gjyqtarët mund të angazhohen në shkrime profesionale dhe shkencore, por nuk mund ta shfrytëzojnë apo ta zbulojnë substancën e shqyrtimeve gjyqësore apo informatat e fituara gjatë procesit gjyqësor që nuk janë të përfshira në vendimin me shkrim. Gjyqtarët që marrin shpërblim për pjesëmarrje në veprimtaritë e parapara sipas këtij neni, për këtë shpërblim do ta njoftojnë Këshillin Gjyqësor të Kosovës¹²⁰.

155. Megjithatë, në bazë të kornizës së tanishme juridike, nuk ka ndalim gjithëpërfshirës për gjyqtarët që të fitojnë të hyra nga jashtë; por gjyqtarët nuk duhet të marrin kompensim për aktivitetet e jashtme të kryera gjatë orarit të punës pa miratimin e KGJK-së. Për gjyqtarët që e marrin atë leje, kompensimi duhet të jetë i arsyeshëm dhe nuk mund të kalojë 25% të pagës së zakonshme të gjyqtarit, apo mund të krijojë dukjen e mospërshtatshmërisë¹²¹. Gjyqtarët gjithashtu nuk duhet të angazhohen në aktivitete të jashtme që nuk janë në përputhje me besueshmërinë, paanësinë ose pavarësinë e gjyqtarëve, ose që mund ta pengojnë aftësinë e tyre të shqyrtimit të çështjeve gjyqësore me kujdes dhe brenda një periudhe të arsyeshme. Si përjashtim, gjyqtari mund të angazhohet në aktivitete të caktuara të jashtme, siç janë punët akademike, ligjëratat apo aktivitetet e ndërlidhura me ligjin, sistemin juridik dhe administrimin e drejtësisë, për aq sa ato aktivitete nuk ndikojnë në pavarësinë apo në dinjitetin e postit gjyqësor¹²².

156. Sa u përket gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, ata nuk kanë të drejtë të jenë anëtarë të partive politike, të lëvizjeve apo të çfarëdo organizate tjetër politike, anëtarë të bordit në ndërmarrje publike, në shoqata tregtare apo OJQ, ose anëtarë të sindikatave, si dhe nuk mund të kenë post tjetër publik apo profesional me pagë. Si përjashtim, lejohet ushtrimi i funksionit të ligjëruesit të shkencave juridike në universitete të akredituara. Po ashtu, aktivitetet shkencore pa pagesë ose angazhimi pa pagesë si anëtarë të instituteve apo shoqatave të juristëve, shoqatave të bamirësisë, kulturore, sportive apo organizatave të tjera, me kusht që këto aktivitete të mos jenë të ndërlidhura me aktivitetet e ndonjë partie politike, nuk konsiderohen si poste publike ose profesionale.

157. Siç është shpjeguar më lart, angazhimi i gjyqtarëve në aktivitete të jashtme, apo mundësia për të fituar të ardhura jashtë orarit të punës, nuk është plotësisht i ndaluar. Problemi mund të lindë kur gjyqtarët (si dhe prokurorët) fitojnë të hyra jashtë orarit të punës, kryesisht në entitete private, universitete, etj. Ky lloj i aktivitetit rrallë mbulohet përmes rregulloreve, dhe KGJK-ja nuk ka kompetenca reale të mbikëqyrjes. Përveç kësaj, nuk ekzistojnë rregulla transparente të shkruara, bazuar në të cilat mund të bëhet ky "përjashtim". Rekomandohet që **KGJK-ja të miratojë udhëzues transparentë lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme të gjyqtarëve, duke i përfshirë arsyetimet e qarta që do të përdoren për dhënien e lejimeve të tilla.**

Përjashtimi dhe tërheqja rutinore

158. Baza për përjashtimin e gjyqtarit nga gjykimi i ndonjë rasti të caktuar është paraparë në Kodin e procedurës penale (Kapitulli III: Diskualifikimi, nenet 39-43) dhe në Ligin për procedurën kontestimore (nenet 67-72). Në mes të tjerash, aty përfshihen situatat, kur gjykatësi është dëmtuar prej veprës penale; kur gjyqtari është bashkëshorti, partneri jashtëmartesor, në lidhje të drejtpërdrejtë gjaku në cilëndo shkallë apo në lidhje anësore deri në shkallën e katërt ose në lidhje martesore deri në shkallë të dytë me të paditurin, avokatin mbrojtës, prokurorin e shtetit, palën e dëmtuar ose përfaqësuesin e saj ligjor apo përfaqësuesin e autorizuar; kur gjyqtari është kujdestar ligjor, fëmijë i adoptuar, prind adoptues, i birësuar, prind apo fëmijë i birësuar i të pandehurit,

¹¹⁹ Ligji për luftimin e korrupsionit, Ligji nr. 2004/34, neni 24. Shih gjithashtu paragrafin 22 për dyfishimin e këtij përkufizimi me atë të LPKI-së së vitit 2011.

¹²⁰ Neni 32 i LGj.

¹²¹ KEMPGj, II.B.2, 3.

¹²² KEMPGj, II.B.1.

avokatit mbrojtës, prokurorin e shtetit, apo palën e dëmtuar; kur në të njëjtën vepër penale, gjyqtari ka marrë pjesë në procedurë në cilësinë e prokurorit, avokatit mbrojtës, përfaqësuesit ligjor apo të autorizuarit të palës së dëmtuar ose prokuror, apo nëse ai është intervistuar si dëshmitar ose si dëshmitar ekspert; kur ekziston konflikti i interesit, ashtu siç përkufizohet me ligjin përkatës. Përveç kësaj, gjyqtari lirohet nëse ka marrë pjesë në procedurën paraprake në rastin e njëjtë penal, përveç shërbimit në panelin e posaçëm për mundësi hetimore apo si anëtar i panelit shqyrtues. Përjashtimi gjithashtu zbatohet nëse paraqiten dhe vërtetohen rrethana të caktuara, të cilat e vejnë paanësinë e gjyqtarit në dyshim ose nëse është krijuar përshtypja e aspekteve jo të duhura. Skualifikimi iniciohet nga vetë gjyqtari apo me kërkesë të palëve, efekti i së cilit është ndalimi i menjëhershëm i aktiviteteve, ku vendimin e merr **gjyqtari kryetar** i gjykatës përkatëse. Ankesa kundër vendimit refuzues është e mundur. Lidhur me gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, neni 18 i LGj parasheh përjashtimin e gjyqtarit nga pjesëmarrja në procedurë qoftë *ex officio* ose me kërkesë të cilësdo palë, kur gjyqtari merret me rastin që i nënshtrohet shqyrtimit të Gjykatës Kushtetuese; ose është në marrëdhënie martesore apo jashtëmartesore apo në marrëdhënie familjare me cilëndo palë në procedurë, në përputhje me ligjin në fuqi; ose në kapacitetin e tij zyrtar më parë është marrë me rastin para se i njëjti të referohej në Gjykatën Kushtetuese.

159. Sipas KEMPGj-së, në rast se gjyqtari është në situatë që mund të shkaktojë vënien në pyetje të pavarësisë së tij, ai është i obliguar që t'ia paraqes faktet e situatës palëve të përfshira dhe t'i njoftoj ato për diskualifikimin e tij të mundshëm. Sido që të jetë, nëse gjyqtari vihet në dijeni për çfarëdo konflikti tjetër të interesit, apo nëse ka rrethana të tjera që mund të ngrisin dyshime për paanësinë e tij, ai duhet t'i ndërpres të gjitha aktivitetet lidhur me atë rast, dhe t'ia raportojë ato rrethana kryetarit të gjykatës, përveç nëse parashihet ndryshe në ligj¹²³.

Interesat financiare

160. Gjyqtari që ka aksione apo pjesë të kapitalit të ndonjë ndërmarrje, duhet t'ia bart të drejtat e menaxhimit apo të udhëheqjes së ndërmarrjes ndonjë personi tjetër të besueshëm. Gjyqtari që mund të jetë anëtar i organit drejtues të ndonjë kompanie publike apo kompanie aksionare publike, nuk ka të drejtë të paguhet me pagë të rregullt¹²⁴. Përveç kësaj, ashtu siç parashihet në Kodin e etikës, gjyqtari duhet të përmbahet prej marrëveshjeve financiare apo afariste që kanë tendencë të ndikojnë negativisht në paanësinë e tij, të ndërhyjnë në kryerjen e duhur të detyrave të gjyqtarit, ta shfrytëzojnë pozitën e tij të gjyqtarit, apo ta përfshijnë atë në transaksione me avokatë a persona që kanë gjasa të sillen pranë gjykatës ku ai punon¹²⁵. Në veçanti, për qëllime të shmangies së çfarëdo konflikti të interesit të bazuar në marrëdhënie familjare apo shoqërore, si dhe në marrëdhënie financiare ose profesionale, gjykatësi ka përgjegjësitë vijuese¹²⁶.

Dhuratat

161. Sipas KEMPGj-së, gjyqtari dhe familja e tij në asnjë rrethanë nuk mund të pranojnë dhurata, favore, privilegje apo premtime për ndihmë materiale nga asnjë person që ka interes të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në rastin që gjykohet nga gjyqtari¹²⁷. Për më tepër, çështja e dhuratave është e rregulluar më në hollësi në Ligjin për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së të gjithë zyrtarëve të lartë publikë. Në parim, zyrtarët publikë nuk duhet të kërkojnë apo të pranojnë dhurata ose favore të tjera as për vete e as për anëtarët e ngushtë të familjes, të cilat janë të ndërlidhura me ushtrimin e detyrave zyrtare dhe të cilat kanë ndikim apo mund të kenë ndikim në ushtrimin e detyrave zyrtare. Dhuratat protokollare, apo ato të rastit, nuk janë të përfshira, dhe ato bëhen pasuri e institucionit (nëse dhurata e rastit nuk është e karakterit personal). Sido që të jetë, zyrtarët publikë nuk duhet të pranojnë dhurata monetare apo më shumë se një dhuratë në vit nga personi apo institucioni i njëjtë. Zyrtari publik ka obligim që të njoftoj mbikëqyrësin e vet me shkrim, nëse atij i është ofruar apo i është dhënë çfarëdo dhurate pa njoftim paraprak apo në rrethana specifike. Në rastet kur personi zyrtar është udhëheqës i një institucioni, ai duhet të njoftoj Agjencinë e Kosovës Kundër Korrupsionit¹²⁸.

¹²³ KEMPGj, II.A.3, c-d.

¹²⁴ LPKI, nenet 14 dhe 15 (2-3).

¹²⁵ KEMPGj, II.B.7.

¹²⁶ Po aty, II.A.3.b.

¹²⁷ KEMPGj, II.B.5.

¹²⁸ Ligji nr. 04/L-050 për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pronës së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave të të gjithë zyrtarëve të lartë publik [Ligji për deklarimin e pasurisë dhe dhuratave], neni 11. Në bazë të nenit 3 të këtij Ligji, në kuadër të zyrtarë të lartë publikë përfshihen gjyqtarët dhe prokurorët, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe sekretari i Gjykatës Kushtetuese (paragrafi 1.1.10.)

Beneficionet dhe regjistri i interesave

162. Të gjitha dhuratat e pranuar dhe vlera e tyre përkatëse, si dhe emrat e personave që i kanë dhënë dhuratat duhet të regjistrohen në regjistrin e dhuratave nga një person zyrtar, i cili regjistër duhet të përgatitet nga Agjencia e Kosovës Kundër Korrupsionit, dhe i njëjti duhet të mbahet nga institucioni ku personat zyrtarë i ushtrojnë detyrat e tyre. Regjistri i dhuratave është publik. Institucionet përkatëse janë të obliguara të sigurojnë qasje publike në ata regjistra në përputhje me procedurat e parapara në Ligjin për qasje në dokumente publike. Institucionet publike të obliguara për mbajtjen e regjistrave duhet që Agjencisë t'ia ofrojnë kopjet e regjistrave nga viti paraprak, jo më vonë se deri më 31 mars të vitit në vijim. AKK i kontrollon regjistrat e dhuratave¹²⁹.

163. Gjithashtu, në bazë të Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit (i cili, siç është cekur më lart, i mbulon edhe gjyqtarët), gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre, zyrtarët e lartë e kanë të ndaluar të ndërmarrin veprimet si në vijim:

- të kërkojnë ose të pranojnë shpërblime apo premtime lidhur me kryerjen e detyrave të tyre;
- të fitojnë çfarëdo të drejte ose të pranojnë premtime për fitimin e ndonjë të drejte në rastet kur shkelet parimi juridik i barazisë;
- të kërkojnë, të ndajnë apo të pranojnë gjëra të vlefshme ose shpërblime për vete ose për persona të tjerë si kompensim për votën e tij gjatë procesit të vendimmarrjes;
- të ndikojnë në vendim të cilitdo zyrtari apo entiteti publik për përfitime personale apo për përfitime të personit të afërm të tij;
- të premtojnë punësim apo çfarëdo të drejte tjetër në këmbim të dhuratës ose të dhuratës së premtuar;
- të ndikojnë në kontraktim – dhënie të punëve publike ose të furnizimeve publike për përfitime personale;
- të përdorin informatën e besueshme që e kanë apo informatën e dhënë në besim gjatë ushtrimit të funksioneve publike, për përfitime personale apo për përfitime të personave të tij të afërm a të besueshëm;
- të ndikojnë në vendimmarrjen e entiteteve legjislativë, gjyqësore apo ekzekutive gjatë ushtrimit të funksionit publik, me qëllim të përfitimit të profitit personal ose të profitit për personat e tij të afërm apo të besueshëm;
- të ndërmarrin veprime të cilat në një mënyrë do t'i përshtaten interesit të tij personal apo interesit të personave të tij të afër ose të besueshëm;
- të ndërmarrin veprime të cilat në një mënyrë do t'i përshtaten apo do të jenë në favor të interesit privat të personit tjetër, por që janë dëmtuese për interesin publik¹³⁰.

Kontratat me autoritetet publike

164. Ndërmarrjet ku personi i lartë publik [pra, gjyqtari] ka në pronësi një pjesë apo disa pjesë të pronës, të cilat menaxhohen nga personi i tij i besueshëm, **ai nuk ka të drejtë** të nënshkruajë kontrata me institucionet qendrore ose lokale, ku ai ka pozitë vendimmarrëse. Mospërputhja me këtë ndalim është bazë që Agjencia kundër Korrupsionit të kërkojë anulimin e kontratës apo kthimin e çfarëdo përfitimi të fituar¹³¹.

Kufizimet pas përfundimit të funksionit publik

165. Gjyqtari (i cili sipas Ligjit për parandalimin e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike konsiderohet si zyrtar i lartë), funksioni publik i të cilit ka përfunduar, nuk ka të drejtë brenda një (1) viti të punësohet apo të emërohet në pozita menaxhuese ose të përfshihet në kontrollin e ndërmarrjeve publike apo private, në rast se detyrat e tij gjatë dy (2) viteve të fundit para përfundimit të funksioneve publike kanë qenë drejtpërdrejt të lidhura me monitorimin apo me kontrollin e aktiviteteve të biznesit të atyre ndërmarrjeve¹³².

¹²⁹ Po aty, neni 12.

¹³⁰ LPKI, neni 9.

¹³¹ Po aty, neni 15 (5-6).

¹³² Po aty, neni 17.

Kontratat me palët e treta dhe informatat e besueshme

166. Gjatë ushtrimit të funksioneve gjyqësore, gjyqtarët nuk mund të angazhohen në komunikime *ex parte* me askënd lidhur me rastet gjyqësore, dhe njëkohësisht duhet t'i dekurajojnë ato¹³³. Takimet me palë janë në përgjithësi kompetencë e kryetarëve të gjykatave, ndërsa gjyqtari nuk mund të jep këshillë juridike dhe duhet t'u shmanget komunikimeve me palë të treta, pasi që ato mund ta rrezikojnë paanësinë e tij. Nëse një komunikim i tillë ndodhë, gjyqtari menjëherë duhet t'ua paraqes informatën relevante palëve të tjera të përfshira dhe, sa herë që është e mundur, ta sigurojë pjesëmarrjen e tyre. Informatat e përgjithshme për rrjedhën e procedurave gjyqësore u jepen personave që kanë të drejtë për një gjë të tillë nga ana e nëpunësve gjyqësorë, ndërsa përfaqësuesit e mediave marrin informatat relevante nga zyrtarët për informim publik ose nga kryetarët e gjykatave. Shih gjithashtu pjesën për "*Ndalesën apo kufizimin e aktiviteteve të caktuara*" më lart.

167. Kontaktet personale. Gjyqtarëve u ndalohet që ta shfrytëzojnë pozitën apo informatën e tyre, e cila është fituar përmes pozitës, qoftë për përfitim të tyre personal ose për përfitim personal të dikujt tjetër¹³⁴. Shih pjesën për "*Ndalimin ose kufizimin e aktiviteteve të caktuara*" më lart.

168. Gjatë ushtrimit të funksioneve gjyqësore, gjyqtarët duhet ta mbrojnë konfidencialitetin e të gjitha informatave jopublike. Në rastet kur kjo kërkohet, gjyqtari duhet ta respektjë fshehtësinë e informatës që i është besuar, apo konfidencialitetin e procedurave. Kjo nënkupton se derisa procedura është duke u shqyrtuar në gjyq, gjyqtari nuk mund të bëjë komente publike që me arsye mund të pritet se mund të ndikojnë në përfundimin e saj, të ndikojë negativisht në drejtësinë e saj ose ta ulë kredibilitetin gjyqësor, si dhe do të kërkojë përmbajtje të ngjashme nga ana e punonjësve të gjykatës, të cilët janë nën kontrollin dhe drejtimin e gjyqtarit¹³⁵. Gjyqtarët nuk duhet të japin komente në media për përbërjen, dëshmitë dhe vendimet për asnjë rast. Me rastin e kontakteve me mediat dhe qytetarët, gjyqtarët nuk mund të shprehim mendime juridike preliminare për rastet e pazgjidhura, por ata mund t'i informojnë mediat për menaxhimin e rastit nga gjykata¹³⁶. Shih gjithashtu pjesën për "*Ndalimin ose kufizimin e aktiviteteve të caktuara*" më lart.

Deklarimi i pasurisë, të hyrave, obligimeve dhe interesave¹³⁷

169. Siç parashihet me Ligjin për deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë personat zyrtarë; gjyqtarët, në mesin e zyrtarëve të tjerë publikë të përcaktuar, parashetrojnë deklarata vjetore të pasurisë, duke e përdorur një formular standard. Deklarata për gjendjen e pasurisë së zyrtarit të lartë publik dhe të afërmeve të tij përmban informata lidhur me pasurinë dhe të ardhurat e tyre, siç janë: (1) prona e paluajtshme; (2) prona e luajtshme në vlerë prej më shumë se pesë mijë (5,000) euro; (3) posedimi i aksioneve në ndërmarrje komerciale; (4) letrat me vlerë; (5) kursimet në banka dhe në institucione të tjera financiare; (6) obligimet financiare ndaj personave fizikë dhe juridikë; (7) të hyrat vjetore. Me rastin e ndarjes së pasurisë të anëtarëve të familjes dhe regjistrimit të saj si të tillë në organet relevante të shtetit ose të administratës gjyqësore, deklarata parashtrohet ndaras për çdo anëtar të familjes që ka pasuri të regjistruar në emër të vet, dhe i bashkëngjitet deklaratës së personit, i cili është i obliguar ta bëjë deklarin¹³⁸.

170. Me rastin e deklarin të pasurisë, të hyrave, përfitimeve materiale dhe obligimeve financiare, zyrtari i lartë publik shkruan shumën, llojin dhe burimin e çdo të hyre, shumën dhe llojin e obligimeve financiare, duke përfshirë emrin e kreditorit, qoftë ai person fizik apo juridik,

¹³³ Neni 34 LGj, KEMPGj, III.A.7.

¹³⁴ KEMPGj, II.B.5.

¹³⁵ LGj neni 34.3; KEMPGj, III.A.6.

¹³⁶ LGj, neni 34.4; KEMPGj, III.A.10.

¹³⁷ Kjo analizë relevante e kornizës për deklarin e pasurisë dhe dhuratave po ashtu vlen edhe për pjesë të tjera të raportit, pasi që Ligji mbulon të gjithë zyrtarët publikë, duke përfshirë gjyqtarët, prokurorët, policinë, deputetët, anëtarët e qeverisë, etj.

¹³⁸ Për shkak të përparësisë së ligjit fillestar për deklarin e pasurisë, KEMPGj përmban një dispozitë të vjetër, përmes së cilës kërkohet nga gjyqtari që të paraqes në Këshillin Gjyqësor të Kosovës interesat financiare dhe ato të anëtarëve të tij të ngushtë familjar. Për qëllime të kësaj dispozite, deklarimi i interesave financiare përfshinë pronën personale, siç janë llogaritë bankare, aksionet, fletëobligacionet, shtëpitë dhe automjetet motorike. Nga gjyqtari kërkohet dhënia e deklaratave bankare me kërkesë të Këshillit Gjyqësor të Kosovës. Paraqitja e deklaratave bankare bëhet brenda katërbëdhjetë (14) ditësh të parashtrimit të asaj kërkesë. [KEMPGj, II.B.10].

ndërsa publikimi i emrit të kreditorit bëhet vetëm kur kemi të bëjmë me persona juridikë¹³⁹. Përveç pasurisë së zyrtarit të lartë publik, deklarimet po ashtu duhet të mbulojnë të afërmit (anëtarët e familjes), ku përfshihen prindërit, prindërit birësues, bashkëshortët, fëmijët dhe fëmijët e birësuar deri në moshën tetëmbëdhjetë (18) vjeçare.

171. Deklarimet e pasurisë bëhen nga gjyqtarët (1) jo më vonë se 30 ditë nga marrja e detyrës; (2) për çdo vit deri më datën 31 mars (për periudhën deri më 31 dhjetor të vitit të kaluar); (3) në çdo kohë, me kërkesë të Agjencisë Kundër Korrupsionit dhe (4) brenda tridhjetë (30) ditësh nga skadimi i detyrës. Deklaratat dorëzohen në Agjencinë Kundër Korrupsionit. Deklaratat e rregullta pas dorëzimit të së parës duhet të përshkruajnë vetëm ndryshimet në gjendjen e pasurisë. Varësisht prej disa kufizimeve lidhur me të dhënat personale (numri personal, viti i lindjes, adresa, përbërja e familjes, etj), të dhënat e tjera të deklarimit të pasurisë publikohen në faqen e internetit të AKK-së brenda 60 ditësh. Qasja në të dhënat e papublikuara mund të merret në përputhje me legjislacionin për qasje në dokumente publike dhe për mbrojtjen e të dhënave personale¹⁴⁰. Megjithatë, ato të dhëna mund të përdoren dhe të përpunohen më tej vetëm për qëllime të hetimit. AKK është autoritet kompetent për ta administruar dhe mirëmbajtur regjistrin. Të dhënat për deklarimin e pasurisë duhet të arkivohen për një periudhë 10-vjeçare nga data e përfundimit të funksionit publik.

172. Përveç kornizës shumë të hollësishme juridike për deklarimin e pasurisë dhe të dhuratave nga ana gjyqtarëve (dhe zyrtarëve të tjerë publikë), çështja e kapaciteteve të AKK-së për kontrollin e prejardhjes së pasurisë dhe të dhuratave mbetet e hapur. Duke theksuar se AKK-ja shpesh është e mbingarkuar me verifikime të disa mijëra zyrtarëve publikë, Ekipi i Vlerësimit mendon se duhet të shqyrtohet mundësia e krijimit të një sistemi të ndarë të kontrollit të pasurisë së gjyqtarëve (dhe prokurorëve), duke marrë parasysh rolin e rritur kushtetues dhe juridik të KGJK-së (the KPK-së) në mbikëqyrjen e parimeve etike.

Mbikëqyrja

Parimet etike

173. Kontrolli ndaj përputhshmërisë së gjyqtarëve me parimet e etikës profesionale është përgjegjësi e KGJK-së, i cili është, në mes të tjerash, përgjegjës për mbikëqyrjen e inspektimit gjyqësor që zhvillohet nga Zyra e Prokurorit Disiplinor¹⁴¹. Komisioni disiplinor brenda KGJK-së, në mes të tjerash, është organ kompetent në shkallë të parë për trajtimin e sjelljeve jo të duhura të gjyqtarëve, përmes të cilave shkelet kodi i etikës në fuqi, duke u bazuar në gjetjet dhe dëshmitë pas kontrollit të Zyrës së Prokurorit Disiplinor (për informata të tjera, shih më poshtë).

Punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera

174. Shih paragrafët më lart 151 dhe 154-155.

Deklarimi i pasurisë

175. Formularët e deklarimit i nënshtrohen kontrollit paraprak dhe, nëse ka nevojë, korrigojnë gabimet materiale, të dhënat e pasakta ose jo të plota para se të jenë objekt i kontrollit përkatës që bëhet nga AKK-ja. AKK-ja e kërkon deklarimin e pasurisë dhe të prejardhjes së pasurisë, si dhe mund të realizojë kontrole për verifikimin e saktësisë së atyre deklarimeve¹⁴². Derisa i kontrollon dhe verifikon të dhënat që gjenden në formularët për deklarimin e pasurisë, AKK-ja mund të kërkojë apo të përdorë të dhëna nga të gjithë personat fizikë dhe juridikë në përputhje me Ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale. Me kërkesë të AKK-së, bankat dhe institucionet e tjera që ushtrojnë aktivitete bankare dhe financiare në Kosovë janë të obliguara të ofrojnë të dhëna lidhur me depozitat, llogaritë dhe transaksionet e tjera të bëra nga personat, të cilët sipas këtij Ligji janë të obliguar ta deklarojnë pasurinë e tyre.

¹³⁹ Ligji nr. 04/L-050 për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pronës së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarimin e prejardhjes dhe kontrollit të dhuratave të të gjithë zyrtarëve publikë, neni 5.

¹⁴⁰ Disa bashkëbisedues nga shërbimi civil ngritën shqetësime në lidhje me publikimin e formularëve të deklarimit. Edhe pse Ekipi i Vlerësimit nuk merr një qëndrim në lidhje me këtë zgjidhje, ai kujton faktin se kjo ka qenë e rregulluar me ligj që disa vite më parë,

¹⁴¹ Shih nenin 4, 1.10 të ligjit të KGJK-së. KGJK-ja ka gjithashtu një njësi të veçantë, Njësia për shqyrtimin e performancës së gjykatave e cila është përgjegjëse për vlerësimin e aktiviteteve të gjykatave (shih më lart paragrafin 107 për më tepër informacion).

¹⁴² AKK ka obligim që të bëjë kontrollim të plotë të deklarimeve të shërbyesve civilë në mënyrë që ta verifikojë saktësinë e informacionit të deklaruar. Gjatë vitit 2012, AKK ka kompletuar kontrollimin e 800 deklaratave (21.88%) prej 3,656 zyrtarëve të lartë publikë të cilët kanë deklaruar pasurinë.

Masat e zbatimit dhe imuniteti

176. Përgjegjësia disiplinore është e rregulluar përmes kapitujve VI dhe VII të Ligjit për Këshillin Gjyqësor të Kosovës (nenet 33 deri në 49). Në bazë të Ligjit për KGJK-në, shkaqet në vijim përbëjnë sjellje jo të duhur të gjyqtarit apo gjyqtarit porotë: dënimi për vepër penale, me përjashtim të kundërvajtjeve; shpërfillja, moskryerja apo keqpërdorimi i funksioneve gjyqësore; mosveprimi në mënyrë të pavarur dhe të paanshme; shkelja e kodit të etikës në fuqi. Komisioni disiplinor mund ta suspendojë gjyqtarin apo gjyqtarin porotë pa pagesë gjatë cilësdo periudhë të hetimit apo gjatë procedurës disiplinore deri në marrjen e vendimit përfundimtar. KGJK-ja nxjerr rregulla, përmes të cilave përkufizohen sjelljet jo të duhura. Komisioni disiplinor mund të shqiptojë masat vijuese disiplinore (sanksione): (1) qortim; (2) qortim me udhëzim për veprime korigjuese; (3) zvogëlim i përkohshëm i pagës deri në pesëdhjetë (50%), duke marrë parasysh natyrën e sjelljes jo të duhur; (4) rekomandimi për heqjen e gjyqtarit apo gjyqtarit porot nga posti. Disa bashkëbisedues e kanë informuar Ekipin e Vlerësimit për mungesën e arsytimit të saktë të vendimeve gjyqësore, përfshirë të vendimeve në lidhje me procedurat disiplinore.

177. Periudha e kufizimit lidhur me masat disiplinore nuk është e përkufizuar në Ligjin e KGJK-së. Procedura disiplinore kundër gjyqtarit mund të fillohet përmes parashtrimit të ankesës në ZPD, e cila mund të bëhet nga individit ose organizata, si dhe nga ZPD ose KGJK duke vepruar *ex officio*¹⁴³. Ankesat për sjellje të gjyqtarëve po ashtu mund të parashtrohen tek Agjencia e Kosovës kundër Korrupsionit, e cila ka kompetencë që të parandalojë dhe të luftojë korrupsionin, pjesërisht, duke referuar rastet e dyshimta tek prokurorët për hetime penale.

178. Procedurat disiplinore rekomandohen përmes njoftimit me shkrim nga Zyra e Prokurorit Disiplinor (ZPD)¹⁴⁴, e cila vepron si prokurore në bazë të hetimit të bërë dhe të arsyetuar përmes dëshmive. Rastet shqyrtohen nga Komisioni Disiplinor i KGJK-së (KDK)¹⁴⁵ – në shkallën e parë dhe nga KGJK-ja në shkallë më të lartë (ankesa). Vendimet e KGJK-së nuk mund të ankimohen. KDK-ja i zhvillon procedurat në seanca të mbyllura, ku garantohet edhe e drejta e mbrojtjes. Vendimi me shkrim për shqiptimin apo mosshqiptimin e procedurës disiplinore duhet të arsyetohet. KDK-ja shqipton masën disiplinore që është në përputhje dhe në proporcion me rrethanat, nivelin e përgjegjësisë dhe me pasojat e sjelljes jo të duhur. KDK-ja i parashtron KGJK-së rekomandim me shkrim për shkarkimin e gjyqtarit apo të gjyqtarit porotë nga posti. Nëse gjyqtari ose gjyqtari porotë lirohet nga akuzat pas përfundimit të procedurës disiplinore, ai kthehet në postin paraprak pas vendimit të KGJK-së¹⁴⁶. Gjyqtari në fjalë ose ZPD mund të parashtrorë ankesë ndaj vendimit brenda 15 ditëve tek KGJK-ja, e cila mund ta vërtetojë, ndryshojë, anulojë apo ta pezullojë vendimin. Rekomandimi i KGJK-së për shkarkim dorëzohet brenda 15 ditëve tek Presidenti në mënyrë që ai të merr vendimin, si dhe tek gjyqtari ose gjyqtari porotë në fjalë.

179. Veprat penale dhe të tjera¹⁴⁷. Në bazë të dispozitave të LPKI-së, sanksionet e zbatueshme lidhur me konfliktin e interesit përfshijnë:

- Mundësinë e fillimit të procedurës për shkarkim kundër zyrtarit të lartë pas kërkesës nga Agjencia Kundër Korrupsionit drejtuar autoritetit kompetent [kur është e zbatueshme] në bazë të mospërputhshmërisë së zbuluar (neni 18.9);
- Gjoha prej 500 deri në 2,500 euro shqiptohet për shkeljet nga neni 8, paragrafi 1, 2 dhe 6; neni 9; neni 11; neni 12; paragrafi 1, 2 dhe 3, nënparagrafët 3.1 dhe 3.3; neni 13, neni 14, paragrafi 1, 2 dhe 5; neni 15, paragrafët 1, 2 dhe 3; neni 16 dhe neni 17 të LPKI;
- Gjoha prej 700 deri në 2,500 euro shqiptohet për shkelje të nenit 14, paragrafi 3 dhe 4 dhe nenit 15, paragrafi 5 i LPKI-së;
- Gjoha prej 1,000 deri në 2,500 euro shqiptohet për shkeljet e nenit 8, paragrafët 3,4 dhe 5 të LPKI-së kundër menaxherit apo menaxherit të institucionit;

¹⁴³ Ligji i KGJK, neni 45.2.

¹⁴⁴ I themeluar në vitin 2001 (ish-Njësia e inspektimit gjyqësor), ZKD është organ i ndarë dhe i pavarur, i cili i shërben si KGJK-së, ashtu edhe KPK-së (shih nenet 45 të Ligjit për KGJK-në dhe të Ligjit për KPK-në që janë të ngjashëm). Zbaton detyrat e tij në përputhje me ligjet përkatëse dhe rregulloret relevante të të dy këshillave. Ka buxhet të ndarë që administrohet nga Sekretaria e KGJK-së sipas udhëzimeve dhe certifikimit të drejtorit të ZKD-së. ZKD-ja ka strukturën e përbërë prej 20 punonjësve (4 vende pune janë ende të lira).

¹⁴⁵ KDK përbëhet nga 3 anëtarë të KGJK-së (me së paku dy gjyqtarë, duke përfshirë kryesuesin e tij).

¹⁴⁶ Ligji i KGJK-së, neni 37.

¹⁴⁷ Kjo analizë relevante e sanksioneve gjithashtu vlen edhe për pjesët e tjera të raportit, pasi përmes Ligjit mbulohen të gjithë zyrtarët publikë, duke përfshirë gjyqtarët, prokurorët, policinë, deputetët, anëtarët e qeverisë, etj.

- Zyrtarëve të lartë publikë, menaxherëve ose udhëheqësve të institucioneve menaxhuese, gjithashtu mund t'u shqiptohen nga gjykata sanksione shtesë (ndalimi i ushtrimit të funksioneve publike prej 3 muaj deri në një vit).

180. Kodi i ri penal që ka hyrë në fuqi në fillim të vitit 2013 e penalizon konfliktin e interesit. Kështu, neni 424 i KP-së parasheh që personi zyrtar, i cili personalisht merr pjesë në çfarëdo çështje zyrtare, ku ai, anëtari i familjes ose ndonjë person juridik i afërt ka interes financiar, dënohet me gjobë ose burg deri në tre (3) vjet. Në rast se çështja zyrtare është aktiviteti prokurimi apo ankand publik, shkelësi do të dënohet me burg prej një (1) deri në pesë (5) vjet. Termi "pjesëmarrje" përkufizohet si ushtrim i autoritetit zyrtar përmes vendimit, miratimit, mosmiratimit, rekomandimit, dhënies së këshillës, hetimit apo ushtrimit të ndikimit në ndonjë mënyrë tjetër ndaj një çështjeje zyrtare. "Çështja zyrtare" përkufizohet si procedurë gjyqësore apo tjetër zyrtare; aplikacion, kërkesë për marrje të vendimit apo të ndonjë përcaktimi tjetër zyrtar; kontratë apo kërkesë; ankand publik apo ndonjë aktivitet tjetër i prokurimit; ose çështje tjetër që ndikon në interesin personal apo financiar të zyrtarit ose të ndonjë personi tjetër. "Personi juridik i afërt" do të thotë çdo person juridik, ku zyrtari apo anëtari i familjes së tij ka raporte financiare, duke përfshirë raportin apo raportin e mundshëm që pritet si person përgjegjës ose si punëtor. "Anëtar i familjes" përkufizohet përmes nenit 120, § 33 të KP si bashkëshorti a bashkëshortja, prindi, prindi birësues, fëmija, fëmija birësues, vëllai apo motra, i afërmi nga gjaku që jeton në të njëjtën shtëpi ose personi, me të cilin jeton kryerësi i krimit në bashkim jashtëmartesor.

181. Sanksionet e zbatuara në përputhje me LPKI nuk përjashtojnë përgjegjësinë disiplinore, përgjegjësinë materiale dhe penale si zyrtar i lartë.

182. Sipas Ligjit për deklarimin e pasurisë dhe dhuratave, shkeljet e dispozitave të tij, nëse nuk përbëjnë veprë penale, konsiderohen të jenë kundërvajtje, dhe dënohen me gjoba si në vijim:

- Gjoba prej 1,000 deri në 2,500 euro shqiptohet për mosdorëzimin e rregullt të deklaratës vjetore apo të deklaratës me rastin e marrjes së funksionit publik;
- Gjoba prej 1,500 deri në 2,500 euro shqiptohet për mosdorëzimin e deklaratës së pasurisë pas kërkesës së AKK-së;
- Gjoba prej 1,000 deri në 2,500 shqiptohet për mosdorëzimin brenda 15 ditëve nga pranimi i njoftimit të deklaratës së pasurisë pas largimit nga funksioni publik apo për moskorrigjimin e gabimeve materiale dhe për të dhëna të pasakta ose jo të plota;
- Përmes Kodit të ri penal, i cili ka hyrë në fuqi në fillim të vitit 2013, penalizohet mosraportimi apo raportimi i rrejshëm i pasurisë, të hyrave/të ardhurave, dhuratave, përfitimeve të tjera materiale ose obligimeve financiare. Kështu, në nenin 437 të KP-së parashihet që mosdorëzimi apo vonesa në dorëzimin e deklaratës së pasurisë, të hyrave, dhuratave përfitimeve të tjera materiale ose obligimeve financiare dënohet me gjobë apo me burgim deri në tri (3) vjet. Nga ana tjetër, raportimi i rrejshëm (duke përfshirë mosfutjen e të dhënave ose të informatave të kërkuara) rreth pasurisë, të hyrave, dhuratave, përfitimeve të tjera materiale ose obligimeve financiare, dënohet me gjobë dhe burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.

183. Në pajtim me nenin 107 të Kushtetutës, gjyqtarët, përfshirë edhe gjyqtarët porotë, kanë imunitet nga ndjekja penale, paditë civile dhe shkarkimi për veprimet e ndërmarra, vendimet e nxjerra ose mendimet e shprehura, të cilat janë brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre si gjyqtarë. Gjyqtarët, duke përfshirë gjyqtarët porotë, nuk gëzojnë imunitet dhe mund të largohen nga puna nëse kanë kryer shkelje të qëllimshme të ligjit. Në rast të ngritjes së aktakuzës ndaj gjyqtarit apo arrestimit të tij, KGjK-ja duhet të njoftohet menjëherë¹⁴⁸. Megjithatë, në Kodin penal parashihet ndjekja penale e gjyqtarëve për vendime "të paligjshme", se sa për ato që mund të konsiderohen si sjellje penale¹⁴⁹. Mundësia që prokurorët të hapin hetimet dhe të ngrisin aktakuza kundër gjyqtarëve për vendime që më tepër janë ligjërish të gabueshme se sa penale shihet si sulm ndaj imunitetit gjyqësor, ashtu edhe ndaj pavarësisë së gjyqësorit.

184. Informatat vijuese statistikore vijnë nga ankesat e pranuar në ZPD gjatë viteve 2010 dhe 2011. Në vitin 2010, ZPD-ja ka pranuar 285 ankesa, të cilat rezultuan me 181 raste të hedhura poshtë në fazën preliminare dhe me 92 raporte të dorëzuara në ZPD. Aty përfshihen 273 raste të shpërfilljes së funksionit gjyqësor në formë të vonesave në marrjen e vendimeve për kontestet gjyqësore ose në forma të tjera, 4 për mungesë të pavarësisë dhe paanësisë, 6 për shkelje të kodit të etikës dhe 2 për arsye të paspecifikuara. Gjatë vitit 2011, ZPD ka pranuar 260 ankesa (83 raste janë bartur nga periudha paraprake). Në fazën preliminare janë hedhur poshtë 222 ankesa. Ato kanë rezultuar me 40 raporte të dërguara në KDK. Nga gjithsej numri i ankesa të pranuar në vitin

¹⁴⁸ Kushtetuta, neni 107; LGJ, neni 31, Ligji për KGjK, neni 12 – për imunitetin e anëtarëve të KGjK-së.

¹⁴⁹ KP, neni 432.

2011, 147 kanë qenë raste të bazuara në shpërfillje të funksioneve gjyqësore në formë të vonesave apo të formave të tjera, 3 për mungesë të pavarësisë dhe të paanësisë, 10 për shkelje të kodit të etikës dhe 100 ankesa të paspecifikuara. Ankesat e vitit 2011 kanë të bëjnë me Gjykatën Supreme (22 raste, duke përfshirë edhe Dhomën e saj të Posaçme), gjykatat e qarkut (35 raste), gjykatat komunale (230 raste) dhe rastet e mbetura kanë qenë të ndërlidhura me shërbimet e prokurorisë.

185. Mesatarja e kohës për hetim gjyqësor ka shënuar rënie prej 311 ditëve të punës, sa ishte në vitin 2009, në 91 ditë pune në vitin 2010 dhe 46 në vitin 2011. Procedurat disiplinore në të dy shkallët janë të paraqitura në tabelën e mëposhtme.

Viti/shkallët disiplinore	2009	2010	2011
Vendimet e KDK-së	-	21 raste	57 raste (41 raste të pazgjdhura)
Vendimet e KGjK-së (shkalla e apelit)	3 raste	5 raste	6 raste (14 raste të pazgjdhura)

186. Informatat vijuese statistikore rezultojnë nga procedurat disiplinore të vendosura nga KDK-ja gjatë viteve 2011 dhe 2012¹⁵⁰. Gjatë vitit 2011, nga 25 raste/vendime disiplinore, është marrë vendimi për 15 masa disiplinore, ndërsa 10 raste janë hedhur poshtë: 12 qortime, 2 qortime me urdhrin për ndërmarrjen e masave korrigjuese dhe 1 zvogëlim i përkohshëm i pagës. Ato në përgjithësi kanë pasur të bëjnë me shpërfilljen, dështimin apo keqpërdorimin e funksioneve gjyqësore, si dhe me shkeljen e rregullave të etikës. Gjatë vitit 2012, nga 13 raste/vendime disiplinore, është marrë vendimi për 7 masa disiplinore, ndërsa 6 raste janë hedhur poshtë: 1 qortim, 3 qortime me urdhër për ndërmarrjen e masave korrigjuese dhe 3 zvogëlime të përkohshme të pagës. Ato në përgjithësi kanë të bëjnë me 4 raste të shpërfilljes, dështimit apo keqpërdorimit të funksioneve gjyqësore, 2 raste me shkeljen e rregullave të etikës dhe 1 rast me dënim për vepër penale.

187. Ekipi i Vlerësimit kuptoi me shqetësim për ekzistimin e rasteve të pazgjdhura disiplinore, të cilat janë shqyrtuar dhe vendosur nga KDK-ja dhe/ose KGjK-ja. Edhe pse kohëzgjatja e shqyrtimit gjyqësor është zvogëluar dukshëm, shqyrtimi dhe marrja e vendimeve nga KDK ose KGjK nganjëherë mund të zgjasë disa vite (madje 5 deri në 6 vite). Duke marrë parasysh kohën e rëndësishme të kaluar prej sjelljes jo të duhur të pretenduar, organet disiplinore kanë krijuar një praktikë kontestuese që pa asnjë bazë të hedhin poshtë rastin dhe t'i shmangen zbatimit të dënimeve për shkak të periudhës kohore që ka kaluar. Nga ana tjetër, në Ligin për KGjK-në nuk parashihet ndonjë periudhë kufizuese për procedurat disiplinore. Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit nuk ka mundur të marrë informata të qarta, gjithashtu për shkak të mungesës së rasteve dhe praktikës, rreth hipotezës kur sjellja jo e duhur përfshin attribute të veprës penale dhe rolet e ndërveprimit mes ZPD-së dhe shërbimeve të prokurorisë së shtetit. Po ashtu, për shkak të numrit të shumtë të organeve (Komisioni disiplinor i KGjK-së, KGjK-ja në përbërje të plotë, ZPD, AKK dhe prokurori), sistemi duket të jetë i ndërlikuar pa ndonjë nevojë dhe lë mundësi për zona të hirta, të cilat rezultojnë me mbivendosje të procedurave dhe kompetencave. Andaj, edhe pse jo shumë të shpeshta, numri i ulët i vendimeve të KGjK-së që si rezultat kanë modifikimin (as konfirmimin e as hedhjen poshtë) e vendimit të shkallës së parë të KDK-së është diçka shumë shqetësuese për mendimin e Ekipit të Vlerësimit. Dështimi i paarsyetuar i rasteve të rëndësishme, posaçërisht për keqsjellje të rëndë, mund të rrezikojë besueshmërinë e sistemit të përmbartimit dhe të organeve të përfshira në nivele më të ulëta. Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit është i mendimit se ZPD-ja duhet të ketë përkrahje më të madhe, si dhe kapacitete, resurse e trajnime më të mira. Gjithashtu, përveç ndonjë hetimi pasues penal ose hetimi standard administrativ, AKK-ja zakonisht i referohet këshillave përkatës (KGjK ose KPK) në rastet kur ajo konsideron që rasti mund të ketë nevojë për shqyrtim të mëtejme dhe procedura disiplinore. Rrjedhimisht rekomandohet: **(i) të krijohen marrëdhënie formale mes ZPD-së dhe prokurorit të shtetit me qëllim që të përmirësohen hetimet disiplinore dhe penale të gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe të bëhet transparente bashkëpunimi i tyre i ndërsjellë; dhe (ii) të rregullohet dhe qartësohet korniza institucionale dhe procedurat për hetimet disiplinore/penale kundër gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke përfshirë edhe caktimin e afatit të procedurave disiplinore me qëllim të shmangies së vonesave të panevojshme dhe të mbivendosjes së procedurave.**

¹⁵⁰ Të dhënat janë marrë në linkun vijues të internetit (qasur për herë të fundit më 8 shkurt 2013): <http://www.kgjk-ks.org/?cid=1,199>

188. Në përgjithësi, sistemi i sanksioneve është fuqizuar pas penalizimit të disa llojeve të shkeljeve lidhur me konfliktin e interesit dhe deklarimin e pasurisë, që është deklarimi i rremë. Njëkohësisht, Ekipi i Vlerësimit ka vënë re se kjo mund të çojë në situata të fillimit të hetimeve paralele: ku njëri është hetimi administrativ nga AKK, që eventualisht përfundon me gjobë administrative të shqiptuar nga gjyqtari për kundërvajtje, dhe tjetri është hetimi penal i udhëhequr nga prokurorët. Çështja e shqiptimit të sanksioneve nga gjykatësi për kundërvajtje, dhe pasojat e mosekzekutimit mbesin të hapura, sa i përket hetimit penal. Rrjedhimisht, edhe pse jo cili rast i konfliktit të interesit domosdoshmërisht ka elemente të veprës penale, rekomandohet **të qartësohet ndërveprimi në mes të AKK-së dhe të prokurorit, si dhe gjyqtarëve në procedurat për kundërvajtje dhe vepra penale përmes procedurave standarde të operimit mbi konfliktin e interesit, duke e pasur parasysh Kodit të ri penal.**

Këshillimi, trajnimi dhe ndërgjegjësimi

189. Ligji për KGJK-në parasheh politikën, standardet dhe udhëzimet për trajnime, ku kërkohet që KGJK-ja në bashkërendim me Institutin Gjyqësor të Kosovës të përcaktojë politikën, standardet dhe udhëzimet për rregullimin e trajnimit të gjyqtarëve, gjyqtarëve porotë dhe punonjësve të tjerë të gjyqësorit. KGJK-ja mund po ashtu të kërkojë rishikimin e cilido programi të trajnimit për të siguruar zbatimin e politikave dhe standardeve për trajnimin profesional të gjyqtarëve dhe gjyqtarëve porotë¹⁵¹. Trajnimet gjyqësore për gjyqtarë, prokurorë dhe kandidatë për gjyqtarë, realizohen nga Instituti Gjyqësor i Kosovës (IGJK), i cili është entitet i pavarur juridik. Sipas kornizës ekzistuese juridike, Programi i Vazhdueshëm Arsimor (PVA) i dedikohet gjyqtarëve dhe prokurorëve aktualë, ndërsa Programi Arsimor për Avancim (PAA), u ofrohet gjyqtarëve dhe prokurorëve të sapoemëruar apo të avancuar në punë. PAA nuk ka qenë specifikisht i obligueshëm për gjyqtarët profesionistë të Kosovës, deri në miratimin e LGJ që e parasheh si të obligueshëm. Përveç kësaj, Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për gjyqtarë parasheh që gjyqtarët t'i ruajnë dhe t'i përmirësojnë standardet më të larta të profesionalizimit dhe ekspertizës juridike, si dhe të angazhohen në PAVJ e trajnime, ashtu siç është përcaktuar nga KGJK-ja edhe në rastet kur nuk përputhet me detyrat e tjera gjyqësore¹⁵². Megjithatë, Programi Arsimor Fillestar (PAF) është trajnim obligativ, i cili u ofrohet disa kategorive të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë. KGJK-ja ka organizuar 88 trajnime në kuadër të PAF-së në vitin 2007, 95 në vitin 2008, 101 në vitin 2009, dhe 111 në vitin 2011 (78 PAF dhe 33 PAA). Në vitin 2007, në këto trajnime kanë marrë pjesë 2031 vijues nga fusha e gjyqësisë (1365 gjyqtarë dhe 394 prokurorë), 2031 në vitin 2008 (1254 gjyqtarë dhe 350 prokurorë), 2696 në vitin 2009 (1446 gjyqtarë dhe 512 prokurorë), 2053 në vitin 2010 (1146 gjyqtarë dhe 266 prokurorë), dhe 1691 në vitin 2011 (1332 gjyqtarë dhe 115 prokurorë). Gjyqtarët e Kosovës janë në një pozitë unike të të shërbyerit në sistem të drejtësisë, të bazuar në Kushtetutë, e cila është shpallur vetëm para ca vitesh. Si rezultat i kësaj, për një periudhë të shkurtër Kuvendi i Kosovës ka miratuar një numër të madh ligjesh të reja.

190. Në kornizën e Programit Arsimor Fillestar (PAF), moduli i trajnimit për etikën gjyqësore dhe prokuroriale është ofruar për katër avancime të ndryshme të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë në 20 sesione trajnimi, dhe ka përfshirë 141 kandidatë. Përveç kësaj, moduli i trajnimit për krimin financiar dhe korrupsionin është organizuar për katër avancime të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë gjatë 20 sesioneve të trajnimit, dhe ka përfshirë 141 kandidatë. Sa i përket Programit të Vazhdueshëm Arsimor (PVA) dhe Programit për ngritje të kapaciteteve për gjyqtarë dhe prokurorë, vëmendja është përqendruar të temat vijuese nga fusha e etikës: etika e gjyqësorit dhe prokurorisë, parimet e përgjithshme të kodit të etikës, procedura disiplinore e KGJK-së, sjellja e keqe dhe rastet specifike në praktikën e Zyrës së Prokurorit Disiplinor. Përveç kësaj, gjatë periudhës 2009-2012, janë organizuar 16 trajnime për rreth 30 ditë, ku kanë marrë pjesë 324 pjesëmarrës (153 gjyqtarë, 102 prokurorë dhe 69 të tjerë). Ato janë organizuar në bazë të moduleve vijuese: krimi i organizuar (krimi financiar, korrupsioni, shpërlarja e parave, ekonomia joformale); korrupsioni (karakteristikat, teknikat e hetimit, parandalimi, pasojat, veprat penale); krimi financiar dhe ekonomia joformale (ndjekja penale dhe hetimi i rasteve të shpërlarjes së parave, format dhe elementet e veprave penale të shpërlarjes së parave, instrumentet juridike, institucionet relevante të përfshira, veprat penale që përfshijnë elemente të krimit financiar, masat për parandalimin e krimit financiar, hetimi dhe konfiskimi i të hyrave nga krimi financiar, dëshmitë për krimin financiar, marrja dhe analiza e dëshmive financiare, dokumenteve me shkrim dhe TI-së), krimi kibernetik (mashtrimi, keqpërdorimi në pika të shitjes, mashtrimi në bankomate dhe internet, si dhe në kthime të fondeve).

¹⁵¹ Ligji për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, nenet 50 dhe 51.

¹⁵² KEMPGJ, III.A.3.

b) Parandalimi i korrupsionit tek prokurorët

Vështrim i përgjithshëm për shërbimin e prokurorisë

191. Në bazë të nenit 109 të Kushtetutës, Prokuroria e shtetit është institucion i pavarur me kompetencë dhe përgjegjësi për ndjekjen penale të personave, të akuzuar për kryerjen e veprave të tjera, të përcaktuara në ligj. Prokuroria e shtetit është institucion i paanshëm dhe vepron në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin. Shërbimi i prokurorisë konsiderohet si pjesë e gjyqësorit. Kushtetuta më tej parasheh që Prokuroria e shtetit ta pasqyron përbërjen shumetnike të Kosovës dhe respekton parimet e barazisë gjinore. Mandati fillestar për prokurorët zgjat tri vjet. Mandati pas riemërimit është i përhershëm deri në pensionim, ashtu siç parashihet me ligj, dhe përveç nëse nuk shkarkohet në përputhje me ligjin. Prokurorët mund të shkarkohen nga posti pas dënimit për veprë të rëndë penale apo për shpërfillje të rëndë të detyrave.

192. Ligji për prokurorinë e shtetit është miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 30 shtator 2010. Përveç neneve 21, 28 dhe 29, të cilët kanë qenë në fuqi në vitin 2010, nenet e tjera të këtij Ligji kanë hyrë në fuqi më 1 janar 2013¹⁵³. Neni 5 i këtij Ligji parasheh që Prokuroria e shtetit pasqyron llojllojshmërinë etnike në Kosovë në përputhje me nenet 109(4) dhe 110(3) të Kushtetutës dhe të parimeve ndërkombëtarisht të njohura të drejtave të njeriut e të barazisë gjinore.

193. Në bazë të nenit 14 të Ligjit për Prokurorinë e Shtetit (LPSH), Prokuroria e shtetit është e organizuar në mënyrë hierarkike në nivele vijuese organizative: (1) Prokuroritë themelore, të përbëra nga Departamenti i përgjithshëm, Departamenti për të mitur dhe Departamenti për ndjekjen penale të krimeve të rënda; (2) Prokuroria e apelit, e cila përbëhet nga Departamenti i përgjithshëm dhe nga Departamenti për ndjekjen penale të krimeve të rënda; (3) Prokuroria Speciale (PSRK), e cila është zyrë e përhershme e specializuar e prokurorisë, e cila vepron në kuadër të Prokurorisë së shtetit të Kosovës, me seli në Prishtinë dhe (4) Kryeprokuroria e shtetit. Çdo rast që hyn brenda juridiksionit të Departamentit për çështje ekonomike ose të Departamentit për çështje administrative të Gjykatës Themelore u caktohet prokurorëve në kuadër të Departamentit të prokurorisë së përgjithshme të Prokurorisë themelore. Në Kosovë punojnë rreth 150 prokurorë¹⁵⁴ (120 në nivelin themelor, 10 në nivelin e apelit, 10 në Prokurorinë speciale¹⁵⁵ dhe 6 në Zyrën e prokurorit të shtetit). Para realizimit të strukturës së re të prokurorisë në fillim të vitit 2013, kanë qenë 7 zyra të prokurorisë në nivel komunal dhe 5 zyra të prokurorisë në nivel qarku sipas strukturës së mëparshme. Neni 17 i LPSH parasheh që juridiksioni territorial, fushëveprimi dhe kompetencat e Prokurorisë speciale ekskluzivisht udhëhiqen përmes Ligjit për prokurorinë speciale¹⁵⁶. Struktura e re e prokurorisë nuk ka ndikim në organizimin e Prokurorisë speciale.

194. Kryeprokurori i shtetit ka juridiksion në tërë territorin e Kosovës dhe ka juridiksion ekskluziv për rastet e shkallës së tretë para Gjykatës Supreme. Kryeprokurori i shtetit gjithashtu ka juridiksion ekskluziv ndaj të gjitha rasteve që kanë të bëjnë me mjetet e jashtëzakonshme juridike. Me kërkesë ose me pëlqim të Kryeprokurorit të Prokurorisë speciale, mund të marr juridiksionin ndaj cilitdo rasti. Kryeprokurori i shtetit mund të merr juridiksionin ndaj çfarëdo rasti në cilëndo prokurori të Kosovës, ashtu siç parashihet me ligj. Kryeprokurori i shtetit është udhëheqës i Prokurorisë së shtetit dhe ka përgjegjësinë e përgjithshme për menaxhimin e prokurorit të shtetit dhe për mbikëqyrjen e të gjithë prokurorëve. Kryeprokurori i shtetit mund të bëjë delegime të duhura të kompetencave. Kryeprokurori i shtetit nxjerr rregulla, udhëzime dhe vendime për rregullimin e brendshëm të institucionit të Prokurorit të shtetit.

195. Sipas nenit 3 të Ligjit për prokurorinë e shtetit, ky institucion është i pavarur, dhe ushtron funksionet e tij në mënyrë të paanshme. Prokurori i shtetit dhe çdo prokuror sigurohet që të ketë trajtim të barabartë dhe të paanshëm për të gjithë personat para ligjit, pavarësisht gjinisë, racës, prejardhjes etnike apo shoqërore, përkatësisë ose lidhjeve politike, besimeve fetare, gjendjes shëndetësore ose aftësisë së kufizuar a gjendjes në shoqëri. Çfarëdo ndërhyrje e personit fizik apo juridik ose pengese, ndikimi apo tentimi për të ndërhyrë tek Prokurori i Shtetit në kryerjen e detyrave të tij prokuroriale lidhur me cilindo hetim, procedurë a rast është i paligjshëm dhe në kundërshtim me Kushtetutën.

¹⁵³ Ligji nr. 03-L-225 i datës 30 shtator 2010 për Prokurorinë e shtetit.

¹⁵⁴ Kjo shifër paraqet komponentën e plotë të personelit të shërbimit prokurorial. Megjithatë, për shkak të vendeve të lira të punës, vlerësohet se janë përafërsisht 125 prokurorë në Kosovë (përrreth 15% te pozitivave janë ende të lira në Kosovë dhe më shumë se 20% në Prishtinë)

¹⁵⁵ Më 7 nëntor 2012, KPK ka vendosur t'i transferojë 5 prokurorë shtesë në ZPSRK.

¹⁵⁶ Ligji nr. 2008/03-L-052 për Zyrën e Prokurorisë Speciale (më tutje në tekst "Ligji i ZPSK").

196. Në bazë të nenit 10 të Kushtetutës, Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) është institucion i pavarur gjatë ushtrimit të funksioneve të tij në përputhje me ligjin¹⁵⁷. KPK-ja u siguron qasje të barabartë në shërbimin e prokurorisë të gjithë personave në Kosovë. Gjithashtu siguron që prokurorët të realizojnë funksionin e tyre në mënyrë të pavarur, profesionale dhe të paanshme, si dhe pasqyron natyrën shumetnike të Kosovës, si dhe parimin e barazisë gjinore. KPK-ja është përgjegjëse për rekrutimin, propozimin, transferim, disiplinim dhe përcaktimin e politikave, standardeve e udhëzimeve për trajnimin e prokurorëve. KPK-ja duhet t'i jep përparësi në emërimin për prokurorë pjesëtarëve të komuniteteve të nënpërfaqësuar sipas mënyrës së paraparë me ligj. Të gjithë kandidatët duhet t'i plotësojnë kriteret e parapara me ligj.

197. Detyrat dhe kompetencat e tjera të KPK-së në mes të tjerash përfshijnë: propozimin e kandidatëve kryetarit për emërim në detyrën e kryeprokurorit të shtetit; në bashkëpunim me Institutin Gjyqësor të Kosovës, përcakton standardet për punësimin, organizimin dhe shpalljen e provimit përgatitor për kualifikimin e prokurorëve, shpalljen e konkursit publik për prokurorë; përcaktimin e numrit të prokurorëve në çdo zyrë të prokurorisë; emërimin e kryeprokurorëve për zyrat themelore dhe Zyrën e Apelit të prokurorisë në përputhje me Ligjin për Prokurorin e Shtetit; në bashkërendimin me Zyrën e Kryeprokurorit të Shtetit, është përgjegjës për hartimin e politikave dhe strategjive prokuroriale për luftimin e efektshëm të kriminalitetit; propozimin për Qeverinë dhe Kuvendin të masave lidhur me sistemin prokurorial dhe luftimin e kriminalitetit; raportimin për Kuvendin e Kosovës, Kryetarin dhe qytetarët në përgjithësi lidhur me punën e KPK-së dhe të Zyrës së prokurorisë së shtetit; hartimin e raportit vjetor për aktivitetet e Prokurorit të Shtetit dhe për shpenzimet e KPK-së; dhënien dhe publikimin e informatave e të dhënave statistikore për sistemin e prokurorisë; mbikëqyrjen e administrimit të zyrave të prokurorisë dhe të punonjësve të tyre; mbikëqyrjen e Njesisë për shqyrtimin e performancës së prokurorisë, si dhe nxjerrjen e rregullave e rregulloreve në përputhje me kompetencat e saj; dhënien e përkrahjes për vlerësimin e vazhdueshëm periodik të ngarkesës me raste të zyrave të prokurorive; përgatitjen, dorëzimin dhe mbikëqyrjen e buxhetit për sistemin e prokurorisë për të siguruar funksionim efikas dhe të efektshëm të zyrave të prokurorisë dhe mbajtje të librave të kontabilitetit lidhur me shfrytëzimin e burimeve fiskale; nxjerrjen e Kodit të etikës profesionale për anëtarët e tij, prokurorët dhe punonjësit administrativë; krijimin e procedurave disiplinore dhe zbatimin e tyre; dhënien e rekomandimit kryetarit për shkarkimin e kryeprokurorit të shtetit; përcaktimin e politikave, standardeve dhe udhëzimeve lidhur me trajnimin e prokurorëve dhe të punonjësve të tjerë, si dhe mbikëqyrjen e zbatimit të trajnimeve profesionale dhe të zhvillimit të prokurorëve; bashkëpunimin me individë dhe organizata që janë përgjegjës për monitorimin e shërbimeve prokuroriale; krijimin e komisioneve të nevojshme; miratimin e rregullores së punës për funksionimin e KPK-së dhe të komisioneve të tij. KPK është po ashtu përgjegjës për nxjerrjen e rregulloreve në lidhje me menaxhimin e informacionit në pajtim me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave dhe qasjen në informacion.

198. Përbërja e KPK-së, si dhe dispozitat për riemërim, shkarkim, kohëzgjatjen e mandatit, strukturën organizative dhe rregulloren e punës, përcaktohen sipas Ligjit për KPK-në. Sipas nenit 5 të Ligjit për KPK-në, KPK-ja përbëhet prej nëntë (9) anëtarëve, të cilët zgjedhen me mandat 5-vjeçar, me mundësi të rizgjedhjes edhe njëherë: pesë anëtarë duhet të jenë prokurorë (që përfaqësojnë Kryeprokurorin e Shtetit, si dhe zyrat e Prokurorisë Speciale, të Apelit dhe atë Themelore); 3 anëtarë emërohen nga lista e 5 kandidatëve që përfaqësojnë Odën e Avokatëve të Kosovës, fakultetet juridike dhe shoqërinë civile. Për dallim nga KGJK-ja, ministri i Drejtësisë është anëtar *ex officio* i KPK-së, ndërsa Kryeprokurori i Shtetit shërben *ex officio* si kryesues i KPK-së. Me fjalë të tjera, organi mbikëqyrës për shërbimin e prokurorisë kryesohet nga kryesuesi i institucionit të cilin ai mbikëqyr. Mirëpo, pas hyrjes në fuqi të Ligjit për KPK-në, përbërja e KPK-së bazohet në dispozitën kalimtare të nenit 42 të tij. Edhe pse Ekipi i Vlerësimit nuk ka informacione të mjaftueshme në dispozicion në mënyrë që ta shqyrtojë kapacitetin dhe efikasitetin e funksionimit dhe aktiviteteteve të KPK-së, ai ka qenë megjithatë i vetëdijshëm për ekzistimin jo prej shumë kohësh të këtij organi¹⁵⁸.

Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit

199. Sipas Ligjit për Prokurorin e Shtetit, kandidatët për prokurorë duhet t'i plotësojnë kushtet dhe kualifikimet minimale dhe duhet të jenë: qytetarë dhe banorë të Kosovës; të posedojnë diplomë të vlefshme universitare të fakultetit juridik, të njohur sipas ligjeve të Kosovës; të kenë të

¹⁵⁷ Ligji nr. 2010/03-L-224 për Këshillin Prokurorial të Kosovës (më tutje në tekst "Ligji për KPK-në").

¹⁵⁸ Përveç kësaj, për dallim nga KGJK, KPK nuk ka sekretariat të qartë që punon drejtpërdrejt me të. Në vend të kësaj, shërbimet sekretariale ofrohen pjesërisht nga Njësi i Vlerësimit të Performancës të KPK i cili është i kufizuar në sasinë e vlerësimit që mund ta ndërmarrë, pjesërisht nga shërbyesit civilë të cilët punojnë brenda Zyrës së Kryeprokurorit.

kaluar provimin e judikaturës; të kenë kaluar provimin përgatitor për prokurorë dhe gjyqtarë; të kenë reputacion dhe integritet të lartë moral; të mos ketë kundër tyre vendime të formës së prerë për vepra penale, me përjashtim të kundërvajtjeve, ashtu siç parashihet me ligj; të kenë të kaluar provimin për arsimim juridik, përveç personave që kanë së paku shtatë (7) vjet të përvojës juridike dhe avokatëve që kanë ushtruar punën e gjyqtarit ose të prokurorit së paku tri (3) vjet, si dhe kandidatëve që kanë së paku shtatë (7) dhe që kanë kaluar provimin përgatitor gjatë procesit të emërimit dhe të riemërimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, nuk do të hyjnë në provimin përgatitor¹⁵⁹.

200. Siç përkufizohet me nenin 18.4 të Ligjit KPK, kur bëhen rekomandime për emërimin ose ri-emërimin, KPK duhet t'i referojë kriteret si në vijim: (a) njohurinë profesionale, përvojën e punës dhe performancën, përfshirë një kuptim të, dhe respektim për, të drejtat e njeriut; (b) kapacitetin për arsyetim ligjor të dëshmuar përmes aktivitetit profesional në fushën juridike, përfshirë si gjyqtarë, prokuror ose avokat, punë akademike dhe aktivitete të tjera profesionale; (c) aftësi profesionale të bazuar në rezultatet paraprake të karrierës, përfshirë pjesëmarrjen në forma të organizuara të trajnimit në të cilat është vlerësuar performanca; (d) aftësinë dhe kapacitetin për analizimin e problemeve juridike; (e) mundësinë për t'i kryer në mënyrë të paanshme, të vetëdijshme, zellshme, të vendosur dhe me përgjegjësi detyrat zyrtare; (f) aftësitë e komunikimit; (g) sjelljen jashtë zyrës; dhe (h) integritetin.

201. Përveç kualifikimeve minimale, të gjithë kandidatët për prokuror të shtetit në zyra të caktuara të prokurorisë, siç është Departamenti kundër krimeve të rënda, Zyra e prokurorisë së apelit, Zyra e prokurorisë speciale, Zyra e Prokurorit të Shtetit dhe kandidatët për Kryeprokurorin e Shtetit, janë të parapara kriteret shtesë, kryesisht në aspektin e kohëzgjatjes së përvojës së nevojshme (prej 3 deri në 8 vet përvojë në fushën juridike)¹⁶⁰.

202. Kryeprokurori i shtetit emërohet dhe shkarkohet nga kryetari i Kosovës pas propozimit të KPK-së. Mandati i kryeprokurorit të shtetit është shtatë (7) vjet, pa mundësi të riemërimit. KPK-ja emëron kryeprokurorët për të të gjitha njësitë e tjera të Prokurorit të shtetit. Mandati i tyre zgjatë 4 vjet me mundësi të ripërtëritjes së njehershme. KPK është përgjegjëse për krijimin dhe zbatimin e procedurave për punësimin dhe emërimin e kandidatëve për prokurorë. Ligji për KPK-në parasheh procedurat dhe hapat e hollësishëm për emërimin dhe riemërimin e prokurorëve. Vëmendje e veçantë duhet t'i jepet përfaqësimit etnik të komuniteteve të nënpërfaqësuar¹⁶¹. Këto dispozite kërkojnë që kryetari të emëron dhe të riemëron prokurorët pas nominimit të tyre nga KPK-ja dhe në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin. Nëse kryetari i Kosovës refuzon emërimin ose riemërimin e cilitdo kandidati, brenda gjashtëdhjetë (60) ditësh duhet të jepet KPK-së arsyeja me shkrim e këtij refuzimi. KPK-ja mund t'ia propozojë kryetarit kandidatin e refuzuar edhe njëherë së bashku me arsyetimin me shkrim ose mund ta propozojë kandidatin tjetër. Në bazë të Kushtetutës, mandati fillestar i postit të prokurorit zgjatë tri vjet. Në bazë të meritave dhe të punës së treguar, mandati pas riemërimit është i përhershëm deri në pensionim, ashtu siç parashihet me ligj dhe nëse nuk shkarkohet në përputhje me ligj¹⁶². Përmes rregullave të brendshme të KPK-së, përcaktohen procedurat e verifikimit për kandidatët për prokurorë, duke përfshirë edhe verifikimin e pasurisë së tyre. Zyra për Vlerësimin dhe Verifikimin Prokurorial (ZVVP) është përgjegjëse për verifikimin e kandidatëve për prokurorë.

[Për hollësi të tjera, shih paragrafin 120, përfshirë fusnotën 74 më lart. Lidhur me Procesin e posaçëm të emërimeve, shih paragrafët 121 deri në 123 më lart].

203. Në bazë të Ligjit për KPK-në, KPK-ja përcakton kriteret për vlerësimin dhe avancimin në punë të prokurorëve, të cilat në mes të tjerash përfshijnë si në vijim: njohuritë profesionale, përvojën e punës dhe performancën, të kuptuarit e të drejtave të njeriut dhe respektimin e tyre, shkathtësitë e arsytimit juridike; aftësitë profesionale, duke përfshirë pjesëmarrjen në forma të organizuara të trajnimeve ku është vlerësuar performanca; shkathtësitë dhe kapacitetet për analizën e problemeve juridike; aftësinë për realizimin e detyrave në mënyrë të paanshme, me ndërgjegje, me syçeltësi, me vendosmëri dhe me përgjegjësi; shkathtësi të komunikimit; sjellja e mirë jashtë zyrës dhe integriteti personal.

¹⁵⁹ Ligji për prokurorinë e shtetit, neni 19.

¹⁶⁰ *Po aty*, neni 20.

¹⁶¹ Shih nenet 17 – 20 të Ligjit për Këshillin prokurorial, Ligji nr. 03-L-224.

¹⁶² Kushtetuta, neni 109.

204. Kryeprokurori i shtetit mund të bëjë delegimet e duhura të autoritetit¹⁶³. Çdo kryeprokuror është udhëheqës administrativ i zyrës, ku ai është emëruar. Kryeprokurori mund të bëjë delegime të duhura të autoritetit, me kusht të dhënies së pëlqimit nga kryeprokurori i shtetit¹⁶⁴.

205. Për transferimin e prokurorit në një zyrë tjetër të prokurorisë vendimin mund ta merr KPK-ja pas kërkesës së kryeprokurorit. Ky transferim mund të zgjatë për periudhë kohore jo më të gjatë se gjashtë muaj. Në parim, prokurorët nuk transferohen kundër vullnetit të tyre, përveç nëse në këtë ligj nuk parashihet ndryshe. Kryeprokurori i shtetit, në bazë të rrethanave të jashtëzakonshme, mund të transferojë përkohësisht prokurorin në një zyrë tjetër të prokurorisë. Transferi brenda këtyre rrethanave nuk tejkalon tridhjetë (30) ditë, përveç nëse KPK-ja nuk e aprovon për një periudhë më të gjatë. Pas parashtrimit të kërkesës në KPK, prokurori mund të transferohet në mënyrë të përhershme në një zyrë tjetër të prokurorisë. KPK-ja është përgjegjëse për miratimin e rregullave dhe rregulloreve, përmes të cilave përcaktohen standardet dhe procedurat e ankesave.

206. Duke u bazuar në procedurat disiplinore, KPK-ja përcakton nëse sjellja e keqe e prokurorit arsyeton shkarkimin nga posti. Çdo rekomandim i KPK-së për shkarkimin e prokurorit përfshinë edhe arsyetimin me shkrim për rekomandimin e tillë dhe konkludimet themelore të Komisionit disiplinor. Rekomandimi i KPK-së për shkarkim i dorëzohet brenda pesëmbëdhjetë (15) ditësh kryetarit dhe prokurorit në fjalë. Në përputhje me Kushtetutën dhe Ligjin për KPK-në, kryetari vendosë lidhur me rekomandimin e KPK-së për shkarkim. KPK-ja njofton zyrtarisht prokurorin lidhur me vendimin e kryetarit për miratim apo refuzim të shkarkimit nga detyra para se ai vendim të hyjë në fuqi¹⁶⁵. KPK-ja është i autorizuar të largojë kryeprokurorin nga pozita në bazë të vlerësimit të performancës, të realizuar më përputhje me ligjin në fuqi apo pas konstatimit të veprës penale, keqmenaxhimit, paaftësisë apo moszbatimit të detyrave të pozitës.

207. Pagesa. Që nga janari i vitit 2011, prokurorët marrin rritje të pagës të barabartë me atë të gjyqtarëve¹⁶⁶. Kështu, kryeprokurori i shtetit merr pagë të barabartë me atë të kryetarit të Gjykatës Supreme. Kryeprokurori i Prokurorisë speciale merr 95% të pagës së kryeprokurorit të shtetit. Prokurorët me emërim të përhershëm në Zyrën e Kryeprokurorit të shtetit apo në Prokurorinë speciale marrin pagë të barabartë me nëntëdhjetë për qind (90%) të pagës së kryeprokurorit të shtetit. Përqindjet dhe shkalla përdoren në mënyrë të ngjashme, siç është rasti edhe te gjyqtarët. Paga bruto vjetore e prokurorit në Zyrën e prokurorisë themelore është përafërsisht 12,360 euro, ndërsa paga e prokurorit në Zyrën e prokurorisë së apelit është përafërsisht 13,728 euro. Për prokurorët e Zyrës së prokurorisë së shtetit apo të Zyrës së prokurorisë speciale, paga bruto vjetore është rreth 15,252 euro. Këshilli Prokurorial i Kosovës ka përgjegjësinë e nxjerrjes së skemës shtesë të kompensimit, e cila në mes të tjerash pasqyron përgjegjësitë specifike të prokurorëve, të cilët punojnë në departamente për krime të rënda; megjithatë, në asnjë rast shuma e pagës bazë dhe e kompensimit shtesë nuk tejkalon nëntëdhjetë për qindëshin (90%) e pagës së kryeprokurorit të Prokurorisë themelore¹⁶⁷.

208. Ekziston një numër i Udhëzimeve apo Vendimeve Administrative të KPK të cilat rregullojnë përfitimet siç janë pagesat për marrjen pjesë në grupe punuese, shfrytëzim telefoni, nikoqirje (për disa autoritete), përdorim të makinave zyrtare, etj. Përveç kësaj nuk duket se KPK i ka shqyrtuar të gjitha burimet buxhetore kur i ka marrë këto vendime. Përndryshe, nuk ka përfitime të tjera (kredi të shtëpive, përjashtime, bonuse, rimbursime të transfereve, etj.) që aplikohen për prokurorët.

209. Ekipi i Vlerësimit është në dijeni se në thelb nuk ka pasur verifikim të kandidatëve para procesit të emërimit të posaçëm (shih më lart në pjesën lidhur me gjyqtarët)¹⁶⁸. Përveç kësaj, praktikuesit e fushës e kanë njoftuar ekipin për numrin e pamjaftueshëm të prokurorëve. Nga ana tjetër, Kosova vetëm tani së voni ka filluar me zbatimin e reformës së rëndësishme strukturore të sistemit gjyqësor dhe atij prokurorial. Për më tepër, sistemi i vlerësimit të performancës ende nuk është krijuar. Po ashtu, është fakt se sistemi i prokurorisë, dhe veçanërisht KPK-ja, është më e re

¹⁶³ Ligji për Prokurorin e shtetit, neni 11.

¹⁶⁴ *Po aty*, neni 13.

¹⁶⁵ Ligji për Këshillin Prokurorial, neni 28.

¹⁶⁶ Disa vështirësi janë vërejtur për shkak të aplikimit të dispozitave kalimtare dhe fillimit të reformës strukturore të shërbimeve të gjykatave dhe prokurorisë, që vënë dallime dhe madje edhe zvogëlime të pagave. KPK dhe KGJK nuk kanë pas mundësi të gjejnë zgjidhje në lidhje me çështjen deri kur janë marrë vendime specifike në fillim të vitit 2013.

¹⁶⁷ Ligji për Prokurorin e shtetit, neni 21.

¹⁶⁸ Duhet të përmendet se që nga përfundimi i mandatit të Komisionit të Pavarur Gjyqësor dhe Prokurorial (KPGJP), KPK i ka zhvilluar dy raunde të ndara të rekrutimit.

se sa KGJK, dhe do të ketë nevojë për përpjekje serioze për t'i fuqizuar procedurat dhe mekanizmat. Brenda këtij konteksti kaq të rëndësishëm tranzicional, procesi dhe procedurat e verifikimit janë kushtet bazë për sigurimin e integritetit të prokurorisë. Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit është informuar se ZVVP po ballafaqohet me probleme buxhetore dhe se plani është që në të ardhmen të përfshihet në Sekretarinë e KGJK-së, por njëkohësisht duke e ruajtur rolin e tij të dyfishtë lidhur me kandidatët për gjyqtarë dhe prokurorë, dhe duke nënkuptuar raport të ngushtë me KGJK-në dhe KPK-në. Në anën tjetër, Ekipi i Vlerësimit është informuar pas vizitës në terren që proceset e mëparshme të punësimit kanë treguar dobësi në lidhje me vlerësimin e aftësive dhe aftësive të kandidatëve për t'i ndërmarrë detyrat e prokurorit siç parashihet në nenin 18.4 të Ligjit KPK. Rrjedhimisht, rekomandohet që **KGJK-ja dhe KPK-ja të miratojnë procedura të qarta dhe gjithëpërfshirëse të verifikimit (i) duke u bazuar në kritere objektive dhe transparente; (ii) të ditura paraprakisht dhe (iii) që çdo vendim të arsyetohet në mënyrë të duhur.** Lidhur me sistemin provues të punës së prokurorëve, Ekipi i Vlerësimit përkujton rekomandimin për këtë çështje në paragrafin 129 më lart.

Menaxhimi i rasteve dhe procedura

210. Në bazë të nenit 13 të Ligjit për prokurorin e shtetit, secili kryeprokuror ua cakton rastet prokurorëve brenda prokurorisë, duke marrë parasysh natyrën e rastit, përvojën dhe specializimin e prokurorëve. Ekipi i vlerësimit nuk e ka kuptuar qartazi nëse kryeprokurorëve iu jepen udhëzime, apo nëse ka instruksione në këtë drejtim.

211. Neni 4.2 i Ligjit për prokurorin e shtetit parashihet që "prokurori i emëruar i shtetit është i autorizuar të fillojë hetimin penal, të ngrisë padi, të realizojë ndjekje penale ose të zbatojë detyra dhe funksione të tjera që janë në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet në fuqi".

212. KPK nuk ka faqe të vetën të internetit. Në anën tjetër, është bashkëbisedues kanë theksuar se raportet që i dedikohen publikut nuk ofrojnë informacione mbi shkallët e dënimeve. Duke pas parasysh se për çështjen e menaxhimit të lëndëve dhe fuqizimit të transparencës, në kontekstin e Kosovës ka hapësirë për përmirësime të shumta, Ekipi i Vlerësimit e rithekson rekomandimin e përmendur në paragrafin 144 më lart dhe rëndësinë e tij edhe për sistemin prokurorial.

Parimet etike dhe rregullat e mirësjelljes

213. Rregullat e mirësjelljes. Më 31 korrik 2012, KPK-ja ka miratuar Kodin e ri të Etikës dhe të Mirësjelljes Profesionale për Prokurorë (KEMPP). KEMPP parashihet një numër të dispozitave të hollësishme për etikën profesionale, duke përfshirë kërkesat që prokurori të ruajë dhe të përmirësojë standardet më të larta të profesionalizimit dhe të ekspertizës ligjore, dhe për këtë qëllim, do të angazhohet në arsimimin dhe trajnimet e vazhdueshme juridike sa herë që kjo të jetë e aplikueshme. Posaçërisht, prokurori respekton dhe zbaton: parimet dhe detyrat etike të postit, ashtu siç janë të parapara në këtë Kod të mirësjelljes; të drejtat juridike të të dyshuarve, viktimave dhe dëshmitarëve; të drejtat dhe liritë e njeriut të parapara në instrumentet ndërkombëtare; parimet dhe praktikat lidhur me organizimin e punës dhe me menaxhimin e resurseve njerëzore në kontekstin prokurorial dhe gjyqësor¹⁶⁹.

Konflikti i interesit

214. Prokurorët, në cilësinë e zyrtarëve të lartë publikë, obligohen t'i respektojnë rregullat për konfliktin e interesit në pajtim me rregullat e ngjashme që vlejné për gjyqtarët dhe që janë përkrahur më lart (shih paragrafët 149 deri në 155 më lart). Megjithatë, është argumentuar nga disa bashkëbisedues se lidhmëria dhe ndërvarësia në mes të ligjit mbi konfliktin e interesit, rregullat e sjelljes dhe veprimet disiplinore nuk janë tërësisht të qarta.

Ndalesa apo kufizimi i disa aktiviteteve

Mospërputhshmëritë dhe aktivitetet shtesë

215. Ligji për Prokurorin e shtetit parashihet që prokurorët nuk e përdorin statusin e tyre të prokurorit apo reputacionin e Prokurorit të Shtetit për të avancuar të drejtat a interesat e tyre personale dhe nuk zbatojné ndonjë detyrë ose shërbim tjetër që mund të ndërhyjë në pavarësinë dhe paanësinë e tyre ose që në ndonjë mënyrë tjetër mund të mos jetë në përputhje me zbatimin e detyrave të prokurorit. Përveç kësaj, prokurorët nuk angazhohen në ndonjë funksion apo aktivitet partiak, duke përfshirë anëtarësimin në parti politike ose garimin për të apo mbajtjen e

¹⁶⁹ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 3, §§ 1-2.

funksionit politik. Prokurorët inkurajohen të votojnë, por ata nuk mund të marrin pjesë në zgjedhje ose në aktivitete politike në ndonjë mënyrë tjetër. Kërkimi i postit politik ose mbajtja e tij nuk është në përputhje me zbatimin e detyrave të prokurorit¹⁷⁰.

216. Përveç asaj që u tha më lart, KEMPP parasheh që prokurori të ndalohej nga shfrytëzimi i pozitës së tij apo të informatës që merr përmes kësaj pozite qoftë për përfitim personal apo për përfitim personal të dikujt tjetër. Po kështu, prokurori përmbahen nga marrëveshjet financiare ose afariste që mund të pasqyrojnë negativisht në aftësinë e tij për të zbatuar funksionin në mënyrë të paanshme, profesionale dhe të pavarur¹⁷¹.

217. Ligji për Prokurorin e shtetit parasheh që prokurorët nuk do të zbatojnë ndonjë detyrë a shërbim tjetër që mund të ndërhyjë në pavarësinë apo paanësinë e tyre apo që në ndonjë mënyrë tjetër mund të mos jetë në përputhje me zbatimin e detyrave të prokurorit. Për më tepër, prokurorët nuk angazhohen në asnjë funksion ose aktivitet politik, duke përfshirë anëtarësimin në parti politike apo garimin për post politik a mbajtjen e tij. Prokurorët inkurajohen të votojnë, por ata nuk mund të marrin pjesë në zgjedhje ose në aktivitete politike në ndonjë mënyrë tjetër. Kërkimi i postit politik ose mbajtja e tij nuk është në përputhje me zbatimin e detyrave të prokurorit¹⁷². Pos të tjerash, KEMPP-ja parasheh që prokurori të mos angazhohet në asnjë aktivitet, duke përfshirë atë politik që nuk është në përputhje me funksionin e prokurorit¹⁷³.

218. Lidhur me aktivitetet shitesë, prokurorët nuk e përdorin statusin e tyre të prokurorit apo reputacionin e Prokurorit të Shtetit për të avancuar të drejtat a interesat e tyre personale. Sjellja e prokurorëve do të jetë në përputhje me dispozitën e paraparë në Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale të prokurorëve¹⁷⁴. Prokurorët kanë të drejtë të marrin pjesë në organizata profesionale, të cilat avancojnë pavarësinë dhe mbrojtjen e interesave profesionale të prokurorëve. Prokurorët mund të angazhohen në aktivitete, të cilat janë në përputhje me Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale të prokurorëve, siç janë pjesëmarrja në takime profesionale apo shkencore, ligjëratat apo trajnimet dhe pjesëmarrja në përgatitjen e projekteve të ndryshme juridike. Pas miratimit të Kryeprokurorit të Shtetit, prokurorët mund të kompensohen për ato aktivitete në përputhje me Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale të prokurorëve me kusht që të mos ketë konflikt të interesit dhe të mos ketë shkelje të ligjit, kodit të etikës apo të akteve nënligjore. Në përputhje me dispozitat e Kodit të etikës dhe të mirësjelljes profesionale për prokurorë, prokurorët mund të angazhohen në shkrime profesionale dhe shkencore, por nuk mund të publikojnë përmbajtjen relevante të dosjeve të prokurorisë gjatë ushtrimit të detyrës së prokurorit apo pas përfundimit të saj, përveç nëse shprehimisht lejohet me ligj apo me akt nënligjor të nxjerrë nga KPK-ja¹⁷⁵. KEMPP më tej parasheh që, në veçanti, prokurori nuk mund të mban post apo të jetë anëtar i një partie politike ose të angazhohet në ndonjë aktivitet joprokurorial gjatë orarit të punës pa miratimin paraprak të KPK-së. Koha dhe kushtet e angazhimit përcaktohen nga KPK-ja përmes një vendimi përkatës¹⁷⁶.

219. Sipas KEMPP-së, në parim prokurori mund të angazhohet në aktivitete jashtë fushëveprimit të tij si prokuror, duke përfshirë ato aktivitete, të cilat janë të mishëruara në të drejtat e tij si qytetar apo të cilat përfaqësojnë interesat dhe pavarësinë e tij profesionale. Megjithatë, prokurori nuk mund të realizojë aktivitete që nuk janë në përputhje me reputacionin e institucionit apo që kanë ndikim negativ në besimin profesional dhe publik në sistemin e prokurorisë¹⁷⁷.

220. Siç është cekur më herët lidhur me gjyqtarët (shih paragrafin 157 më lart), Ekipi i Vlerësimit e thekson mundësinë që prokurorët të angazhohen në aktivitete shitesë jashtë orarit të punës, brenda një kornize dhe parimeve të përgjithshme, të cilat rrjedhin nga korniza juridike dhe rregullat e etikës. Përveç kësaj, për prokurorët, rregullat e tanishme etik, të miratuara së fundi, më nuk e përcaktojnë ndonjë kufizim indikativ lidhur me pagesën për ato angazhime të jashtme. Për më tepër, shqetësimet e tjera tanimë të shprehura për gjyqtarë për këtë çështje, vlejné edhe për prokurorët. Në bazë të asaj që u cek më lart, rekomandohet që **KPK-ja të miratojë udhëzues lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme të prokurorëve, dhe të përcaktohet kufiri i pagesës për angazhime të tilla.**

¹⁷⁰ Po aty, neni 26.

¹⁷¹ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 4, §§ 4, 7.

¹⁷² Ligji për Prokurorin e shtetit, neni 26, paragrafët 2 dhe 3.

¹⁷³ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 4, § 3, a).

¹⁷⁴ Ligji për Prokurorin e shtetit, neni 26, paragrafët 1 dhe 4.

¹⁷⁵ Ligji për Prokurorin e shtetit, neni 25.

¹⁷⁶ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 4, § 3, b) dhe c).

¹⁷⁷ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 4, §§ 1-2.

Diskualifikimi dhe tërheqja

221. Në bazë të nenit 44 të KPP-së, prokurori diskualifikohet në rastet vijuese: nëse ai është paditur për vepër penale; nëse është bashkëshort, partner jashtëmartesor, ka marrëdhënie gjaku në lidhje të drejtpërdrejtë në çfarëdo shkalle apo në lidhje të tërthortë deri në shkallën e katërt apo ka marrëdhënie martesore deri në shkallën e dytë lidhur me të paditurin, avokatin mbrojtës, palën e dëmtuar apo me përfaqësuesin e tij ligjor apo të autorizuar; nëse është kujdestar i caktuar me ligj, fëmijë i birësuar, prind birësues, prind njerë i birësuar i të paditurit, të avokatit mbrojtës apo të palës së dëmtuar; nëse në rastin e njëjtë penal, ai ka marrë pjesë në procedurë si gjyqtar, avokat mbrojtës, përfaqësues ligjor apo i autorizuar i palës së dëmtuar apo nëse ka qenë i intervistuar si dëshmitar apo si dëshmitar ekspert; ose nëse ekziston konflikti i interesit, ashtu siç është i përcaktuar në nenin 6 të Ligjit për parandalim e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike¹⁷⁸. Prokurori ka obligim të vazhdueshëm që të diskualifikojë vetën pasi që të zbulon bazën për diskualifikim. Vendimin për diskualifikim e merr prokurori më i lartë i shtetit; Kryeprokurori i shtetit në rastin e kryeprokurorit të zyrës apo nga zyra e KPK-së në rast të kryeprokurorit të shtetit.

Interesat financiare

222. Në veçanti, prokurori ka përgjegjësi t'i ikë konfliktit potencial të interesit të bazuar në marrëdhëniet familjare apo shoqërore, si dhe në marrëdhënie financiare apo profesionale në përputhje me legjislacionin për parandalim e konfliktit të interesit. Sido që të jetë, nëse prokurori vjen në dijeni për çfarëdo konflikti të interesit apo nëse ka rrethana të tjera që mund të ngrisin dyshime për paanësinë e tij në rast, ai duhet t'i ndërpres të gjitha aktivitetet për rastin dhe menjëherë t'ia raporton me shkrim ato rrethana mbikëqyrësit të zyrës së prokurorit¹⁷⁹.

Dhuratat

223. (Shih gjithashtu paragrafët 161 deri në 163 më lart) Në bazë të KEMPP, prokurori dhe anëtarët e familjes së tij në asnjë rrethanë nuk pranojnë dhurata, favore, privilegje apo premtime për ndihmë materiale nga asnjë person, i cili ka interes të drejtpërdrejtë ose të tërthortë për rastin e caktuar¹⁸⁰.

Kontratat me autoritetet publike

224. Për më shumë hollësi, shih paragrafin 164 më lart.

Kufizimet pas punësimit

225. Për më shumë hollësi, shih paragrafin 165 më lart.

Kontaktet me palët e treta dhe informatat e besueshme

226. Sipas Ligjit për Prokurorin e shtetit, Prokurori i shtetit nuk jep asnjë informatë qoftë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, përmes së cilës do të zbulohet fshehtësia zyrtare, do të rrezikoheshin hetimet apo procedurat penale ekzistuese, do të dëmtohej integriteti, dinjiteti, siguria dhe të drejtat në privatësi të cilitdo personi apo do të shkeleshin të drejtat e të miturve¹⁸¹. Prokurori duhet të mbrojë parimin e barazisë, në veçanti, duke ua paraqitur palëve të tjera, përveç në ligj, çfarëdo informate në dispozicion të tij, e cila mund të ndikojë në rezultatin e drejtë të procedurës. Ai gjithashtu duhet të ruajë informatën e besueshme të marrë nga palët e treta, posaçërisht kur bëhet fjalë për prezumimin e pafajësisë, përveç nëse dhënia e informatës kërkohet në interes të drejtësisë apo sipas ligjit¹⁸².

227. Në raportet e tij me gjyqtarin, prokurori publik: respekton pavarësinë dhe paanësinë e gjyqtarëve; ai nuk duhet të dyshoj në vendimet e gjyqësorit e as të pengojë zbatimin e tyre, përveç nëse ushtron të drejtën në ankesë apo thirrret në ndonjë procedurë tjetër në përputhje me

¹⁷⁸ Ekipit të Vlerësimit i është thënë se nuk ka dispozita të qarta në KPP në lidhje me një situatë ku prokurori është i afërm me gjyqtarin (tarët). Megjithatë, Kodi i Sjelljes parasheh se një prokuror ka përgjegjësi për ta shmangur "çfarëdo konflikti të mundshëm të interesit" dhe/apo të ndërmarrë hapa kur ka rrethana të cilat mund të krijojnë dyshime në lidhje me paanësinë e tij/saj në një rast (Neni 3, pikat 4 dhe 5).

¹⁷⁹ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 3, §§ 4-5.

¹⁸⁰ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 3, § 12, h).

¹⁸¹ Neni 10 i Ligjit për Prokurorin e shtetit.

¹⁸² Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 3, § 12, c) & d).

ligjin; duhet të jetë objektiv dhe i drejtë gjatë procedurës gjyqësore; të përmbahet nga kritikrat publike ndaj gjyqtarëve të shprehura në mënyrë jo të duhur. Në raportin e tij me policinë dhe me autoritetet e tjera, prokurori: në rastet kur ligji në fuqi parasheh që prokurori të udhëheqë procedurën paraprake penale apo i lejon atij që të kërkon nga agjencitë të ndërmarrin veprime specifike, duhet të jep udhëzime të qarta dhe të ligjshme me qëllim të realizimit të ndjekjes së efektshme penale; të avancimit të raportimit dhe sanksionimit të aktivitetit kriminal, nëse ky veprim është i duhur dhe në çdo rast të avancojë bashkëpunimin me policinë dhe me agjencitë për zbatimin e ligjit¹⁸³.

228. Sa i përket shfrytëzimit të informatës së besueshme, Prokurori i shtetit nuk jep ndonjë informata në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, e cila do të zbulonte fshehtësitë zyrtare, do të rrezikonte hetimet në zhvillim e sipër apo procedurën penale, do të ishte e dëmshme për integritetin, dinjitetin, sigurinë dhe të drejtat në privatësi të cilitdo personi apo do të shkelte të drejtat e të miturve¹⁸⁴.

Deklarimi i pasurisë, të hyrave, obligimeve dhe interesave

229. Për më shumë hollësi, shih paragrafët 169 deri në 172 më lart.

Mbikëqyrja

Parimet etike

230. Format specifike të sjelljes së keqe të përshkruara në KEMPP nuk janë shteruese. Çfarëdo sjellje e keqe apo veprim i bërë nga prokurori, edhe pse jo i përshkruar shprehimisht në dispozitat e KEMPP-së, apo në kodet, ligjet a aktet e tjera nënligjore në fuqi, por që ka efekt të ngjashëm, konsiderohet shkelje e këtij Kodi dhe, rrjedhimisht, do të sanksionohet¹⁸⁵. Lidhur me nenin 24 të Ligjit për KPK-në, shkelja e KEMPP-së përbën sjellje të keqe dhe rrjedhimisht i nënshtrohet procedurave disiplinore.

Punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera

231. Siç është paraparë në Ligjin për Prokurorin e shtetit, prokurorët kanë të drejtë të marrin pjesë në organizata profesionale, të cilat avancojnë pavarësinë dhe mbrojtjen e interesave profesionale të prokurorëve. Prokurorët mund të angazhohen në aktivitetet që janë në përputhje me Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale të prokurorëve, siç është pjesëmarrja në takime profesionale apo shkencore, në ligjërata ose trajnime dhe pjesëmarrja në përgatitjen e projekteve të ndryshme juridike. Varësisht nga miratimi i kryeprokurorit të Shtetit, prokurorët mund të kompensohen për këto aktivitete në përputhje me Kodin e etikës dhe të mirësjelljes profesionale për prokurorë, me kusht që të mos ketë konflikt të interesit dhe të mos ketë shkelje të ligjit, kodit të etikës apo të akteve të tjera nënligjore. Në përputhje me dispozitat e Kodit të etikës dhe të mirësjelljes profesionale të prokurorëve, prokurorët mund të angazhohen në shkrime profesionale dhe shkencore, por nuk mund ta botojnë përmbajtjen relevante të dosjeve të prokurorisë gjatë ushtrimit të detyrës së prokurorit apo pas përfundimit të saj, përveç nëse shprehimisht është e lejuar me ligj apo me aktet nënligjore të nxjerra nga KPK-ja¹⁸⁶.

Deklarimi i pasurisë

232. Për më shumë hollësi shih paragrafin 175 më lart.

Masat për zbatim dhe imuniteti

233. Në Ligjin e KPK-së parashihen dispozitat e hollësishme për procedurat disiplinore në kapitullin V dhe parashihen masat vijuese disiplinore për prokurorët të cilët vihen para Komisionit disiplinor: (1) qortim; (2) qortim me urdhër për ndërmarrjen e veprimeve korigjuese; (3) zvogëlim i përkohshëm i pagës deri në pesëdhjetë për qind (50%), duke marrë parasysh natyrën e sjelljes së keqe; (4) degradimin në pozitë më të ulët në sistemin e prokurorisë; ose (5) propozimin për largim e prokurorit të Shtetit nga posti¹⁸⁷.

¹⁸³ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, neni 3, §§ 8-9.

¹⁸⁴ Ligji nr. 03/L-225 për Prokurorin e shtetit, neni 10.2.

¹⁸⁵ Kodi i etikës dhe i mirësjelljes profesionale për prokurorë, nenet 2, § 1.

¹⁸⁶ Ligji nr. 03/L-225 për Prokurorin e shtetit, neni 25.

¹⁸⁷ Ligji nr. 03/L-224 për Këshillin Prokurorial të Kosovës, neni 27.

234. Komisioni disiplinor mund të pezullojë prokurorin pa pagesë gjatë cilësdo periudhe të hetimeve apo gjatë procedurës hetimore deri në marrjen e vendimit të formës së prerë. Procedura disiplinore kundër prokurorit mund të fillohet përmes parashtrimit të ankesës tek Zyra e Prokurorit Disiplinor (ZPD), gjë e cila mund të bëhet nga individi ose organizata, si dhe nga ZPD-ja ose KPK-ja duke vepruar *ex officio*¹⁸⁸. Rastet shqyrtohen nga Komisioni Disiplinor i KPK-së (KDK)¹⁸⁹ – në shkallën e parë, dhe nga KPK-ja në shkallët më të larta (apelit). Procedura disiplinore rekomandohet përmes njoftimit me shkrim nga Zyra e Prokurorit Disiplinor (ZPD)¹⁹⁰, e cila vepron në bazë të hetimeve të kryera dhe të arsyetuara përmes dëshmimeve. Procedura mbahet në seanca të mbyllura nga KDK-ja, duke inkurajuar kështu të drejtat e mbrojtjes. Vendimi me shkrim për caktimin apo moscaktimin e procedurës disiplinore duhet të arsyetohet. Komisioni disiplinor shqipton masën relevante disiplinore që është në përputhje me rrethanat, nivelin e përgjegjësisë dhe të pasojave të sjelljes së keqe. Komisioni ia pë postin paraprak pas vendimi të KPK-së¹⁹¹. Prokurori në fjalë ose ZPD-ja mund të parashtrorjë ankesë ndaj vendimit tek KPK-ja, i cili mund ta vërtetojë, ndryshojë, hedh poshtë ose të pezullojë vendimin. Rekomandimi i KPK-së për shkarkim i dorëzohet kryetarit të Kosovë.

235. Në bazë të Kushtetutës, prokurorët mund të largohen nga posti pas dënimit për vepër penale apo për shpërfillje të rëndë të detyrës¹⁹². Për më tepër, siç është cekur në rastin e gjyqtarëve, prokurorët i nënshtrohen sanksioneve për konfliktin e interesit (shih paragrafët 179 deri në 181 më lart).

236. Lidhur me sanksionet zbatueshme për shkeljet e deklaramit të pasurisë dhe të dhuratave, shih paragrafin 182 më lart.

237. Në bazë të Ligjit për prokurorin e shtetit, prokurorët janë imun nga ndjekja penale, padia civile dhe shkarkimi për veprimin e ndërmarrë, vendimin e nxjerrë apo mendimet e shprehura që janë brenda fushëveprimit të përgjegjësisë të tyre. Prokurorët nuk kanë imunitet dhe mund të largohen nga posti nëse kanë kryer shkelje të qëllimshme të ligjit. Kur ndaj prokurorit ngrihet akuza apo kur arrestohet, ai menjëherë njofton kryeprokurorin e Shtetit¹⁹³.

238. Ekipi vlerësues nuk ka mundur të marrë të dhëna statistikore të qarta dhe specifike lidhur me procedurat disiplinore kundër prokurorëve¹⁹⁴.

239. Ekipi i Vlerësimit është i mendimit se inspektimet aktuale dhe procedurat disiplinore që janë përgjegjësisë të ZPD-së në përgjithësi përfshinë gjyqtarët dhe prokurorët, por pa ndonjë dallim të qartë. Kjo mund të ndodh edhe për shkak të mungesës së praktikës së mjaftueshme dhe pavarësisht të kohëve të fundit të shërbimeve të prokurorisë. Përveç problemeve lidhur me gjyqtarët (shih paragrafin 187 më lart), veçantia e procedurave disiplinore kundër prokurorëve përmban disa vështirësi praktike në rastet kur sjellja jo e duhur mund të hetohet dhe të ndjeket penalisht. Në këto rrethana, raportet më të mira dhe më të qarta mes ZPD dhe autoriteteve përkatëse në hierarkinë e shërbimeve të prokurorisë është më se e nevojshme. Përveç kësaj, hetimet dhe procedurat disiplinore kundër prokurorëve duhet të përmirësohen, në mes të tjerash, përmes shmangies së sfidave dhe të vështirësive të hasura në sistemin gjyqësor. Ekipi i Vlerësimit gjithashtu është informuar se duket se nuk ka/ka pak shkëmbim në mes të kryeprokurorëve dhe ZPD-së. Ekipi i Vlerësimit mendon se kryeprokurorët duhet të kenë mundësi dhe duhet të inkurajohen të kërkojnë hetime nga ZPD-ja aty ku dyshojnë shkelje nga prokurorët. Rrjedhimisht, rekomandohet që **të krijohet marrëdhënie formale mes ZPD-së dhe KPK-së (duke marrë parasysh edhe marrëdhënien mes të kryeprokurorëve dhe ZPD-së) me qëllim të përmirësimit të hetimeve disiplinore dhe penale të prokurorëve, duke u bazuar në**

¹⁸⁸ Ligji për KPK-në, neni 35.2.

¹⁸⁹ Në bazë të nenit 23 të Ligjit për KPK-në, KDK-ja përbëhet prej 3 anëtarëve të KPK-së (që kanë së paku tre prokurorë, duke përfshirë edhe kryesuesin).

¹⁹⁰ KDK-ja është organ i ndarë dhe i pavarur që i shërben Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Këshillit Prokurorial të Kosovës. Ka buxhet të ndarë që administrohet nga Sekretaria e KPK-së në bazë të udhëzimeve dhe aprovimeve të drejtorit të KDK-së.

¹⁹¹ Ligji nr. 03/L-224 për Këshillin Prokurorial të Kosovës, neni 27.3.

¹⁹² Kushtetuta, neni 109.6.

¹⁹³ Ligji nr. 03-L-225 për Prokuririn e shtetit, neni 23.

¹⁹⁴ Vendimet e KPK-së lidhur me ankesat kundër vendimeve të Komisionit disiplinor nuk janë të qasshme. Megjithatë, duket se statistikën e dhëna për gjyqtarë (shih paragrafët 138 deri në 140 më lartë) gjithashtu përfshijnë prokurorët, por pa ndarje të qartë. Sipas raportit vjetor përkatës, gjatë vitit 2011, Komisioni Disiplinor ka shqyrtuar 10 raste dhe ka nxjerrë 10 vendime: 6 pezullime, 1 refuzim raporti, 1 vërejtje, 1 reduktimi i përkohshëm i pagës dhe 1 pezullim pa pagesë.

parimet e transparencës, duke mbajtur njëkohësisht fshehtësinë e hetimeve dhe duke i mbrojtur të dhënat personale.

Këshillëdhënia, trajnimi dhe vetëdijësimi

240. Prokurorët kanë të drejtë dhe obligohen të vijnë trajnim profesionale të duhura për krjen efektive të detyrave të tyre të prokurorisë së shtetit siç parashihet në KPK. Kryeprokurori, në bashkëpunim me KPK-në, shqyrton programet e trajnimit për prokurorë dhe bën përshtatjet e nevojshme për të siguruar përshtatshmërinë dhe efektshmërinë e tyre, si dhe përfitimet nga to¹⁹⁵. Ekipi i Vlerësimit është informuar se ka oferta të konsiderueshme për trajnime; megjithatë, për shkak të mungesës së vlerësimit efektiv të nevojave dhe planprogramit të qartë të trajnimit sistematik, nuk është e qartë nëse personat e duhur janë duke u trajnuar ose nëse trajnimi është gjithmonë efektiv¹⁹⁶.

241. Trajnimet për prokurorë organizohen nga IGJK dhe përshkruhen në paragrafët 189-190 më lart.

2.3 Policia

Vështrim i përgjithshëm i shërbimeve dhe i organizimit policor

242. Në bazë të nenit 128 të Kushtetutës, Policia është përgjegjëse për ruajtjen e rendit publik dhe të sigurisë.

243. Përmes Ligjit për Policinë rregullohen autorizimet dhe detyrat policisë, organizmi i saj dhe çështjet e tjera të ndërlidhura me aktivitetet dhe veprimet e Policisë së Kosovës. Veprimet e Policisë së Kosovës udhëhiqen nga parimet vijuese: trajtim i drejtë dhe i barabartë për të gjithë personat; respektim për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut; neutraliteti dhe paanshmëria lidhur me pikëpamjet dhe perkatësitë politike; integriteti, sinqeriteti dhe llogaridhënia në shërbimin publik; transparencë – dhënia e informatave qytetarëve dhe të qenit i hapur me ta; legjitimiteti, përshtatshmëria dhe proporcionaliteti; përkushtimi ndaj vendpunimit, përparimi dhe caktimi i detyrave në mënyrë gjithëpërfshirëse, të bazuar në merita dhe jodikriminuese, duke pasqyruar kështu karakterin shumetnik të Kosovës dhe duke njohur parimet e barazisë gjinore dhe të drejtave të njeriut, të parapara në Kushtetutë¹⁹⁷. Policia e Kosovës është shërbim publik brenda fushëveprimit të Ministrisë së Punëve të Brendshme, dhe konsiderohet si entitet juridik. Policia e Kosovës vepron përmes zinxhirit të unifikuar komandues në mbarë territorin e Kosovës¹⁹⁸.

Nivelet e organizimit/kategoritë e ndryshme të punonjësve të policisë

244. Policia është e organizuar në nivel qendror dhe lokal. Drejtoria e përgjithshme e Policisë është selia kryesore e saj dhe është përgjegjëse për tërë Kosovën. Niveli lokal përfshinë drejtoritë regjionale të policisë (Prishtinën, Mitrovicën, Pejën, Gjilanin, Prizrenin dhe Ferizajn), të cilat janë përgjegjëse për regjione që përbëhen prej komunave të caktuara. Stacionet e policisë janë përgjegjëse për kryerjen e detyrave policore në nivel lokal në çdo komunë, ndërsa nënstacionet policore, nëse ka, janë përgjegjëse për policim në nivel lokal brenda zonave specifike të komunës. Juridiksioni territorial i secilit stacion policor është i njëjtë me atë të komunës ku gjendet. Juridiksioni territorial i çdo stacioni policor përcaktohet nga drejtori i përgjithshëm. Struktura e brendshme organizative e Policisë së Kosovës përcaktohet nga drejtori i përgjithshëm pas miratimit të ministrit. Drejtori i përgjithshëm po ashtu mund të përcaktojë, varësisht nga miratimi i ministrit, njësitë policore për të zbatuar detyra specifike të përkohshme. Për qëllime të menaxhimit dhe kontrollit të kufirit, përveç stacioneve policore që gjenden në çdo komunë, eksitojnë edhe stacionet e policisë kufitare që janë nën autoritetin dhe juridiksionin e Drejtorisë regjionale të policisë kufitare¹⁹⁹.

¹⁹⁵ *Po aty, neni 24.*

¹⁹⁶ KPK ka themeluar në janar 2013 një grup punues në mënyrë që të zhvillojë një plan të përbashkët trajnimi për prokurorët, policinë, zyrtarët e AKK dhe doganave.

¹⁹⁷ Ligji nr. 04/L-076 për policinë, neni 2.

¹⁹⁸ Ligji për policinë, neni 4.

¹⁹⁹ Ligji për policinë, neni 32.

245. Po ashtu ekzistojnë departamente të ndryshme brenda policisë, siç janë: Departamenti i rendit publik, Departamenti kundër krimit, Departamenti i kufirit, Departamenti i shërbimeve përkrahëse, Departamenti i administratës dhe i personelit dhe Qendra e forensikës²⁰⁰.

246. Nuk ekziston sistem i qartë rotativ, i bazuar në rregullore specifike, rregulla të brendshme dhe udhëzime apo metodologji operacionale të zbatueshme.

Autonomia e shërbimeve policore

247. Në bazë të Kushtetutës së Kosovës, Policia e Kosovës ka zinxhir unik komandues në mbarë Kosovën, me stacione policore që korrespondojnë me kufijtë komunalë. Policia e Kosovës lehtëson bashkëpunimin me autoritete komunale dhe me udhëheqësit e komunitetit përmes themelimit të këshillave lokalë, ashtu siç parashihet me ligj. Përbërja etike e policës në komunë duhet të pasqyrojë në nivelin më të lartë të mundur përbërjen etnike të popullatës në atë komunë²⁰¹. Policia funksionon nën autoritetin e ministrit të Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe nën kontrollin dhe mbikëqyrjen e drejtorit të përgjithshëm të policisë. Autoriteti i ministrit nuk përfshinë menaxhimin operacional të policisë. Drejtori i përgjithshëm bashkëpunon me ministrin dhe i ofron atij informata dhe raporte sipas mënyrës së paraparë me ligj²⁰².

Punësimi, karriera dhe kushtet e shërbimit

248. Neni 44 i Ligjit për policinë parasheh tri (3) kategori të punonjësve policorë, të cilët punësohen në Policinë e Kosovës: (1) zyrtarët policorë që japin betimin dhe kanë autoritet të ushtrojnë dhe të zbatojnë autorizime e detyra policore; (2) punonjësit civilë që janë të punësuar për të zbatuar shërbime administrative dhe të përkrahjes, por të cilët nuk kanë autorizime të ushtrojnë autorizime policore dhe (3) kadetët e policisë. Marrëdhënia e punës për punonjësit policorë rregullohet përmes aktit nënligjor. Në bazë të Ligjit për Policinë, sistemi i gradimit është si në vijim: zyrtar i ri policor, zyrtar policor, zyrtar i lartë policor, rreshter, toger, kapiten, major, nënkolonel dhe kolonel. Zyrtarët policorë të emëruar në pozitën e drejtorit të përgjithshëm dhe të zëvendës-drejtorit të përgjithshëm pas përfundimit të mandatit të tyre, kthehen në gradën paraprake që e kanë pasur para se të emëroheshin në ato pozita²⁰³.

249. Drejtori i përgjithshëm i Policisë dhe Zëvendës-drejtorët e përgjithshëm të Policisë emërohen për mandat pesëvjeçar (5) me mundësi vazhdimi pas çdo pesë (5) vitesh, nga ana e autoritetit emërues. Drejtori i përgjithshëm i Policisë emërohet nga kryeministri. Komisioni që themelohet prej ministrit të Punëve të Brendshme (ministri) i propozon Drejtorit të përgjithshëm të Policisë kandidatët për t'u emëruar në pozitën e zëvendës-drejtorëve të përgjithshëm të Policisë, ndërsa Drejtori i përgjithshëm i Policisë i rekomandon Ministrit kandidatët për zëvendës-drejtorët e përgjithshëm. Zëvendës-drejtorët e përgjithshëm emërohen nga Ministri²⁰⁴. Drejtorët rajonalë të Policisë emërohen nga drejtori i përgjithshëm në bazë të standardit të gradave, pozitave dhe përshkrimit të vendeve të punës në Polici²⁰⁵. Komandantët e stacioneve të Policisë emërohet prej drejtorit të përgjithshëm në bazë të procedurave të brendshme të Policisë²⁰⁶. Në komunat me shumicë etnike serbe, komandantët e stacioneve të policisë dhe komandantët e nënstacioneve emërohen prej ministrit të Punëve të Brendshme me propozimin e Kuvendit Komunal dhe të drejtorit të përgjithshëm²⁰⁷. Drejtori i përgjithshëm i Policisë është përgjegjës për udhëheqjen, kontrollimin dhe mbikëqyrjen e Policisë, për menaxhimin dhe alokimin e buxhetit të Policisë në përputhje me objektivat strategjike dhe qëllimet e caktuara nga Ministri.

250. Ligji për Policinë nuk parasheh ndonjë rregull juridik për promovimin, delegimin/transferimin dhe shkarkimin e stafit të policisë. Këto rregullohen me akte nënligjore të cilat nuk mund të qasen on-line. Ligji e parasheh shkarkimin e gradave të larta si në vijim: Drejtori i përgjithshëm apo Zëvendës-drejtorët lirohen apo shkarkohen prej detyrës nga ana e autoritetit emërues, për ndonjë prej këtyre arsyeve: kryerjen e ndonjë veprë penale; arritjes së moshës së pensionimit; dorëheqjes; pamundësisë për të ushtruar detyrën për një periudhë kohore prej më shumë se gjashtë (6) muaj; ndërprerjes së mandatit; performancës së dobët të dokumentuar.

²⁰⁰ <http://www.kosovopolic.com/?page=1,21>

²⁰¹ Kushtetuta, neni 128.

²⁰² Po aty, neni 5.

²⁰³ Ligji nr. 04/L-076 për Policinë, neni 45.

²⁰⁴ Po aty, neni 37

²⁰⁵ Po aty, neni 40.

²⁰⁶ Po aty, neni 41.

²⁰⁷ Po aty, neni 42

251. Kur ekziston dyshim i arsyeshëm për të besuar se drejtori i përgjithshëm i Policisë ka kryer vepër penale apo për çfarëdo arsye për shkarkim, Ministri mundet që ta suspendojë Drejtorin e përgjithshëm menjëherë dhe t'ia paraqesë faktet për pezullimin e tij Kryeministrit. Kryeministri vendosë rreth vazhimit apo ndërprerjes së pezullimit. Në rast lirimi, shkarkimi apo pezullimi të Drejtorit të përgjithshëm, Kryeministri menjëherë e emëron njërin prej zëvendësrejtoreve të përgjithshëm si ushtrues detyre i Drejtorit të përgjithshëm²⁰⁸.

252. Sipas Ligjit për Policinë, kompensimi për zyrtarët policorë ka parasysh kushtet e veçanta nën të cilat ata i kryejnë detyrat e tyre. Paga themelore e zyrtarëve policor ndryshon duke u bazuar në faktorët përfshirës, por jo të kufizohet vetëm me gradën dhe kohëzgjatjen e shërbimit. Si shtesë e pagës themelore, zyrtarët policor në mënyrë të ligjshme marrin lloje të shtesave, kompensime dhe beneficione. Pagesat e tilla shtesë bazohen në faktorët duke përfshirë, por jo të kufizohen vetëm në detyrat e rrezikshme, punën nën presion, punën jashtë orarit, orarin e punës me ndërrime, punën gjatë festave ose ditëve të tjera që janë ditë pushimi, caktimin në punë të veçanta dhe për shkathësi të veçanta. Pagat themelore dhe çdo shtesë e autorizuar përcaktohet dhe paguhet në përputhje me procedurat e përcaktuara në ligjin në fuqi dhe me aktet nënligjore. Drejtori i Përgjithshëm, me miratim të ministrit mund të përfshijë në buxhetin vjetor të policisë propozimin për shumat që nevojiten të përdoren për pagimin e çfarëdo pagese shtesë të autorizuar me ligj. Përveç pensionit invalidor që e gëzojnë në bazë të ligjit në fuqi, zyrtarët policor të cilët bëhen invalid në kryerje të detyrës apo në detyrë kanë të drejtë në pension invalidor 20% të pagës bruto²⁰⁹.

253. Beneficionet mund të përfshijnë, por jo vetëm këto: shpenzimet mjekësore dhe shëndetësore, shpenzimet për trajnime profesionale dhe teknike, shpenzimet e jetesës për transfere të përkohshme, pushimin me pagesë, kompensimin në rast të vdekjes dhe beneficionet e pensionit.

254. Ekipi i Vlerësimit është informuar se emërimi i drejtorit të përgjithshëm të policisë ka ngritur disa shqetësime në të kaluarën, kur ish-drejtori i përgjithshëm ishte zëvendësuar dhe ishte emëruar drejtori i ri. Nuk ka dyshim se kjo e drejtë e posaçme kushtetuese ia jep kryeministrit të drejtën e fjalës së fundit, megjithatë, arsyet, procedura dhe kriteret për emërim/shkarkim të drejtorit të përgjithshëm të policisë duhet të jenë objektive dhe transparente në interes të profesionalizmit dhe autonomisë së policisë. Kjo është po ashtu e rëndësishme për ta ulur perceptimin e politizimit të policisë. Andaj, rekomandohet që **të themelohen kritere objektive dhe transparente për emërimin/shkarkimin e drejtorit të përgjithshëm të policisë për të siguruar pavarësinë operationale të policisë.**

255. Ekipi i Vlerësimit ka një brengë të ngjashme lidhur me nivelin imediat të menaxhmentit të lartë të policisë. Korniza aktuale ende parasheh shumë kompetenca të lirisë së veprimit (diskrecioni), duke mos i baraspeshuar ato me transparencën, e as ndonjë bord të pavarur apo mekanizëm tjetër të jashtëm mbikëqyrës për vlerësimin e arsyeve për emërimin apo shkarkimin e zëvendësrejtoreve dhe të niveleve të tjera të larta menaxheriale të policisë. Ka pasur zëra rreth ndikimeve jo të duhura lidhur me disa emërime në pozita të larta menaxheriale në Policinë e Kosovës. Ndonëse Ekipi i Vlerësimit ka dëgjuar edhe konsiderata pozitive rreth rolit dhe përpjekjeve të policisë për ngritjen e kapaciteteve të veta, mungesa e kriterëve dhe e procedurave adekuate që do të themeloheshin sipas hapave objektivë, transparentë dhe të qartë për emërimin, largimin, avancimin apo transferimin e personave në/prej pozitave të zëvendësrejtoreve dhe gradave të tjera të larta në menaxhment në drejtorinë e përgjithshme dhe strukturat e policisë rajonale, mund të shpije në ndikime jo të duhura brenda policisë me efekt uljen e autonomisë së saj dhe ngritjen e perceptimit të politizimit. Andaj, rekomandohet që **të themelohen kritere objektive dhe transparente për emërimin/shkarkimin e zëvendësrejtoreve dhe të zyrtarëve të tjerë të nivelit të lartë në polici.**

Parimet etike dhe rregullat e mirësielljes

256. Rregullat e mirësielljes dhe parimet etike të policisë përcaktohen me Kodin e etikës së policisë së Kosovës, që është shprehja e vullnetit dhe përmbledhja e përgjithshme e parimeve themelore të të gjithë zyrtarëve policorë të shërbimit policor të Kosovës, ku janë të përcaktuara: objektivat e policisë; baza juridike e policisë; roli i policisë në sistemin e drejtësisë penale dhe marrëdhëniet e policisë me autoritetet e drejtësisë; struktura organizative e policisë, marrëdhëniet e punës; trajnimi i stafit dhe hetimet.

²⁰⁸ Ligji për Policinë, neni 39.

²⁰⁹ *Po aty*, neni 47.

Konflikti i interesit

257. Elementet e këtij sistemi të shpjeguara në pjesën rreth gjyqtarëve (shih paragrafët 149 deri 155 më lart) vlejné po ashtu edhe për policët. Megjithatë, për shkak të listës së mbyllur të zyrtarëve të lartë publikë, vetëm drejtori i përgjithshëm, zëvendës drejtorët, drejtorët rajonalë të Policisë së Kosovës dhe kryeinspektori i Inspektoratit Policor konsiderohen zyrtarë të lartë publikë me nenin 4, paragrafin 1.16 të LPKI-së. Ekipi i Vlerësimit e rithekson nevojën që të përshtaten kërkesat e rekomandimit (pjesa (iii)) në paragrafin 320 më poshtë me nivelet e tjera të zyrtarëve policorë.

Ndalimi apo kufizimi i aktiviteteve të caktuara

Mospërputhshmëritë dhe aktivitetet shtesë

258. Zyrtari policor nuk do të pranojë një pozitë apo obligim, dhe nuk do të jetë pjesëmarrës në çfarëdo funksioni apo aktiviteti, i cili krijon konflikt të interesave me detyrat zyrtare të policisë. Pozitat dhe aktivitetet që formojnë konflikt të interesave përfshijnë, mes të tjerash: emërimin apo zgjedhjen në detyrë publike apo pozitë tjetër qeveritare; pjesëmarrjen në fushata elektorale për zgjedhje në detyrë publike; punësimin, apo pjesëmarrjen në çfarëdo aktivitet biznesi për kompensim, përveç me leje të dhënë nga drejtori i përgjithshëm; pjesëmarrjen aktive në cilëndo parti politike, ndjekjen e udhëzimeve nga cilado parti politike në kryerjen e detyrave policore; paraqitja me uniformë policore në çfarëdo tubimi politik, përveç kur është në detyrë zyrtare policore (anëtarësimi i thjeshtë në një parti politike nuk është konflikt i interesave), dhe dhënien e deklaratave publike apo komenteve lidhur me punën e policisë, përveç në raste kur lejohet nga eprrori me autorizim të duhur²¹⁰.

259. Siç është cekur edhe për gjyqtarët dhe prokurorët, nuk ka udhëzime të qarta rreth mundësisë së zyrtarëve policorë që të angazhohen në aktivitete shtesë, përveç kushtit për miratim nga drejtori i përgjithshëm. Përveç kësaj, nuk vlen asnjë kufi në lidhje me pagesën e lejueshme në angazhime të tilla. Duke e pasur parasysh madhësinë, nivelin e lëvizshmërisë brenda policisë, si dhe rreziqet e ndryshme me të cilat ajo përballë, Ekipi i Vlerësimit është i mendimit se këto çështje duhet të rregullohen më mirë dhe të qartësohen për qëllime të parandalimit dhe mbikëqyrjes efektive. Andaj, rekomandohet që **të miratohen udhëzues për policinë lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme dhe të themelohet një kufi për pagesën e këtyre angazhimeve.**

Dhuratat

260. Për më shumë informata, shih paragrafët 161 deri 163 më lart.

Kufizimet pas përfundimit të punësimit

261. Për shumicën e zyrtarëve policorë nuk ka rregulla rreth kufizimeve të tilla. Megjithatë, lidhur me pozitat e drejtorit të përgjithshëm, zëvendës drejtorët, drejtorët rajonalë të policisë së Kosovës dhe kryeinspektorit të Inspektoratit Policor, vlejné rregullat e shpjeguara në paragrafin 165 më lart.

262. Rregullat e tanishme që kanë për qëllim shmangien e migrimit jo të duhur të zyrtarëve publikë në sektorin privat ("pantouflage") nuk i mbulojnë kategoritë e ndryshme të zyrtarëve policorë (me përjashtim të disa pozitave të larta). Ekipi i Vlerësimit beson se rregullat që tani janë të zbatueshme për gjyqtarët, prokurorët dhe disa zyrtarë tjerë publikë gjithashtu duhet të shtrihen edhe për zyrtarët policorë për të parandaluar situatat e konfliktit të interesit. Andaj, rekomandohet që **të themelohen kufizimet pas përfundimit të marrëdhënies së punës së policëve prej të gjitha niveleve dhe të bëhen aranzhime të duhura për mbikëqyrjen efikase të zbatimit të atyre rregulloreve.**

Kontaktet me palët e treta, informatat konfidenciale

263. Zyrtari policor është i autorizuar që përkohësisht ta marrë apo ta përdorë çfarëdo pasurie, duke përfshirë, mes të tjerash, mjetet e transportit, të komunikimit ose të mbrojtjes, që janë në posedim të cilitdo qytetar, mirëpo vetëm atëherë kur është e domosdoshme që të parandalohet rreziku i pashmangshëm për personat ose pronën apo për të arritur një objektiv tjetër policor

²¹⁰ Ligji për Policinë, neni 49.

urgjent, që kërkon veprim të menjëhershëm. Prona që merret në përdorim duhet t'i kthehet personit nga cili është marrë menjëherë pasi të mos jetë më e nevojshme që të arrihen objektivat urgjente policore për çka edhe është marrë, por në asnjë rast jo më gjatë se njëzetekatër (24) orë pas marrjes. Policia do ta kompensojë pronarin apo poseduesin për çdo shpenzim apo dëm që i është shkaktuar pasurisë gjatë përdorimit të saj²¹¹.

264. Zyrtari policor mund të krijojë marrëdhënie bashkëpunuese të besueshme me personat me qëllim që të marrë informata relevante që kanë të bëjnë me kryerjen e detyrave policore dhe arritjen e objektivave legjitime të policisë²¹².

265. Zyrtari policor do t'i pranojë dhe vlerësojë të gjitha informatat e marra nga individët anonimë që janë relevante për kryerjen e detyrave policore dhe arritjen e objektivave legjitime të policisë. Zyrtari policor mund të krijojë marrëdhënie bashkëpunuese të besueshme me personat me qëllim që të marrë informata relevante që kanë të bëjnë me kryerjen e detyrave policore dhe arritjen e objektivave legjitime të policisë. Zyrtari policor do ta mbroj besueshmërinë e marrëdhënieve të tilla bashkëpunuese dhe të informacioneve të marra përdërisa obligimi ligjor për ta ruajtur besueshmërinë të jetë përmbushur²¹³.

Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, obligimeve dhe interesave

266. Për më shumë informata, referojuni paragrafëve 169 deri 172.

Raportimi i korrupsionit

267. Buxheti i policisë ka një shumë të caktuar për fonde të veçanta për t'u përdorur për pagesën e shpërblimeve, pagesën e informatorëve, pagesën për mbrojtjen e dëshmitarëve, dhe pagesën e operacioneve e tjera të veçanta policore. Fondet administrohen nga Drejtori i Përgjithshëm në pajtim me aktet nënligjore të nxjerra nga Ministri për udhëheqjen, menaxhimin dhe shpenzimin e këtyre fondeve²¹⁴.

Mbikëqyrja

Inspektorati Policor i Kosovës

268. Policia e Kosovës, përveç ndërlidhjes së saj me Ministrinë e Punëve të Brendshme, mbikëqyrret nga inspektimi i Inspektoratit Policor të Kosovës, i cili është themeluar në vitin 2006 si agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë së Punëve të Brendshme. Inspektorati Policor i Kosovës (IPK) funksionon në bazë të Ligjit nr. 03/L-231 të datës 14.10.2010 për Inspektoratin Policor të Kosovës. Agjencia i kombinon dy funksionet primare në kërkim të parimeve të llogaridhënies dhe transparencës – shtyllat e policisë demokratike:

- Parandalimi, zbulimi, dokumentimi dhe hetimi i veprave penale të kryera nga personeli policor, pavarësisht gradës dhe pozitës, gjatë ushtrimit të detyrave të tyre zyrtare apo jashtë detyrës, përfshirë hetimet e incidenteve disiplinore të profilit të lartë dhe hetimet disiplinore të zyrtarëve policorë të cilët kanë gradat më të larta brenda nivelit më të lartë menaxherial dhe të zyrtarëve të lartë të emëruar në pozita të policisë.
- Inspektimi i strukturave dhe funksioneve të Policisë së Kosovës për të siguruar llogaridhënie, efikasitet dhe efektivitet gjatë zbatimit të ligjeve, akteve nënligjore dhe procedurave standarde të operimit që janë në fuqi.

Punësimi shtesë dhe aktivitetet e tjera

269. Për më shumë informata, referojuni paragrafëve 151 deri 153 më lart.

Deklarimi i pasurisë

270. Për më shumë informata, referojuni paragrafit 175 më lart.

²¹¹ Ligji për policinë, neni 28.

²¹² Ligji për policinë, neni 29.

²¹³ Ligji për policinë, neni 29.

²¹⁴ Ligji për policinë, neni 51-52.

Etika profesionale

271. Policia e Kosovës dhe Inspektorati Policor i Kosovës janë organet përgjegjëse për të siguruar përputhshmërinë e zyrtarëve policorë me rregullat etike.

Masat e zbatimit

272. Të gjitha sanksionimet disiplinore, ku përfshihet personeli i Policisë së Kosovës, përveç rasteve të parapara në Ligjin për Inspektoratin Policor që kanë të bëjnë me rastet e rënda të sjelljeve jo të duhura, hetohen dhe vendoset nga Policia e Kosovës. Shkeljet, masat dhe procedura disiplinore rregullohen me akt nënligjor²¹⁵. Dëgjimet disiplinore në lidhje me ankesat për shkelje të rënda disiplinore do të kryhen nga ana e Komisioni mbi Emërimet e Larta Policore dhe Çështje Disiplinore. Komisioni mbi emërimet e larta policore dhe disiplinë do të kryej dëgjimet disiplinore sipas akteve nënligjore të aprovuara nga Ministri. Punonjësi i Policisë së Kosovës i cili është subjekt i ankesës për shkelje të rëndë disiplinore mund të përfaqësohet nga mbrojtësi i pavarur i zgjedhur nga ai gjatë gjithë procesit të hetimeve dhe gjatë ndonjë dëgjimi ose ankese pasuese²¹⁶. Në bazë të nenit 45 të Ligjit për Policinë e Kosovës, shkeljet disiplinore klasifikohen në dy kategori kryesore: shkelje të rënda disiplinore dhe shkelje të lehta disiplinore. Shkeljet e rënda disiplinore ndër të tjera përfshijnë: sjelljen e rënda diskredituese, mosbindjen e rëndë, dhënien jo të duhur dhe të rëndë të informatave, korrupsionin, shkeljen e rëndë të kompetencave, përdorimin jo të duhur të armëve të zjarrit, përdorimin e paligjshëm të forcës, shkaktimin e dëmeve të mëdha ndaj pronës policore, përdorimin e alkoolit apo substancave të tjera intoksikuese, ngacmimin seksual gjatë kohës sa është në detyrë, veprimet diskriminuese në bazë të moshës, gjinisë, orientimit seksual, përkatësisë etnike apo fetare, keqpërdorimin seksual apo shfrytëzimin seksual të cilitdo person dhe veprimtaritë kriminale.

273. Veprat penale dhe të tjera. Për më shumë informata, referojuni paragrafëve 179 deri 182.

274. Informatat statistikore: Gjatë vitit 2010, 1,185 raste janë marrë nga IPK-ja (rreth 50% të brendshme, 48.7% si ankesa të qytetarëve dhe pjesa tjetër nga institucionet e tjera). 34.4% kishin të bënin me veprat e sjelljeve jo të duhura të rënda, 45.7% shkelje të lehta dhe 19.9% ankesa të pabazuara. Vetëm pak raste kishin të bënin me korrupsion.

275. Gjatë vitit 2011, rreth 649 ankesa janë dorëzuar në Inspektoratin Policor të Kosovës (IPK) lidhur me shkeljet e pretenduara disiplinore nga ana e zyrtarëve policorë. Vetëm 7 janë pranuar nga IPK-ja (2 janë nën hetime, 2 nën hetime preliminare, 1 rast i suspenduar për shkak të procedurave penale paralele dhe 2 raste të hedhura poshtë). Përveç kësaj, gjatë pjesës së dytë të citit 2011, IPK-ja ka regjistruar 143 raste penale ku janë përfshirë zyrtarët policorë (mesatarisht 20 raste në muaj). IPK-ja ka paraqitur 46 raporte penale dhe ka pasur 58 raste nën proces të hetimeve. 165 zyrtarë policorë i ishin nënshtruar hetimeve penale gjatë vitit 2011 (veprat e keqpërdorimit të detyrës dhe të ryshfetit pasiv përfaqësojnë 18 dhe 15 raste përkatësisht). Gjatë pjesës së dytë të vitit 2011, janë regjistruar 15 raste të zyrtarëve policorë të arrestuar dhe 8 raste të zyrtarëve policorë të suspenduar.

276. Ekipi i Vlerësimit është informuar se IPK-ja kohëve të fundit ka kaluar nëpër reforma të mëtejme organizative dhe strukturore në mënyrë që ta zhvillojë më tej efektivitetin dhe efikasitetin e vet. Kështu që, përveç kompetencave për procedurat disiplinore, me kornizën e saj të tanishme juridike IPK-së i është besuar edhe kryerja e hetimeve penale kundër zyrtarëve policorë. Në fillim IPK-ja është përbërë prej dy departamenteve me gjithsej 50 punonjës, por në vitin 2011 i janë shtuar edhe 3 departamente të tjera dhe 42 punonjës, ndonëse disa vende ende nuk janë plotësuar. Sipas raportit vjetor 2012, një numër i hetimeve janë filluar kundër zyrtarëve policorë; nga numri i përgjithshëm i ankesave, 6% kanë përfunduar në procedura penale. Ekipi i Vlerësimit i mirëpret zhvillimet dhe hapat e fundit që kanë për qëllim shtimin e efikasitetit për fuqizimin e kornizës juridike dhe rregullative si dhe të procedurave standarde të operimit dhe përmirësimin e monitorimit efektiv të veprimeve policore, përshirë procedurat disiplinore për sjellje jo të duhura etike dhe hetimin e akteve të korrupsionit. Megjithatë, Ekipi i Vlerësimit rikujton se çdo përpjekje për ta vlerësuar pozitivisht efikasitetin dhe llogaridhënien brenda policisë së Kosovës supozon praninë e regjistrimeve solide të të dhënave për zbatimin e veprimeve disiplinore dhe të tjera ndaj Policisë. Rekomandohet që **të fuqizohen kapacitetet njerëzore të organeve përkatëse disiplinore dhe të hetimeve të brendshme të policisë, dhe të mbahen regjistra të besueshëm me të dhëna rreth veprimeve disiplinore dhe të tjera që ndërmerren lidhur me policët.**

²¹⁵ Ligji për policinë, neni 43.

²¹⁶ Ligji nr. 03/L-036 për Inspektoratin Policor të Kosovës, neni 32-33.

Trajnimet dhe ndërgjegjësimi

277. Akademia e Kosovës për Siguri Publike (AKSP) është themeluar në shtator të vitit 2006. Fillimisht, ajo është quajtur Shkolla e Shërbimit Policor, por që nga viti 2006 ajo është quajtur Qendra e Kosovës për Siguri Publike, Edukim dhe Zhvillim. Ndërsa që nga fundi i vitit 2011, ajo mori emrin Akademia e Kosovës për Siguri Publike (AKSP). AKSP-ja si agjenci ekzekutive e Ministrisë së Punëve të Brendshme ofron trajnime themelore dhe të specializuara për Policinë e Kosovës, Doganën e Kosovës, Agjencinë e Menaxhimit Emergjent si dhe agjencive të tjera për siguri publike. Agjencia është e ndarë në departamente dhe njësi/zyra, ndërsa përveç shërbimeve të përgjithshme për vet Agjencinë, Departamenti për mbështetje të trajnimeve dhe programeve ofron standarde për trajnime dhe një qasje transparente dhe konsistente për përmbushjen e nevojave të programit të mbështetjes për të gjithë pjesëmarrësit e trajnimeve të AKSP. Departamenti i trajnimeve ka tri drejtori kryesore, siç është Drejtoria për administratë dhe mbështetje të trajnimeve, Drejtoria për trajnimet e detyrueshme dhe Drejtoria për trajnime të specializuara.

278. Zyrtari policor duhet të jetë i arsimuar – edukuar për përmbushjen profesionale të detyrave dhe për këtë t'i nënshtrohet trajnimit profesional. Trajnimi policor do të bazohet në vlerat themelore të demokracisë, shtetit ligjor dhe mbrojtjes të të drejtave të njeriut dhe do të realizohet në përputhje me objektivat e policisë. Trajnimi i përgjithshëm i policisë do të jetë i hapur ndaj shoqërisë sa më shumë që është i mundur. Trajnimi i përgjithshëm fillestar është mirë të pasohet me trajnime të vazhdueshme pa shkëputje nga puna, kur trajnimi nevojitet për specialistë për fusha specifike dhe udhëheqësi. Njësitë përkatëse për trajnim në të gjitha nivelet e veçanërisht Departamenti i Trajnimeve duhet të ketë rolin kryesor në përmbushjen e detyrimeve që dalin nga ky nen. Trajnimet e përgjithshme të policisë për të gjitha nivelet duhet të pasohen me trajnime praktike për përdorimin e forcës dhe kufizimet e saj, duke marrë parasysh parimet e të drejtave të njeriut të sanksionuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe legjislacionin në fuqi në këtë fushë. Zyrtari policor duhet të jetë i përgatitur dhe i pajisur me njohuri të përgjithshme në mënyrë që t'i zhvillojë ato aftësi të cilat janë të nevojshme për kryerjen e detyrës zyrtare²¹⁷.

2.4 Administrata publike

a) Përshkrimi i gjendjes

Të përgjithshme

Korniza juridike

279. Administrata publike në Kosovë i mbulon nivelet qendrore dhe lokale dhe përbëhet prej 38 komunave të cilat përbëjnë njësinë themelore territoriale të vetëqeverisjes lokale. Korniza e përgjithshme që e rregullon organizimin dhe funksionimin e administratës publike të Kosovës është e paraparë në Kushtetutën dhe, në përgjithësi, në ligjet e ndryshme për administratën publike, siç janë: Ligji nr. 03/L-189 i datës 16/09/2010 për administratën shtetërore; Ligji nr. 03/L-149 i datës 13/05/2010 për Shërbimin Civil, Ligji nr. 03/L-147 i datës 13/05/2010 për pagat e nëpunësve civilë; Ligji nr. 03/L-192 i datës 15/07/2010 për Bordin e Pavarur Mbikëqyrës të Shërbimit Civil të Kosovës; Ligji nr. 02/L-28 i datës 22/07/2005 për procedurën administrative; Ligji nr. 03/L-040 i datës 20/02/2008 për vetëqeverisjen lokale; Ligji nr. 03/L-215 i datës 07/10/2010 për qasje në dokumente publike; Ligji nr. 03/L-172 i datës 29/04/2010 për mbrojtjen e të dhënave personale; Ligji nr. 03/L-195 i datës 22/07/2010 për Avokatin e Popullit; Ligji nr. 03/L-202 i datës 16/09/2010 për konfliktet administrative. Gjithashtu, dispozitat të ndryshme të rëndësishme që po ashtu vlejné për administratën publike janë të përfshira në ligje të tjera si: Ligji nr. 04/L-051 i datës 31/08/ për parandalimin e konfliktit të interesit në kryerjen e detyrave publike, Ligji nr. 04/L-050 i datës 31/08/2011 për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollimin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollimin e dhuratave të të gjithë zyrtarëve publikë. Ligji për administratën shtetërore i rregullon detyrat dhe fushëveprimin e aktiviteteve të ministrive, organeve shtetërore të administratës dhe organeve të tjera administrative. Megjithatë ai nuk vlen për administratat e Kuvendit, të Presidencës, të Gjykatës Kushtetuese, gjyqësorit dhe prokurorisë,

²¹⁷ Kodi i Etikës i Policisë së Kosovës, nenet 28-31.

institucioneve të pavarura²¹⁸, institucionet publike të arsimit të lartë dhe ndërmarrjeve publike të cilat rregullohen me legjislacion të posaçëm²¹⁹.

Përkufizimi i autoritetit/administratës publike

280. Siç parashihet me Ligjin për administratën shtetërore, administrata shtetërore i ushtron funksionet e veta dhe i kryen detyrat e veta në bazë të Kushtetutës, ligjit, dispozitat e tjera dhe aktet e përgjithshme. Detyrat e administratës shtetërore përfshijnë zbatimin e drejtpërdrejtë të ligjeve, nxjerrjen e dispozitave për zbatimin e tyre, ushtrimin e mbikëqyrjes administrative dhe kryerjen e detyrave të tjera administrative dhe profesionale²²⁰. Neni 2 i Ligjit për administratën shtetërore e përkufizon Qeverinë si tërësi, Kryeministrin, Zëvendëskryeministrat dhe ministrat si autoritetet më të larta të administratës shtetërore. Ai gjithashtu i jep përkufizimet në vijim lidhur me organet e administratës shtetërore:

- *Organet më të larta të administratës shtetërore* - Zyra e Kryeministrit dhe Ministrisë që përmes të cilave Autoritetet më të Larta të Administratës Shtetërore i ushtrojnë kompetencat e tyre qeveritare dhe administrative.
- *Organet qendrore të administratës shtetërore* - organet vartëse të administratës shtetërore të cilat kryejnë funksione joministore ose funksione të tjera administrative.
- *Organet lokale të administratës shtetërore* - organet komunale të administratës shtetërore.
- *Organet e pavarura të administratës shtetërore* - personat juridikë të themeluar për të ushtruar aktivitetet e administratës shtetërore për të cilat kërkohet shkallë e lartë e pavarësisë në interes publik²²¹.

Thjeshtësimi i procedurave administrative

281. Disa prej parimeve kryesore në Ligjin për administratën shtetërore janë efikasiteti dhe efektshmëria. Gjithashtu, ai ligj parasheh që gjatë kryerjes së detyrave të veta administrata shtetërore, në kuadër të kompetencave dhe autorizimeve juridike, të jetë transparente, profesionale, efektive dhe efektive, e pavarur dhe e paanshme. Specifika e kontekstit në Kosovë është prania e dy niveleve të administratës publike (niveli qendror dhe komunal) si dhe fakti që shumica e shërbimeve të ndryshme janë decentralizuar në nivel komunal.

Politikat kundër korrupsionit

282. Lidhur me politikat kundër korrupsionit, referojuni paragrafëve 68 deri 79 më lart.

Transparenca

283. E drejta për qasje në informata që mbahen prej institucioneve publike është e paraparë në Kushtetutë dhe është e rregulluar kryesisht me Ligjin nr. 03/L-215 të datës 07/10/2010 për Qasje në Dokumente Publike dhe me Ligjin për Procedurën Administrative. Institucioni i Avokatit të Popullit (rregulluar me Ligjin nr. 03/L-195 të datës 22.7.2010) e monitoron zbatimin e këtij ligji, i promovon dhe i siguron të drejtat e individëve për informim dhe mundet të nxjerrë rekomandime për t'u zbatuar nga autoritetet²²². Korniza juridike kërkon që puna e administratës publike të jetë transparente. Në këtë aspekt, Ligji për gazetën zyrtare kërkon që institucionet e Kosovës t'i publikojnë në gazetën zyrtare të gjitha ligjet e miratuara nga Kuvendi, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, vendimet e Gjykatës Kushtetuese; dekretet e Presidentit të Kosovës në rastet kur kërkohet nga Presidenti; deklaratat dhe rezolutat e miratuara nga Kuvendi i Kosovës, në rastet kur kërkohet nga Kryetari i Kuvendit. Ligji gjithashtu parasheh që Kryeministri mund të kërkojë publikimin e akteve nënligjore të Qeverisë dhe të ministrive²²³.

284. Përveç Ligjit për gazetën zyrtare, Ligji për qasje në dokumentet publike garanton të drejtën e secilit person fizik dhe juridik, pa diskriminim mbi çfarëdo baze, për të pasur qasje, pas kërkesës, në dokumentet e mbajtura, hartuara apo pranuar nga institucionet publike²²⁴. Përveç kësaj, Ligji

²¹⁸ Siç përcaktohet në kapitullin XII të Kushtetutës, ato mbulojnë Avokatin e Popullit, Auditorin e përgjithshëm, Komisionin qendror të zgjedhjeve, Bankën Qendrore të Kosovës, Komisionin e pavarur të meduzave si dhe agjencitë e pavarura (institucionet e themeluara nga Kuvendi).

²¹⁹ Ligji nr. 03/L-189 për administratën shtetërore, neni 16. Për sa u përket kompetencave të tyre dhe të zgjeruara, administrimi i komunave rregullohet me Ligjin për vetëqeverisjen lokale.

²²⁰ Ligji nr. 03/L-189 për administratën shtetërore, neni 3.

²²¹ *Po aty*, Neni 2.

²²² Ligji nr. 03/L-215 për qasje në dokumente publike, neni 17.

²²³ Ligji nr. 03/L-190 për Gazetën zyrtare, neni 4.

²²⁴ Ligji nr. 03/L-215 për qasje në dokumente publike, neni 1.

për qasje në dokumente publike e parasheh publikimin e të gjitha informatave relevante dhe të rëndësishme në faqen e internetit të institucionit përkatës publik²²⁵. Parimi transparencës në Ligjin për shërbimi civil thekson se "[...] proceset në shërbimin civil janë të hapura për publikun"²²⁶.

285. Në fund, strategjia për reformën në administratën publike e parasheh obligimin e hartimit të akteve normative dhe mbajtjen e hulumtimeve të rregullta të opinioneve lidhur me etikën dhe transparencën në administratën publike²²⁷. Kjo mund të shihet edhe nga Ligji për administratën shtetërore, i cili parasheh që puna e organeve administrative të jetë publike²²⁸.

286. Në shikim të parë, duket se transparenca e aktiviteteve të qeverisë dhe të administratës publike duhet të jetë e garantuar me ligj. Megjithatë, nga pikëpamja e Ekipit të Vlerësimit, kjo nuk duket të jetë kaq e qartë në praktikë. Sipas disa bashkëbiseduesve që janë takuar gjatë vizitës në teren, qasja në informata nuk është gjithmonë paraparë në mënyrë të qartë. Gjithashtu, zbatimi i legjislacionit të nxjerrë së fundmi për zëvendësimin e rregulloreve që datojnë nga viti 2003 për këtë çështje, ka hasur në vonesa dhe vështirësi të përgjithshme, në veçanti lidhur me nxjerrjen e rregulloreve nënligjore dhe themelimin e infrastrukturës institucionale (njësitë apo zyrtarët për komunikim me publikun). Mungesa e statistikave dhe hezitimi i raportimit të progresit tek organet bashkërenduese të Qeverisë nga institucionet e tjera po ashtu janë çështje brengosëse. Sistemi ende i dobët i raportimit, pasiguritë lidhur me listat e dokumenteve të klasifikuara²²⁹ dhe/apo udhëzimeve administrative janë theksuar në raportin e vitit 2011, të cilin e ka nxjerrë Qeveria lidhur me këtë çështje. Rezulton se nga viti i parë i zbatimit të kornizës juridike se qytetarët dhe kompanitë kanë përfaqësuar vetëm rreth 10% të kërkesëve, ndërsa vetëm mediat në përgjithësi përfaqësojnë më shumë se 73%, pasuar nga shoqëria civile me 13%. Në nivelin lokal, mediat, shoqëria civile dhe individët së bashku përfaqësojnë vetëm 5% e numrit të përgjithshëm të kërkesave. Gjatë vitit 2011, janë regjistruar gjithsej 514 kërkesa për qasje në dokumente publike në nivel qeveritar, dhe 715 brenda agjencive të pavarura në nivel qendror, ndërsa të dhënat nga autoritetet lokale, të cilat nuk janë plotësisht të sakta dhe të besueshme, tregojnë një numër prej gjithsej 1367 kërkesa. Në nivelin lokal ka mungesë të pikave kontaktuese apo të zyrtarëve përgjegjës për zbatimin e së drejtës për qasje në dokumente publike. Situatë e ngjashme mbizotëron edhe për disa agjenci të pavarura.

287. Numri i ankesave drejtuar Institucionit të Avokatit të Popullit kundër refuzimit të qasjes në dokumente publike është relativisht i ulët. Megjithatë, ekzistojnë disa raste ku intervenimet e bëra nga ky institucion mbesin të pazgjidhura për shkak të mungesës së reagimit nga institucionet publike si dhe mungesës së kompetencës së tij për zbatim efektiv. Mungesa e ndërgjegjësimit publik dhe e njohurive rreth kornizës së të drejtës për qasje në dokumentet publike si dhe përdorimi shumë i ulët në praktikë i kësaj të drejte mbetet sfida. Deri më tani, nuk është ofruar asnjë lloj ndërgjegjësimi në mesin e publikut të përgjithshëm rreth së drejtës për qasje në informatat publike për shkak të kufizimeve buxhetore. Mungesa e transparencës së institucioneve publike vazhdon të jetë çështje problematike në marrëdhëniet e tyre me mediet. Ky relacion i vështirë rezulton në vonesa dhe apo kohë të tepërt që u nevojitet institucioneve të caktuara për t'i dhënë informatat e kërkuara (p.sh. në lidhje me prokurimin publik, lejet, shpenzimet, rregulloret, etj.) apo edhe në mungesë të përgjigjeve dhe kërkesave të mospërfillura. Gjithashtu, shumë institucione i vonojnë lëshimet dhe/apo publikimet e dokumenteve nëpër faqet e tyre të internetit, dokumentet të cilat me ligj kërkojnë të publikohen, përfshirë këtu raportet e auditimit, shpenzimet, raportet vjetore, buxhetet aktet nënligjore, etj. Nuk ka të dhëna rreth sanksionimeve (gjobave) të shqiptuara lidhur me zbatimin e nenit 27 të Ligjit për qasje në dokumentet publike.

288. Ekipi i Vlerësimit është i brengosur rreth transparencës së pamjaftueshme në përgjithësi, e cila mund të jetë pengesë e rëndësishme ndaj paanshmërisë dhe neutralitetit në procesin e vendimmarrjes së administratës publike. Gjithashtu, qasja në informatat publike ende është në hapat e hershëm të zbatimit, ndërsa mungesa e ndërgjegjësimit dhe e përdorimit efektiv të kësaj të drejte nga ana e qytetarëve ka ndikim të drejtpërdrejtë në mungesën e gjerë të besimit në institucionet publike, si dhe në perceptimin shumë të lartë të korrupsionit. Ekipi i Vlerësimit beson se paqartësia mund të jetë faktorë kontribuues i vendimeve arbitrare dhe të padrejta, si dhe i zhvillimit apo depërtimit të sjelljeve joetike. Në mënyrë që të shmanget çdo problem i parashikueshmërisë dhe i keqpërdorimit të autoritetit të lirisë së veprimit (diskrecional) në vendimmarrje, transparenca në përgjithësi dhe qasja në informata, në veçanti, bëjnë thirrje për

²²⁵ *Po aty*, Neni 16.

²²⁶ Ligji nr. 03/L-149 për shërbimin civil, neni 5.

²²⁷ Strategjia për reformën në administratën publike, 2010-2013, objektiva 3 – Etika dhe transparenca.

²²⁸ Ligji nr. 03/L-189 për administratën shtetërore, neni 6.

²²⁹ Disa kontrata publike që përfshijnë fonde buxhetore të rëndësishme nuk janë bërë publike, coftë edhe pjesërisht, pas kërkesës/kërkesave përkatëse.

zbatim të mëtejme dhe përpjekje të qëndrueshme. Andaj, rekomandohet që **i) të rritet transparenca në administratën publike (përfshirë "e-qeverisjen") përmes zbatimit të politikës më proaktive, fuqizimit të duhur të kornizave rregullative dhe institucionale, si dhe përmes monitorimit dhe raportimit të vazhdueshëm; dhe ii) të ndërmerren hapa të mëtejme për ta zbatuar në mënyrë adekuate qasjen në dokumente publike si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal. opacity**

Kontrulli i administratës publike

289. Vendimet administrative – qoftë në nivelin qendror apo lokal – i nënshtrohen shqyrtimeve administrative (nenet 126-136 e Ligjit për procedurën administrative) dhe gjyqësore (Ligji për konfliktet administrative). Administratat publike i nënshtrohen kontrolleve të tjera të brendshme dhe të jashtme, siç është kontrolli nga Institucioni i Avokatit të Popullit (shih më poshtë), Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, Agjencisë Kosovare kundër Korrupsionit (shih më lart), njësitë e auditimit të brendshëm dhe inspektoratet e tjera specifike. Ligji për auditimin e brendshëm (nr. 03/L-128) e parasheh themelimin e Njësisë qendrore harmonizuese për auditimin e brendshëm (NjQHAB) në kuadër të Ministrisë së Financave, Komisionet e auditimit të brendshëm në institucionet qendrore kryesore dhe në komuna. Njësitë e auditimit të brendshëm në organet buxhetore e rregullon licencimin e auditorëve (certifikimin) dhe kualifikimet për auditorët e brendshëm, si dhe i trajton rregullat përkatëse, politikat, manualët, udhëzimet, kartën e auditimit të brendshëm, kodin e etikës dhe standardet profesionale që duhet të nxirren nga ministri i Financave. Në fusha të caktuara, organe të posaçme janë themeluar me legjislacion specifik, siç është Bordi i Pavarur Mbikëqyrës i Kosovës (BPMK) për shërbimin civil, Agjencia Qendrore e Prokurimit, Organi Shqyrtues i Prokurimit dhe Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. (shih më poshtë, në pjesën rreth prokurimit publik). Në Kosovë janë rreth 220 auditorë të brendshëm.

290. Përveç kontrollit të brendshëm në nivelin institucional, ekziston kontrolli i veçantë për menaxhimin e burimeve njerëzore i realizuar nga Bordi i pavarur mbikëqyrës. Në bazë të Kushtetutës, një bord i pavarur mbikëqyrës i shërbimit civil duhet të sigurojë respektimin e rregullave dhe parimeve të shërbimit civil²³⁰. Bordi është organ autonom që i raporton Kuvendit. Bordi merr vendime për ankesa dhe siguron përputhshmëri me të gjitha rregullat dhe parimet e shërbimit civil.

291. Zyra e auditorit të përgjithshëm²³¹ është institucion i pavarur përgjegjës për zbatimin e auditimeve të jashtme financiare (performancë dhe rregullësi) të entiteve qendrore dhe lokale qeveritare. Kjo Zyrë publikon raportin vjetor, të cilin Auditori i përgjithshëm ia dorëzon Kuvendit.

292. Gjatë viteve të fundit, Kosova ka bërë përpjekje legjislative dhe institucionale për të pasur korniza të përgjithshme dhe të specializuara lidhur me kontrollin, inspektimin dhe auditimin e aktiviteteve publike (administrative, gjyqësore, financiare, policore, doganore, tatimore, inspektorate të ndryshme dhe organe të tjera monitoruese dhe mbikëqyrëse). Disa prej këtyre organeve janë më mirë të zhvilluara ose kanë më shumë përvojë sesa të tjerat.

293. Organizimi dhe fuqizimi i auditimit të brendshëm është ende çështje në institucionet e Kosovës. Në disa institucione, në veçanti në kompanitë publike dhe komunat e vogla, njësitë e auditimit të brendshëm mungojnë, ndërsa rreth 10% dhe rreth 22% e komisioneve të auditimit ende nuk janë operacionalë (16% mungojnë). Në disa institucione të tjera, nuk ka mjaft auditorë. Në faqet e internetit të institucioneve publike, pjesa që ka të bëjë me auditimin e brendshëm nuk përmban asnjë raport dhe dokumente të tjera të publikuara. Ekipi i Vlerësimit nuk ka marrë informata rreth gjendjes së tanishme në sistemin e auditimit të brendshëm. Megjithatë, sipas raporteve të Zyrës së Auditorit të Brendshëm, Njësia qendrore harmonizuese (MF është përqendruar kryesisht në zhvillimin e kornizës juridike dhe nënligjore për kontrollin dhe menaxhimin financiar dhe më pak është përfshirë në mbështetjen e zbatimit praktik të tij nëpër organizatat buxhetore. Vlerësimi i sistemeve dhe praktikave të menaxhimit dhe kontrollit financiar nëpër organizatat përkatëse bëhet përmes listave kontrolluese²³². Auditimi i jashtëm është mirë i themeluar dhe aktivitetet e kënaqshme të kryera nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP), nga të cilat përfitojnë udhëheqjet ndërkombëtare. Një bashkëpunim i mëtejme i afërt mes ZAP-it dhe

²³⁰ Kushtetuta, neni 101.

²³¹ Ligji për themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës dhe Zyrën e Auditimit të Kosovës (Ligji nr. 03/L-075 i datës 05/06/2008). Amandamentet janë duke u përgatitur për të trajtuar mospërputhshmëritë dhe mangësitë e këtij ligji.

²³² Në sektorin e doganave, auditimi i brendshëm kryhet duke u bazuar në planifikim dhe analiza preliminare të fushave që paraqesin nevojat e auditimit të brendshëm. Gjatë procesit të auditimit, përdoren standardet dhe metodat e pranuar ndërkombëtarisht të auditimit.

strukturave të auditimit të brendshëm do të ishte i vlefshëm për të zhvilluar mekanizmat e menaxhimit të rrezikut dhe për të shtuar llogaridhënien për vlerën për para, rezultatet dhe ndikimin. Përveç kësaj, Ekipi i Vlerësimit e thekson nevojën se amandamentimet e ardhshme duhet të sigurojnë kapacitete të qëndrueshme dhe pavarësinë e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.

294. Institucioni i Avokatit të Popullit e ka pranuar këtë numër të ankesave gjatë tri viteve të fundit: 1318 ankesa në vitin 2009; 1233 në vitin 2010 dhe 1453 në vitin 2011. Ai ka bërë hetime për rreth 35-40% të tyre dhe ka arritur t'i zgjidhë 25-45% të tyre. Numri i punonjësve të këtij institucioni është rritur nga 42 në vitin 2009 në 48 në vitin 2011. Deri më tani, ai nuk ka marrë raste drejtpërdrejt të lidhura me korrupsionin dhe roli i tij mbetet i kufizuar në këtë fushë. Rekomandimet e Avokatit të Popullit nuk merren gjithnjë parasysh dhe nuk shqyrtohen nga institucionet publike. Në përgjithësi, zbatimi është në hapat e tij të parë dhe nevojiten përpjekje serioze të mëtejme për ta vlerësuar infrastrukturën institucionale që është themeluar dhe që është duke funksionuar dhe në veçanti për ta përmirësuar **udhëheqësin e mirë** dhe llogaridhënien e aktiviteteve publike. Gjithashtu ka hapësirë për shumë përmirësime me qëllim të sigurimit të bashkëpunimit më të afërt mes organeve dhe autoriteteve të kontrollimit, inspektimit, auditimit, monitorimit dhe mbikëqyrjes dhe për ta shtuar informimin ndaj qytetarëve.

Statusi, punësimi dhe karriera e zyrtarëve publikë

Kriteret themelore për t'u pranuar në shërbimin civil

295. Sipas Kushtetutës, përbërja e shërbimit civil duhet ta pasqyrojë diversitetin e popullit të Kosovës. Kushtet e përgjithshme për caktim në poste publike dhe procedurat për rregullimin e këtyre caktimeve janë të parapara në Ligjin për shërbimin civil. Ligjet për shërbimin civil dhe për pagat në shërbimin civil i kanë përcaktuar kushtet themelore për një shërbim civil stabil, të unifikuar dhe profesional duke e zëvendësuar sistemin e mëparshëm jofunksional me kontrata trevjeçare me sistem të bazuar në karrierë. Kosova ka rreth 71,000 nëpunës civilë, prej të cilëve 29,000 janë në institucionet e nivelit qendror dhe 42,000 në nivelin komunal. Ligji për shërbimin civil e mbulon administratën e Kuvendit, administratën e Zyrës së Presidentit, Zyrën e Kryeministrit dhe ministritë, agjencitë ekzekutive, agjencitë e pavarura dhe rregulative dhe administratat komunale²³³.

296. Sipas Ligjit për shërbimin civil të Kosovës, të drejtë për t'u punësuar në shërbimin civil të Kosovës e kanë qytetarët e Kosovës të moshës madhore, të cilët kanë zotësi të plotë për të vepruar, janë në posedim të të drejtave civile dhe politike, kanë përgatitjen e nevojshme arsimore dhe aftësinë profesionale për kryerjen e detyrave ekzekutive, drejtuese ose zbatimin e funksioneve administrative dhe të cilët kanë aftësitë fizike, që kërkohen për pozitën përkatëse. I njëjti nen parasheh se pranimi në shërbimin civil të Kosovës mund të kryhet deri në një (1) vit para moshës së të pensionimit. Për sa u përket të huajve, ligji i referohet parimeve evropiane të lëvizjes së lirë të punëtorëve dhe mosdiskriminimit, duke theksuar se të huajt të cilët posedojnë kualifikimet e nevojshme për vendin e punës së caktuar mund të pranohen në shërbimin civil të Kosovës (përveç për detyrat thelbësore që kanë të bëjnë me sovranitetin e shtetit)²³⁴.

297. Ligji gjithashtu parasheh se pranimi në shërbimin civil mbështetet në parimet e meritës, me shpallje publike të pozitive të lira, me transparencë të procesit, me objektivitet dhe paanësinë e komisionit testues, mosdiskriminimin e kandidatëve dhe të drejtën për t'u ankuar në fund të procedurës²³⁵.

Avancimet

298. Ligji për shërbimin civil po ashtu e rregullon edhe çështjen e avancimeve në detyrë në administratën publike. Ligji parasheh se avancimi në karrierë në shërbimin civil zhvillohet përmes avancimit nga një kategori më e ulët funksionale në një kategori më të lartë funksionale ose nga një gradë më e ulët në një gradë më të lartë brenda të njëjtës kategori funksionale. Qasja, përmes avancimit, në nivele më të larta të hierarkisë funksionale në shërbimin civil të Kosovës bazohet në

²³³ Megjithatë, Ligji për shërbimin civil nuk aplikohet për këto kategori të zyrtarëve: stafi mësimor i sistemit arsimor, stafi mjekësor, krijuesit dhe përformuesit e artit, zyrtarët policorë, zyrtarët doganorë, zyrtarët korrektues; pjesëtarët e Forcës së Sigurisë së Kosovës, stafi dhe të emëruarit politikë në kabinetet e Presidentit, Kuvendit, Kryeministrit dhe kabinetet e ministrave; zyrtarët zgjedhen për pozita të zgjedhura dhe që emërohen në pozita nga të zgjedhurit politik; personeli i punësuar në kabinetet e zyrtarëve publikë; personeli i mbështetjes dhe i mirëmbajtjes. Këto kategori rregullohen me Ligjin e Punës, ligje të veçanta, me marrëveshje kolektive ose me rregullore sektoriale (Neni 4.1).

²³⁴ Ligji nr. 03/L-149 për shërbimin civil, neni 13.

²³⁵ *Po aty*, Neni 18.

meritë dhe është e hapur për të gjithë nëpunësit civilë të kualifikuar në përputhje me parimet e mosdiskriminimit të përcaktuara me Ligjin për shërbimin civil dhe Ligjin kundër diskriminimit. Emërimi i drejtpërdrejtë në pozita të lira, në kundërshtim me parimin e meritës dhe procedurat e përcaktuara në legjislacionin në fuqi, nuk është i lejueshëm²³⁶.

Avancimet në pozita apo grada më të larta funksionale

299. Ky Ligj gjithashtu parasheh se avancimi nga një pozitë më e ulët në pozitë më të lartë funksionale ose nga një gradë më e ulët në një gradë më të lartë brenda pozitës funksionale lejohet në bazë të:

1. disponueshmërisë së pozitave të lira;
2. plotësimit të të gjitha kushteve të caktuara për atë pozitë;
3. kalimit të kohës së caktuar minimale; dhe
4. kalimit me sukses të testimit, dëshimit të meritës, aftësive dhe kompetencës profesionale.

300. Avancimet janë të lejuara vetëm për nëpunësit civilë të karrierës, të cilët janë të klasifikuar jo më poshtë se dy (2) gradë të punës nga pozita e shpallur e lirë, përveç rasteve kur përcaktohet ndryshe me ligj. Për kalimin në një (1) gradë më të lartë në kuadër të kategorisë së njëjtë funksionale nuk është i nevojshëm testimi me shkrim²³⁷.

301. Niveli i papunësisë vlerësohet të jetë ende shumë i lartë, me rreth 47%²³⁸. Administrata publike në Kosovë planifikohet të ketë rreth 79,825 nëpunës publikë (35,891 në nivelin qendror dhe 43,663 në nivelin lokal)²³⁹. Numri i nëpunësve publikë në nivelin lokal është përcaktuar sipas kriterëve të miratuar me vendimin e Qeverisë nr. 10/46 të datës 3 dhjetor 2008. Megjithatë, në vitet pasuese, është thënë se administrata lokale është e përbërë prej më shumë se 3,000 nëpunës civilë më shumë sesa kushtet e parapara me vendimin e lartpërmendur.

302. Në shtator të vitit 2010 është miratuar Strategjia për reformimin e administratës publike (RAP) 2010-2013. Megjithatë, plani i veprimit për RAP është miratuar në maj të vitit 2012. Ndonëse ka përpjekje juridike dhe institucionale për t'i futur në zbatim procedurat që kanë për qëllim të sigurojnë punësim në shërbimin civil të bazuar në meritë (njoftimi i obligueshëm për vendet e lira të punës, prania e procedurave të provimit, komisioni për punësim, e drejta e ankesës), në praktikë, sistemi i punësimit në Kosovë ka ofruar kapacitet të ulët në të kaluarën. Shkalla e lartë e joformalitetit, përdorimi dhe keqpërdorimi i lirisë së veprimit (diskrecionit), prania e pretenduar e nepotizmit, favorizimi dhe militantizmi partiak në punësimin e nëpunësve publikë shihet, perceptohet dhe vlerësohet si problem sfidues²⁴⁰. Ndryshimet dhe zëvendësimet në administratën publike pas ndryshimeve të udhëheqësish politike dhe, në veçanti, pas ndryshimeve në qeveri gjithashtu nuk kanë qenë të pazakonta. Në anën tjetër, niveli i lartë i politizimit dhe niveli i ulët i profesionalizmit nuk ofrojnë mundësi të rëndësishme dhe mekanizma efektivë për efikasitet dhe llogaridhënie të administratës publike.

²³⁶ *Po aty*, Neni 26.

²³⁷ *Po aty*, Neni 27.

²³⁸ 335,905 punëkërkuar janë raportuar në janar 2012

²³⁹ Këto të dhëna rezultojnë nga Ligji për Buxhetin e Kosovës për vitin 2013. Megjithatë, sipas Ministrisë së Administratës Publike, janë rreth 73,000 punonjës (përafërsisht 20,000 shërbyes civil në nivel qendror). Për më tepër, të dhënat e raportuara nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm tregojnë gjithsej 75,374 punonjës në dhjetor të vitit 2011 sipas regjistrimit nga pasqyrat vjetore financiare të buxhetit të Kosovës. Megjithatë, sipas Ministrisë së Administratës Publike, të dhënat e sektorit publik të Kosovës në atë kohë jepnin një numër prej 77,790 punonjësve. Dallimi prej rreth 2,400 është kryesisht i ndërlidhur me faktin se disa punonjës i mbajnë më shumë se një post.

Një softuer/sistem i listës së pagave i centralizuar për pagat e nëpunësve civilë eksiton dhe menaxhohet nga MAP-ja. Megjithatë, ka edhe paga që paguhen jashtë sistemit. Deri në vitin 2011, ky sistem ka përfshirë gjithsej 1,444 pozita dhe 461 grada. Paga bruto mesatare mujore në administratën publike ishte 429 euro në vitin 2011 por ekziston një dallim i konsiderueshëm mes pagave mujore mesatare në kategori të ndryshme të institucioneve publike si dhe mes kategorive të njëjta të profesionistëve.

²⁴⁰ Sipas një studimi vendor të kryer kohëve të fundit, rreth 73 për qind e të anketuarve besojnë se miqtë (5.4%) dhe lidhjet familjare (35%), ryshfeti (24%) dhe lidhjet partiake (8.8%) janë të rëndësishme për të gjetur punë në sektorin publik. Ky mendim gjithashtu është dhënë edhe nga disa bashkëbisedues që i kemi takuar. Në një rast lidhur me një kryetar të një komune, është raportuar rreth largimit të një numri të punonjësve pozitave të cilëve janë plotësuar pa i shpallur njoftimet për vendet e lira të punës.

303. Zbatimi i Ligjit për Shërbimin Civil (LShC) është vonuar për shkak të miratimit të akteve nënligjore përkatëse gjë që ka marrë disa vite²⁴¹. Ligji i ri për shërbimin e ka ndryshuar në mënyrë formale situatën, duke i bërë afatet e papërcaktuara bazë të kontratave të shërbimit civil. Megjithatë, Ekipi i Vlerësimit është informuar se, përveç punësimit në përputhje me Ligjin për shërbimin civil, nëpunësit civilë që në të kaluarën kanë punësuar me kontrata të përkohshme nuk i janë nënshtruar procedurave të rregullta për veprim²⁴². Ky lloj punësimi që nuk është i rregulluar dhe i mbuluar siç duhet nga LShC-ja është tipik për mosmarrjen parasysh të parimit të meritës dhe i nënshtrohet shkarkimit të lehtë. Ekipi i Vlerësimit nuk ka mundur të informohet rreth numrit të nëpunësve me kontrata. Kultura e lirisë së veprimit (diskrecionit), informalitetit dhe transparencës ilustron me praninë e rrugëve paralele të hyrjes në shërbimin civil. Në veçanti, përdorimi i caktimeve të quajtura të përkohshme pa iu nënshtruar asnjë procedure të punësimit e ka komprometuar në mënyrë domethënëse kredibilitetin e sistemit të bazuar në meritë. Përveç kësaj, ekziston një besim i përgjithshëm se njoftimet për vende të lira të punës shpallen me muaj pasi që pozitat plotësohen për shkak të niveleve të larta, siç raportohet, të ndërhyrjeve politike në sektorin publik pavarësisht sistemit për punësim me konkurrencë të hapur dhe të bazuar në merita, parimet e të qenit të hapur, drejtësisë, zotësisë profesionale dhe neutralitetit politik. Çka është më e zakonshme, punonjësit e përkohshëm më pastaj aplikojnë për vende pune 'të duhura' në shërbimin civil për ta ndryshuar statusin e tyre²⁴³. Në këtë mënyrë, konkurrimet përkatëse²⁴⁴ dalin të jenë të rreme, meqë fituesi njihet paraprakisht para fillimit të procedurës. Gjithashtu ka shumë raportime për mospërputhshmëri të praktikave nëpër ministri dhe agjenci. Niveli i lartë i lirisë së veprimit (diskrecionit) të institucioneve rekrutuese dhe decentralizimi i sistemit të rekrutimit mund të mos jetë i frytshëm në aspektin e zbatimit të përbashkët dhe të standardizuar praktik të kornizës ligjore dhe nënligjore. Në këtë drejtim, Ministria e Administratës nuk luan rol domethënës për të siguruar standarde të përbashkëta nëpër institucione.

304. Gjithashtu, kapaciteti i sistemit aktual për ta verifikuar integritetin dhe të kaluarën e kandidatëve është shumë i ulët. Në veçanti, ka mungesë të procedurave të verifikimit për punësimin e nëpunësve civilë për t'iu mundësuar autoriteteve ta kontrollojnë integritetin e kandidatëve dhe t'i verifikojnë të dhënat eventuale penale²⁴⁵. Duke e pasur këtë parasysh rekomandohet që **(i) të zbatohen rregulla të njëtrajtshme për punësim dhe avancim transparent dhe të paanshëm të nëpunësve civilë, ndër të tjera, përmes njoftimeve të duhura për pozitat e lira, konkurrencës së drejtë mes kandidatëve dhe shmangies së konfliktit të interesit; (ii) të shtohet mbikëqyrja dhe monitorimi i procedurave të përzgjedhjes dhe avancimit të zyrtarëve publikë; dhe (iii) të themelohen procedura të duhura verifikuese për kontrollimin e të dhënave dhe të integritetit të kandidatëve për pozitat në administratën publike.**

²⁴¹ Rregullorja për procedurat e punësimit (02/2010); Rregullorja për përshkrimin e vendeve të punës (03/2010); Rregullorja për të drejtën dhe përfaqësimin proporcional të minoriteteve në shërbimin civil (04/2010); Rregullorja për orarin e punës (05/2010); Rregullorja për transferimin e nëpunësve civilë (06/2010); Rregullorja për emërimin nëpunësve civilë (07/2010); Rregullorja për pezullimin dhe ndërprerjen e marrëdhënies së punës në shërbimin civil (01/2011); Rregullorja për periudhat provuese të nëpunësve civilë (02/2011); Rregullorja për dosjet personale të punonjësve civilë (03/2011); Rregullorja për procedurat disiplinore në shërbimin civil (04/2011); Rregullorja për zgjidhjen e ankesave në shërbimin civil (05/2011); Rregullorja për pushimet në shërbimin civil (06/2011); Rregullorja për evidencën zyrtare të kërkesave për qasje në dokumente publike (04/2012); Rregullorja për klasifikimin e vendeve të punës, miratuar kohëve të fundit nga Qeveria (05/2012); Rregullorja për pozitat e larta menaxheriale në shërbimin civil (06/2012); Rregullorja për nëpunësit civilë të tepërt (08/2012); Rregullorja për pensionimin e hershëm të nëpunësve civilë (13/2012); Rregullorja për rezultatet e vlerësimit të performancës së nëpunësve civilë (19/2012); Rregullorja për punë vullnetare të nëpunësve civilë pas pensionimit (20/2012); Rregullorja për avancimin e karrierës së nëpunësve civilë (21/2012); Rregullorja për kushtet kufizuese të së drejtës për grevë në shërbimet specifike të shërbimit civil (30/2012); Rregullorja për procedurat e kujdesit për nëpunësit civilë për shkak të paafetësisë fizike apo mendore apo problemeve shëndetësore (31/2012).

²⁴² Neni 12 i LShC-së parasheh pozitat e nëpunësve civilë jo të karrierës, sistem i kontratave të përkohshme (deri në 2 vite) dhe kontrata specifike (deri në 6 muaj, të quajtura marrëveshje për shërbimet të veçanta).

²⁴³ Kjo mundësi është përcaktuar edhe nga neni 22.2 i LShC.

²⁴⁴ Sipas të dhënave të Bordit të pavarur mbikëqyrës, ankesat e nëpunësve civilë lidhur me zhvillimin e konkurseve përfaqësojnë 21,4% për vitin 2011, 28,3% për vitin 2010 dhe 30,9% për vitin 2009. Ato përfaqësojnë një mesatare prej 29% të të gjitha ankesave në nivelin qendror dhe lokal dhe rreth 20% në institucionet e pavarura. Në anën tjetër, proporcioni i ankesave plotësisht apo pjesërisht të bazuara është: 45% në vitin 2009, 34% në vitin 2010 dhe 68,4% në vitin 2011.

²⁴⁵ Ekipi i Vlerësimit është njoftuar se kandidatët që aplikojnë për punë në Doganat e Kosovës duhet të prezantojnë një deklaratë me shkrim nga gjykata kompetente që konfirmon se ata nuk janë nën hetime penale. Përveç kësaj, Kodi Doganor i Kosovës, parasheh se një zyrtar mund të pushohet së punuari nëse dënohet për një vepër penale me vendim përfundimtar të gjykatës/aktgjykim.

Kodet e mirësjelljes/etikës

305. Ligji për shërbimin civil parasheh një varg të gjerë të dispozitave lidhur me parimet e mirësjelljes dhe parimet etike. Këto dispozita janë të parapara në një kapitull të posaçëm të quajtur Parimet dhe kushtet e sjelljes profesionale të nëpunësve civilë, që i mbulon këto fusha: Ushtrimi i detyrës dhe detyrimi për zbatimin e ligjit; Detyrimi për mosshpërdorimin e autoritetit; Detyrimi për refuzimin e shpërblimeve të paligjshme; Detyrimi për mosdhënien e shpërblimeve të paligjshme për nëpunës të tjerë civilë; Detyrimi për informim dhe arsyetim të veprimeve administrative; Detyrimi për fshehtësi dhe respektim të jetës private; Detyrimi për mbajtjen e standardit të lartë të punës profesionale; Vijimi në punë; Shfrytëzimi i pronës publike; Detyrimi për zbatimin e urdhrave dhe ndjekjen e masave të detyrueshme administrative; Refuzimi për kryerjen e veprave të paligjshme ose të veprave penale²⁴⁶.

306. Aktualisht, nuk ka kod të mirësjelljes/etikës për shërbimin civil. Kodi i mirësjelljes për nëpunësit civilë nr. 1/2006 i cili është miratuar në bazë të kornizës së mëparshme juridike duket të jetë i vjetruar nga pikëpamja e kornizës aktuale juridike në fuqi dhe ndryshimeve në vijim. Përveç kësaj, nuk është e qartë nëse ai përdoret në shërbimin civil. Kodet e etikës për zyrtarët publikë të organeve specifike, siç është policia²⁴⁷, gjyqësori, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, Bordi i pavarur mbikëqyrës për shërbimin civil të Kosovës²⁴⁸, Institucioni i Avokatit të Popullit²⁴⁹, nëpunësit publikë të Gjykatës kushtetuese²⁵⁰, Kodi i etikës për prokurim etj.

307. Për sa i përket etikës profesionale, në fuqi janë disa kode të mirësjelljes (si për policinë, administratën tatimore, doganat, disa institucione të pavarura) por përmbajtja e tyre duket se është pak e njohur²⁵¹ nga zyrtarët. Gjatë vizitës në terren, Ekipi i Vlerësimit ka mësuar se një propozimkod i ri për etikën e nëpunësve civilë është nën procesin e diskutimit dhe bashkërendimit në nivel të Qeverisë. Fushëveprimi i tij i ardhshëm pritet ta mbulojë shërbimin civil. Megjithatë, ka kategori të punonjësve që punojnë në sektorin publik të cilët mund të mos mbulohen nga kodi i ri i etikës (shëndetësia, arsimiti, ndërmarrjet publike, etj.)

308. Njohja e shtuar e standardeve të etikës profesionale është e nevojshme në administratën publike në të gjitha nivelet përmes përdorimit të trajnimeve, udhëzimeve dhe ofrimit të këshillave, vlerësimit të performancës së zyrtarëve publikë, si dhe me rastin e vlerësimit të zhvillimit të mëtejshëm dhe përmirësimit të rregullave aktuale. Andaj, rekomandohet që **(i) sa më shpejt që është e mundur të miratohet kodi i etikës për nëpunësit civilë; (ii) të shqyrtohet mundësia e shtrirjes së zbatimit të tij për kategoritë e pambuluara të zyrtarëve në administratën publike; dhe (iii) të rritet njohuria e të gjitha niveleve të administratës publike rreth standardeve të etikës profesionale (ndër të tjera përmes trajnimeve, udhëzimeve, këshillave të rregullta).**

Konflikti i interesit, mospërrputshmëritë dhe veprimtaritë shtesë

309. Kushtetuta përmban dispozita mbi mospërrputshmëritë në ushtrimin e detyrave të tyre për disa kategori të zyrtarëve të lartë, siç janë deputetët, presidenti, avokati i popullit, anëtarët e qeverisë dhe gjyqtarët. Ato përqendrohen në mospërrputshmërinë e funksioneve të tyre me veprimtaritë e tjera qoftë publike, politike apo private²⁵². Siç është thënë më lart, në Kosovë ekziston një ligj i veçantë mbi parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike.

(Për më shumë informata, shiko paragrafët e mësipërm 149 deri 153, 164 deri 165, 169 deri 172 dhe 175).

Dhuratat dhe regjistrimi i tyre

310. Shiko paragrafët 161 deri 163.

²⁴⁶ Ligji nr. 03/L-149 për shërbimin civil, nenet 51-62.

²⁴⁷ Shih http://www.kosovopolic.com/repository/docs/kodi_ietikes.pdf

²⁴⁸ Nr. 907/2011. Shih http://kpmshc.rks-gov.net/repository/docs/Kodi_i_etikes%28AL%29-1_17124.pdf

²⁴⁹ Shih http://ombudspersonkosovo.org/repository/docs/Kodi_i_Etikes_se_IAP_-_2011_814412.docx

²⁵⁰ Shih http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_kodi_i_etikes.pdf

²⁵¹ Doganat e Kosovës kanë informuar Ekipin e Vlerësimit se zyrtarët e punësuar trajnohen në lidhje me dispozitat e Kodit të Sjelljes dhe kërkohet nga ta që ta nënshkruajnë një konfirmim se janë të vetëdijshëm për të dhe i kanë lexuar dispozitat e Kodit të Etikës.

²⁵² Kushtetuta, nenet 72 (deputetët), 88 (Presidenti), 96.7 (anëtarët e qeverisë), 106 (gjyqtarët), 108.6(5) (KGJK) dhe 134.3 (Avokati i Popullit).

311. Siç është shpjeguar në pjesën 3 të këtij raporti, Kosova ndëshkon pranimin e dhuratave, pagesave apo favoreve të çfarëdo lloji si rezultat i ushtrimit të një detyre zyrtare (përveç nëse pranimi i dhuratave, pagesave apo favoreve është i lejuar me ligj – krahaso nenin 422.2.3 KP; për shpjegim të mëtutjeshëm shiko paragrafët 503 e në vijim më poshtë). Përveç kësaj, siç është shpjeguar më lart në lidhje me gjyqtarët (shiko paragrafin 161 më lart), neni 11 i ligjit që ka të bëjë me deklarimin e pasurisë dhe dhuratave (Ligji nr. 04/L-050) përcakton rregullat në lidhje me dhuratat e ndaluara dhe ato të pranuar. Gjatë vizitës në terren, bashkëbiseduesit kishin disa paqartësi sa i përket shkallës së shtrirjes së pranimin në mënyrë të ligjshme të dhuratave pavarësisht nga rregullat e dhëna në ligj. Nga ana tjetër, Ekipi i Vlerësimit tregon që neni 12 i LPKI-së i referohet disa sjelljeve të përshkruara të zyrtarëve publik kur ata janë të joshur apo të ndikuar. Prandaj, është me rëndësi që të jepen disa udhëzues për të kompletuar ligjin me shembuj të sjelljes ligjore në këtë fushë shumë të rëndësishme. Andaj, rekomandohet **të përpunohen udhëzues në lidhje me sjelljen dhe veprimet e zyrtarëve publikë me rastin kur ata marrin dhurata, në mënyrë që të kompletohen rregullat e parapara në nenin 11 të Ligjit nr. 04/L-050 mbi deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe mbi deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave të të gjithë personave zyrtarë.**

312. Legjislacioni në lidhje me parandalimin e konfliktit të interesit është paraqitur fillimisht në vitin 2007²⁵³. Ndryshimet e mëtutjeshme në të cilat është intervenuar në vitin 2009 kanë modifikuar apo paraqitur ndër të tjera përkufizimet e personave të caktuar, personave të besueshëm, kategorive të tjera të zyrtarëve publikë (zyrtarëve të lartë të Forcës së Sigurisë, Agjencisë së Inteligjencës, Policisë, Administratës Tatimore, Doganës, organeve të prokurimit publik, Agjencisë së Privatizimit, anëtarëve të bordeve të ndryshme, zyrtarëve të cilët kanë rol vendimmarrës), kufizimet e funksioneve subjektet komerciale. Sidoqoftë, përveç fillimit të shkarkimit nga ana e AKK-së të zyrtarit i cili është në konflikt interesi, nuk ka pasur sanksione të tjera të detyrueshme.

313. Risitë dhe përmirësimet e Ligjit aktual të vitit 2011 mbi parandalimin e konfliktit të interesit (LPKI) kanë të bëjnë ndër të tjera me: qartësimin e listës së zyrtarëve të lartë deri në nivelin e mesëm të udhëheqjes, deklarimin rast pas rasti të konfliktit të interesit, regjimin e besimit të verbër, kompetencat e AKK-së si organ qendror përgjegjës për zbatimin e këtij ligji (duke përfshirë përfshirjen e saj në monitorimin e veprimtarisë së komisioneve të tenderimit, mundësisë për të kërkuar ndërprerjen e kontratave midis subjekteve ku zyrtari ka interes privat dhe autoritet publik, dhënien urdhër zyrtarit që të zgjedh cilën pozitë do të mbaj midis pozitive të mospërrputhshme private dhe asaj publike), sanksionet për përforsimin e dispozitave juridike (kryesisht gjobave), publikimin e vendimeve të AKK-së.

314. Nga përgjigjet e autoriteteve dhe nga diskutimet e ndryshme gjatë vizitës në terren, Ekipi i Vlerësimit kuptoi që roli dhe përgjegjësitë e mbikëqyrësve të drejtpërdrejtë dhe të institucioneve udhëheqëse sa i përket kontrollimit dhe zbatimit të konfliktit të interesit dhe të mospërrputhshmërisë së funksioneve të zyrtarëve të lartë, në përgjithësi nuk ushtrohen në mënyrë shumë aktive. Për më tepër, për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me konfliktin e interesit, është përmendur vetëm roli dhe përgjegjësitë e AKK-së në këtë fushë. Në këtë mënyrë, rreziku për zbulimin e konfliktit të interesit është shumë i vogël prandaj edhe ndikimi i përmbajtjes nuk është i mjaftueshëm²⁵⁴. Sidoqoftë, futja e dënimit të konfliktit të interesit si vepër penale në Kodin e ri Penal është një moment i përshtatshëm për të përforcuar zbulimin, kontrollin, bashkëpunimin dhe fuqizimin e përpjekjeve të autoriteteve publike në kuadër të bashkërenditjes qendrore të AKK-së. Për më tepër, duke qenë se agjencia tashmë jep mendimin e vet në kërkesat se si të trajtohen situatat e tilla, përveç detyrave të tjera, AKK-së i është besuar edhe detyra që t'u ofroj menaxherëve dhe njësisive të personelit më shumë udhëzime në marrjen e vendimeve. Sidoqoftë, ende nuk ka lëshuar ndonjë material referues – p.sh. broshura, manuale apo përmbledhje të rasteve tipike. Sa për etikën publike në përgjithësi, mund të merren parasysh testet dhe përfshirja në kriteret e vlerësimit të personelit.

315. Sistemi për deklarimin e pasurisë është relativisht i ri në Kosovë (prej muajit shkurt 2010). Kërkesa për të deklaruar pasurinë dhe të ardhurat është e kufizuar në zyrtarët e lartë të përfshirë

²⁵³ Ligji nr. 02-L-133 mbi parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike (2 nëntor 2007). Ndryshimet e tjera janë sjellë përmes ligjit nr.03-L-155 të datës 19 nëntor 2009.

²⁵⁴ Të dhënat e vitit 2011 tregojnë se prej 54 rasteve të konfliktit të interesit (KiI) të trajtuara nga AKK-ja, në 23 raste konflikti i interesit nga zyrtari është shmangur, 13 raste kanë rezultuar pa konflikt të interesit, 1 rast është proceduar si kundërvajtje, në 7 raste AKK-ja ka lëshuar një mendim dhe 7 raste janë dërguar për t'u trajtuar në vitin e ardhshëm. Gjatë vitit 2012, më shumë se 110 raste të konfliktit të interesit janë trajtuar nga ana e AKK-së.

në kategorinë e zyrtarëve të lartë publik. Përveç kësaj, Administrata Tatimore dhe Dogana mbajnë gjithashtu një sistem të mëtutjeshëm të deklarimit të pasurisë i cili zbatohet ndaj një numri të madh të zyrtarëve dhe (së paku në Doganë), për tërë pasurinë në vlerë mbi 2,000 euro (çfarëdo ndryshim në pasuri që ka ndodhur gjatë 15 ditëve të fundit). Në Doganë sistemi është i rregulluar në kuadër të saj, ndërkaq sistemi i Administratës Tatimore vepron mbi bazën vullnetare. Formularët për deklarimit janë të ngjashëm. Për herë të parë në vitin 2011, AKK-ja ka bërë publikimin e pasurisë së deklaruar të zyrtarëve të lartë publik në faqen e saj të internetit. Kohët e fundit është trajtuar mungesa e ndëshkimit efektiv dhe hendeku i sanksionimit (ekzistimi i vetëm gjobave jopërmbytëse administrative) dhe janë inkriminuar në Kodin e ri Penal në lidhje me deklaratat e rreme apo dështimin e dorëzimit të deklarimit të pasurisë.

316. Zbatimi i ligjit ka zbuluar disa dobësi juridike dhe probleme të kapaciteteve për zbatimin e duhur të tij. Disa gjopa janë shqiptuar ndaj atyre zyrtarëve të cilët nuk i janë bindur ligjit, mirëpo kontrolli vazhdon të jetë më shumë procedural se sa i pavarur²⁵⁵. Ndonëse pajtueshmëria për plotësimin e formularëve është e lartë, shpeshherë cilësia e informatave të dorëzuara është e dobët dhe e pamjaftueshme. Ligji aktual pranon që obligimi i një zyrtari për të ofruar informata shtesë ka të bëjë vetëm me personat e varur nga ai/ajo. Një aspekt i cili mund të ndikojë në saktësinë është mundësia e fshehjes së pasurisë nën emrat e të afërmeve apo personave të ndryshëm nga ata në varësi të drejtpërdrejt. Kapaciteti i AKK-së është në rritje, mirëpo ekspertiza e stafit të saj duhet të përmirësohet. Për shfrytëzim të brendshëm dhe për qëllime të publikimeve të AKK-së, prej vitit 2010, ka filluar të funksionojë baza e të dhënave të sistemit të regjistrimit dhe të deklarimit të pasurisë. Kontrolli i të dhënave të zyrtarëve të lartë nëpër regjistra të ndryshëm të drejtuar nga, *ndër të tjera*, Agjencia e Regjistrimit të Bizneseve, Administrata Tatimore e Kosovës, Agjencia Kadastrale e Kosovës, bankat dhe institucionet e tjera të Kosovës, mbështetet në mënyrat klasike të shkëmbimit të informatave dhe shpeshherë në informatat e siguruar nga institucionet e caktuara me kërkesë të AKK-së.

317. Procedurat janë ende shumë formaliste dhe nuk janë kryer hetime mbi burimin e të ardhurave dhe mbi prejardhjen e pasurisë. Ndonëse titulli i ligjit përfshinë gjithashtu edhe fjalën "prejardhje" e pasurisë, megjithatë përdorimi i kësaj fjale në dispozita të ndryshme të ligjit (duke përfshirë ato në lidhje me obligimin për të deklaruar pasurinë) nuk është koherent. Sidoqoftë, prejardhja e pasurisë dhe të ardhurave janë të përfshira në formularët e deklarimit. Monitorimi proaktiv e jo vetëm verifikimi i deklarimit të zyrtarit është parakusht për një zbatim efikas të sistemit të vendosur të deklarimit të pasurisë. Nuk ka ende një ndërveprim midis dy sistemeve të monitoruara nga ana e AKK-së (deklarimit të pasurisë dhe parandalimit të konfliktit të interesit) në kuptimin e asaj që një sistem efikas i deklarimit të pasurisë ndihmon në parandalimin e konfliktit të interesit të zyrtarëve të lartë gjatë procesit të marrjes së vendimeve.

318. AKK-së i është besuar mbajtja e një regjistri të dhuratave i bazuar në të dhënat dhe në raportet e pranuar nga institucionet publike. Sipas këtyre raporteve, për vitin 2010, janë raportuar 42 dhurata protokollare dhe 49 dhurata të rastit. Kjo praktikë zbatohet shumë formalisht dhe deri më tani nuk është vërejtur ndonjë dobi nga kjo.

319. Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur gjithashtu se jo vetëm ligji mbi deklarimin e pasurisë por gjithashtu edhe LPKI-ja përfshinë kategori të caktuara të zyrtarëve publik (prej zyrtarëve të lartë deri te niveli i mesëm i udhëheqjes). Derisa një qasje e tillë është e kuptueshme për qëllimet e deklarimit të pasurisë dhe për menaxhmentin, sidoqoftë kufizimi i rregullave të konfliktit të interesit dhe migrimi i mundshëm jo i duhur në sektorin privat për vetëm kategori të caktuara të zyrtarëve publik si dhe mungesa e përfshirjes së kategorive të tjera të zyrtarëve, në çdo nivel, duke përfshirë bashkëpunëtorët e shërbimeve publike, me sa duket nuk është në përputhje me standardet dhe praktikatat e përgjithshme²⁵⁶.

320. Duke marrë parasysh arsyet e mësipërme, rekomandohet **(i) të fuqizohet kontrolli i deklarimit të pasurisë dhe të interesave me qëllim që të arritjes së zbatimit dhe**

²⁵⁵ Gjatë vitit 2011, është kërkuar nga 2,313 zyrtarë të lartë publikë që të bëjnë deklarimin e pasurisë (328 pas marrjes së detyrës, 1 830 për deklarim periodik, 77 sipas kërkesës së AKK-së dhe 78 pas largimit/shkarkimit nga detyra). Vetëm 86 zyrtarë (3.7%) nuk kanë plotësuar formularët e tyre të deklarimit (39 janë dënuar nga gjykatat, për të tjerët nuk ka informatë kthyesë; mesatarja e gjobave të shqiptuara ishte më e lartë se 400 euro – prej 150 deri 1,000 euro). Në 557 raste, është kërkuar përmirësimi i gabimeve dhe plotësimi i të dhënave të sakta. Është iniciuar kontrolli i plotë për 540 zyrtarë të lartë publik (14 prej tyre pas kërkesës së palëve të treta dhe 526 mbi bazën *ex officio*). Prej 39 rasteve të ndryshimit të pajustificuar të pasurisë, në 28 raste janë kërkuar informata shtesë, 9 raste janë dërguar për hetim të mëtutjeshëm në lidhje me konfliktin e interesit, kurse vetëm në 2 raste është iniciuar procedura e kundërvajtjes.

²⁵⁶ Ekipi i Vlerësimit mësoi se përmes një urdhri të brendshëm, zyrtarët e Administratës tatimore e kanë të ndaluar të ushtrojnë ndonjë punë dytësore, përveç në mësimdhënie.

monitorimit të duhur; (ii) të shtohen përpjekjet për zhvillimin e kapaciteteve nëpër institucionet individuale për parandalimin dhe zbulimin e konflikteve të interesit përmes mbikëqyrjes nga afër dhe mekanizmave bashkërendues, si dhe përmes materialeve specifike referuese, udhëzuesve dhe trajnimeve; dhe (iii) të shtrihet tek secili person që ushtron funksion në administratën publike (duke i përfshirë menaxherët dhe këshilltarët) në çdo nivel të qeverisë një standard adekuat dhe i zbatueshëm lidhur me konfliktin e interesit, duke e përfshirë migrimin jo të duhur në sektorin privat ("pantouflage").

Trajnimi

321. Sipas Ligjit mbi Shërbimin Civil, Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP) është përgjegjës për zbatimin e politikave dhe strategjive të trajnimit dhe të edukimit si dhe për ndërtimin e kapaciteteve shërbimit civil²⁵⁷. Për më tepër, ligji përcakton se të gjithë nëpunësit civil kanë të drejtë dhe janë të detyruar t'i rrisin aftësitë e tyre profesionale përmes trajnimit në shërbimin civil. Nëpunësit civil mund të autorizohen që të marrin pjesë në programe speciale arsimore jashtë shërbimit civil, për zhvillimin e tyre profesional, me kusht që këto programe të jenë të rëndësishme për Shërbimin Civil të Kosovës. Pjesëmarrja e nëpunësve civil në programe të trajnimit, të planifikuara dhe të realizuara brenda shërbimit civil, konsiderohet një lloj si vijimi i punës së rregullt dhe mbikëqyrësit janë përgjegjës për të lehtësuar dhe përkrahur pjesëmarrjen e punëtorëve të tyre në këto programe. Pjesëmarrja në programet e trajnimit është e detyrueshme për të gjithë nëpunësit civilë²⁵⁸.

Rotacioni i stafit të punësuar në kuadër të administratës publike

322. Nuk ekzistojnë rregulla mbi rotacionin e stafit në administratën publike. Sistemi i rotacionit është paraqitur për disa pozita në administratën publike të ndjeshme ndaj korrupsionit (siç është Drejtoria e operimit të të hyrave në Doganë dhe Drejtoria e zbatimit të ligjit në Doganat e Kosovës). Një sistem i ngjashëm nuk ekziston për shërbimet apo sektorët e tjerë të ekspozuar ndaj korrupsionit (Administrata Tatimore, policia, etj.). Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur që kjo qasje duhet të shërbejë si model për sektorët e tjerë të ndjeshëm të administratës publike dhe për zyrtarët e caktuar të cilët janë më të ekspozuar ndaj rrezikut të korrupsionit. Andaj, rekomandohet **të merret parasysh përdorimi më i gjerë i rotacionit në ato sektorë të administratës publike, të cilët janë më të ekspozuar ndaj rrezikut të korrupsionit.**

Transferimi i nëpunësve civil

323. Shërbimi civil parasheh që transferimi i nëpunësve civil mund të bëhet përmes ricaktimit në një vend tjetër të punës apo si transferim të përkohshëm në një vend tjetër të punës. Nëpunësit civilë mund të caktohen, si masë jodisiplinore, në mënyrë të përkohshme ose të përhershme në vende të tjera pune për ushtrimin e funksioneve të njëjta ose të ndryshme, në të njëjtën kategori funksionale dhe gradë. Sipas ligjit ricaktimi mund të bëhet përmes: (i) lëvizjes paralele në një zyrë në kuadër të organizatës së njëjtë ose në organizatë tjetër në të njëjtën kategori funksionale dhe gradë, brenda administratës qendrore ose komunale; (ii) rotacionit në një zyrë tjetër në të njëjtën kategori funksionale dhe gradë, por me detyra të tjera; dhe (iii) lëvizjes së përkohshme në një organizatë tjetër jashtë shërbimit civil të Kosovës.

324. Nëpunësi civil, me pëlqimin e tij/saj dhe në marrëveshje me punëdhënësin, mund t'i nënshtrohet transferimit të përkohshëm në detyra të tjera me qëllim të dërgimit në detyrë të veçantë në një organizatë ndërkombëtare, ndërmarrje publike ose në cilëndo organizatë tjetër publike, për të cilën nevojiten aftësi dhe përvojë e caktuar profesionale. Kushtet e punësimit duhet të mos jenë më të disfavorshme se ato që i ka pasur në vendin e punës²⁵⁹.

Obbligimi për të raportuar korrupsionin

325. Sipas Ligjit Kundër Korrupsionit "Personat zyrtar i raportojnë AKK-së rastet e korrupsionit për të cilat vijnë në dijeni. Të gjitha këto raste AKK-ja ia përcjell për shqyrtim Prokurorisë Publike të Kosovës (PPK)"²⁶⁰. Për më tepër, Ligji mbi Agjencinë Kundër Korrupsionit kërkon që "në rast se një person gjatë kryerjes së detyrës zyrtare vjen në dijeni në lidhje me veprimin korruptiv, ai/ajo

²⁵⁷ Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil, neni 10.

²⁵⁸ *Po aty*, neni 35.

²⁵⁹ *Po aty*, neni 28.

²⁶⁰ Ligji nr. 2004/34, kundër korrupsionit, neni 16

duhet të njoftojë AKK-në dhe njëkohësisht të ndërmarr masat e nevojshme për të ruajtur të dhënat në lidhje me sjelljen korruptive²⁶¹.

326. Ligji për mbrojtjen e informatorëve është po ashtu një ligj tjetër i rëndësishëm i cili garanton të drejtat e informatorit për informatën e dhënë në mirëbesim, për veprimet kundërligjore të zyrtarëve apo personave përgjegjës brenda institucioneve publike në nivelin qendror dhe lokal apo brenda institucioneve, ndërmarrjeve publike apo private²⁶². Informatori, informatën për veprim të kundërligjshëm mund t'ia dërgoj personit zyrtar për mbikëqyrje të parregullsive, ose ndonjë eprori tjetër.

Procedurat disiplinore

327. Procedurat disiplinore janë rregulluar përmes ligjit mbi shërbimin civil. Nëpunësit civil do t'u nënshtrohen masave disiplinore për shkelje të detyrës, që ka ndodhur si rezultat i fajit të tyre, sikur që është përcaktuar me këtë ligj. Të gjithë nëpunësit civil të cilët tregojnë pakujdesi të rëndë në respektimin dhe zbatimin e ligjeve dhe të akteve nënligjore të shërbimit civil, do t'u nënshtrohen masave disiplinore²⁶³.

328. Masat disiplinore zbatohen në mënyrë graduale dhe në proporcion me pasojat dhe dëmet e shkaktuar nga sjellja e nëpunësit civil. Rastet e shkeljeve jashtëzakonisht të rënda përcaktohen me akt nënligjor. Shkeljet e detyrave të punës ndahen në: shkelje të lehta dhe shkelje të rënda – serioze, të cilat do të rregullohen me akt nënligjor. Për shkelje të lehta shqiptohen masat disiplinore si në vijim: vërejtje gojore; vërejtje me shkrim që vendoset në dosjen personale të shërbësit civil.

329. Për shkelje të rënda-serioze shqiptohen masat disiplinore si në vijim: (1) pezullimi nga puna deri në 3 muaj dhe ndalimi i 1/3 të rrogës për një periudhë deri në dy (2) muaj nga komisioni disiplinor pas kërkesës nga mbikëqyrësi i drejtpërdrejtë; (2) largimi nga detyra dhe transferimi në një lokacion tjetër me detyra të ngjashme dhe ndalimi i gradimit deri në pesë (5) vjet nga komisioni disiplinor; (3) ndërprerja e marrëdhënies së punës në Shërbimin Civil nga komisioni disiplinor²⁶⁴.

330. Për më tepër, ligji mbi shërbimin civil parasheh që çdo institucion i administratës publike i cili punëson nëpunës civil duhet të themeloj një komision disiplinor për marrjen e masave disiplinore në rast të shkeljes së rëndë të ligjit apo të akteve nën-ligjore. Kryesuesi dhe anëtarët e komisionit disiplinor emërohen nga Sekretari i Përgjithshëm apo nga pozitat ekuivalente të institucioneve përkatëse, ndërsa anëtarët e komisionit disiplinor nuk duhet të jenë pjesë e komisionit të ankesave të institucionit përkatës. Kryesuesi dhe anëtarët e komisionit disiplinor emërohen nga radhët e nëpunësve civilë me përgatitje superiore shkollore. Ata emërohen për periudhë (2) dyvjeçare, me mundësi vazhdimi, dhe duhet të pasqyrojnë diversitetin e shoqërisë kosovare, duke përfshirë sidomos diversitetin gjinor²⁶⁵. Në anën tjetër, masat disiplinore kundër nëpunësve civil në pozitë të nivelit të lartë drejtues administrohen nga një komision i posaçëm prej 5 anëtarësh i cili, rast pas rasti, emërohet nga qeveria.

331. Përgjegjësia personale për kryerjen e një vepre penale ose kundërvajtjeje gjatë ushtrimit të detyrave administrative nuk e përjashton përgjegjësinë disiplinore të nëpunësit civil, me kusht që vepra gjithashtu të përbëjë shkelje të detyrës, siç është përcaktuar me këtë ligj. Masat disiplinore dhe procedurat penale nuk aplikohen në mënyrë paralele. Në parim, sipas nenit 68 të Ligjit mbi Shërbimin Civil, asnjë masë disiplinore nuk mund të aplikohet për kryerjen e një vepre, e cila dënohet sipas ligjit penal para marrjes së një vendimi në shkallën e parë. Në rast të inicimit të procedurës penale kundër nëpunësit civil, të gjitha procedurat disiplinore lidhur me rastin nuk mund të iniciohen deri në marrjen e vendimit përfundimtar nga gjykata kompetente. Nëse nëpunësi civil shpallet fajtor dhe dënohet për veprën penale me elemente të cilat përbëjnë shkelje të parimeve dhe rregullave të shërbimit civil, trupi punëdhënës duhet të iniciojë procedurën për shkarkimin e nëpunësit civil. Në rast të shpalljes i pafajshëm nga përgjegjësia penale, nëpunësi civil duhet të kthehet në vendin e tij/saj të punës dhe dosja e tij/saj nuk duhet të përfshijë asnjë përmendje të procedurës penale dhe/ose pezullimin parandalues²⁶⁶. Gjatë periudhës së procedurës penale, nëpunësi civil është nën masën e pezullimit parandalues me pagesë prej vetëm 50% të

²⁶¹ Ligji nr. 03/L-159 për Agjencinë Kundër Korrupsionit, neni 19

²⁶² Ligji nr. 04/L-043 për Mbrojtjen e Informatorëve, nenet 3 dhe 6

²⁶³ *Po aty*, neni 64.

²⁶⁴ *Po aty*, neni 66.

²⁶⁵ *Po aty*, neni 70.

²⁶⁶ Ligji nr. 03/L-149 mbi Shërbimin civil, neni 63

rogës së tij/saj e cila do të kompensohet në rast të kthimit në vendin e tij të punës për shkak të mungesës së veprës penale.

332. Statistikat mbi procedurat disiplinore janë përgjegjësi e institucioneve publike²⁶⁷ përkatëse. Departamenti i Administratës së Shërbimit Civil në kuadër të Ministrisë së Administratës Publike nuk grumbullon statistika periodike nga institucionet e tjera publike. Për shkak të mungesës së statistikave lidhur me shfrytëzimin e masave dhe procedurave disiplinore, nuk ishte i mundur vlerësimi i efikasitetit të sistemit ekzistues. Andaj, rekomandohet **të themelohet dhe të mirëmbahet raportimi i rregullt qendror i statistikave mbi aplikimin e procedurave dhe sanksioneve disiplinore në administratën publike.**

2.5 Deputetët e Kuvendit

Pasqyrë e sistemit parlamentar

333. Ndonëse në Kushtetutë nuk është theksuar në mënyrë specifike, Kosova ka sistem shumë partiak parlamentar të qeverisjes²⁶⁸. Është Parlamenti (Kuvendi) i cili ushtron pushtetin legjislativ²⁶⁹. Kushtetuta siguron rolin dominant të kuvendit në procesin legjislativ. Të drejtë për të ndërmarr iniciativa legjislative i janë akorduar grupit të përbërë me më së paku 6 deputetë të Kuvendit, qeverisë, presidentit nga fushë-veprimtaria e autoritetit të saj/tij, ose më së paku dhjetëmijë qytetarëve që kanë të drejtë vote²⁷⁰.

334. Deputetët e Kuvendit zgjedhen përmes zgjedhjeve të drejtpërdrejta²⁷¹. Kuvendi përbëhet prej njëqind e njëzet (120) deputetëve të zgjedhur me votim të fshehtë përmes një sistemi proporcional të përfaqësimit me lista të hapura. Vendet në kuvend ndahen ndërmjet të gjitha partive, koalicioneve, nismave qytetare dhe kandidatëve të pavarur përmes ndarjes së 100 vendeve në përpjesëtim me numrin e votave të vlefshme të marra nga to; dhe 20 vende janë të rezervuara për përfaqësimin e komuniteteve që nuk janë shumicë²⁷². Mandatet ndahet ndërmjet subjekteve politike (partive, koalicioneve, nismave qytetare apo kandidatëve të pavarur) të cilat kanë fituar së paku pesë për qind të votave të përgjithshme. Në parim, deputetët zgjidhen për një mandat katërvjeçar.

335. Neni 70 dhe nenet e tjera të Kushtetutës përmbajnë disa rregulla themelore të aplikueshme për deputetët; *ndër të tjera*, rregullat mbi mandatin, mospërputhshmërinë e postit dhe mbi pacenueshmërinë dhe pamundësinë e kandidimit. Deputetët janë përfaqësues të popullit dhe nuk i nënshtrohen asnjë mandati detyrues. Në parim, pozita e deputetit nuk është në përputhshmëri me ndonjë pozitë ekzekutive në administratën publike apo në një ndërmarrje në pronësi shoqërore (duke përfshirë pozitën e anëtarit të qeverisë). Sa i përket nenit 73 të Kushtetutës, personat në pozitë në vazhdim nuk mund të kandidohen si deputetë pa hequr dorë paraprakisht nga detyra e tyre: gjyqtarët dhe prokurorët, pjesëtarët e Forcës së Sigurisë së Kosovës, të policisë, të doganës, të agjencisë për inteligjencë, të agjencive të pavarura, përfaqësuesit diplomatik, kryetarët dhe anëtarët e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, kryetarët dhe zyrtarët e tjerë të cilët mbajnë përgjegjësi ekzekutive në nivel komune, personat e privuar nga zotësia juridike për të vepruar me vendim përfundimtar të gjykatës. Ushtrimi i funksionit të deputetit është i rregulluar në detaje përmes ligjit mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit të Kuvendit (LDPDK)²⁷³. Mandati i deputetit përfundon në rast të vdekjes së tij/saj, mungesës/refuzimit për të bërë betimin, dorëheqjes, caktimit në pozitën e anëtarit të qeverisë, ndërprerjes së mandatit të kuvendit, mungesës për më tepër se 6 muaj rresht, dënimit në kohëzgjatje prej një apo më shumë viteve për kryerjen e një veprë penale²⁷⁴.

336. Organizimi i brendshëm dhe kodi i mirësjelljes së kuvendit janë specifikuar në Rregulloren e Kuvendit²⁷⁵.

²⁶⁷ Doganat e Kosovës e kanë informuar Ekipin e Vlerësimit se ekziston një raportim mujor i statistikave në lidhje me rastet disiplinore dhe raportet e rregullta të të dhënave relevante.

²⁶⁸ Kushtetuta aktuale është prej vitit 2008. Sipas nenit 4.4 të Kushtetutës, qeveria është subjekt i kontrollit parlamentar

²⁶⁹ Kushtetuta, kapitulli IV, Kuvendi, neni 4

²⁷⁰ Kushtetuta, neni 79, Ligji nr. 04/L-025 i datës 6 tetor 2011 mbi nismat legjislative

²⁷¹ *Po aty*, neni 63, § 1.

²⁷² *Po aty*, neni 64, § 1; neni 111 I Ligjit nr. 03/L-073 mbi zgjedhjet e përgjithshme

²⁷³ Ligji nr. 03/L-111 i datës 4 qershor 2010.

²⁷⁴ Kushtetuta, neni 70.

²⁷⁵ I miratuar më 29 prill 2010

Transparenca e procesit legjislativ

Informata mbi procesin legjislativ

337. Kuvendi i Kosovës konsiderohet të jetë një nga institucionet më transparente në Kosovë. Kushtetuta, në kuadër të saj, kërkon që mbledhjet e Kuvendit të Kosovës të jenë publike²⁷⁶. Sipas Rregullores së Kuvendit (RrK) "Seancat e Kuvendit do të jenë publike, përveç nëse kuvendi vendos ndryshe. Seancat mund të transmetohet në përputhje me vendimin e presidencës. Një regjistër elektronik do të bëhet për të gjitha seancat plenare. Çdo diskutim do të regjistrohet në gjuhën në të cilën është bërë. Procesverbali do të përmbajë rendin e ditës, një përmbledhje të diskutimeve dhe të vendimeve të marra nga kuvendi. Incizimet/transkriptimi i mbledhjeve janë: a) regjistruar në arkivin e kuvendit, b) publikuar në faqen e internetit të kuvendit, c) shpërndarë deputetëve të kuvendit dhe d) në dispozicion të publikut në përputhje me ligjin²⁷⁷.

338. RrK-ja parasheh që ligji duhet të kalojë nëpër dy lexime në kuvend, leximi i parë dhe leximi i dytë. Në raste të jashtëzakonshme, mund të behët edhe leximi i tretë. Ndërmjet këtyre leximeve, ato kalojnë po ashtu përmes proceseve të shqyrtimit nga ana e komisioneve. Ligjet u jepen "komisioneve funksionale" të ashtuquajtura të cilat janë përgjegjëse për të përgatitur ndryshimet dhe rekomandimet për leximin e dytë. Të gjithë këta hapa, në përgjithësi, janë të hapura për publikun dhe palët e interesit mund të marrin pjesë në këto takime të komisionit²⁷⁸. Në kompletimin e procesit të shqyrtimit, komisionet organizojnë konsultime publike në formën e "dëgjimeve publike". Në këtë mënyrë, sipas RrK-së "me qëllim të sigurimit të informacionit mbi një çështje e cila debatohet, komisioni mund të organizojë dëgjime publike me ekspertë, organizata publike, përfaqësues të grupeve të interesit dhe me persona të tjerë"²⁷⁹.

339. Për më tepër, në prill të vitit 2011, kryesia e kuvendit ka miratuar një rregullore të re mbi qasjen e medieve dhe publikut në kuvend, e cila parasheh që puna e kuvendit dhe e organeve të saj janë të hapura për mediet e shkruara dhe ato elektronike, si dhe për publikun. Kjo rregullore parasheh një numër të procedurave të cilat i mundësojnë publikut që të vizitojë dhe të marrë pjesë në punimet e kuvendit dhe të organeve të tij²⁸⁰. Të gjitha rezultatet e votimit publikohen në faqen e internetit të kuvendit si dhe janë të qasshme për publikun e përgjithshëm.

Konsultimet paraprake

340. Përveç asaj që u tha më lart, rregullat e qeverisë mbi hartimin e legjislacionit kërkojnë përfshirjen e shoqërisë civile dhe publikut të përgjithshëm në procesin e hartimit të legjislacionit. Prandaj, sipas këtyre rregullave në fuqi procesi i hartimit të ligjeve në Kosovë është plotësisht i hapur dhe transparent. Rregullat e qeverisë në disa dispozita kërkojnë konsultimin me grupet e interesit dhe me shoqërinë civile²⁸¹. Megjithatë, është me rëndësi të theksohet që praktika e konsultimit të palëve të interesit dhe organizatave joqeveritare nuk praktikohet në një shkallë të gjerë dhe ajo mbetet një pjesë e ndarë.

Komisionet parlamentare

341. Sipas Kushtetutës, Kuvendi i Kosovës emëron komisione të përhershme, komisione funksionale dhe komisione ad hoc, që pasqyrojnë përbërjen politike të kuvendit. Kuvendi, me kërkesën e një të tretës (1/3) së të gjithë deputetëve të tij, cakton komisione për një çështje të veçantë, duke përfshirë edhe çështjet hetimore. Përveç kësaj, Kushtetuta kërkon që së paku një zëvendës kryesues i secilit komision parlamentar të jetë nga radhët e komunitetit tjetër nga ai i kryesuesit. Pushtetet dhe procedurat e komisioneve përkufizohen me RrK-në²⁸².

342. Komisionet janë specifikuar në nenin 69 të RrK-së. Sidoqoftë, në mandatin e ri janë bërë disa ndryshime të vogla nga ana e kuvendit dhe si të tilla, Kuvendi i Kosovës momentalisht i ka

²⁷⁶ *Po aty*, neni 68.

²⁷⁷ RrK, neni 43.

²⁷⁸ *Po aty*, neni 65 – përveç tjerash sipas paragrafit 4 të këtij neni "Komisionet mund të ftojnë përfaqësues të institucioneve dhe të shoqërisë civile me qëllim të paraqitjes së dëshmimeve apo të prodhimit të dokumenteve të rëndësishme".

²⁷⁹ *Po aty*, neni 66.

²⁸⁰ Rregullorja e Kuvendit nr. 04-V-024, mbi "Rregullat e qasjes së medieve dhe publikut në punën e kuvendit" 19 prill 2011.

²⁸¹ Rregullorja e Punës së Qeverisë nr. 09/2011 (posaçërisht nenet 28; 29; 30; 32 dhe 39).

²⁸² Kushtetuta, neni 77.

komisionet në vijim: Komisionet e përhershme: Komisioni për Buxhet dhe Financa; Komisioni për Drejtat, Interesat e Komuniteteve dhe për Kthim; Komisioni për Legjislacion; Komisioni për Integritet Evropian. Komisionet funksionale: Komisioni për Punë të Jashtme, Komisioni për Arsim, Kulturë, Rini, Sport, Administratë Publike, Qeverisje Lokale dhe Media; Komisioni për Zhvillim Ekonomik, Infrastrukturë, Tregti dhe Industri; Komisioni për Shëndetësi, Punë dhe Mirëqenie Sociale; Komisioni për Bujqësi, Pylltari dhe Mjedis e Planifikim Hapësinor; Komisioni për Punë të Brendshme, Siguri dhe Mbikëqyrjen e Forcës së Sigurisë së Kosovës; Komisioni për Mbikëqyrjen e Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë; Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike; Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur dhe Peticione. Nënkomisionet: Nënkomisioni për Mandate, Imunitet dhe Rregullore të Punës²⁸³.

Mbledhjet parlamentare

343. Në bazë të Kushtetutës, kuvendi i Kosovës i zhvillon punimet vjetore në dy sesione: sesioni pranveror fillon të hënën e tretë të muajit janar, kurse sesioni vjeshtor fillon të hënën e dytë të muajit shtator²⁸⁴. Për më tepër, sipas RrK-së, seancat plenare të kuvendit zakonisht mbahen dy herë në muaj. Java plenare zakonisht fillon të enjten²⁸⁵. Kryesia e Kuvendit mund të thërrasë seanca të jashtëzakonshme të kuvendit për të diskutuar për çështjet urgjente. Këto seanca mund të mbledhen gjithashtu edhe me kërkesë të: presidentit të vendit, kryeministrit, ose të një apo më shumë grupeve parlamentare të cilat përfaqësojnë jo më pakë se një të tretën, që do të thotë një të tretën e deputetëve të kuvendit²⁸⁶.

Kompensimi dhe benefitet ekonomike

344. Sipas RrK-së, deputetit që nga momenti i verifikimit të mandatit i takojnë të ardhura mujore, lartësinë e të cilave e cakton Kryesia e Kuvendit, në bazë të propozimit të Komisionit për Buxhet e Financa. Deputetit, pas përfundimit të rregullt të mandatit, i takojnë të ardhurat mujore për periudhën prej dymbëdhjetë (12) muajve, të përcaktuara me rregullën 2.1, po qe se gjatë kësaj kohë nuk kthehet në vendin e punës, të cilin e ka pasur para zgjedhjes deputet, ose në vend tjetër të përshtatshëm për të. Përshtatshëm nga kjo dispozitë, deputetit, të cilit i ka pushuar mandati mbi bazat e përcaktuara me Rregulloren e Kuvendit, neni 25, si dhe në bazë të dorëheqjes së tij, nuk i takojnë të ardhurat mujore. Me rastin e pushimit të mandatit të deputetit për shkak të vdekjes, familjes së deputetit me rastin e varrimit të tij i takon shuma në të holla në lartësinë e të ardhurave mujore për dy muaj, si edhe e të ardhurave mujore në lartësinë e përcaktuar në rregullën 2.1 për një vit kalendarik nga dita e pushimit të mandatit²⁸⁷.

345. Të ardhurat mesatare vjetore të një deputeti të kuvendit për vitin 2012 janë rreth 18,000.00 euro. Sidoqoftë, të ardhurat vjetore mesatare si deputet i Kuvendit janë kalkuluar në kuadër të buxhetit të përgjithshëm të kuvendit në një shifër prej rreth 28,000.00 euro, të cilat përfshijnë të gjitha përfitimet e tjera për pjesëmarrje në seancat dëgjimore të komisioneve dhe në seancat plenare (mbi 400 euro për çdo muaj).

Benefitet shtesë

346. Deputetët e Kuvendit të Kosovës kanë të drejtë gjithashtu për kompensime shtesë. Siç parashihet me anë të rregullës 3 të shtojcës katër, *Kompensimet shtesë e të ardhurave*:

- Përveç të ardhurave mujore të përcaktuara me Rregullën 2.1, çdo deputeti i takojnë edhe të ardhura shtesë për pjesëmarrje në mbledhjen e Kuvendit, për punën në komisionet e Kuvendit dhe për punën në trupa të tjerë jashtë veprimtarisë së rregullt të tij në Kuvend.
- Me vendim të posaçëm të kryesisë së Kuvendit, për pjesëmarrje në seancat e Kuvendit, deputetit i jepet të ardhura shtesë për çdo mbledhje të kuvendit.
- Për mungesë në mbledhjen e Kuvendit, deputetit nuk i jepet kompensim shtesë i parashikuar me rregullën 3.2 për atë mbledhje.
- Anëtarët e komisionit do të paguhet për punën e tyre në secilin komision të kuvendit. Deputetit i jepet kompensim shtesë për pjesëmarrje në punën e komisioneve.
- Të ardhurat për deputetët sigurohen proporcionalisht me pjesëmarrjen e tij/saj në punën e komisionit gjatë muajit.

²⁸³ Burimi: <http://assembly-kosova.org/?cid=2,110>

²⁸⁴ Kushtetuta, neni 69 dhe RrK, neni 37.

²⁸⁵ RrK, neni 39.

²⁸⁶ RrK, seancat plenare, neni 38.

²⁸⁷ RrK, shtojca 4, rregulla 2.

- Kryetarët e komisioneve të përhershme dhe funksionale marrin një kompensim shtesë, i cili përcaktohet me vendim të veçantë të kryesisë.
- Kryetarët e grupeve parlamentare marrin kompensim shtesë, i cili përcaktohet me një vendim të veçantë të kryesisë së kuvendit.
- Vendimin për lartësinë e të ardhurave mujore dhe të kompensimeve shtesë e merr kryesia e kuvendit në bazë të rekomandimeve të komisionit për Buxhet²⁸⁸.

347. Nuk ekziston ndonjë rregullim specifik i cili i referohet në detaje të ardhurave të deputetëve. Disa informacione mund të merren nga Agjencia Kundër Korrupsionit përmes deklaramit vjetor të të ardhurave dhe të pasurisë së zyrtarëve publik.

348. Sipas RrK-së, secilit deputet të kuvendit, komisioneve dhe grupeve parlamentare u janë siguruar zyre në ndërtesën e kuvendit si dhe personel ndihmës. Deputetëve u janë siguruar zyre në ndërtesën e kuvendit (deputetët nuk kanë persona ndihmës individual). Shpenzimet për nevojat e përmendura më lart do të mbulohen nga buxheti i kuvendit²⁸⁹.

349. Nga këndvështrimi i Ekipit të Vlerësimit, transparenca në procedurat parlamentare duket se garantohen në mënyrë esenciale. Në situata specifike, komisionet parlamentare mund të mos jenë publike, por kjo nuk dallon nga situata në shumicën e vendeve të tjera. Nëse do të bëheshin publike, kjo do të mund të vështirësonte arritjen e konsensusit politik. Ligjet publikohen në internet në një fazë mjaft të avancuar. Sidoqoftë, Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur që mund të bëhet përmirësimi i transparencës së informacionit mbi veprimtarinë e kuvendit, posaçërisht përmes përmirësimit të kapaciteteve hulumtuuese dhe përmes publikimit më të lehtë të qasjes në faqet e internetit ku dokumentet e Kuvendit dhe informacionet me interes për publikun do të mund të gjendeshin. Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit ndan pikëpamjen se proceset e konsultimit të palëve joqeveritare të interesit mund të rritet dhe të konsolidohet edhe më tej në të ardhmen.

Parimet etike dhe kodi i mirësjelljes

350. Sipas Kodit të mirësjelljes për deputetët e Kuvendit i cili është i bashkangjitur me RrK-në (shtojca 3), deputetët janë të detyruar të respektojnë ligjin dhe në të gjitha rastet të veprojnë në pajtim me besimin e popullit që u është dhënë, duke u kujdesur në veçanti për parimet vijuese:

- Vetëmohimi. Deputetët marrin vendime që janë vetëm me interes publik. Ata nuk mund të marrin vendime për përfitime financiare ose për përfitime të tjera materiale për vetë, për familjet e tyre ose për shokët.
- Integriteti moral. Deputetët nuk duhet të kenë detyrime financiare ndaj individëve ose ndaj organizatave që mund të ndikojnë në kryerjen e detyrave të tyre zyrtare.
- Objektiviteti. Deputetët duhet të vendosin vetëm në bazë të meritave dhe të interesit publik gjatë përmbushjes së funksioneve publike, duke i përfshirë edhe emërimet publike, shpalljen e fituesit të kontratave ose rekomandimin e individëve për shpërblime dhe subvencione.
- Përgjegjësia. Deputetët mbajnë përgjegjësi për vendimet e tyre dhe duhet t'i nënshtrohen një vetëkontrolli të kujdesshëm që i përgjigjet funksionit të tyre.
- Ndershmëria. Deputetët janë të detyruar të deklarojnë për çfarëdo interesi privat, që mund të jetë i rëndësishëm për detyrat e tyre publike dhe duhet të ndërmarrin hapa për zgjidhjen e konflikteve eventuale për ta mbrojtur interesin publik.
- Aftësia udhëheqëse. Deputetët me udhëheqje dhe me shembuj konkret duhet ta sigurojnë mbështetjen e këtyre parimeve²⁹⁰.

351. Duke marrë parasysh rregullat ekzistuese etike të aplikueshme ndaj deputetëve, Ekipi i Vlerësimit jep mendimin se megjithatë është e nevojshme të bëhen përmirësime të mëtejshme me qëllim të përmirësimit të atyre rregullave. Me qëllim të sigurimit se kodi i mirësjelljes do të shërbejë më mirë për kulturën e punës së kuvendit, kodi vetvetiu ka nevojë për t'u përditësuar, roli i autoritetit mbikëqyrës në adresimin e çështjeve etike ka nevojë për t'u adresuar/rritur, si dhe ka nevojë për t'u promovuar dhe për t'u kryer trajnime dhe këshilla apo shërbime këshillimi. Është gjithashtu me rëndësi që kjo të përfshijë themelimin e kanaleve efektive për diskutimin dhe zgjidhjen e çështjeve të cilat ngrenë shqetësime etike, qoftë në bazë individuale (p.sh. këshilla mbi një bazë konfidenciale) apo në një nivel institucional (p.sh. trajnim, diskutime institucionale të çështjeve etike dhe të integritetit lidhur me sjelljen parlamentare, etj.) Për më tepër duhet të sigurohet një udhëzues i duhur duke përfshirë ndër të tjera konfliktin e interesit, dhuratat dhe përfitimet e tjera, keqpërdorimin e informacionit dhe të burimeve publike, kontaktit me palët e

²⁸⁸ RrK, shtojca 4, rregulla 3

²⁸⁹ Ligji nr. 03/L-111 mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, neni 33.

²⁹⁰ RrK, shtojca 3: Kodi i mirësjelljes për deputetët e Kuvendit.

treta, duke përfshirë lobistët si dhe një mekanizëm të mbikëqyrjes dhe sanksioneve të duhura. Ekipi i Vlerësimit beson se sigurimi i udhëzimeve plotësuese mbi standardet etike dhe dispozitat lidhur me parandalimin e korrupsionit do të ngris vetëdijen e deputetëve në lidhje me çështjet e integritetit, do të siguroj udhëzime për sjelljen e tyre dhe do t'i demonstroj publikut se ata kanë dëshirë të marrin veprimet e duhura për të promovuar kulturën e etikës. Lidhur me gjërat që u cekën, rekomandohet që **Kodi i mirësjelljes së deputetëve të Kuvendit të rishikohet dhe të plotësohet me masa praktike për zbatimin e tij, siç janë trajnimet e dedikuara, këshillimet në lidhje me çështjet që kanë të bëjnë me etikën dhe korrupsionin.**

Konflikti i interesit

352. Deputetët e Kuvendit janë të mbuluar me ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit të zyrtarëve publikë²⁹¹. Për më shumë informata, shiko paragrafët 149 e në vijim më lart.

Ndalimi apo kufizimi i veprimeve të caktuara

Kufizimet në votim

353. Deputeti i nuk ka të drejtë të votojë për një çështje për të cilën vendimi mund të rezultojë me përfitim financiar për të dhe nuk do të pranohej nga një kategori e gjerë e njerëzve, që nuk janë deputetë të kuvendit ose nga të afërmit e deputetëve të kuvendit²⁹².

Ndalimi i propagimit të paguar në kuvend

354. Deputeti nuk mund të propagojë ose të iniciojë çfarëdo rrjedhe ose çështjeje në mbledhjet e kuvendit ose të komisioneve të tij, si shkëmbim për pagim ose përfitim tjetër, qoftë drejtpërdrejt ose tërthorazi. E njëjta gjë vlen, nëse pagesa ose përfitimi janë pranuar nga anëtari i familjes së ngushtë të deputetit²⁹³.

Mospërputhshmëria dhe veprimtaritë shtesë

355. Sipas Kushtetutës së Kosovës, "deputeti i Kuvendit të Kosovës nuk mund të mbajë ndonjë post ekzekutiv në administratën publike ose në ndonjë ndërmarrje në pronësi publike, dhe as të ushtrojë ndonjë funksion tjetër ekzekutiv, sikurse është përcaktuar me ligj"²⁹⁴. Për më tepër, sipas ligjit mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetëve, deputeti njëkohësisht nuk mund të jetë kryeministër, zëvendëskryeministër, ministër ose zëvendësministër. Me rastin e emërimit të një deputeti në këto funksione, mandati i deputetit përfundon në ditën e emërimit të tij/saj si anëtar i qeverisë²⁹⁵. Përveç kësaj, sipas ligjit të njëjtë, deputeti nuk mund të jetë anëtar i bordit në ndonjë kompani private; nuk mund të veprojë në cilësinë e këshilltarit apo përfaqësuesit ligjor i asnjë kompanie ose biznesit gjatë mandatit të tij; nuk mund të jetë kryeredaktor apo zëvendëskryeredaktor në media të shkruara apo elektronike, me përjashtim të atyre të partisë së tij/saj; nuk mund të ushtrojë veprimtarinë e avokatit gjatë mandatit të tij; nuk mund të kryejë aktivitete ekonomike që krijojnë konflikt të interesit²⁹⁶.

356. Për më tepër, ligji mbi parandalimin e konfliktit të interesit për zyrtarët publik, i cili mbulon gjithashtu edhe deputetët, siguron rregulla, kufizime dhe ndalime të aplikueshme edhe ndaj vet atyre (për më shumë informata, shiko paragrafët 151 deri në 153 më lart).

Interesat financiare

357. Sipas RrK-së, kur deputeti ose anëtari i familjes së ngushtë ka interes personal financiar në ndonjë çështje që shqyrtohet në kuvend ose në ndonjë komision, në të cilin ai është anëtar, si/ajo duhet ta deklarojë gojarisht atë përfitim para se të marrë pjesë në mbledhje, në të cilën diskutohet çështja në fjalë. Kjo vlen edhe për situatat kur deputeti pret të ketë interes personal financiar në një çështje, edhe pse ai mund të mos ketë interes në kohën e mbajtjes së mbledhjes²⁹⁷.

²⁹¹ Ligji nr. 04/L-051 mbi parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik, neni 4.

²⁹² RrK, shtojca 3: Kodi i mirësjelljes për deputetët e kuvendit, § 4.

²⁹³ Po aty, § 5.

²⁹⁴ Kushtetuta, mospërputhshmëria, neni 72 § 1.

²⁹⁵ Ligji nr. 03/L-111 mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, neni 6.

²⁹⁶ Po aty, neni 7.

²⁹⁷ RrK, shtojca 3: kodi i mirësjelljes për deputetët e kuvendit, par. 2-3.

Dhuratat

358. Sipas ligjit mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, deputeti mund të pranojë dhurata gjatë mandatit të tij në pajtim me ligjin përkatës në fuqi. Kufizimet paraprake nuk kanë të bëjnë me shumën e mjeteve apo gjërave të pranuar nga deputeti për përdorimin gratis të mjeteve të siguruara nga kuvendi, partia e tij, grupi i tij i deputetëve ose që është në lidhje të ngushtë me këtë. Shuma të tilla dhe gjëra për përdorim gratis, duhet të regjistrohen nga deputeti si pjesë e deklaratës të tyre mbi pasurinë, të ardhurat dhe interesat ekonomike. Deputeti, në përfundim të mandatit, gjërat e pranuar për përdorim gratis, nuk duhet t'i mbajë në pronësi ose në përdorim të mëtejshëm të tij apo të ndonjë personi të afërt të tij²⁹⁸.

359. Për më tepër, deputetët janë të mbuluar përmes ligjit mbi deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publik dhe mbi deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave të të gjithë zyrtarëve publik (për më shumë informata, shiko paragrafët 161 deri në 163 më lart).

Përfitimet e marra. Regjistri i interesave

360. Sipas RrK-së, deputetët duhet gjithashtu ta informojnë me shkrim Kryetarin e Kuvendit për të gjitha të mirat financiare që posedojnë ata apo familja e tyre e ngushtë dhe për përfitimet financiare që ata mund t'i marrin nga kategoritë vijuese:

- Punësimi, tregtia, profesioni apo mjeshtëria (përveç nga anëtarësimi në kuvend) për të cilin deputeti paguhet apo ka çfarëdo interesi financiar;
- Drejtimi i ndërmarrjeve publike dhe private për të cilën fitohet shpërblim (edhe nëse është paguar përmes një ndërmarrjeje të varur);
- Kontratat për konsultime, përfaqësime ose shërbime të ngjashme jashtë detyrave për të cilat janë deklaruar;
- Kontratat për gazetari, shkrime të tjera, mbajtje të ligjëratave, etj.;
- Dhuratat, duke përfshirë ato nga mikpritja dhe udhëtimi, që janë jashtë vlerës së përcaktuar nga Kryetari i kuvendit, që lidhen me privilegjet e tyre si deputet i kuvendit;
- Sponzorizimi financiar si kandidat për zgjedhje të kuvendit, përveç mbështetjes nga partia politike, koalicioni apo nisma e qytetarëve që deputeti përfaqëson, e që tejkalon 25 % të shpenzimeve për zgjedhjen e kandidatit; dhe
- Mbështetja financiare si deputet i kuvendit, përveç mbështetjes nga partia politike, koalicioni apo nisma e qytetarëve që deputeti përfaqëson²⁹⁹.

Kontratrat me autoritetet publike

361. Për më shumë informata, shiko paragrafin 164 më lart.

Kufizimet pas punësimit

362. Për më shumë informata, shiko paragrafin 165 më lart.

Lobimi

363. Nuk ekzistojnë dispozita të veçanta të cilat i referohen veprimtarive lobuese të deputetëve. Sidoqoftë, sipas RrK-së deputeti i kuvendit është përfaqësues i qytetarëve. Deputeti ka të drejtë dhe detyrë të barabartë për pjesëmarrje të plotë në punimet e kuvendit dhe të veproj sipas bindjes dhe vetëdijes së tij. Deputeti, përveç të drejtave për të iniciuar projektligjet, rezolutat, për t'u parashtruar pyetje anëtarëve të qeverisë, të votojë mbi votimet e propozuara nga kuvendi, ka të drejtë edhe për të marrë pjesë në kushte të barabarta me deputetët e tjerë të kuvendit në të gjitha diskutimet³⁰⁰. Për më tepër, në punët e përditshme të kuvendit, rregullat lejojnë që deputeti të jetë i pavarur dhe të ushtroj autoritetin e tij në procesin vendimmarrës të kuvendit. Po ashtu edhe dëgjimet publike dhe takimet e tjera të grupeve punuese të komisioneve shfrytëzohen shumë për të lobuar për çështje të ndryshme të cilat lidhen me legjisllacionin që është në diskutim. Deputetët, nganjëherë shfrytëzojnë po ashtu organizatat e shoqërisë civile për të lobuar për çështje të caktuara.

²⁹⁸ Ligji nr. 03/L-111 mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, neni 46.

²⁹⁹ RrK, Shtojca 3: Kodi i mirësjelljes për deputetët e kuvendit.

³⁰⁰ RrK, neni 21.

Keqpërdorimi i informacionit të fshehtë

364. Në përputhje me ligjin, deputeti është i obliguar të ruaj fshehtësinë e informacionit dhe të dokumenteve zyrtare³⁰¹.

Keqpërdorimi i burimeve publike

365. Nuk ekzistojnë dispozita të sakta për deputetët të cilat i referohen keqpërdorimit të burimeve publike. Sidoqoftë, sipas RrK-së, të gjithë deputetët e kuvendit kanë të drejtë t'i shfrytëzojnë të gjitha shërbimet e kuvendit, duke përfshirë ndërtesën e kuvendit, shërbimet profesionale të kuvendit, shërbimet kompjuterike, internetin dhe shërbimet e tjera elektronike, shërbimin e bibliotekës, të përkthyesve, të transportit dhe shërbimet e tjera. Këto shërbime mund të shfrytëzohen vetëm nëpërmjet sekretarisë së kuvendit, duke e lajmëruar atë për kërkesat veç e veç³⁰².

Deklarimi i pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave

366. Për më shumë informata, shiko paragrafët 169 deri 172 më lart.

367. Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur që korniza juridike dhe rregullative në lidhje me konfliktin e interesit, deklarin e pasurisë dhe dhuratave në lidhje me deputetët duket të jetë e mjaftueshme. Ndonëse, faqja e internetit të AKK-së jep listat, *ndër të tjera*, të interesave / deklarin të pasurisë së deputetëve, këto lista duken jo të kompletuara. Kjo gjendje mund të shpjegohet përmes shumë arsyeve: disa bashkëbisedues i përmendën Ekipit të Vlerësimit se, për shkak të gjendjes ekonomike në Kosovë, disa deputet mund të hezitojnë të bëjnë publike pasurinë e tyre për të mos rrezikuar me humbjen e popullaritetit. Mirëpo arsyet e tjera, të cilat janë më pak të pranueshme, mund të listohen. Një problem tjetër është se deputetët (dhe sigurisht zyrtarët e tjerë të lartë publikë) i caktojnë vetes një vlerë të përlogaritur të pasurisë së tyre. Një kontroll e jashtëm nuk është e mundur. Një problem tjetër është edhe mungesa e informacionit në dispozicion të publikut e cila i referohet të ardhurave në hollësi. Nga pikëpamja e mësipërme, rekomandohet që **AKK-së, ose ndonjë organi tjetër zyrtar, në bashkëpunim me administratën tatimore - t'i jepet kompetenca për kryerjen e vlerësimit të duhur të pasurisë së deklaruar.**

Mbikëqyrja

Presidiumi, rregullorja e punës dhe komisionet

368. Kushtetuta parasheh që RrK-ja të miratohet me votën e dy të tretave (2/3) të të gjithë deputetëve dhe përcakton organizimin e brendshëm dhe mënyrën e punës të kuvendit³⁰³. RrK-ja është miratuar në prill të vitit 2010³⁰⁴. Sidoqoftë, momentalisht kuvendi është në fazën përfundimtare të ndryshimit të këtyre rregullave dhe pritet që ato të miratohen shumë shpejt³⁰⁵. Një prej arsyeve për këtë është se RrK-ja nuk është në harmonizim të plotë me Kushtetutën. Është i ngjashëm është me Presidiumin (i cili sipas Kushtetutës dhe praktikës parlamentare quhet Kryesia e Kuvendit). Si e tillë, Kushtetuta parasheh që Kuvendi i Kosovës zgjedh Kryetarin e Kuvendit dhe pesë (5) nënkryetarë nga radhët e deputetëve. Kryetari dhe nënkryetarët e Kuvendit formojnë Kryesinë e Kuvendit. Kryesia është përgjegjëse për funksionimin administrativ të kuvendit siç parashihet me RrK-në³⁰⁶. Kryetari i Kuvendit (folësi) është përgjegjës për përfaqësimin e kuvendit, përcaktimin e rendit të ditës, thirrjen dhe kryesimin e seancave, nënshkrimin e akteve të miratuara nga kuvendi si dhe ushtron funksione të tjera siç janë të parapara me Kushtetutë dhe me RrK³⁰⁷.

369. Ky është një nënkomision i përhershëm i quajtur "*Nën-komisioni për Mandate, Imunitet dhe Rregullore të Punës*" i cili i është bashkangjitur Komisionit për Legjislacion. Në bazë të rregullave në fuqi, komisioni shqyrton të gjithë çështjet që kanë të bëjnë me zbatimin e RrK-së dhe për mandatet dhe imunitet.

³⁰¹ Ligji nr. 03/L-111 mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, neni 43.

³⁰² RrK, Kodi i mirësjelljes për deputetët e kuvendit, shtojca 4, rregulla 7.

³⁰³ Kushtetuta, neni 76.

³⁰⁴ Rregullorja 03-V-304 e 29 prillit 2010.

³⁰⁵ Ekipi i Vlerësimit është informuar në lidhje me planin për ta patur RrK të miratuar deri në çerekun e fundit të vitit 2013.

³⁰⁶ Kushtetuta, neni 67.

³⁰⁷ *Po aty*, neni 67(6).

Parimet etike

370. Mbikëqyrja e parimeve etike që janë të bashkangjitura me RrK-në (në shtojcën 3) sigurohet nga Kryetari i kuvendit i cili, në rrethana të veçanta dhe për veprime të caktuara, mund të konsultohet po ashtu edhe me kryesinë.

Masat e zbatimit dhe imuniteti

371. Imuniteti i deputetëve të kuvendit ka qenë një prej çështjeve të debatuar më së shumti nga politika e Kosovës dhe nga komuniteti juridik. Imuniteti i deputetëve rregullohet nëpërmjet Kushtetutës së Kosovës, Ligjit mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit dhe nëpërmjet RrK-së³⁰⁸.

372. Në bazë të Kushtetutës dhe dy akteve të tjera, deputetët gëzojnë imunitet nga ndjekja penale, nga paditë civile ose nga shkarkimi për veprimet e tyre brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre si deputet të kuvendit. Këtu përfshihen deklaratat gojore dhe të shkruara si dhe veprimet e tjera të kryera në cilësinë e deputetit të kuvendit. Megjithatë, imuniteti nuk parandalon ndjekjen penale të deputetëve të kuvendit për veprimet e kryera jashtë fushëveprimit të përgjegjësive si deputet i kuvendit. Deputeti nuk mund të arrestohet, të ndalohej e as të ndiqet penalisht përderisa është duke i kryer detyrat e tij/saj si deputet i kuvendit, pa pëlqimin e shumicës së të gjithë deputetëve të kuvendit. Imuniteti i deputetit fillon që nga dita e certifikimit të rezultateve të zgjedhjeve dhe përfundon në fund të mandatit.

373. Kërkesa për heqjen e imunitetit bëhet nga Prokurori i Shtetit i Republikës së Kosovës. Në rastet kur ndaj një deputeti është ngritur padia private sipas Kodit të Procedurës Penale të Kosovës, kërkesën për pezullimin e imunitetit mund ta paraqes vetëm gjykata e cila është duke e hetuar rastin. Kërkesa për heqjen e imunitetit i drejtohet kryetarit të Kuvendit i cili menjëherë ia dërgon Komisionit për Mandate dhe Imunitete, i cili e shqyrton dhe përgatit rekomandimin për seancën e radhës të Kuvendit. Komisioni për Mandate dhe Imunitete, brenda tridhjetë (30) ditësh nga dita e pranimit të kërkesës nga kryetari i Kuvendit, e përgatit rekomandimin për Kuvendin. Kuvendi pa debat do të vendosë lidhur me heqjen e imunitetit të deputetit, mirëpo deputeti mund t'i parashtrojë pikëpamjet e tij lidhur me rastin. Për heqjen e imunitetit të deputetit janë të nevojshme shumica e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Republikës së Kosovës. Deputetit të cilit i është hequr imuniteti ka të drejtë ankimi në gjykatën kompetente në afat prej tridhjetë (30) ditësh. Ankesa e deputetit nuk e suspendon vendimin e Kuvendit. Përgjashtimisht nga procedura paraprake, masa e arrestit, mbajtjes dhe paraburgimit mund të ndërmerret ndaj deputetit edhe pa heqjen paraprakisht të imunitetit nga ana e Kuvendit, në rastin kur ai ose ajo kapet në kryerje e sipër (*in flagranti*) të një veprë të rëndë penale, që është e dënueshme me pesë (5) ose më shumë vjet burgim.

374. Për më tepër, ekziston një vendim i Gjykatës Kushtetuese mbi interpretimin e *imunitetit* të deputetëve, i cili ka interpretuar imunitetin e deputetëve të kuvendit në kuptimin e ngushtë të Kushtetutës³⁰⁹. (Shiko interpretimin e dhënë nga Gjykata Kushtetuese tek veprat penale dhe veprat e tjera më poshtë).

Veprat penale dhe veprat e tjera

375. Në plotësim të asaj që u paraqit më lart, rregullorja e punës parasheh që: "Deputeti i kuvendit humb mandatin ndër të tjera në rastet në vijim: b) ai/ajo jep dorëheqje; d) ai/ajo he/she dënohet për një vepër penale me burgim për një periudhë kohore prej një (1) e më shumë vjet; e) në periudhën gjashtë (6) mujore ai/ajo nuk merr pjesë në asnjë mbledhje të kuvendit. Nëse deputeti nuk ia dëshmon faktet bindëse për çështjen Kryetarit të Kuvendit, Kryetari e kërkon rekomandimin e Komisionit për Mandat, Imunitet dhe Rregullore. Pas rekomandimit të Komisionit Kryetari ia propozon Kuvendit, që deputeti në fjalë, pushon së qenëri deputet i kuvendit. Kuvendi vendos për çështjen në mbledhje të radhës"³¹⁰.

376. Në lidhje me veprat penale të deputetëve dhe në lidhje me shtrirjen e imunitetit të deputetëve, Gjykata Kushtetuese në rastin e lartpërmendur ka vendosur në përputhje me nenin 75(1), nenin 89 dhe nenin 98 të Kushtetutës, deputetët, Presidenti dhe anëtarët e qeverisë gëzojnë

³⁰⁸ Kushtetuta, neni 75; Ligji nr. 03/L-111 mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e deputetit, nenet 9 dhe 10; RrK, neni 22

³⁰⁹ Shiko vendimin e Gjykatës Kushtetuese në rastin me numër: KO-98/11, me numër të referencës: AGJ138/11.

³¹⁰ RrK, neni 25.

imunitet funksional për veprimet dhe vendimet e ndërmarra brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Kështu, deputetët, presidenti dhe anëtarët e qeverisë nuk janë përgjegjës në procedura gjyqësore të çfarëdo natyre për mendimet e shprehura, për mënyrën e votimin dhe për vendimet e ndërmarra brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Ky lloj i imunitetit ka kohëzgjatje të pakufizuar.

377. Në lidhje me imunitetin e deputetëve për veprimet e tyre jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tyre, Gjykata Kushtetuese ka vendosur se deputetët nuk kanë imunitet nga ndjekja penale për veprimet e bëra apo vendimet e ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Kjo është e aplikueshme si për veprat e supozuara penale të kryera para fillimit të mandatit të tyre dhe gjatë vazhdimit të mandatit të tyre si deputetë. Përveç kësaj, deputetët nuk kanë imunitet nga paditë civile për veprimet dhe vendimet e ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Deputeti i kuvendit nuk mund të shkarkohet përveç arsyeve të përcaktuara në nenin 70 të Kushtetutës. Në bazë të arsytimit të Gjykatës Kushtetuese, deputeti nuk mund të arrestohet dhe as të ndalohet përderisa është duke kryer detyrat e tij/saj, pa pëlqimin e kuvendit; në rastin e kundërt, në rastet kur deputeti nuk është duke kryer detyrat e tij/saj, ai/ajo mund të arrestohet apo të ndalohet pa vendimin e kuvendit. Fjalët "kryerje e detyrës" janë përcaktuar nga Gjykata Kushtetuese si punë e kuvendit gjatë takimeve plenare dhe takimeve të komisioneve. Çdo trup/institucion i cili është duke kryer detyrën e ndjekjes penale të personit të akuzuar për kryerjen e veprave penale siç është përshkruar me nenin 109 të Kushtetutës dhe i cili vepron përbrenda juridiksionit të përshkruar me ligjet e aplikueshme të Kosovës, ka të drejtë të kërkojë nga Kuvendi që t'i heq imunitetin një deputeti. Ky trup/institucion është i autorizuar të arrestoj apo të marr në mbajtje pa vendim të kuvendit, përderisa deputeti nuk është duke kryer detyrën e tij/saj, kur nuk ka seancë plenare të Kuvendit apo të komisioneve të tij³¹¹.

378. Asnjë e dhënë statistikore nuk i është dhënë Ekipit të Vlerësimit mbi çështjet e deklarimit të pasurive, konfliktit të interesit, çështjeve të etikës, disiplinore, hetimeve penale dhe imuniteteve.

379. Ekipi i Vlerësimit i referohet praktikave dhe kërkesave të GRECO që nënkupton se rregullat e paraqitura lidhur me konfliktet e interesit dhe deklarimin e pasurisë dhe të të ardhurave mund të shoqërohen me mekanizma të zbatimit dhe me sanksione efektive, parandaluese e proporcionale. Legjislacioni i Kosovës nuk i plotëson këto kërkesa. Mungesa e një trupi të specializuar (siç është Agjencia Kundër Korrupsionit) me përgjegjësi të kontrollimit të deklaratave të pasurisë / interesave është një zbrazëti e madhe. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren masa për të siguruar mbikëqyrjen dhe zbatimin e rregullave ekzistuese lidhur me konfliktin e interesit dhe zbulimin e lidhjeve të jashtme nga ana e deputetëve të kuvendit.**

Trajnimi dhe vetëdijesimi

380. Nuk ekzistojnë programe trajnimi për deputetë, sidoqoftë pas seancës inauguruese të mandatit të ri, kuvendi organizon një program orientues të trajnimit për deputetët e zgjedhur së fundi.

2.6 Financimi i partive politike dhe i fushatave zgjedhore

a) *Transparenca e financimit të partisë – pjesa e përgjithshme*

Të përgjithshme

381. Partitë politike në Kosovë konsiderohet të jenë tepër të centralizuara. Sipas raportit të Transparency International "barometri i korrupsionit global 2010/11, partitë politike në Kosovë janë institucione të cilat perceptohet se janë më të prekura nga korrupsioni (4.2 nga 5.0 – duke ditur që shkalla 5 tregon korrupsionin ekstrem)³¹².

Korniza juridike

382. Partitë politike në Kosovë udhëhiqen duke u bazuar në ligjin mbi financimin e subjekteve politike të vitit 2010 (më tej "LFSP") i cili rregullon financat e rregullta të partive politike, ndërsa

³¹¹ Shiko vendimin e Gjykatës Kushtetuese në rastin me numër: KO-98/11, me numër të referencës: AGJ138/11, faqe 24 dhe 35.

³¹² Raporti Barometri i Korrupsionit Global 2010, <http://qcb.transparency.org/qcb201011/results/> i qasur më 27 gusht 2012.

Ligji mbi Zgjedhjet e Përgjithshme i vitit 2008³¹³ (më tej "LZP") përfshin, ndër të tjera, dispozita mbi financimin e fushatave zgjedhore për kuvend. Partitë politike nuk përmenden në Kushtetutë. Ligji mbi zgjedhjet lokale rregullon zgjedhjet për kuvendet komunale dhe për kryetarët e komunave në Kosovë. Momentalisht, në kuvend është në proces projektligji për zgjedhjen e presidentit si pjesë e reformës zgjedhore në Kosovë, i cili do të mbuloj financat e fushatës për zgjedhjet presidenciale si dhe financave të tjera lidhur me të³¹⁴. Ndonëse korniza juridike e cila rregullon partitë politike është relativisht e re, përmirësimet eventuale përfshirë edhe rritjen e transparencës së financimit politik janë për t'u vlerësuar.

383. Korniza aktuale juridike i jep fuqi dhe autonomi të madhe Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) në hartimin e legjislacionit dytësor (neni 128 i LZP). Rregulloret e KQZ-së mbulojnë çështje të ndryshme specifike të funksionimit, të financimit të partive politike dhe të procesit zgjedhor siç janë regjistrimi dhe veprimtaria e partive politike, certifikimi i subjekteve politike dhe i kandidatëve të tyre, rregullat e kodit të mirësjelljes gjatë zgjedhjeve, kufirin e shpenzimeve për fushata dhe deklarimin, sanksionet dhe gjokat financiare si dhe financimin e subjekteve politike³¹⁵.

Përkufizimi i partive politike

384. LZP përkufizon partinë politike si një organizim i individëve të cilët janë bashkuar vullnetarisht mbi bazën e ideve, interesave apo pikëpamjeve të tyre të përbashkëta me qëllim të ushtrimit të ndikimit dhe zgjedhjes së përfaqësuesve të tyre ne poste publike apo siç mund të parashihet ndryshe nga legjislacioni i aplikueshëm. Subjekti politik përkufizohet si "parti politike, koalicion, nismë qytetare ose kandidat i pavarur".

Themelimi dhe regjistrimi i partive politike

385. Nuk ekzistojnë dispozita të qarta për themelimin e partive politike. LZP-ja dhe rregulloret e KQZ-së i referohen vetëm regjistrimit të partive politike dhe certifikimit të subjekteve politike. Në Kosovë, partitë politike regjistrohen në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve. Duke u mbështetur në LZP dhe në ligjin mbi Zgjedhjet Lokale, KQZ-ja ka themeluar zyrën për regjistrim të partive politike dhe certifikim ("Zyra")³¹⁶. Kjo Zyre funksionon në kuadër të KQZ-së dhe është përgjegjëse për regjistrimin dhe mirëmbajtjen e regjistrimit të partive politike, certifikimin e të gjitha subjekteve politike që do të përfshihen në fletëvotim dhe kufizimin e shpenzimeve të fushatave dhe dispozitave për deklarim financiar³¹⁷. Përveç LZP-së, regjistrimi dhe certifikimi i partive politike është i rregulluar edhe me rregulloret e KQZ-së. Aplikacioni për regjistrim të partisë politike dorëzohet në "Zyre" përmes formularit të plotësuar ashtu siç parashihet me rregullat e KQZ-së dhe ndër të tjera kërkon të dhënat në vijim: të dhënat kontaktuese të përfaqësuesve të partisë (të kryetarit, të përfaqësuesit të autorizuar financiar dhe personit të autorizuar për të komunikuar me KQZ-në në emër të partisë); informatat kontaktuese dhe adresën e partisë; deklaratën e nënshkruar për t'u përmbajtur kodit të mirësjelljes së partive politike; statutin dhe programin e partisë; simbolet e partisë (emrin, akronimin dhe simbolin); deklaratën e fundit financiare dhe datën e konventës së fundit të partisë; emrat, adresat dhe nënshkrimet e së paku 500 anëtarëve të partisë që janë të regjistruar si votues në Kosovë. Taksën e pakthyeshme të aplikimit prej 500 eurove për regjistrimin e partisë politike³¹⁸.

386. Pas dorëzimit, "Zyra" e shqyrton aplikacionin dhe, brenda tridhjetë ditëve, e njofton KQZ-në për statusin e aplikimit. Nëse dokumentacioni konsiderohet i kompletuar, KQZ-ja brenda shtatë ditëve e shpallë njoftimin në gazetë dhe në faqen e vet të internetit. Secili person i interesuar mund ta kundërshtojë kërkesën duke i dorëzuar "Zyrës" arsyet me shkrim. Nëse ka kundërshtime, ato merren parasysh dhe merret vendimi për miratimin apo refuzimin e kërkesës për regjistrim. Në rast të refuzimit, partitë njoftohen me shkrim për arsyet e refuzimit të kërkesës. Brenda njëzet e katër orëve të ardhshme, partitë mund të ankohen në panelin zgjedhor për ankesa dhe parashtrësia (PZAP) kundër vendimit refuzues të KQZ-së, dhe brenda shtatëdhjetë e dy orëve PZAP duhet të

³¹³ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/11 mbi regjistrimin dhe funksionimin e partive politike në Kosovë ka qenë baza ligjore e mëparshme në këtë fushë.

³¹⁴ Legjislacioni dhe praktikat në financimin e partive politike, nëntor 2011, CRINIS Research Project Kosovo Democratic Institute (KDI) /Transparency International Kosovo (TIK), faqe 9.

³¹⁵ Rregullat e zgjedhjeve të KQZ-së, <http://www.kqz-ks.org/sq/rregullat-zgjedhore> (qasur më 27 gusht 2012).

³¹⁶ Ligji nr. 03/L-073 mbi zgjedhjet e përgjithshme, neni 11.1.

³¹⁷ Rregullorja e KQZ-së nr. 01/2008, pjesa 2.1.

³¹⁸ LZP, neni 12 dhe rregullorja e KQZ-së nr. 01/2008, pjesa 3. Megjithatë, lista e dokumenteve të kërkuara për t'u dorëzuar nga partitë politike për regjistrim janë të ndryshme midis këtyre dispozitave. Rregullorja e KQZ-së si një akt nënligjor përmban kërkesa shtesë të cilat nuk janë të përcaktuara nga LZP.

marr vendim mbi ankesën. Nëse nuk ka kundërshtime e as arsye për refuzim, "Zyra" brenda tri ditëve i rekomandon KQZ-së të regjistroj partinë politike.

387. Pas regjistrimit, partia politike fiton statusit e personit juridik. Sidoqoftë, partitë politike, të cilat janë regjistruar një herë, duhet të aplikojnë çdo vit jo më vonë se 31 marsi për të vazhduar regjistrimin³¹⁹. Në rast të dështimit për t'u reregjistruar do të thotë që partia politike do të largohet nga regjistri i partive politike. Në shtator të vitit 2012, në Kosovë ishin të regjistruar 53 parti politike (30 prej tyre përfaqësojnë komunitete të ndryshme të pakicave). Regjistri i partive politike është në dispozicion në faqen e internetit të KQZ-së.

Pjesëmarrja në zgjedhje

388. Kosova ka organizim parlamentar me një sistem shumë-partiak siç përcaktohet me anë të Kushtetutës e cila daton prej vitit 2008 pas shpalljes së pavarësisë. Siç u tha më lart, zgjedhjet janë të rregulluara me anë të ligjeve të ndryshme (për zgjedhjet e përgjithshme dhe ato zgjedhore). Mungesa e një kodi zgjedhor shpeshherë përmendet si një çështje që duhet të diskutohet për të pasur një kornizë gjithëpërfshirëse, të qartë dhe të harmonizuar juridike në këtë fushë. Sipas nenit 86 dhe 87 të Kushtetutës, zgjedhja e Presidentit bëhet me dy të tretat e votave të të gjithë deputetëve përmes një votimi të fshehtë dhe për një periudhë prej pesë vitesh. Kuvendi njëdhomësh përbëhet nga njëqind e njëzet (120) deputetë të cilët zgjidhen për një periudhë prej katër viteve përmes votimit të fshehtë bazuar në lista të hapura³²⁰. Deri në zgjedhjet e vitit 2010, prej këtyre 120 deputetëve 20 vende ishin të garantuara për partitë e komuniteteve pakicë (10 vende të veçanta për pakicën serbe dhe 10 për pakicat e tjera)³²¹.

389. Vendet në kuvend ndahen midis të gjitha subjekteve zgjedhore (partive politike, koalicioneve, nismave të qytetarëve dhe kandidatëve të pavarur) në përpjesëtim me numrin e votave të vlefshme të fituara prej tyre në zgjedhjet për kuvend³²². Ligji mbi zgjedhjet e përgjithshme e përcakton Kosovën si një zonë zgjedhore, me pjesëmarrje proporcionale. Pragu zgjedhor i aplikueshëm për pjesëmarrje në zgjedhje të partive politike të certifikuar është 5 % i totalit të votave duke përjashtuar partitë e komuniteteve pakicë. Zgjedhjet e përgjithshme në Kosovë mbahen çdo 4 vite, në të cilat qytetarët votojnë deri në 5 kandidatë nga lista e subjektit politik në një zonë të vetme zgjedhore.

390. Neni 44 i Kushtetutës siguron lirinë e asociimit e cila përfshinë të drejtën e secilit për të themeluar një organizatë pa pasur nevojë të sigurojë leje, për të qenë ose për të mos qenë anëtar i një organizate, si dhe për të marrë pjesë në aktivitetet e një organizate. Përveç kësaj, neni 45, Të drejtat zgjedhore dhe të pjesëmarrjes, thotë që "çdo shtetas i Kosovës që ka arritur moshën tetëmbëdhjetë vjeçare, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, gëzon të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet, me përjashtim kur kjo e drejtë i kufizohet me vendim gjyqësor."

391. Zgjedhjet udhëhiqen nga Komisionet Qendres së Votimit (KQV, përgjegjëse për mbajtjen e zgjedhjeve parlamentare dhe lokale nëpër vendvotime d.m.th. hapësirat e rregulluara për mbajtjen e zgjedhjeve) dhe nga Komisionet Komunale të Zgjedhjeve (KKZ, përgjegjëse për mbajtjen e zgjedhjeve parlamentare dhe lokale në territorin e komunës) nën mbikëqyrjen e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Kompetencat e organit mbikëqyrës shtetëror, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në LZP³²³. LZP përkufizon Komisionin Qendror të Zgjedhjeve si një organ i pavarur i ekspertëve përgjegjës për përgatitjen, udhëheqjen, mbikëqyrjen dhe verifikimin e të gjitha aspekteve të zgjedhjeve dhe për shpalljen e rezultateve të tyre. Në mënyrë që të kryej detyrat e veta, KQZ-ja ka në dispozicion një Sekretariat të përbërë nga nëpunës civil. Vendet në komision janë të ndara në mënyrë proporcionale sipas grupeve parlamentare dhe presidenti e emëron kryesuesin nga radhët e gjyqtarëve të Gjykatës Supreme dhe të gjykatave me juridiksion apeli³²⁴. KQZ-ja siguron përgatitjen dhe mbajtjen e zgjedhjeve në pajtim me parimet dhe kërkesat e parapara me ligj³²⁵. Nuk ka parakushte të përgatitjes profesionale të kandidatëve që kryesojnë KQZ-në.

392. Subjekti politik (i përbërë nga partitë politike, koalicioni i partive, nismat e qytetarëve dhe kandidatët e pavarur) që ka për qëllim të marr pjesë në zgjedhje për Kuvendin e Kosovës, në

³¹⁹ Rregulla e KQZ-së nr. 01/2008, pjesa 2.5.

³²⁰ Kushtetuta, nenet 64 dhe 66.

³²¹ Kushtetuta, nenet 64.2 dhe 148.

³²² Kushtetuta, neni 64.

³²³ Kushtetuta, neni 139 : Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ).

³²⁴ Kushtetuta, neni 139.3.

³²⁵ LZP, neni 59.2.

Zgjedhje Komunale ose për Kryetar të Komunave, duhet të aplikojë për certifikim pranë Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ)³²⁶. Është rregull, që një parti politike e regjistruar duhet të jetë e certifikuar për të marr pjesë në zgjedhje. Partitë politike duhet të dorëzojnë aplikacionin e tyre për certifikim në KQZ deri 60 ditë para zgjedhjeve. Aplikacioni për certifikim të partive politike duhet të dorëzohet së bashku me listën e kandidatëve si dhe me të gjitha dokumentet përcjellëse relevante ashtu siç përcaktohet me ligj dhe me rregullore të KQZ-së³²⁷.

393. Siç përcaktohet me ligj, zyra e informon KQZ-në rreth statusit të regjistrimit të secilës parti politike aplikuese para përfundimit të procedurës së certifikimit³²⁸. Aplikohet pagesa për certifikim e cila është deri në dyqind (200) euro për secilat zgjedhje komunale apo dymijë (2,000) euro për zgjedhjet për kuvendin e Kosovës. Mjetet e dorëzuara do t'u kthehen subjekteve politike që kanë fituar një apo më shumë vende në kuvend, 30 ditë pasi KQZ-ja të certifikoj rezultatet e zgjedhjeve. Mirëpo mjetet e partive politike që nuk kanë fituar asnjë vend në kuvend do të transferohen në buxhetin e Kosovës. Procesi i certifikimit mund të ndërpritet nga KQZ-ja nëse ndonjëra nga pagesat administrative nuk është paguar plotësisht nga subjekti politik.

394. Partia e regjistruar politike siguron pjesëmarrje demokratike të anëtarëve të partisë në zgjedhjen e kandidatëve elektoral të partisë³²⁹. Me qëllim për të marr pjesë në zgjedhje, partitë politike janë të obliguara të dorëzojnë listën e kandidatëve në KQZ. Lista e kandidatëve duhet të ketë së paku tridhjetë (30) për qind të kandidatëve të gjinisë tjetër³³⁰. Në secilën listë të kandidatëve të subjektit politik, së paku tridhjetë (30%) për qind duhet të jenë meshkuj dhe së paku tridhjetë (30%) për qind duhet të jenë femra, me një kandidat të secilës gjini të përfshirë së paku në secilën grup prej tre kandidatëve, duke filluar nga kandidati i parë në listë³³¹. Secili subjekt politik gjatë aplikimit për certifikim duhet të dorëzoj broshurën e nënshkrimeve e cila përmban 100 nënshkrime të përkrahjes të votuesve të regjistruar për secilat zgjedhje komunale, por jo më shumë se 1,000 nënshkrime kur konkurrohet në dhjetë apo më shumë zgjedhje komunale, dhe 1,000 nënshkrime të vlefshme nëse synon të marrë pjesë në zgjedhjet për kuvend të Kosovës. Numri i kërkuar i nënshkrimeve nuk dorëzohet nëse subjekti politik ka fituar së paku një vend të zgjedhjet e fundit të përgjithshme apo lokale.

395. Fushata zgjedhore fillon 30 ditë para ditës së zgjedhjeve dhe përfundon 24 orë para ditës së zgjedhjeve³³². Gjatë periudhës prej 24 orëve para hapjes së vendvotimeve e deri në mbylljen e tyre, është i ndaluar transmetimi i veprimtarive dhe publikimi i çfarëdo materiali që i takon veprimtarisë së fushatës. Gjatë periudhës që fillon 24 orë para mbylljes zyrtare të vendvotimeve dhe deri në përmbylljen e procesit zgjedhor, publikimi ose transmetimi i rezultateve të hulumtimit të opinionit publik që ka të bëjë me fushatën e zgjedhjeve është po ashtu i ndaluar³³³.

396. Përdorimi i zyrave publike, burimeve ose personelit të cilitdo institucion në nivel qendror ose lokal me qëllim të mbështetjes së një subjekti politik në zgjedhje është rreptësisht i ndaluar. Subjektet politike nuk mund të shfrytëzojnë nëpunësit civil që përdorin pozitën, burimet, ose personelin për fushatë gjatë zgjedhjeve³³⁴. Subjektet politike përfshirë mbështetësit ose kandidatët e tyre, e kanë të ndaluar të bëjnë veprimtari zgjedhore (vendosja e njoftimeve, pllakateve dhe posterëve, emrave apo sloganeve) brenda ose jashtë ndërtesave publike ose godinave, në apo mbi rrugët publike, në shenjat e trafikut, brenda ose jashtë hapësirave ose ndërtesave të zëna ose që shfrytëzohen nga organizatat ndërkombëtare, ose brenda ose në hapësirat private pa lejen e tyre³³⁵. Për më tepër, ndalohet shfrytëzimi i zyrave apo pasurisë publike ose edhe ndonjë ndërmarrjeje në zotërim ose të kontrolluar nga autoritetet qendrore ose lokale, si dhe përfshirja e nëpunësve publikë duke shfrytëzuar pozitën e tij publike për qëllime zgjedhore³³⁶.

³²⁶ Rregulla e KQZ-së nr. 08/2009 mbi certifikimin e subjekteve politike dhe të kandidatëve të tyre, pjesa 2.1.

³²⁷ *Po aty*, Pjesa 3; LZP, neni 15.

³²⁸ LZP, neni 17.

³²⁹ Rregulla e KQZ-së nr. 01/2008 mbi regjistrimin dhe veprimin e partive politike, pjesa 14.1.

³³⁰ LZP, neni 110, paragrafi 2.

³³¹ LZP, neni 27.1.

³³² LZP, neni 3 (përkufizimi i periudhës së fushatës).

³³³ LZP, neni 52.

³³⁴ LZP, neni 2.

³³⁵ LZP, neni 33, b.

³³⁶ LZP, neni 35.

Përfaqësimi i partisë në kuvend

397. Në zgjedhjet e fundit parlamentare të mbajtura më 12 dhjetor 2010, ndarja e vendeve në kuvend është bërë ndërmjet partive politike në vijim: Partia Demokratike e Kosovës (PDK – 34 vende) Lidhje Demokratike e Kosovës (LDK – 27 vende), Iniciativa Qytetare “Vetëvendosje” (VV – 14 vende), Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës (AAK – 12 vende), Koalicioni Kosova e Re³³⁷ (KKR – 8 vende). Partitë më të vogla dhe ato nga komuniteti pakicë kanë siguruar vendet në vijim: Partia e Pavarur Liberale (serbe) (SLS – 8 vende), Lista e Bashkuar Serbe (JSL – 4 vende), Partia Demokratike Turke e Kosovës (KDTP – 3 vende), Koalicioni Vakant (boshnjake) (VAKAT – 2 vende), Partia e Ashkalive për Integrim (PAI – 1 vend), Partia e Re Demokratike (boshnjake) (NDS – 1 vend), Partia Boshnjake për Veprim Demokratik (BSDAK – 1 vend), Iniciativa e Re Demokratike e Kosovës (egjiptiane) (IRDK – 1 vend), Partia Demokratike e Ashkalive e Kosovës (PDAK – 1 vend), Partia Demokratike Serbe e Kosovës dhe Metohisë (SDSKIM – 1 vend), Iniciativa Qytetare e Gorës (GIG – 1 vend), Partia Rome e Bashkuar e Kosovës (PREBK – 1 vend). Gjithsej 29 parti ose koalicione kanë marrë pjesë në këto zgjedhje.

398. Në përgjithësi, Ekipi i Vlerësimit ka pasur përshtypje pozitive me faktin se, korniza juridike në Kosovë është mjaft e mirë e zhvilluar. Sidoqoftë, nuk janë të mjaftueshëm mekanizmat e kontrollit, burimet financiare dhe të personelit për të mbikëqyrur në mënyrë efikase financimin e partive politike, dhe të hetojnë shkeljet e dyshuara të rregullave të financimit politik, dhe sipas nevojës, të imponojnë sanksione.

399. Po ashtu edhe procesi i privatizimit po rrit mundësinë e korrupsionit në nivelin më të lartë të shtetit. Për shembull, shitja e PTK-së (Postës dhe Telekomit të Kosovës), që pritet të shitet me qindra miliona euro, ngre pyetje për blerësit si dhe në mënyrë më specifike mbi kompanitë e huaja. Për më tepër, privatizimi i mëparshëm i shërbimeve të shpërndarjes së KEK-ut (Korporata Energjetike e Kosovës) ka ngritur shqetësime të ndryshme në lidhje me vlerën veçanërisht të ulët të pasurisë së kontraktuar.

400. Legjislacioni i Kosovës mbi financimin politik është mjaft i kompletuar dhe mbulon një pjesë të gjerë të çështjeve themelore dhe plotëson shumicën e kërkesave të përmbajtura në Rekomandimin (2003)4. Sidoqoftë, është i mundur identifikimi i tri fushave kryesore në të cilat Kosova mund të përmirësojë legjislacionin e saj: aspektet e natyrës formale dhe metodologjike (teknika legjislative); aspektet e natyrës materiale (zgjedhja e masave, transparenca); dhe zbatimi i legjislacionit (mbikëqyrja, kontrolli dhe sanksionet).

401. Edhe në qoftë se në përvojën e GRECO në lidhje me sferën e financimit politik ka pasur një përqendrim të veçantë në çështjet të cilat kryesisht kanë të bëjnë me transparençën, kontrollin dhe sanksionet, mendimi i Ekipit të Vlerësimit është që disa çështje të tjera duhet të përmenden në këtë raport. Ato përbëjnë probleme të natyrës formale dhe metodologjike si dhe një shpërndarje të rregullave dhe problemeve të koherencës juridike.

402. Në Kosovë është e theksuar shpërndarja e rregulloreve mbi financimin e partive në një numër të ligjeve: ligji mbi financimin e subjekteve politike (LFSP), ligji mbi zgjedhjet e përgjithshme (LZP), ligji mbi zgjedhjet lokale dhe projektligji mbi zgjedhjen e presidentit, ligji mbi buxhetin e Kosovës lidhur me financimin publik. Kjo shpërndarje e ligjeve është një pengesë për një koncept koherent në këtë fushë. Prandaj, ekzistojnë zgjidhje të ndryshme juridike varësisht nga niveli i zgjedhjeve, gjë e cila nuk është e kënaqshme në një mënyrë të veçantë. Në një nivel terminologjik, ekzistojnë gjithashtu nocione të ndryshme të cilat i referohen të njëjti fenomen. Shpeshherë, mungesa e një kodi zgjedhor, përmendet si një çështje e cila duhet të merret parasysh për një kornizë gjithëpërfshirëse, të qartë dhe të harmonizuar juridike.

403. Në mënyrë specifike, duhet të ndërmerret krahasimi i rregulloreve të cilat udhëheqin zgjedhjet në nivel lokal dhe nacional si dhe zgjedhjet presidenciale me qëllim të identifikimit të dallimeve dhe të ekzaminimit të validitetit dhe arsytimit të tyre. Do të ishte më se e vlefshme kryerja e një vlerësimi global të legjislacionit me synimin për ta bërë atë më koherent në një nivel material dhe terminologjik. Si rrjedhojë, rekomandohet **që të bëhet harmonizimi i dispozitave juridike për financimin e subjekteve politike dhe të fushatave në përputhje me legjislacionin e aplikueshëm për kandidatët e tjerë për zgjedhjet (për zgjedhjet komunale dhe të përgjithshme dhe për zgjedhjet presidenciale).**

³³⁷ E përbërë nga Aleanca Kosova e Re (AKR), Partia e Drejtësisë (PD), Partia Social Demokratike (PSD), Partia e Pensionistëve dhe e Invalidëve (PPI), Partia e Pensionistëve të Kosovës (PPK), Partia Nacional Demokratike e Kosovës (PNDSH), Partia e Gjellbër e Kosovës (PGJK).

404. Nga ana tjetër, në lidhje me mundësinë e qasjes në rregullore, Ekipi i Vlerësimit konstaton që është vështirë për të vlerësuar shkallën në të cilën ky legjislacion është lehtë i arritshëm, dhe mbi të gjitha deri në çfarë mase njerëzit e interesuar (kandidatët, partitë politike, OJQ-të aktive në terren, etj.) kanë mundësi të kenë qasje (përmes internetit) në këto rregullore dhe në komentet dhe udhëzimet mbi zbatimin e tyre. Pa dyshim se do të ishte e dëshirueshme nëse do të ekzistonte një faqe e veçantë e internetit e cila i përcakton të gjitha rregulloret në një mënyrë të qartë dhe koncize. Si model mund të shërbej faqja e internetit e Komisionit Zgjedhor të Mbretërisë së Bashkuar e cila ofron qasje në rregullore sipas llojit të përdoruesit (kandidat, parti, votues; shiko faqen e internetit). Është shumë e rëndësishme që personat në fjalë t'i njohin rregulloret. Andaj, rekomandohet **të përgatitet një faqe unike dhe gjithëpërfshirëse e internetit, e cila e paraqet kornizën juridike dhe rregullative dhe ofron informata përkatëse në lidhje me raportet periodike të subjekteve politike, si dhe informata të tjera relevante.**

Pasqyra e sistemit të financimit politik

Burimet e financimit

405. Financimi i partive politike në Kosovë është i rregulluar me ligjin mbi financimin e subjekteve politike të vitit 2010 (LFSP) i cili rregullon kushtet për financimin, administrimin, mbikëqyrjen, transparencën dhe raportimin e shpenzimeve të pasurisë dhe të të hyrave të partive politike në Kosovë³³⁸. Ligji përcakton burimet financiare dhe materiale të partive politike³³⁹, siç janë: pagesa e anëtarësisë, kontributet (donacionet), financimi nga buxheti i Kosovës, të hyrat nga aktivitetet³⁴⁰ e partive politike.

406. Ligji i tanishëm mbi financimin e subjekteve politike përcakton shpërndarjen për partitë politike të fondit publik: Financimi publik i partive politike është përcaktuar përmes Fondit për përkrahje të subjekteve politike në kuadër të buxhetit të Kosovës. Në kuadër të subjekteve politike përfshihen partitë politike, koalicionet e partive, nismat e qytetarëve dhe kandidatët e pavarur. Sidoqoftë, deri në fund të vitit 2010 kur ka hyrë në fuqi ligji i ri, financimi i partive politike është menaxhuar nga ana e sekretariatit të kuvendit³⁴¹. Përkrahja publike financiare shfrytëzohet për financimin e veprimtarive të rregullta të partive politike, të degëve dhe njësisve përkatëse të subjekteve politike, veprimtarive të tyre parazgjedhore dhe ato zgjedhore si dhe të veprimtarive të grupeve parlamentare dhe ajo nuk mund të tejkalojnë 0.34% të buxhetit të Kosovës³⁴². Buxheti ndahet në mënyrë proporcionale ndërmjet subjekteve politike të përfaqësuara në kuvend sipas numrit të vendeve. Nëse një deputet vendos të largohet nga subjekti politik, ku ai/ajo ka fituar mandatin, për pjesën e mbetur të mandatit në kuadër të një subjekti tjetër politik ai/ajo nuk do të marrë përkrahjen financiare të ndarë nga fondi.

407. Me propozim të qeverisë, kuvendi ndanë fonde, të cilat nuk tejkalojnë 0.05 % të buxhetit të Kosovës, për të financuar fushatat e zgjedhjeve lokale dhe nacionale në lidhje me zgjedhjet e rregullta apo të jashtëzakonshme³⁴³. 90% i fondit i jepet subjekteve politike duke u bazuar në numrin e vendeve të fituara në kuvend dhe në kuvendet komunale gjatë zgjedhjeve të fundit (zgjedhjeve lokale apo qendrore), dhe 10% i fondit ndahet në mënyrë proporcionale për subjektet e tjera politike të cilat janë regjistruar dhe certifikuar nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve për zgjedhjet përkatëse. Megjithatë, subjektet politike të cilat përfitojnë nga fondet publike, por të cilat nuk marrin pjesë në zgjedhjet e caktuara janë të obliguara të kthejnë fondin e marrë publik³⁴⁴. Nga ana tjetër, subjektet zgjedhore mund të marrin fonde për fushatën e tyre zgjedhore nga personat – privat vendor – fizik dhe juridik. Kandidatët e pavarur të certifikuar, nismat qytetare të certifikuara dhe deputetët e kuvendit e partive/koalicionëve apo grupeve parlamentare përkatëse, kanë po ashtu të drejtë të marrin përkrahje publike përmes fondit për përkrahjen e subjekteve politike.

408. Financimi i subjekteve të lidhura, drejtpërdrejt apo në mënyrë të tërthortë, me partitë politike apo nën kontrollin e tyre, si dhe i organizatave të lidhura me partitë politike, nuk është i

³³⁸ Vlerësimi i integritetit institucional, Kosovë 2011, Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) / Transparency International Kosovë (TIK), faqe 187.

³³⁹ Ligji nr. 03/L-174 mbi financimin e subjekteve politike, neni 4.

³⁴⁰ *Po aty*, neni 6.

³⁴¹ Legjislacioni dhe praktikat në financimin e partive politike, nëntor 2011, Projekt kërkimi CRINIS i Institutit Demokratik të Kosovës (KDI) /Transparency International Kosovë (TIK), faqe 12.

³⁴² Ligji. 04/L-058 mbi ndryshimin e ligjit mbi financimin e subjekteve politike, neni 2. Në ligjin origjinal, kjo normë është përcaktuar në 0.17% të buxhetit (1,9 milionë euro për vitin 2010). Për vitin 2012, përkrahja është 4.2 milionë euro.

³⁴³ LFSP, neni 10.

³⁴⁴ LFSP, neni 10 (i ndryshuar me ligjin nr. 04/L-058).

rregulluar në mënyrë që qartë. Përkrahja publike financiare mund të shfrytëzohet për të financuar njësitë përkatëse të grave apo të rinjve të partisë politike.

Financimi i drejtpërdrejt publik

409. Në kohën e themelimit të tyre, partitë politike nuk përfitojnë asnjë ndihmë financiare apo materiale nga buxheti i Kosovës. Partitë politike marrin fonde publike të përcaktuara me ligjin mbi buxhetin e Kosovës. Fondi për përkrahjen e subjekteve politike funksionon në bazë të vendimit të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve i cili është përgjegjës për shpërndarjen dhe menaxhimin e atij fondi dhe në zbatim të LFSP-së³⁴⁵. Por, institucionet e huaja qeveritare dhe joqeveritare si dhe personat e huaj fizik dhe juridik e kanë të ndaluar për t'u dhënë ndihmë financiare apo materiale partive politike³⁴⁶.

410. Autoritetet e institucioneve publike apo me pjesëmarrje të kapitalit shtetëror si dhe institucionet që fitojnë kapital nga lojëra të fatit apo veprimtari të tjera të basteve nuk mund t'u ofrojnë ndihmë financiare apo materiale partive politike. Ndërmarrjet publike e kanë të ndaluar vetëm përkrahjen financiare të partive politike. Partia politike që nuk arrin ta zgjedh kryetarin e saj dhe organin më të lartë ekzekutiv dhe për këtë nuk e informon Zyrën brenda pesë ditëve, nuk ka të drejtë të pranojë asnjë lloj financimi publik derisa nuk i përmbush kushtet sipas këtyre neneve³⁴⁷. Gjithashtu, me qëllim që të përfitojnë nga ky fond, subjektet politike duhet që kërkesës t'ia bashkëngjisin një deklaratë financiare për vitin paraprak³⁴⁸. Në rastet kur subjekti politik nuk paguan detyrimet e tij, siç janë gjobat, dënimet e gjyqit, faturat, etj., atëherë shuma përkatëse ndalet dhe zbritet nga buxheti.

Financimi i tërthortë publik

411. Subjektet politike kanë të drejtë të shfrytëzojnë mediet pa pagesë në rast të fushatës zgjedhore në përputhje me kushtet e caktuara. LZP përmban dispozita të detajuara mbi shfrytëzimin të medieve nga ana e subjekteve politike të certifikuara gjatë fushatës zgjedhore. Nga transmetuesit të cilët vendosin të emetojnë reklamim politik me pagesë kërkohet që gjatë periudhës së fushatës t'i ofrojnë një sasi minimale minutash të kohës për emetim pa pagesë secilit subjekt politik të certifikuar ashtu siç përcaktohet me nenin 49 të LZP-së (kjo ndryshon nga 10 minuta për radio stacionet deri në 20 minuta për transmetuesit televiziv privat dhe 40 minuta për transmetuesin televiziv të shërbimit publik).

412. Të gjitha mediet janë të detyruara të sigurojnë qasje të drejtë dhe të paanshme dhe mbulim të të gjitha subjekteve politike të certifikuara. Zbatimi i këtyre dispozitave kontrollohet nga Komisioni i Pavarur për Media i cili është institucion i pavarur.

Financimi privat

413. Partitë politike mund të marrin kuotë ose tarifë anëtarësie³⁴⁹. Tarifat nuk u nënshtrohen taksave. Shuma vjetore për anëtarësim nuk mund të jetë më shumë se 12 euro për vit.

414. Kontributet për subjektet politike janë të kufizuara deri në 2,000 euro për vit kalendarik për personat fizikë dhe deri në 10,000 për personat juridikë³⁵⁰. Të gjitha kontributet duhet të dëshmojnë prejardhjen e fondit. Subjektet politike pranuese janë të obliguara të raportojnë donacionet e dyshimta tek autoritetet për verifikim të mëtejshëm të prejardhjes dhe nëse kjo nuk mund të dëshmohet atëherë fondet duhet t'i jepen buxhetit të Kosovës³⁵¹.

415. Ka një ndalim për dhënien e donacioneve nga të cilat donatorët mund të përfitojnë në mënyrë të qartë ndonjë përparësi ekonomike. Donacionet nga personat fizikë dhe juridikë për

³⁴⁵ LFSP, neni 4, paragrafi, 1.3, neni 7.

³⁴⁶ LFSP, neni 11.

³⁴⁷ Rregulla e KQZ-së 01/2008, pjesa 18.3.

³⁴⁸ LFSP, neni 9, paragrafi 3.

³⁴⁹ LFSP, neni 4. Megjithatë, në disa raste, përfaqësuesit e partive politike apo të lëvizjeve që mbajnë poste zyrtare angazhohen për t'i transferuar partisë një pjesë të përfitimeve të tyre. Për shembull, deputetët e lëvizjes Vetëvendosje, mbajnë për vete 500 euro nga rroga e tyre në kuvend dhe me pjesën tjetër kontribuojnë për lëvizjen e tyre politike.

³⁵⁰ LFSP, neni 5. Me rregullën e KQZ-së nr. 1/2008, kufiri për donacione individuale është përcaktuar fillimisht deri në 20,000 euro.

³⁵¹ Vlerësimi i Integritetit Institucional, Kosovë 2011, Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) / Transparency International Kosovë (TIK), faqe 254.

subjektet politike duhet të bëhen në mënyrë transparente në xhirollogari bankare dhe duhet të përfshihen në raportet financiare të subjekteve politike përfituese. Raporti financiar i subjekteve politike duhet të përmbajë emrin dhe numrin e regjistrimit të personit juridik apo, emrin, mbiemrin dhe adresën e personit fizik³⁵².

416. Partia politike nuk lejohet të pranojë kontribute nga personi i cili nuk tregon emrin e plotë të tij/saj, adresën dhe numrin personal apo është i panjohur (donator anonim). Partia politike nuk mund të pranojë po ashtu një kontribut të dhënë në mënyrë të tërthortë përmes një personi nga paratë, pasuria apo shërbimet e palës së tretë³⁵³. Kontributet e ndaluara duhet t'u kthehen kontribuuesve brenda 14 ditëve, përndryshe, ato do të dërgohen në buxhetin e konsoliduar të Kosovës. Ndalohet ushtrimi i presionit politik mbi personat fizikë dhe juridikë si dhe premtimi i privilegjeve apo përfitimeve të padrejta në këmbim të kontributeve.

417. Subjekti politik nuk mund të hyjë në asnjë lloj veprimtarie financiare apo fitimprurëse, përpos shitjes së të mirave siç janë publikimet, botimet, reklamimet, posterët me emblemë apo akronim të subjektit politik si dhe të burimeve të tjera të lejuara. Të hyrat totale nga këto veprimtari nuk mund të jenë të larta se 2,000 euro për vit. Këto të hyra përjashtohen nga taksat, mirëpo çfarëdo të hyrash të tjera të subjekteve politike u nënshtrohen taksave. Subjektet politike mund të mbledhin gjithashtu fonde të cilat kanë për qëllim të shfrytëzohen për fushatën e ardhshme zgjedhore gjatë një periudhe jo më të gjatë se 6 muaj para fillimit të fushatës zgjedhore. Këto fonde duhet të pranohen përmes llogarisë bankare të cilën subjekti politik duhet ta ketë apo ta hap në cilëndo bankë komerciale të regjistruar në Kosovë³⁵⁴.

418. Financimi privat i subjekteve politike gjatë fushatave zgjedhore është i rregulluar me rregulla të ngjashme.

419. Në shumë vende ish-komuniste, burimi më i rëndësishëm për partitë politike është financimi shtetëror (ose publik). Në Poloni, për shembull, rreth 80% deri 90% të buxhetit të partive politike kryesore vjen nga financimi publik. Në Kosovë, për Ekipin e Vlerësimit nuk është e qartë nëse ky përpjesëtim është i krahasueshëm. Sidoqoftë, për shkak të gjendjes ekonomike në Kosovë, financimi shtetëror është një çështje e rëndësishme që lejon zhvillimin e një debati demokratik.

420. Neni 2 i Rekomandimit (2003)4 përkufizon një donacion të një partie politike si "një akt të paramenduar për t'i dhënë përparësi ekonomike apo çfarëdo tjetër, partisë politike". Ky përkufizim nuk është i dhënë në renditjen e nenit 2 të LFSP-së. Në Kosovë, "një donacion për një parti politike" duket se përfshin vetëm kontributet të cilat janë pranuar drejtpërdrejt nga partia në formë të pronës (pasurisë) apo burimeve financiare; dhe nuk përfshinë donacionet e dhëna në formë të shërbimeve, si dhe donacionet në formë të pronës apo burimeve financiare të cilat nuk janë pranuar në mënyrë të drejtpërdrejtë nga partitë politike. LFFP duhet të kompletohet. Andaj, rekomandohet **që të sigurohet që përkufizimi i 'kontributit' dhënë partisë politike, siç parashihet me Rregullën 01/2008 mbi regjistrimin dhe veprimin e partive politike, të përdoret vazhdimisht në kornizën legjislativë dhe rregullative në lidhje me financimin e subjekteve politike dhe fushatave zgjedhore në mënyrë që të përfshihen burimet e tërthorta (si për shembull shërbimet apo donacionet në natyrë).**

421. Sa i përket rregullave që kufizojnë vlerën e donacioneve, nga pikëpamja e Ekipit të Vlerësimit, legjislacioni i Kosovës duket të jetë mjaft i saktë dhe vërejtje të tjera nuk konsiderohen të nevojshme.

422. Organizatat e lidhura me partitë politike, të tilla si institutet kërkimore apo fondacionet e partive politike janë zakonisht, të paktën formalisht, institucione autonome dhe në parim janë të pavarura nga partia politike. Megjithatë, në praktikë, mund të supozohet se shpesh ndodhin transaksione financiare ndërmjet partive politike dhe organizatave që kanë të bëjnë me to. Duket të kërkojë nga subjektet e lidhura me partitë politike që të mbajnë llogari të veçanta në mënyrë që të lehtësojnë monitorimin publik të aktiviteteve financiare të tyre (neni 6 Rec(2003)4). Në legjislacionin e Kosovës nuk janë përmendur këto subjekte. Duket se ky fenomen nuk është i përhapur në Kosovë. Megjithatë, mungesa e plotë e këtyre rregullave mbi këtë temë është një e metë që mund të korrigjohet në të ardhmen. Si rrjedhojë, rekomandohet **të bëhet përkufizimi dhe rregullimi i subjekteve të lidhura me partitë politike** (eventualisht).

³⁵² LFSP, neni 11 (ndryshuar përmes ligjit nr. 04/L-058 mbi ndryshimin e ligjit mbi financimin e partive politike).

³⁵³ Rregulla e KQZ-së 1/2008, 17.2 & 17.3; LFSP, neni 11.1 (12 § 1.3).

³⁵⁴ LFSP, neni 13.

Shpenzimet

423. Pavarësisht burimeve të tjera për financimin e fushatës zgjedhore, partitë politike kanë të drejtë të mbledhin mjete për shpenzimet për shpenzimet e tyre zgjedhore, jo më shumë se gjashtë (6) muaj, para fillimit të fushatës zgjedhore. Mjetet duhet të transferohen në llogarinë bankare të subjektit. Partitë politike janë të obliguara të mbajnë shënime mbi prejardhjen e mjeteve të grumbulluara.

424. Në anën tjetër, KQZ-ja, përmes rregullës zgjedhore nr. 12/2009 (pjesa 2) mbi kufizimin e shpenzimeve të fushatës dhe deklarimin financiar, ka kufizuar shpenzimet gjatë fushatës zgjedhore në Kosovë në "500 euro për 1,000 votues të regjistruar", apo 0.50 euro për secilin votues të zgjedhur. Shuma e përgjithshme llogaritet në bazë të listës së fundit të votuesve të rishqyrtuar nga ana e KQZ-së. Pragu/kufiri është i aplikueshëm për të dy fushatat zgjedhore (për kuvendin e Kosovës dhe kuvendin komunal apo për zgjedhjen e kryetarit të komunës). Këto kufizime të shpenzimeve të fushatës janë kumulative për të gjitha zgjedhjet në të cilat garon një subjekt politik. Rregulla përcakton qartë se një produkt apo shërbim konsiderohet i blerë për qëllime zgjedhore, nëse është i destinuar për këtë qëllim, dhe duke mos llogaritur kohën kur ishte blerë. Megjithatë, nuk ka asnjë ndalim për shpenzimet për aktivitetet vjetore të rregullta të partisë.

Statistikat

425. Autoritetet treguan se në vitin 2012, fondet publike të paguara nga buxheti i konsoliduar i Kosovës për kryerjen e veprimtarisë vjetore të partive politike, bazuar në dispozitat e Ligjit për Financimin e Subjekteve Politike arritën gjithsej në 4,200,000.00 euro³⁵⁵. 1,190,000.00 euro janë ndarë për PDK-në; 945,000.00 euro për LDK-në, 490,000.00 euro për Lëvizjen Vetëvendosje dhe 420,000.00 euro për AKK-në. Në vitin 2011, shuma e përgjithshme e fondeve publike ka qenë 2,437,800.00 euro: 690,710.00 euro janë ndarë për PDK-në; 548,505.00 euro për LDK-në, 284,410.00 euro për Lëvizjen Vetëvendosje dhe 243,780.00 euro për AKK-në.

426. Sa i përket zgjedhjeve parlamentare të vitit 2010, Ekipi i Vlerësimit nuk ka marrë shifrat për fondet publike të shpërndara partive politike. Në lidhje me të ardhurat nga burime private, PDK-ja raportoi 408,534 euro (nga të cilat 101,306 euro burojnë nga kuotat e anëtarësisë), LDK-ja ka raportuar 296,751 euro (asnjë tarifë anëtarësimi nuk është raportuar), AAK-ja raportoi 190,000 euro (asnjë tarifë anëtarësimi nuk është raportuar) dhe Lëvizja Vetëvendosje 113,832 euro (nga të cilat 10,215 euro burojnë nga kuotat e anëtarësimit). Sipas tabelës së paraqitur për Ekopin e Vlerësimit, shpenzimet e partive kryesore arritën si vijon: PDK-ja ka shpenzuar 396,367 euro, LDK-ja 296,751 euro, AAK-ja 154,874 euro dhe Lëvizja Vetëvendosje 85,670 euro.

427. Sa i përket zgjedhjeve lokale të vitit 2009, Ekipi i Vlerësimit nuk mundi të sigurojë shifra për fondet publike të shpërndara për partitë politike. Lidhur me të ardhurat nga burime private, PDK-ja ka marrë 401,188 euro (asnjë shumë anëtarësimi e treguar), LDK-ja 6,774 euro (asnjë shumë anëtarësimi e treguar) dhe AAK 15,000 euro (asnjë shumë anëtarësimi e treguar). Sipas tabelës së Komisionit Qendror Zgjedhor, shpenzimet e partive kryesore kanë qenë si vijon: PDK-ja ka shpenzuar 422,144 euro, LDK-ja 31,011 euro dhe AAK-ja 15,000 euro.

b) *Transparenca e financimit të partive – pjesa specifike*

Transparenca

Librat dhe llogaritë

428. Si rregull, të gjitha të hyrat dhe të dalat nga aktivitetet financiare të subjekteve politike duhet të regjistrohen në regjistrat financiar. Subjektet politike janë të detyruara që të mbajnë shënime të sakta për prejardhjen, strukturën dhe rrjedhën e mjeteve të mbledhura. LFSP përcakton përgjegjësitë financiare të subjekteve politike. Subjektet politike duhet të caktojnë një përfaqësues i cili mbanë përgjegjësi financiare për: regjistrimin e të ardhurave; shpenzimet e mjeteve; dorëzimin e raportit final të mjeteve të harxhuara; dorëzimin e raportit të deklarimit financiar të fushatës; dhe detyrimet e tjera lidhur me të ardhurat, shpenzimet, paraqitjen e qëllimeve dhe ndarjen e shumës së mjeteve të subjektit³⁵⁶. Libri i kontabilitetit të partive duhet të nënshkruhet nga zyrtari i tyre financiar, i cili është përgjegjës për saktësinë e të gjitha informatave

³⁵⁵ Ka një rritje deri në 72% në shumën totale të caktuar të fondeve publike për vitin 2012 në krahasim me vitin e kaluar.

³⁵⁶ LFSP, neni 14.

të dorëzuara në zyrën për regjistrim të subjekteve politike dhe për certifikim në kuadër të KQZ-së (zyra). Pjesëmarrja e zyrtarëve financiar në sesionin e trajnimit në kontabilitet dhe auditim të organizuar nga zyra është e rregulluar me ligjin për zgjedhjet e përgjithshme.

429. Raportet e të ardhurave duhet të përfshijnë detajet e paraqitura në vazhdim për çdo donacion që tejkalon vlerën prej njëqind (100) eurove gjatë periudhës së përfshirë në raport³⁵⁷: datën e secilit donacion, vlerën e secilit donacion, emrin e secilit donator si dhe një dëshmi të regjistrimit zyrtar të donatorit. Sidoqoftë, pragu prej 100 eurove mbi donacionet private të cilat janë identifikuar në llogaritë e rregullta financiare të partive mund të hiqet meqë kjo mundet potencialisht të zvogëlojë nivelin e transparencës së donacioneve³⁵⁸. Deklaratat financiare të partisë politike të regjistruar duhet të auditohen në baza vjetore³⁵⁹.

Obligimet për raportim

430. Dispozitat për raportimin e shpenzimeve janë të fuqishme. Kur kemi të bëjmë me detajet e raporteve mbi shpenzimet, ato duhet të përmbajnë datën e secilit donacion, vlerën e secilit donacion, emrin e secilit donator si dhe një dëshmi të regjistrimit zyrtar të donatorit³⁶⁰. Aktualisht me ligjin nr. 01/2008 në fuqi, partitë janë të obliguara të dorëzojnë Raportet Financiare Vjetore (RFV) jo më vonë se 1 mars të vitit vijues. Sipas rregullës së KQZ-së nr. 16/2011, një raport final duhet të dorëzohet nga subjektet politike për periudhën tre mujore në lidhje me shfrytëzimin e mjeteve të pranuar nga fondi për përkrahjen e subjekteve politike. Nismat qytetare nuk kalojnë nëpër rregulla të ngjashme të raportimit sikurse partitë politike. Është raportuar dhe është konfirmuar po ashtu përmes raporteve të auditimit se disa parti politike nuk raportojnë në përputhje me obligimet e tyre të raportimit tek zyra për regjistrimin e partive politike.

Deklarimi i taksave

431. Çdo shpenzim i nënshtrohet taksave. Të ardhurat dhe kuota e anëtarësisë dhe të ardhurat nga shitja e mallrave, si: publikimet, botimet, reklamimet, posterët me emblemë të partisë apo akronim të subjektit politik nuk u nënshtrohet taksave³⁶¹. Partitë politike janë të obliguara të regjistrojnë të gjitha të hyra dhe të dalat nga aktiviteti financiar i subjekteve politike.

432. Të gjitha mjetet e mbledhura për financimin e fushatës zgjedhore duhet të raportohen përmes Raportit të Publikimit Financiar të Fushatës (RPF) e cila duhet të dorëzohet jo më vonë se 45 ditë pas ditës së zgjedhjeve³⁶². Secili RPF, i secilit subjekt politik duke përfshirë të gjitha degët e tyre dhe pjesët përbërëse, përfshinë publikimin e: të ardhurave, përfshirë burimin dhe datën e të gjitha kontributeve në para ta gatshme; të gjitha shpenzimet, përfshirë shpenzimet e fushatës; bilancin e gjendjes i cili paraqet pasuritë, detyrimet dhe barazimin. Zyra për regjistrim të partive politike dhe certifikim në KQZ do të auditojë të gjitha raportet e publikimit financiar të fushatës dhe formularët e publikimit financiar të kandidatëve. Shfrytëzimi i një auditori të jashtëm, si auditor fushate, është çështje e vendimit të KQZ-së³⁶³.

433. Sa i përket ruajtjes së evidencave, legjislacioni kërkon që secila parti e regjistruar politike, të mbajë dhe të përditësojë shënime të sakta dhe të hollësishme financiare për një periudhë (7) shtatëvjeçare³⁶⁴. Aty përfshihen ndër të tjera librat e kontabilitetit; burimi i të gjitha të hyrave, shuma, mënyra e pagesës; të gjitha pagesat e bëra; faturat e të gjitha shpenzimeve që tejkalojnë shumën prej 100 eurove; shënimet bankare për të gjitha llogaritë; kontratat; të gjitha kontributet (vlera, data, të gjitha të dhënat e donatorit dhe të pranuesit). Zbatimi i kësaj kërkesë konfirmohet nga ana e kontabilistëve të partisë.

Kërkesat e publikimit

434. Publikimi i raporteve vjetore financiare është i rregulluar përmes dispozitave juridike. KQZ-ja do ti publikoj në faqen e saj zyrtare të gjitha raportet vjetore financiare së bashku me deklaratën e

³⁵⁷ Po aty, neni 15.3.4.

³⁵⁸ Legjislacioni dhe praktikat në financimin e partive politike, nëntor 2011, Raport kërkimor CRINIS Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) /Transparency International Kosovë (TIK), faqe 23.

³⁵⁹ LZP, neni 13.

³⁶⁰ LFSP, neni 15.3.

³⁶¹ Po aty, neni 16.

³⁶² LZP, neni 40.

³⁶³ Rregulla e KQZ-së nr. 12/2009 mbi kufirin e shpenzimeve të fushatës dhe deklarinim financiar, neni 4.

³⁶⁴ Rregulla e KQZ-së nr. 01/2008 mbi regjistrimin dhe veprimin e partive politike, neni 21.

auditimit të partive politike³⁶⁵. Edhe ligji mbi qasjen në dokumentet publike aplikohet në këtë informatë. Megjithatë, nuk ka dispozita të cilat rregullojnë publikimin e raporteve financiare nga ana e partive, si dhe periudhën kohore kur këto raporte duhet të publikohet / zbulohen: nëse ato duhet të publikohen menjëherë pasi të jenë dorëzuar në KQZ, apo pasi të përfundohet i tërë procesi, që do të thotë pasi të jetë ndërmarrë procesi i auditimit. Prandaj, nuk mund të bëhet sanksionimi i shkeljes së dispozitave të përmendura më lart, meqë që ato nuk janë të shkruara në mënyrë të qartë. Një tjetër pengesë e transparencës së financimit politik në Kosovë është pragu i vlerës i caktuar me ligjet në fuqi të cilat kërkojnë publikimin e donacioneve vjetore private dhënë partisë. Pragu i vlerës përfshinë vlerën e përgjithshme të kontributeve nga burimet të cilat tejkalojnë shumën prej njëqind (100) eurove gjatë periudhës së përfshirë në raport. Në përputhje me praktikën më të mira ndërkombëtare, ligjet e Kosovës kërkojnë që informata të publikohet në hollësi, ku përfshihet identifikimi një nga një i secilit donator privat, të ardhurat private, shuma e çdo donacioni, të ardhurat mbi financimi publik, shpenzimet nga financimi privat dhe publik përfshirë edhe identifikimi e furnitorit³⁶⁶.

Qasja në regjistrat kontabël dhe deklarata tatimore

435. Ekipi i Vlerësimit nuk mori dot informacion përkatës për të drejtën për qasje në deklaratat tatimore të partive politike; qasje në informatat financiare të partive politike nga ana e autoriteteve tatimore dhe shërbimeve të prokurorisë.

436. Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur që publikimi i llogarive është një element kyç në procesin e mbikëqyrjes së financimit të partisë dhe fushatës zgjedhore. Vendet duhet të kërkojnë nga partitë politike që llogaritë e tyre t'i vënë në dispozicion të publikut në intervale të rregullta, së paku një herë në vit. Dhe fare në fund, partitë duhet të paraqesin përmbledhjen e llogarive të tyre duke përfshirë të dhënat e donacioneve dhe shpenzimeve. Në këtë aspekt legjislativi i Kosovës plotëson minimumin e standardeve. Por zbatimi i ligjeve në Kosovë është i pamjaftueshëm. Dhe shkelja e dispozitave në këto çështje nuk sanksionohet. Nga pikëvështrimi i asaj që u tha më lart, rekomandohet **të përcaktohen kushte më të sakta për kërkesat e raporteve financiare dhe për afatin/afatet e publikimit të tyre.**

Mbikëqyrja

Auditimi

437. Deklaratat financiare të partive të regjistruara politike auditohen një herë në vit³⁶⁷.

Raportet e auditimit të financimit të fushatave zgjedhore

438. Auditimi i raporteve financiare vjetore që dorëzohen nga subjektet politike kryhet në bazë të Ligjit nr. 03/L-173 për Zgjedhjet e Përgjithshme dhe Ligjit nr. 03/L-072 për Zgjedhjet Lokale, Ligjit nr. 03/L-174 për Financimin e Subjekteve Politike, Ligjit nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Ligjit për Parandalimin e Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit, Rregullës së KQZ-së nr. 01/2008 për Regjistrimin dhe Veprimtarinë e Partive Politike dhe Rregullës Zgjedhore nr. 14/2009 për sanksionet dhe gjobat. Shfrytëzimi i një auditori të jashtëm si auditor i fushatës është çështje e vendimit të KQZ-së³⁶⁸. Auditori i jashtëm përzgjidhet nëpërmjet një procedure të hapur në përputhje me legjislacionin për prokurimin publik. Përveç kushteve të tjera të përgjithshme dhe të veçanta, auditorët apo kompanitë që marrin pjesë si kandidatë për auditimin e raporteve vjetore të shpalosjes financiare, të cilat janë të paraqitura nga subjektet politike duhet të kenë një licencë të vlefshme për të kryer shërbime të auditimit në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit dhe të paraqesin të paktën 3 referenca për shërbime të natyrës së ngjashme. Auditori njofton të gjitha subjektet politike në lidhje me metodologjinë e miratuar para fillimit të auditimit. Verifikimi i informatave të dorëzuara dhe të dhënave kryhet nga auditori përmes detyrimit për t'iu referuar informacioneve zyrtare të institucioneve publike apo private që përfshijnë ndër të tjera administratën tatimore, zyrat kadastrale, regjistrin tregtar të personave juridikë dhe atë për automjetet, OJQ apo organizata vendore dhe ndërkombëtare në Kosovë, institucionet financiare dhe mediat. I gjithë komunikimi i auditorit kalon nëpërmjet Zyrës për Regjistrimin dhe Certifikimin e Subjekteve Politike.

³⁶⁵ LFSP, neni 15.3.

³⁶⁶ Legjislativi dhe praktikën në financimin e partive politike, nëntor 2011, Raport kërkimor CRINIS Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) /Transparency International Kosovë (TIK), faqe 25.

³⁶⁷ LZP, neni 3.

³⁶⁸ Rregulla e KQZ-së nr. 12/2009 mbi kufirin e shpenzimeve të fushatës dhe deklarimi financiar, neni 4.

Monitorimi

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve

439. Siç është përmendur më lart (paragrafi 385), zyra për regjistrim të partive politike dhe certifikim (Zyra) funksionon në kuadër të KQZ-së³⁶⁹. Zyra është përgjegjëse për regjistrimin dhe mirëmbajtjen e regjistrimit të partive politike, certifikimin e të gjitha subjekteve politike që do të përfshihen në fletëvotim dhe kufizimin e shpenzimeve të fushatës si dhe për deklarimin financiar. Zyra udhëhiqet nga drejtori ekzekutiv i cili i raporton drejtpërdrejt sekretariatit të KQZ-së. Detyrë e zyrës është që të monitoroj funksionimin e partisë përbrenda përmes vëzhgimit dhe raportimit mbi zhvillimet në të gjitha nivelet e partisë. Kjo do të thotë, monitorimin e zgjedhjeve dhe raportimin si dhe sanksionimin e partive nëse ato nuk i përmbahen rregullores dhe statutit të tyre.

440. KQZ-ja përgatit raport vjetor për kuvendin, më së largu deri me datën 30 qershor të vitit pasardhës, për shpërndarjen dhe shpenzimin e mjeteve nga fondi³⁷⁰.

441. Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur se në Kosovë disa autoritete mbikëqyrin aktivitetet e partive politike: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ); Zyra për Regjistrimin e partive Politike dhe Certifikim (e themeluar nga KQZ-ja) dhe Administrata Tatimore e Kosovës (sa i përket mbikëqyrjes së kërkesave të vendosura me ligjet tatimore). Për arsye të dukshme, Administrata Tatimore e Kosovës nuk mund të konsiderohet si "e pavarur" siç kërkohet me Rekomandimin (2003)4.

442. Autoriteti i pavarur i kontrollit ka një funksion kyç në zbatimin e legjislacionit. Duhet të posedoj burime të mjaftueshme dhe mjetet e duhura për hetim. KQZ-ja duhet të ketë personelit e nevojshëm. Me sa duket personeli i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve nuk është i mjaftueshëm; personeli i zyrës për regjistrimin e partive politike dhe certifikim është po ashtu i pamjaftueshëm: aty punojnë vetëm tre persona dhe rrogat e anëtarëve të zyrës janë më të ulëta në krahasim me pozitën e tjera të krahasueshme. Mungesa e kapaciteteve të zyrës për të kryer punën e saj krijon hapësirë për mospërputhje dhe shkelje të legjislacionit dhe të rregullores, gjë e cila drejtpërdrejt ndikon në dinamikën e proceseve në lidhje me partitë politike. Në mënyrë që të plotësoj detyrat e saj, zyrës i nevojitet një numër shumë më i madh i personelit profesionist se sa është aktualisht, trajtim më të mirë, përkrahje të mëtejshme dhe kushte të duhura për të vepruar në mënyrë efektive, më paanësi dhe të reagoj ndaj ndikimit dhe presionit të tepruar. Andaj, rekomandohet që **Komisionit qendror të zgjedhjeve/Zyrës ose Agjencisë kundër korrupsionit t'i jepet mandati dhe autoriteti i duhur si dhe burimet financiare dhe personeli i specializuar për mbikëqyrjen efektive dhe proaktive të financimit të partive politike dhe të fushatave zgjedhore, për hetimin e shkeljeve të pretenduara të rregullave për financimin politik, dhe, sipas nevojës, për shqiptimin e sanksioneve.**

443. Roli i KQZ-së nuk duhet të jetë ai i mbikëqyrjes, por KQZ-ja duhet të shërbej si një lloj i qendrës së ekspertizës për t'u ofruar informata qytetarëve, partive politike, medie dhe OJQ-ve, në veçanti në sferën e specializuar dhe shumë komplekse të financimit të partisë. Si rrjedhojë, rekomandohet **(i) të unifikohen formularët e raportimit të partive, në veçanti në lidhje me përmbytjen, afatet e dorëzimit dhe të publikimit të tyre; dhe (ii) të përcaktohet procedura për monitorimin e standardeve të përcaktuara.**

444. Auditimi i është kontraktuar ekspertëve të jashtëm të auditimit. Mbikëqyrja dhe kontrolli i auditorëve dhe kompetencat e veçanta të auditorëve në sferën e financimit të partisë nuk janë siguruar. Kontrolli i auditorëve është shumë formal. Specializimi do të ishte i domosdoshëm. Mund të bëhet gjithashtu edhe një përpjekje në nivel të prokurorisë për të rritur ndërgjegjësimin e legjislacionit mbi partitë politike dhe obligimet e tyre për të raportuar (çfarëdo shkelje) përmes programeve të trajnimit në shërbim. Duhet të bëhet përforsimi i dispozitave të legjislacionit mbi partitë politike për të përfshirë detyrat e auditorëve dhe KQZ-së në lidhje me veprat civile dhe ato penale. Pavarësia e auditorëve ekspertë nuk duket të jetë problem. Andaj, rekomandohet **të përcaktohen rregulla të qarta të cilat e sigurojnë specializimin, pavarësinë dhe ekspertizën/njohuritë e auditorëve të thirrur për ta bërë auditimin e llogarive të partive politike dhe të kandidatëve.**

³⁶⁹ Në përputhje me ligjin mbi zgjedhjet e përgjithshme (nenet 12.3, 64.2 (a) dhe (b)) dhe ligjin mbi zgjedhjet lokale (nenet 13 dhe 20).

³⁷⁰ Ligji nr. 04/L-058 mbi ndryshimin e ligjit mbi financimin e subjekteve politike, neni 6.5.

Sanksionet

Sanksionet administrative të kodit zgjedhor

445. LZPP (neni 18, mospagimi i detyrimeve) përcakton se në rastet kur një parti politike nuk paguan detyrimet e veta, si gjambat, dënimet gjyqësore, faturat, etj., atëherë shuma përkatëse i zbritet nga buxheti, i cili ndahet për mbështetje partive politike. Kjo dispozitë e ligjit është zbatuar për herë të parë në korrik të vitit 2011, pas kërkesës së medieve dhe të shoqërisë civile drejtuar KQZ-së.

446. Ligjërisht, partitë janë të sanksionuara përmes pezullimit të subvencioneve publike të drejtpërdrejta për mospërputhje me rregullat e kontabilitetit. Një subjekt politik, i cili nuk e paraqet raportin financiar KQZ-së brenda afatit të përcaktuar me këtë ligj, humb të drejtën për të përfituar nga fondi në vitin e ardhshëm³⁷¹. Për më tepër, mospagimi i detyrimeve: nëse një subjekt politik nuk paguan detyrimet e veta si gjambat, dënimet gjyqësore, faturat, etj., atëherë shuma përkatëse do të zbritet nga buxheti, i cili ndahet për të mbështetur subjektet politike³⁷².

447. Në rast të mospërputhmërisë me detyrimet juridike për raportim, KQZ-ja me rekomandim të zyrës gjobot partitë politike për dorëzim të vonuar të dokumentacionit të kërkuar dhe i klasifikon ato bazuar në kriterin e përfaqësimit dhe në kohë. Gjomba më e ulët e paraparë është 200 euro për hyrjet jo të rregullta në librin e kontabilitetit, përdërisa më e larta është 2,000 euro për fshehje dhe falsifikim të shumës që është midis 3/4 deri 4/4 të kategorisë përkatëse. Gjambat e mbledhura depozitohen në buxhetin e shtetit³⁷³.

448. Ligji nr. 03/L-174 mbi financimin e subjekteve politike është miratuar në fund të vitit 2011. Dispozitat ndëshkimore janë ndryshuar me qëllim për të minimizuar mospërputhshmërinë e rregullave. Sipas nenit 7 të ligjit të ndryshuar, partia politike gjobitet në shumën prej pesëmijë (5,000) deri në pesëdhjetëmijë (50,000) euro, ndërsa kandidati për kryetar komune, kandidati për deputet, këshilltar komunal dhe kandidati i pavarur, gjobitet prej njëmijë (1,000) deri në pesëmijë (5,000) euro, për shkelje të dispozitave të këtij ligji në qoftë se: (i) ata pranojnë mjete financiare në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji dhe legjislacionit tjetër në fuqi; (ii) ata mbajnë shënimet në regjistrat e veta në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji dhe legjislacionit tjetër në fuqi; (iii) ata nuk i përmbahen dispozitave të këtij ligji dhe dispozitave të tjera të ligjeve në fuqi, për zgjedhjet e përgjithshme dhe zgjedhjet lokale³⁷⁴.

449. Sa i përket dorëzimit të raporteve financiare, përfaqësuesit financiar të partive politike dënohen prej njëmijë (1,000) euro deri në pesë mijë (5,000) euro, ndërsa partia politike humb të drejtën për të marrë beneficione nga fondi publik në vitin fijuës. Të gjitha të ardhurat e mbledhura nga këto dënime depozitohen në buxhetin e shtetit.

450. Nuk ekzistojnë sanksione penale të veçanta për shkelje të rregulloreve të financimit politik. Në ligj thuhet se zyrtari autorizuar financiar i partisë dhe kryetari i partisë janë ligjërisht përgjegjës për saktësinë e të gjitha informatave të dorëzuara në Zyrën në kuadër të KQZ-së, ashtu siç kërkohet me këtë ligj³⁷⁵. Subjektet duke përfshirë shoqërinë civile, mund të iniciojnë procedura të sanksionimit penal në rastet e mospërputhjes me rregullat e kontabilitetit. Për më tepër, përveç KQZ-së, në rast të mospërputhjes me rregullat e kontabilitetit, Komisioni Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtrës mund t'i shqiptojë sanksione subjektit politik³⁷⁶.

451. Përmes kapitullit VIII (nenet 2010 deri 220 të KP), Kodi Penal është ligji penal themelor që i ka kushtuar vëmendje të veçantë veprave penale kundër të drejtave të votimit, duke përfshirë rastet e zgjedhjeve apo mashtrimi me ryshfet. Këto nene përcaktojnë veprimet penale kundër çdokujt i cili në çfarëdo mënyre shkel të drejtën për të qenë kandidat, kërcënon kandidatin, parandalon votuesit nga ushtrimi i së drejtës së tyre për të votuar, shkel vendimin e drejtë të votuesit, kryen keqpërdorim të detyrës zyrtare gjatë zgjedhjeve, jep ose merr ryshfet në lidhje me votimin, keqpërdor drejtën për të votuar, pengon procesin e votimit, cenon fshehtësinë e votimit, falsifikon rezultatet e votimit dhe shkatërron dokumentet e votimit. Dënimet e parapara me këto dispozita përfshijnë, gjambat, dënimet me kusht dhe burgimin efektiv deri në pesë (5) vite. Duke u

³⁷¹ LFSP, neni 21.2.

³⁷² *Po aty* neni 18.

³⁷³ Rregullorja e KQZ-së nr.14/2009 mbi sanksionet dhe gjambat, neni 3.

³⁷⁴ Ligji nr. 04/L-058 mbi ndryshimin dhe plotësimin e ligjit nr. 03/L-174, neni 7.

³⁷⁵ LZP, neni 14.2.

³⁷⁶ LZP, neni 46.

bazuar në krimet kryera deri më tani në Kosovë në lidhje me zgjedhjet, duket se këto dispozita janë të mjaftueshme për të ndjekur këto vepra penale³⁷⁷.

Imunitetet dhe afatet kohore

452. Kandidatët për kuvend nuk gëzojnë imunitet. Për më shumë informata në lidhje me imunitetet, shiko pjesën 3.4 të këtij raporti. Statuti i përgjithshëm i kufizimit aplikohet ndaj veprave penale të kryera në lidhje me kapitullin XVIII të Kodit Penal (veprat penale kundër të drejtës së votimit). Të gjitha veprat penale në këtë kapitull dënohen me maksimumin prej 5 viteve, kështu që kufizimet prej 3 deri në 5 vite aplikohen varësisht nga lloji i veprës (p.sh.: 3 vite për keqpërdorim të pozitës zyrtare gjatë zgjedhjeve apo ryshfet në lidhje me votimin; 3-5 vite për falsifikim të rezultateve të votimit varësisht nga gjendja e autorit të veprës).

Statistikat

453. Ekipi i Vlerësimit nuk ka marrë informacione dhe të dhëna që lidhen me shkeljet dhe sanksionet e zbatuara.

454. Ekipi i Vlerësimit në mënyrë të vendosur ndanë pikëpamjen se Kosova duhet të merret me çështjen e përshtatmërisë dhe të proporcionalitetit të sanksioneve për shkeljet e dispozitave të nenit 21 të ligjit mbi financimin e subjekteve politike. Vlerat e dënimeve në nenin 11 të rregullës nr. 16/2011 mbi financimin e subjekteve politike nuk janë mjaft bindëse dhe nuk janë në proporcion me shkallën e veprave penale. Kjo është arsyeja pse rekomandohet **të themelohen sanksione më bindëse, më efektive dhe më proporcionale në lidhje me shkeljen e rregullave të financimit politik dhe Komisionit qendror të zgjedhjeve t'i jepet autoriteti i duhur për hetimin e këtyre rasteve dhe për vendosjen e sanksioneve të duhura.**

455. Ekipi i Vlerësimit ka vërejtur se niveli i zbatimit të legjislacionit mund të jetë problem, dhe jo vetëm nga aspekti i vet legjislacionit. Duket se natyra e kontrollit të KQZ-së është shumë formale: ajo përbëhet nga një kontroll i thjeshtë nëse raporti është kompletuar dhe dorëzuar me kohë. Rekomandohet **t'i caktohet Zyrës autoriteti i duhur për kryerjen, sipas nevojës, të verifikimit thelbësor (përveç shqyrtimit formal ekzistues) të informatave të dhëna prej kandidatëve zgjedhorë dhe subjekteve të tjera politike.**

456. Zbatimi efektiv i legjislacionit kërkon një analizë më thelbësore. Gjatë punës së tyre, KQZ-ja dhe organet e tjera hasin në dëshmi *prima facie* (të dorës së parë) të shkeljes së rregulloreve. KQZ-ja duhet të jetë nën një detyrë statusore për të hetuar shkeljet të cilat duket të jetë sistematike apo serioze. KQZ-ja duhet të jetë në pozitë për të filluar hetime efektive, por që kjo në vetvete nuk mjafton. KQZ-ja duhet të marr kapacitetin organizativ që të largoj këtë përgjegjësi. KQZ-ja duhet të zhvillojë ekspertizën e cila nevojitet për të nisur dhe për të drejtuar hetimet, për të përcaktuar nëse janë kryer shkeljet dhe për më marrë mësim për të ardhmen. Dhe fare në fund, ajo duhet të ketë qasje tek hetuesit e trajnuar dhe avokatët e specializuar. Për shembull, në qoftë se kompanitë do të ishin ato që japin donacione për partitë politike, për shembull, përmes punësimit të njerëzve të cilët shkojnë pastaj për të punuar për partinë, ose përmes pagesës drejtpërdrejt të faturave të partisë, kjo jodomodoshmërisht do të mund të zbulohet gjatë një auditimi (dhe sigurisht jo në një përmbledhje të raportit financiar të një partie politike). Për më tepër, duhet të organizohet një trajnim i veçantë për subjekte të ndryshme të përfshira në hetime (autoritetet e ndjekjes). Andaj rekomandohet që **raportet e partive politike të publikohen rregullisht në një faqe publike të internetit.**

2.7 Prokurimi publik

Pasqyra e përgjithshme e sistemit të prokurimit publik

457. Prokurimi publik perceptohet të jetë një nga sektorët më të korrumpuar në kuadër të shërbimeve publike. Efikasiteti dhe transparencja në prokurimin publik vazhdojnë të jenë sfida të veçanta për institucionet publike. Të gjitha raportet vendore dhe ndërkombëtare, raportet e auditorit të përgjithshëm, raportet e shoqërisë civile dhe të medieve kanë vërejtur dhe kanë demonstruar shkelje të vazhdueshme në procedurat e tenderimit³⁷⁸. Ky sektor është subjekt i edhe

³⁷⁷ Raporti KLI, Kodi Penal, Kapitulli XVI: Veprat penale kundër të drejtave dhe lirive të personit, Kuvendi i Kosovës, prill 2003.

³⁷⁸ Korrupsioni në procedurat e prokurimit ishte tema qendrore e takimit të tretë të Këshillit kundër Korrupsionit të mbajtur në maj të vitit 2012 i cili kryesohet nga presidenti i Kosovës.

më shumë shqetësimeve duke pas parasysh se mjete të konsiderueshëm publike (rreth 14% të BPV) dedikohen për t'u shpenzuar përmes zbatimit të kornizës së prokurimit publik. Në këtë mënyrë, gjatë vitit 2010, 602.5 milionë euro ose 53.34% e buxhetit të konsoliduar të Kosovës janë paraparë të shpenzohen përmes sistemit të prokurimit publik në Kosovë (pa përfshirë shpenzimet e ndërmarrjeve publike). Gjatë vitit 2011 janë nënshkruar gjithsej 12,130 kontrata, gjë e cila përfaqëson përafërsisht 552 milionë euro (pa përfshirë 236 milionë euro të cilat janë ndarë për ndërtimin e autostradës Morinë-Merdarë).

458. Ligji mbi Prokurimin Publik (LPP) në Kosovë është ndryshuar shpesh gjatë viteve të fundit. Sektori i prokurimit publik është i rregulluar përmes një rregulloreje të UNMIK-ut të vitit 2003 e cila është zëvendësuar me ligjin e vitit 2007 i cili nga ana tjetër u zëvendësua me ligjin e vitit 2010. Është argumentuar se sistemi i prokurimit publik është një përzierje e modeleve të ndryshme juridike. Ndryshimet e bëra kanë pasur për qëllim harmonizimin e ligjin me standardet Evropiane dhe me direktivat e BE-së. I miratuar në gusht të vitit 2011³⁷⁹, ligji aktual trajton shumicën e të metave të legjislacionit të mëparshëm dhe në mënyrë të dukshme rrit përputhshmërinë me standardet e BE-së. Legjislacioni dytësor i prokurimit publik është finalizuar dhe është bërë rregullimi dhe qartësimi i përgjegjësive përkatëse të institucioneve qendrore përgjegjëse. Pavarësisht nga ndryshimet e shpeshta që i janë bërë legjislacionit, megjithatë, në shumë raporte dhe dëshmi të institucioneve të ndryshme ende ka vërejtje në lidhje me zbatimin e LPP-së.

Kërkesat e transparencës

459. Siç rezulton nga qëllimi i LPP-së (neni 1), sigurimi i shfrytëzimit më transparent dhe më të drejtë të fondeve publike dhe përcaktimi i kushteve dhe rregullave, procedurave, të drejtave dhe detyrimeve të cilat duhet të zbatohen dhe të respektohen, përbën disa prej qëllimeve kryesore të tij. Transparenca është një ndër parimet kryesore të LPP-së së bashku me barazinë e trajtimit, jodiskriminimit, konkurrencës midis operatorëve ekonomikë dhe disa konsideratave të tjera ekonomike.

460. Neni 10 i LPP-së, për promovimin e transparencës në të gjitha proceset e prokurimit, ofron ndër të tjera: mbajtjen e të dhënave gjithëpërfshirëse për secilin aktivitet të projektuar dhe të kryer të prokurimit (duke përfshirë, në minimum, të gjitha dokumentet përkatëse të administruara për një aktivitet të prokurimit, të gjitha dokumentet në lidhje me dhënien e kontratës, dhe një kopje të kontratës publike dhe të të gjitha dokumenteve në lidhje me të); sigurimin sipas kërkesës të qasjes së shpejtë dhe të arsyeshme në të dhënat e përshkruara më lart në një mënyrë rutine, të qetë dhe të papenguar; sigurimin sipas kërkesës të një kopjeje të çfarëdo materiali të qasur. Nga autoriteti kontraktues kërkohet që të siguroj qasje në e kopjet e çfarëdo të dhëne të aktivitetit të prokurimit, duke përfshirë informatat konfidenciale të biznesit për shqyrtim nga ana e ekspertit, autoriteteve të tjera të PP-së, panelit shqyrtues, ose gjykatës në bazë të kërkesës apo urdhrin nga to.

461. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) duhet të publikoj në faqen e internetit në formë elektronike ligjin aktual dhe rregullat e prokurimit publik. Në secilin rast kur autoritetet kompetente të PP-së planifikojnë për të nxjerrë ndonjë legjislacion dytësor implementues, ata janë të obliguar që draftin e tij ta vejnë në dispozicion të publikut dhe të palëve të interesuara për komentim, për një periudhë jo më të shkurtër se 15 ditë. Disa përmirësime të transparencës të sjella nga ligji i fundit mbi prokurimin publik kanë të bëjnë, ndërjet të tjerash, me rregullimin e "publikimit të njoftimit" duke kërkuar nga secili autoritet kontraktues që t'i dërgoj KRPP-së për publikim në faqen e vet të internetit të të gjitha njoftimeve, përfshirë njoftimin paraprak, njoftimin e kontratës, njoftimin mbi dhënien e kontratës dhe njoftimin mbi anulimin. Po ashtu edhe me ligjin vjetër, qasja në dokumentacion nga ana e operatorëve ekonomik ishte e mundur 10 ditë pas publikimit të njoftimit mbi dhënie të kontratës, ndërsa ankesat nuk mund të dorëzoheshin më vonë se 8 ditë pas publikimit të njoftimit mbi dhënie të kontratës. Pra, afati për dorëzimin e ankesave përfundonte para se ata të mund të kishin qasje në dokumentacion. Me ligjin e ri, qasja është e siguruar menjëherë pas publikimit të njoftimit për dhënie të kontratës.

462. Qasja në informata. Çdo njoftim do të hartohet në përputhje me formularin standard aplikativ të miratuar nga KRPP-ja³⁸⁰ dhe të gjithë formularët mund të shkarkohen nga faqja e internetit të KRPP-së. Për më tepër, neni 11 lidhur me informatat sekrete afariste përcakton se: "Pa prejudikuar detyrimin për t'u siguruar palëve të interesuara dhe publikut qasje në shënimet e

³⁷⁹ Ligji nr. 04/L-042 i 1/08/2011 mbi prokurimin publik. Ligji tjetër i fundit nr. 04/L-045 i 21/10/2011 mbi partneritetin publik-privat (PPP) rregullon koncesionet.

³⁸⁰ Po aty neni 43.

aktiviteteve të tij të prokurimit, autoriteti kontraktues duhet të respektojë dhe të mbajë si sekret informatat e klasifikuara si informata sekrete afariste”.

463. Sektori i prokurimit publik perceptohet dhe konsiderohet në një masë të madhe nga palë të ndryshme të interesit si një sektor shumë sfidues i ekspozuar ndaj korrupsionit dhe keqpërdorimeve të tjera³⁸¹. Disa bashkëbisedues që i ka takuar Ekipi i Vlerësimit shtuan që problemet strukturale të ekonomisë dhe situata ende e pazhvilluar e përgjithshme e investimeve të huaja, të tregut dhe nismave private janë ato që bëjnë qeverinë, në përgjithësi, palë të madhe dhe unike të interesit dhe klient të tregut lokal. Shpenzimet publike kanë ende ndikim të madh në zhvillimin e ekonomisë vendore dhe si pasojë prokurimet janë të një rëndësie kyçe. Përveç kësaj, në kuadër të kontekstit të përhapur të korrupsionit, sektori i prokurimit publik është një fushë e rrezikut të lartë për shkak të një sërë faktorësh favorizues siç janë fondet e rëndësishme publike të cilat ndahet dhe shpenzohen për çdo vit në PP, fakti që shumë zyrtarë dhe politikanë kanë lidhje afariste, shumë kontraktorë janë të lidhur me partitë politike, disa operatorë ekonomik sigurojnë ekzistencën e tyre në punën dhe shërbimet e tyre me autoritetet publike, ndryshimeve të shpeshta të LPP-së që kanë ndodhur gjatë viteve të fundit, duke e bërë në këtë mënyrë zbatimin e vështirë dhe duke lënë mundësi për korrupsion.

464. Ekziston perceptimi se shuma të madha të fondeve publike janë trajtuar nga akterë me nivel të ultë të kompetencës në një mjedis jotransparent të cilit i mungon mbikëqyrja e duhur institucionale. Numri i personave që janë përgjegjës për shpenzimin e burimeve buxhetore sillet rreth 300 menaxherë. Ligji i ri i prokurimit publik ka adresuar çështjen e nënshkrimeve të përfaqësuesve politik dhe administrativ të kontratave me vlera të mëdha. Autoritetet kontraktuese tani janë plotësisht përgjegjëse për procedurat e tenderimit që ata kryejnë. Monitorimi, duke përfshirë edhe menaxhimin e kontratave është në rritje. Funkzioni i vetëm i AQP-së aktualisht është blerja qendrore, meqë nuk është më përgjegjëse për aprovimin paraprak të procedurave të tenderit në rastet specifike. Është vërejtur pakë përparim gjatë vitit 2011, veçanërisht sa i përket shfrytëzimit më të shpeshtuar të kontratave kornizë nga autoritetet kontraktuese, shfrytëzimit të procedurës së hapur në 82,80% të vlerës totale të kontratave, zvogëlimin e procedurës së negociuar pa publikim paraprak të njoftimit si dhe uljen e numrit të anulimit të njoftimit për kontratë.

465. Ndonëse në LPP dhe në rregulloret relevante janë përcaktuar kriteret dhe procedurat e aplikueshme, shumë rreziqe, mungesa të identifikuar dhe parregullsi janë vërejtur tek fazat kryesore në zinxhirin e prokurimit publik. Së pari, në fazën e paraseleksionimit, shpeshherë dosjet e dizajnuara të tenderëve nuk janë në përputhshmëri me kërkesat juridike dhe rregullative; kriteret e vendosura nuk janë të matshme apo specifikacionet teknike nuk janë paraqitur në mënyrë të qartë duke favorizuar operatorë të caktuar ekonomik; po ashtu edhe përcaktimi i kriterëve të përzgjedhjes është i diskutueshëm. Veç kësaj, gjatë fazës së përzgjedhjes dhe të dhënies së kontratës, ka raste të vazhdimit të procedurave të përzgjedhjes përkundër numrit të pamjaftueshëm të kandidatëve ashtu siç parashihet me kërkesat juridike; ndërhyrjet dhe favorizimi i pazakontë për dhënie të kontratës operatorëve ekonomik të favorizuar (që nuk janë të pranueshëm); dhënia e kontratës në situatat e konfliktit të interesit (të afërimit të cilët janë pronarë të operatorëve ekonomikë, përfaqësuesit e operatorëve ekonomikë që janë zyrtarë publikë të autoritetit kontraktues); mungesa e nënshkrimit me fituesin, etj. Së fundi, në fazën e zbatimit dhe të mbikëqyrjes, disa nga të metat e përbashkëta që janë të identifikuar janë: zbatimi i pamjaftueshëm i punëve ose shërbimeve (mos dorëzimi/cilësia e ultë e rezultatit), monitorimi i pamjaftueshëm i zbatimit të kontratës, pagesat e bëra para pranimit të mallrave ose shërbimeve, mungesa e ndëshkimeve kur është tejkaluar afati i zbatimit.

466. Për më tepër, nga një perspektivë më e përgjithshme, sfidat në sistemin e PP, *ndër të tjera*, bien mbi: ndikimin dhe presionet ndaj zyrtarëve të prokurimit gjatë kryerjes së aktiviteteve të prokurimit, posaçërisht me rastin e dhënies së kontratës; zbatimit të pasaktë të legjislacionit dhe të rregulloreve të PP-së; zëvendësimit të shpeshtë të zyrtarëve të prokurimit në autoritetet kontraktuese; numrit të vogël të zyrtarëve të licencuar të prokurimit në krahasim me buxhetin e ndarë dhe të shpenzuar për prokurim; mungesës së infrastrukturës elektronike në procedurat e PP-së; trajnimit të pamjaftueshëm të zyrtarëve të prokurimit. Auditori i përgjithshëm, në raportet e tij, ka shprehur shqetësimet për nivelin e tepruar të fitimit të kontratave pas zbatimit të tyre,

³⁸¹ Sipas një anketimi lokal të kohëve të fundit, nga 26 shërbime të ndryshme publike, prokurimi publik dhe tenderët regjistrojnë perceptimin më negativ (-32%). Shiko Mozaiku i Kosovës 2012, UNDP, dhjetor 2012, faqe 3:

http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/Kosovo_Mosaic_2012_Eng_735317.pdf

Gjithashtu, është raportuar dhe është argumentuar nga disa anketime lokale se në disa raste operatorët ekonomikë të cilët përfitojnë kontrata publike përmes parregullsive të ndryshme janë zakonisht kontribuesit dhe donatorët për financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore.

çmimet e larta të paguara për furnitorët krahasuar me tregun, mungesën e vlerësimit të nevojave dhe shfrytëzimit të rrallë të prokurimeve të centralizuara për blerjen e mallrave të zakonshme të cilat mund të sigurojnë vlerë të mirë për të holla.

467. Siç ishte rasti me ligjet e mëparshme, ligji i ri mbi prokurimin publik është i gjatë dhe kompleks, gjë e cila mund të jetë një çështje ku shumica e prokurimit sigurohet përmes kontratave me vlerë të ulët dhe me vlerë të mesme. Dispozitat e ligjit janë burokratike dhe formaliste. Nganjëherë, është vërejtur një trend i caktuar i rregullimit të tepërt. Duke pasur parasysh rreziqet dhe parregullsitë e ndeshura, pavarësisht përparimit të bërë sa i përket transparencës, kërkohet më shumë transparencë dhe qasje proaktive të autoriteteve relevante të PP-së për një parandalim të përmirësuar dhe një ngritje të besimit në sistemin e PP-së. Ekziston lista e zezë e operatorëve të përjashtuar ekonomik, mirëpo në faqen e internetit të njërit autoritet të PP-së ajo është e zbrazët dhe tek tjetri autoritet i PP-së aty janë vetëm dy të dhëna. Ekipit të Vlerësimit i është thënë se nganjëherë kontratat e rëndësishme të PP-së mbeten të papublikuara. Përveç kësaj, ka pretendime se publikimi i informacionit në disa raste është vonuar. Për më tepër, janë ndërmarrë hapa dhe janë duke u zhvilluar projekte të asistencës me qëllim për të rritur infrastrukturën e transparencës dhe për të prezantuar mjetet e prokurimit elektronik. Andaj, rekomandohet që **të krijohen kushte për më shumë transparencë dhe barazi në konkurrim, me qëllim për ta minimizuar rrezikun e mundësive për korrupsion në fushën e prokurimit publik dhe të privatizimit.**

Kriteret e aplikueshme për vendimmarrje

468. Për autoritetin kontraktues është me rëndësi të siguroj se do të hyj në një marrëveshje kontraktuale me një operator ekonomik që ka aftësi për të ekzekutuar dhe kompletuar kontratën. Në këtë mënyrë autoriteti kontraktues mund të dëshiroj të kontrolloj, për shembull, përshtatshmërinë e operatorëve ekonomik në aspektin e pajtueshmërisë me kërkesat bazike juridike si dhe burimet financiare, përvojën, aftësitë dhe burimet teknike dhe të përjashtoj nga procesi i prokurimit ata operatorë ekonomik të cilët nuk kënaqin/plotësojnë ato kontrole. Kjo njihet si përzgjedhje apo proces i kualifikimit³⁸².

469. Operatori ekonomik konsiderohet i kualifikuar për pjesëmarrje në aktivitet të prokurimit nëse:

- 1) OE vërtetohet se është i pranueshëm; dhe
- 2) OE i përmbush kërkesat minimale që AK i përcakton për kualifikim³⁸³.

470. Kriteret e përzgjedhjes do të specifikohen qartë në njoftimin për kontratë dhe në dosje të tenderit, si dhe, çdo dokument apo informatë tjetër që OE i interesuar kërkohet të dorëzoj me tenderin e tyre ose me kërkesën për para-kualifikim në procedurë të kufizuar ose të negociuar pas publikimit të njoftimit për kontratë në mënyrë që të konsiderohet i kualifikuar. Kërkesat e pranueshmërisë përfshijnë: 1. Sinqeriteti – Evitimi i "konfliktit të interesit"; 2. Vërtetësia – Sigurimi i sjelljeve të sinqerta të OE ose ekzekutivit të tij në 10 vitet e fundit; 3. Sinqeriteti ekonomik – Sigurimi i besueshmërisë së OE. Kërkesat minimale për kualifikim janë të lidhura me: 1. Përshtatshmërinë profesionale; 2. Gjendjen ekonomike dhe financiare; 3. Aftësive teknike dhe/ose profesionale.

471. Sipas kornizës juridike të Kosovës, procedurat e përcaktuara për shfrytëzimin e fondeve publike janë: procedurat e hapura; procedurat e kufizuara; procedura e negociuar pas (ose pa) publikimit të njoftimit për kontratë; procedura e kuotimit të çmimit; procedurat për kontratat me çmimin minimal; dhe kontratat publike kornizë³⁸⁴.

Zbatimi dhe shqyrtimi i sistemit

472. Legjislacioni dytësor në lidhje me LPP-në është kompletuar dhe ka hyrë në fuqi në mars të vitit 2012.

- Në fund të vitit 2011, janë aprovuar 70 akte nënligjore nga ana e KRPP-së që kanë të bëjnë me dosjen e tenderit, njoftimet për kontratë, kodi i etikës së prokurimit, dokumentet për misionet diplomatike të Kosovës (ato kanë hyrë në fuqi më 1 janar 2012).
- Gjatë muajit janar 2012, janë hartuar 4 akte nënligjore: rregulloret e prokurimit dhe udhëzuesi operativ, si dhe rregullorja e punës së KRPP-së me udhëzuesin operativ, (hyrja në fuqi më 1 shkurt 2012).

³⁸² <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/47450104.pdf>

³⁸³ Udhëzues operacional për prokurimin publik – neni 23 (KRPP)

³⁸⁴ Kapitulli II i LPP; shiko gjithashtu rregullat e prokurimit publik, pjesa A, A01, www.krpp.rks-gov.net

- Gjatë muajit shkurt 2012, janë hartuar 7 akte nënligjore në lidhje me shitjen e pasurisë dhe kanë hyrë në fuqi më 1 mars 2012.

I tërë legjislacioni dytësor për prokurimin publik përbëhet prej 81 akteve nënligjore të cilat janë hartuar nga KRPP-ja, në tre versione gjuhësore dhe janë publikuar në: <http://krpp.rks-gov.net>.

473. Korniza institucionale. Bazuar në LPP, dy institucione të pavarura të prokurimit veprojnë në Kosovë: Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) dhe Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP). Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) është një organ i pavarur rregullativ³⁸⁵. OSHP-ja është një organ shqyrtues administrativ i pavarur i procedurave të prokurimit publik. Po ashtu ekziston edhe Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP) e cila është themeluar si një autoritet kontraktues në kuadër të Ministrisë së Financave.

474. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) është përgjegjës për përcaktimin e rregullave të detajuara të zbatimit të LPP-së dhe komponentëve të tij për zhvillimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e sistemit të prokurimit publik në Kosovë, të politikave, legjislacionit dhe rregulloreve, bashkërendimit ndërkombëtar, monitorimit dhe kontrollit, këshillimit dhe përkrahjes së operacioneve, publikimit dhe informimit, profesionalizimit dhe funksioneve të ndërtimit të kapaciteteve, zhvillimit dhe bashkërendimit të prokurimit. Përveç kësaj, KRPP-ja është përgjegjëse për: të kryej hetimet e aktiviteteve të prokurimit dhe menaxhimit të kontratave për qëllimi të monitorimit; t'u ofroj opinione autoriteteve kontraktuese dhe të ekzaminoj raportet e tyre; të përgatis dhe të publikoj komplet legjislacionin dytësor mbi prokurimin; të përgatis dhe të shpërndaj doracakë të prokurimit; udhëzues, formularë dhe modele standarde; të përforcojë vetëdijen; të ofroj ndihmë teknike; të lëshoj vendime interpretuese; të krijojë dhe të mirëmbajë një regjistër elektronik të prokurimit publik; të krijojë sistem manuale dhe elektronike të monitorimit; të grumbullojë, analizojë dhe publikojë informacionet e të gjitha llojeve të njoftimeve mbi prokurimin publik; të mbështes programet e trajnimit në prokurimin publik; të mbështes zhvillimin mjeteve elektronike; të monitoroj zbatimin e kontratave nga ana e autoriteteve kontraktuese; të bashkëpunoj me institucionet e huaja në sferën e prokurimit publik; të përgatis dhe t'i dorëzoj qeverisë dhe kuvendit të Kosovës raportin vjetor mbi aktivitetet e prokurimit publik; të bëjë rekomandime për ndryshime të legjislacionit parësor dhe dytësor të prokurimit publik³⁸⁶.

475. KRPP-ja e cila i raporton kuvendit, përbëhet nga një bord prej 3 anëtarësh (përfshirë kryetarin) nga një personel prej gjithsej 27 personave³⁸⁷. Anëtarët e bordit të KRPP-së propozohen nga qeveria dhe emërohen nga ana e kuvendit, për një mandat 5-vjeçar dhe mund të riemërohen vetëm një herë. Largimin apo pezullimin e anëtarëve të bordit të KRPP-së mund ta iniciojë qeveria apo kuvendi përmes gjykatës kompetente. Aktet e KRPP-së mund të kontestohen në një gjykatë kompetente.

476. Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP) është organ i pavarur shqyrtues dhe ushtron autoritetin, kompetencat, funksionet dhe përgjegjësitë e përcaktuara në ligjin mbi prokurimin publik³⁸⁸. Që prej themelimit në vitin 2008, OSHP-ja përbëhet nga një bord prej 5 anëtarësh të cilët propozohen nga qeveria dhe emërohen nga kuvendi, për një mandat 5-vjeçar dhe mund të riemërohen vetëm një herë. Largimi dhe pezullimi i një anëtari të OSHP-së është çështje e rregullave dhe procedurave të njëjta të aplikueshme për anëtarët e KRPP-së. Anëtarët e OSHP-së duhet të kenë kualifikim të njëjtë sikurse gjyqtarët. OSHP-ja ndihmohet nga një sekretariat i udhëhequr nga kryetari i sekretariatit³⁸⁹.

477. Kompetencat e OSHP-së përfshijnë *ndër të tjera* shqyrtimin e të gjitha ankesave të pranura në lidhje me shkeljet e mundshme në LPP; diskualifikimin e një operatori ekonomik nga pjesëmarrja në prokurimin publik deri në një vit; kryerjen e hetimeve me nismë vetanake apo me kërkesë të ndonjë pale të përfshirë në procesin e prokurimit lidhur me ndonjë parregullsi gjatë kryerjes së aktiviteteve të prokurimit; dhënien e urdhrit për ndërprerje apo pezullim të aktivitetit të prokurimit, imponimin e gjobave ndaj autoriteteve kontraktuese, dhënien e urdhrit për shfuqizim të kontratës. Ankesat shqyrtohen nga paneli shqyrtues, i krijuar nga OSHP-ja i përbërë nga një, tre apo pesë anëtarë varësisht nga vlera e kontratës, mbi bazën e një raporti të përgatitur nga një ekspert dhe i komunikuar palëve të përfshira. Procedura e shqyrtimit është transparente, me dëgjime publike, dhe çdo vendim publikohet në www.oshp.rks-gov.net në gjuhën shqipe, serbe dhe

³⁸⁵ Neni 86, ligji mbi prokurimin publik.

³⁸⁶ LPP, nenet 87 dhe 88.

³⁸⁷ Buxheti i KRPP-së në vitin 2012 ishte 326,523 euro dhe për vitin 2013 planifikohet të jetë 327,365 euro, ndërsa personeli përbëhet prej 30 personave.

³⁸⁸ Neni 98, LPP.

³⁸⁹ Buxheti i OSHP-së në vitin 2012 ishte 288,508 in 2012 dhe në vitin 2013 ai do të jetë 304,375 euro. Numri i personelit në vitin 2013 është rritur nga 21 në 23.

angleze. Afati i fundit për marrjen e vendimit është 15 ditë nga data e dorëzimit nga ana autoritetit kontraktues të dokumentacionit mbi procedurën e tenderimit, dhe në rastet komplekse mund të vazhdohet në maksimum prej 20 ditëve shtesë. Tarifa e ankesës është 500 euro, e cila mund të konsiderohet si pengesë në rastet me vlerë të ulët. Vendimet e OSHP-së shqyrtohen nga një gjykatë kompetente për shqyrtim gjyqësor të çështjeve administrative. OSHP-ja përgatit dhe i dorëzon kuvendit të Kosovës raportin vjetor mbi performancën e ankesave të prokurimit.

478. Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP) është themeluar në kuadër të Ministrisë së Financave, si një autoritet kontraktues për blerjet qendrore dhe të koordinuara dhe ushtron dhe kryen detyrat dhe përgjegjësitë e përcaktuara me ligjin mbi prokurimin publik³⁹⁰. Drejtori ekzekutiv i AQP-së emërohet në të njëjtën mënyrë sikurse sekretari i përgjithshëm nëpër ministri, me një mandat 3-vjeçar. AQP-ja mund të menaxhojë dhe të kryejë kontrata të përqendruara për tërë Kosovën, nëse për këtë e autorizon qeveria e Kosovës si dhe kryen prokurimet në emër të autoriteteve kontraktuese kur kanë të bëjnë me prokurime të ndërlukuara (të kërkuara nga AK). Megjithatë, AQP-ja nuk ka kryer asnjë prokurim të centralizuar gjatë katër viteve të fundit duke qenë se qeveria nuk e ka dhënë miratimin e saj.

479. Instituti i Administratës Publike (IAP) ndër të tjera është përgjegjës për trajnimin e zyrtarëve të prokurimit publik. Trajnimet zgjasin 15 ditë dhe organizohen në dy nivele (themelor dhe i avancuar). Gjatë vitit 2010 dhe 2011, 521 zyrtarë të PP kanë ndjekur trajnimet themelore, ndërsa 489 zyrtarë janë certifikuar për një periudhë 3-vjeçare.

Mekanizmat e kontrollit

480. Në bazë të ligjit mbi prokurimin publik, KRPP-ja është përgjegjëse për zhvillimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e përgjithshme të sistemit të prokurimit publik në Kosovë, dhe i ushtron funksionet që i jepen nga ky ligj. Për më tepër, neni 88 i LPP parasheh funksionet e monitorimit dhe mbikëqyrjes të KRPP-së të zbatimit të dispozitave juridike dhe rregullative të PP³⁹¹. Në ndërkohë Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (i dërgon kuvendit raportet e audituara), KRPP-ja dhe OSHP-ja i raportojnë kuvendit së paku një herë në vit.

Sistemi i ankimit, masat dhe mjetet

481. Ankesat e palëve të interesuara (operatorëve ekonomik) dorëzohen te Organi Shqyrtues i Prokurimit në cilëndo fazë të procesit të prokurimit përveç në rastet kur është dhënë kontrata apo kur është vendosur se konkursit të projektimit i nevojitet një afat kohor prej dhjetë ditësh. Në parim, vet fakti i bërjes së një ankese që është pranuar nga OSHP jep bazën automatike për pezullimin e çfarëdo aktiviteti të mëtejshëm nga ana e autoritetit kontraktues. Të gjithë ankuesit duhet të paguajnë një tarifë të ankesave në vlerë prej 500 euro tek OSHP e cila do t'u kthehet nëse OSHP-ja konsideron se ankesa është e mbështetur mirë. Shqyrtimi i ankesave bëhet nga paneli shqyrtues i cili përbëhet nga një deri në tre anëtarë të organit shqyrtues të prokurimit varësisht nga madhësia apo vlerë e kontratës apo vështirësia/rëndësia e rastit. Në rastet kur lënda në shqyrtim është e një rëndësie të veçantë; paneli shqyrtues përbëhet nga pesë anëtarë të OSHP-së. Paneli shqyrtues caktohet nga udhëheqësi i Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP). Duke u bazuar në nenet 105.1, 105.2, 106 dhe 117 të LPP-së dhe duke marrë në konsiderim rekomandimet e dhëna nga ekspertët shqyrtues të cilët janë caktuar, paneli shqyrtues lëshon vendimet në vijim: aprovimin, rivlerësimin, anulimin apo refuzimin. Apelet kundër vendimeve të lëshuara nga panelet shqyrtuese mund të dorëzohen në Gjykatën Supreme.

482. Sanksionet. Për ankesa joserioze, OSHP-ja mund të shqiptojë gjobë deri në 5,000 euro ndaj ankuesit. Dëmet e shkaktuara nga ankuesit si rezultat i shkeljeve të kryera nga autoriteti kontraktues kalkuloohen dhe imponohen nga OSHP-ja në rastet kur ankesa përcaktohet si valide. Siç përcaktohet me nenin 130, paragrafi 1 (pikat 1.1 deri 1.4) të LPP-së, ndikimi i paligjshëm konsiderohet si shkelje e këtij ligji dhe dënohet në pajtim me ligjin përkatës në fuqi. Pika 1.1

³⁹⁰ Neni 94 LPP. Për vitet 2012 dhe 2013, ASHP ka një buxhet prej 161,617 eurosh dhe një person prej 15 personave.

³⁹¹ Gjatë vitit 2011, nga ana e KRPP-së janë kryer 40 aktivitete të planifikuara të monitorimit duke mbuluar 218 aktivitete të prokurimit si dhe 6 aktivitete të monitorimit me kërkesë të autoriteteve kontraktuese. Keqpërdorimet më të dukshme të vërejtura kanë të bëjnë ndër të tjera me mungesën e njoftimit të kandidatëve dhe tenderuesve të eliminuar (40,4%), deklaratën e nevojave dhe përcaktimit të disponueshmërisë së mjeteve (20.2%), planifikimin e prokurimit (18.9%), depozitës së sigurisë së performancës para nënshkrimit të kontratës (14.2%), publikimin e njoftimit për dhënie të kontratës (11%), disponueshmërinë e mjeteve (10.1%), përdorimin e kriterëve objektive, të matshme dhe të paracaktuara (10.1%), keqpërdorimin e dosjes së tenderit (8.7%), ekzaminimin, vlerësimin dhe krahasimin e tenderëve (8.7%).

përmban një përkufizim i cili është i ngjashëm me ushtrimin aktiv dhe pasiv të ndikimit. Në pikën 1.2 janë përfshirë format e frikësimit, shtrëngimit, dëmtimit ose shkaktimit të dëmit me qëllim për të ndikuar në vendime apo veprime. Pika 1.3 ka të bëjë me format e marrëveshjeve të fshehta ndërmjet operatorëve ekonomik, ndërsa pika 1.4 i referohet akteve të pjesëmarrjes apo shoqërimit të lidhura me pikat paraprake. OSHP-ja do të vendosë një gjobë prej jo më pak se pesë mijë (5,000) euro për autoritetin kontraktues që nuk zbaton një urdhër ose për mosrespektimin e urdhrat të OSHP-së brenda pesë (5) ditëve³⁹². Në lidhje me specifikacionet teknike, legjislati ndalon autoritetin kontraktues të hartojë specifikacionet teknike të cilat favorizojnë apo diskriminojnë një apo më shumë operatorë ekonomik, respektivisht: "Autoriteti kontraktues është veçanërisht i ndaluar që të hartojë specifikime teknike që favorizojnë ose diskriminojnë një ose më shumë operatorë ekonomik." Megjithatë, edhe pse është e ndaluar, ligji nuk parashih sanksione të qarta në lidhje me shkeljen e këtyre dispozitave juridike nga zyrtarët e prokurimit publik apo ndaj autoriteteve kontraktuese.

483. Siç mund të shihet në tabelat e mëposhtme, statistikat demonstrojnë se gjatë viteve të fundit buxheti i ndarë i dedikuar për aktivitetet e prokurimit publik sillet ndërmjet 500 deri afër 800 milionë euro. Më 31 dhjetor 2011, në Kosovë kishte 161 autoritete kontraktuese me 489 zyrtarë të certifikuar të prokurimit. Departamentet e prokurimit janë themeluar në kuadër të të gjitha autoriteteve kontaktuese.

Numri i vlerës së kontratave të prokurimit publik për 3 vitet e fundit është paraqitur më poshtë:

Numri i kontratave			
	2009	2010	2011
Qeveria	10,955.00	9,947.00	9,305.00
Kompanitë publike	3,786.00	3,484.00	3,001.00
Të tjerat	79.00	68.00	4.00
	14,820.00	13,499.00	12,310.00

Vlera e kontratave			
	2009	2010	2011
Qeveria	529,849,302.73	286,739,192.67	284,714,229.60
Kompanitë publike	245,382,175.36	194,579,794.27	267,260,689.03
Të tjerat	2,922,036.94	749,861.62	175,849.56
	778,153,515.03	482,068,848.56	552,150,768.19 ³⁹³

Shfrytëzimi i procedurave të prokurimit publik:

Procedurat	2009	2010	2011
Procedurë e hapur	84.86%	85.47%	82.80%
Procedurë e kufizuar	0.00%	0.00%	1.35%
Procedurë e negociuar me publikim paraprak të njoftimit	0.39%	2.03%	4.82%
Procedurë e negociuar pa publikim paraprak të njoftimit	10.83%	7.02%	6.21%
Procedura të tjera (dialog konkurrues, etj.)	3.93%	5.48%	4.82%

Burimi: Raportet vjetor të KRPP-së

484. Që prej themelimit e deri në fund të vitit 2011, OSHP-ja ka pranuar 2,082 ankesa (një mesatare prej më shumë se 400 për vit). Numri i ankesave të pranuar dhe të shqyrtuara në panelin shqyrtues të OSHP-së për vitin 2011 është 386. Nga ankesat e shqyrtuara janë marrë

³⁹² Neni 131 LPP.

³⁹³ Fondet publike të shfrytëzuara për ndërtimin e autostradës Morinë-Merdarë (kontratë afatgjatë në vlerë prej 659,813,399.88 eurove) nuk janë përfshirë. Ato përfaqësojnë 106,883,295.92 euro për vitin 2010 dhe 236,165,999.52 euro për vitin 2011. Ligji për buxhetin vjetor për vitet 2012 dhe 2013 ka planifikuar respektivisht 239,200,000 euro dhe 243,557,511 euro për ndërtimin e autostradave.

vendimet ne vazhdim: 190 vendime të aprovuara (43 %), 106 vendime për rivlerësim (20 %), 71 vendime për rivlerësim (14 %), 8 vendime të refuzuara (20 %) dhe 11 ankesa të anuluar (3 %). Në përgjithësi, ankesat paraqesin më shumë se 3% të gjithsej kontratave të nënshkruara. Prej gjithsej 386 ankesave, 367 janë trajtuar, për 25 është apeluar në gjykata të cilat kanë lëshuar 7 vendime me masa të përkohshme.

485. Edhe pse blerja qendrore, një levë për efikasitet dhe integritet më të mirë, është e paraparë me ligj, dhe një agjenci në kuadër të Ministrisë së Financave është plotësisht e përkushtuar për këtë funksion, qeveria nuk ka ndërmarrë asnjë hap për ta vënë në funksion. Mungesa e personelit dhe burimeve si dhe kapaciteti i dobët i KRPP-së për monitorimin e aktiviteteve të PP-së është çështje për t'u shqetësuar. KRPP-ja nuk ka mundur deri së voni të monitorojë etapën e zbatimit të kontratave të prokurimit që ka filluar gjatë vitit 2012. Mbetet formal monitorimi/mbikëqyrja *post ante* që është kryer nga KRPP-ja, qoftë me kërkesë të autoriteteve kontraktuese apo në pajtim me planin e KRPP-së. Kjo mbikëqyrje duket se funksion në distancë përmes korrespondencës administrative. Do të ishte i dobishëm zhvillimi dhe shfrytëzimi në të ardhmen nga ana e palëve të interesit të flamujve të kuq dhe treguesve të rrezikut të cilët bazohen në përvojën e grumbulluar. Përveç identifikimit të potencialit të parregullive kryesisht pas marrjes së vendimeve dhe lëshimit të opinionëve/rekomandimeve të caktuara, nuk ekzistojnë kompetenca dhe përgjegjësi të qarta të KRPP-së për të bashkëvepruar me organet e tjera përkatëse administrative dhe me organet e zbatimit të ligjit për shkeljet e identifikuar dhe zyrtarët përgjegjës. Ekziston mbivënie e caktuar ndërmjet rolit të KRPP-së (sipas nenit 88 LPP) dhe përgjegjësisë së AKK (sipas neneve 8.4 dhe 19.1.6 LPKI dhe nenit 5.1.2 të ligjit kundër korrupsionit). Ekipi i Vlerësimit beson se në të dy rastet, opinionet e këtyre organeve nuk janë të detyrueshme.

486. Për më tepër, shqetësimi më i madh në sferën e PP-së duket të jetë zbatimi i mangët i legjislacionit në një masë të madhe për shkak të korrupsionit. Raportet vjetore të zyrës së auditorit të përgjithshëm përfshijnë shumë institucione lokale dhe qendrore me parregullsi dhe mospërpunshmëri me kërkesat e LPP-së. OSHP-ja nuk publikon në mënyrë sistematike vendimet e veta të cilat shpesh kanë mungesë të argumenteve juridike. Përveç kësaj, kjo në të vërtetë nuk krijon precedentë. Nga ana tjetër, burimet dhe kapacitetet e monitorimit janë të dobëta, formale dhe të pamjaftueshme. Ekipi i Vlerësimit gjithashtu është informuar se përveç nevojës për më shumë burime njerëzore dhe financiare, ekziston edhe një mospërpunje e rëndësishme në trajtimin financiar i cili është më i lartë te autoritetet e ndryshme kontraktuese në krahasim me punonjësit e organeve shqyrtuese dhe rregullative të PP-së. Ekipi i Vlerësimit mirëpret reformat e fundit juridike që kanë qëllim të përmirësojnë sistemin e PP-së. Megjithatë, sipas mendimit të Ekipit të Vlerësimit një sistem i tillë ekzistues është edhe më tej shumë i ndërlikuar dhe i rëndë për Kosovën gjë e cila e bënë funksionimin e saj aktual edhe më të vështirë dhe karakterizohet me disa zbrazëtrira kritike të zbatimit. Ka nevojë të përmirësohet edhe më tej ndërveprimi midis autoriteteve kontraktuese, organeve shqyrtuese dhe rregullative të PP si dhe palëve të caktuara të interesit.

487. Ekipi i Vlerësimit është shumë i shqetësuar rreth procedurës së përshkruar në nenin 130 të LPP-së në lidhje me shkeljet dhe ndikimin e paligjshëm. Së pari, paragrafi 1 i kësaj dispozite parasheh veprimet e ndaluara (llojet e veprave) të cilat janë të natyrës penale. Së dyti, parashihet obligimi për të raportuar ato vepra penale që janë të kufizuara vetëm për nëpunësit civil, punonjësit apo zyrtarët e autoriteteve kontraktuese. Së fundi, kallëzimi penal duhet të dorëzohet në Ministrinë e Punëve të Brendshme e cila duhet të hetoj rastin dhe, nëse është e nevojshme dhe në rast të dyshimit të bazuar, duhet ta përcjell tek organet e zbatimit të ligjit. Dispozita e lartpërmendur është në kundërshtim me nenin 386 të Kodit Penal dhe vendos një shtresë shtesë të ndërlikuar dhe të pazakontë e cila potencialisht mund të keqpërdoret dhe krijon filtra të panevojshëm procedural.

488. Nga këndvështrimi i efikasitetit, ndërkohë që disa akterë dhe sidomos mediet kanë raportuar shumë herë keqpërdorimet dhe dyshimet për korrupsion në sistemin e prokurimit publik në një masë të tillë të krijuar, nga këndvështrimi i bashkëbiseduesve, i kontekstit të tenderomanisë, sidoqoftë hetimet kanë qenë të pamjaftueshme dhe janë kufizuar në nivelin e ultë të zyrtarëve publik. Megjithatë, gjatë dy viteve të fundit janë shfaqur disa raste të rëndësishme të shpërdorimeve, korrupsionit dhe mashtrimit në procedurat e prokurimit publik të cilat momentalisht janë nën hetime dhe aty përfshihen, midis të tjerash, gjithashtu edhe disa zyrtarë të profilit të lartë³⁹⁴. Nga ana tjetër, nuk ka të dhëna të besueshme lidhur me masat e tjera të cilat

³⁹⁴ Mediet dhe shoqëria civile na mënyrë periodike kanë qenë shumë kritik dhe kanë ngritur zërin e tyre për raste të ndryshme të dyshimit për korrupsion në proceset e prokurimit publik. Hetimet të cilat janë në proces përfshijnë, midis të tjerash edhe zyrtarë publikë, zyrtarë të lartë publik si dhe disa ministra. Në fillim të vitit 2011 ka filluar rasti më i madh i hetuar ndonjëherë nga organet e zbatimit të ligjit në sferën e prokurimit publik

rezultojnë nga parregullsitë dhe shkeljet e dispozitave të PP si rezultat i aktiviteteve të monitorimit dhe të mbikëqyrjes.

489. Sa i përket të metave të identifikuara më lart, rekomandohet që **(i) me qëllim të zvogëlimin të rreziqeve dhe mundësive për korrupsion, të sigurohet rregullimi i mëtejshëm i procedurave dhe i rregullave për prokurimin publik, duke përfshirë fillimin e shpejtë të blerjes qendrore; (ii) të shtohen mekanizmat dhe kapacitetet e monitorimit, mbikëqyrjes dhe shqyrtimit; (iii) të rishikohet Ligji mbi prokurimin publik për sa i përket fushëveprimit dhe procedurave në lidhje me raportimin e shkeljeve dhe shkelësve të prokurimit publik; dhe (iv) të shtohet shkëmbimi dhe trajtimi i informatave dhe bashkëpunimi horizontal ndërmjet agjencive, sidomos mes organeve të prokurimit publik, të auditimit, organeve kundër korrupsionit, organeve tatimore dhe organeve të tjera të zbatimit të ligjit.**

Masat e integritetit për personel të përgjegjshëm

Procedurat dhe proceset e caktimit

490. Sipas nenit 23 të LPP-së, zyrtari kryesor administrativ i autoritetit kontraktues përcakton një person të shërbejë si Zyrtar Përgjegjës i Prokurimit për autoritetin kontraktues³⁹⁵. Nëse punëtorët tjerë të autoritetit kontraktues janë nëpunës civil, Zyrtari i Prokurimit gjithashtu është nëpunës civil. Një person mund të shërbejë si zyrtarë përgjegjës i prokurimit nëse posedon diplomë universitare, dhe një certifikatë valide, bazike apo të avancuar të prokurimit. Gjithashtu ekzistojnë kriteret e mospërshtatshmërisë siç përcaktohet me nenin 65 LPP-së. Kërkohej nga zyrtari i prokurimit ose anëtar i personelit të departamentit të prokurimit të dorëzojë në KRPP një deklaratë me shkrim nën betim se si/ajo (i) nuk është i kualifikuar për të shërbyer si Zyrtar i Prokurimit sipas këtij neni, (ii) do të ushtrojë aktivitetet e prokurimit të autoritetit kontraktues në mënyrë të ndershme dhe të ndërgjegjshme dhe në pajtim të plotë me këtë ligj, dhe (iii) menjëherë do të ushtrojë në mënyrë profesionale të gjitha detyrat e tjera të përcaktuara në këtë ligj.

Deklarimi i pasurisë dhe i interesave të tjera private

491. Kërkesat e ligjit për deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë personat zyrtarë³⁹⁶ zbatohen gjithashtu edhe për udhëheqësit e prokurimit në të gjitha institucionet publike. Për më shumë informata mbi këtë çështje, shiko paragrafët 169 deri 172 më lart.

Kërkesat e pas përfundimit të punësimit

492. Shiko paragrafin 165 më lart.

Rregullat e mirësjelljes/etikës

493. Ekziston një kod i veçantë i etikës për zyrtarët e prokurimit publik dhe personelin tjetër që punon në prokurim apo për prokurimin, i cili kod parasheh dispozitat dhe kërkesat e hollësishme mbi rregullat e mirësjelljes dhe etikës³⁹⁷.

Mekanizmat e menaxhimit të rrezikut

494. Nuk ekzistojnë mjete dhe instrumente funksionale dhe të qarta të menaxhimit të rrezikut.

Trajnimi

495. Në të gjitha ligjet e mëparshme mbi prokurimin publik në Kosovë të cilat kanë hyrë në fuqi deri në vitin 2010, është kërkuar trajnimi i zyrtarëve të prokurimit brenda 10 ditësh si një kërkesë

në Kosovë. Ai përfshinë rreth 20 nivele të ndryshme të zyrtarëve të një ministrie me një humbje potenciale të buxhetit rreth 5 milionë euro.

³⁹⁵ Zyrtari kryesor administrativ.

³⁹⁶ Ligji nr. 04/L-050 mbi deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë dhe deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë personat zyrtarë, neni 3. Sipas këtij ligji "drejtorët e të gjitha departamenteve, udhëheqësit e prokurimit dhe financave publike në të gjitha institucionet publike", konsiderohen si zyrtarë të lartë publikë – si rrjedhim bien në këtë kategori siç parashihej me anë të këtij ligji.

³⁹⁷ Kodi etik i prokurimit është në dispozicion:

http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=StdForms&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=62

të detyrueshme. Prej vitit 2011, ligji mbi prokurimin publik kërkon që trajnimi i zyrtarëve të prokurimit të zgjatet në 15 ditë, duke klasifikuar trajnimin në dy nivele: themelor dhe nivel të avancuar. Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP) në bashkëpunim me KRPP-në, është institucioni përgjegjës për trajnim, certifikim dhe organizim të provimeve për zyrtarët e prokurimit publik. Trajnimi zgjatë 15 ditë, ndërsa IKAP bënë lëshimin e "certifikatës themelore profesionale të prokurimit" – personave të cilët kanë ndjekur të gjitha kurset themelore, kurse "Certifikata e avancuar profesionale e prokurimit" u lëshohet personave të cilët kanë përfunduar në mënyrë të suksesshme kurset e avancuara. Këto certifikata janë të vlefshme për tri (3) vite.

Masat disiplinore dhe sanksionet e tjera,

496. Ligji mbi Shërbimin Civil aplikohet gjithashtu edhe për zyrtarët e prokurimit publik. Prandaj, të gjitha masat disiplinore të aplikueshme për nëpunësit civil aplikohen edhe këtu po ashtu.

Statistikat

497. Gjatë vitit 2011, 489 zyrtarë të prokurimit kanë kompletuar trajnimin themelor dhe kanë marrë licencën themelore të prokurimit, të vlefshme për tre vite, kurse tani këta zyrtarë janë duke ndjekur trajnimin e avancuar mbi prokurimin publik. Numri i zyrtarëve të certifikuar të prokurimit publik ka qenë 302 në vitin 2005, 360 në vitin 2006, 414 në vitin 2007, 431 në vitin 2008, 424 në vitin 2009 dhe 489 në vitet 2010-2011. Edhe gjatë vitit 2012, KRPP-ja në bashkëpunim me IKAP, ka mbajtur trajnime themelore mbi prokurimin publik, të cilat trajnime i kanë ndjekur rreth 50 zyrtarë të prokurimit. Pjesëmarrës të këtyre trajnimeve janë zyrtarët e prokurimit të të gjitha autoriteteve kontraktuese në Kosovë, duke përfshirë institucionet e qeverisë së Kosovës, kompanitë publike dhe disa OJQ.

498. Gjatë vizitës në terren, Ekipi i Vlerësimit është informuar se ekziston një lëvizje e madhe e personelit në sistemin e prokurimit publik për shkak të politikave jokoherente dhe mospërputhjes në trajtimin dhe/apo praktikën e ndryshme që rregullojnë pagat për pozita të ngjashme. Burimet e pamjaftueshme, posaçërisht në rastin e organeve shqyrtuese dhe monitoruese të prokurimit publik, e bëjnë të vështirë rekrutimin dhe mbajtjen e personelit cilësorë. Kjo reflektohet në mungesën e përmirësimit të ndërtimit të kapaciteteve dhe në specializimin e pamjaftueshëm të personelit të prokurimit publik, duke përfshirë mungesën e përqendrimit në parandalimin dhe zbulimin e korrupsionit, konfliktit të interesit dhe shkeljeve të tjera. Një tjetër çështje shqetësuese ndërlidhet me ndërhyrjet e jashtme në procesin e vendimmarrjes. Ka pasur aktivitete të trajnimit të prokurimit publik dhe certifikim të nëpunësve të prokurimit publik; mirëpo nuk është i mjaftueshëm përqendrimi i tyre në masat kundër korrupsionit. Andaj, rekomandohet **(i) të krijohen politika dhe trajtime koherente për punonjësit në sistemin e prokurimit publik me qëllim të mënjanimin të ndryshimeve të punonjësve; (ii) të qartësohen dhe fuqizohen procedurat me qëllim për të pasur kriteret objektive për lidhjen e kontratave; (iii) të krijohen rregulla për parandalimin e konfliktit të interesit në prokurimin publik, duke përfshirë edhe deklarin e detyrueshëm të situatave të konfliktit të interesit nga anëtarët e paneleve të prokurimit, dhe (iv) të promovohen trajnime dhe specializime të mëtejme të përqëndruara në parandalimin dhe zbulimin e praktikave korruptive.**

3. **LIGJI PENAL, ZBATIMI I LIGJIT DHE PROCEDURA PENALE**

3.1 **Veprat penale dhe sanksionet**

Përshkrimi i gjendjes

499. Kosova nuk e ka nënshkruar e as ratifikuar Konventën Penale për Korrupsionin (STE nr. 173) e as Protokollin Shtesë të Konventës Penale (STE nr. 191).

500. Kodi Penal i Kosovës (KP) i miratuar më 6 korrik 2003 përmes rregullores së UNMIK-ut 2003/25 ishte në fuqi deri më 31 dhjetor 2012. Kodi i ri Penal (KP) është miratuar përmes ligjit nr. 04/L-082 të datës 20 prill 2012 i cili parasheh hyrjen e tij në fuqi më 1 janar 2013. Dispozitat mbi ryshfetin në sektorin publik dhe veprat penale lidhur me këtë janë të përmbajtura në kapitullin XXIX të KP-së që ka të bëjë me veprat penale në detyrë zyrtare. Kapitulli XXXIV i KP-së mbi korrupsionin zyrtar dhe veprat penale në detyrë zyrtare përmban ryshfetin dhe veprat penale të lidhura me të. KP-ja bashkon veprat e reja penale të cilat janë të ndëshkueshme si keqpërdorimi i informatës zyrtare, konflikti i interesit, ryshfeti aktiv i zyrtarëve publik të huaj dhe dështimi për të raportuar apo raportimi i rremë i pasurisë dhe dhuratave.

501. Tabela e mëposhtme tregon përputhjen e dispozitave përkatëse në të dy kodet penale:

Vepra penale	Dispozita KP	Dispozita KrP
Keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar	neni 339	neni 422
Përvetësimi në detyrë	neni 340	neni 425
Mashtrimi në detyrë	neni 341	neni 426
Përdorimi i paautorizuar i pasurisë	neni 342	neni 427
Marrja e ryshfetit	neni 343	neni 428
Dhënia e ryshfetit	neni 344	neni 429
Ndikimi i ushtrimit	neni 345	neni 431
Nxjerrja e kundërligjshme e vendimeve gjyqësore	neni 346	neni 432
Zbulimi i fshehtësisë zyrtare	neni 347	neni 433
Falsifikimi i dokumentit zyrtar	neni 348	neni 434
Keqpërdorimi i informatës zyrtare	-	neni 423
Konflikti i interesit	-	neni 424
Dhënia e ryshfetit zyrtarit publik të huaj	-	neni 430
Mosraportimi ose raportimi i rremë i pasurisë, i të ardhurave, i dhuratave, i dobisë tjetër materiale ose i detyrimeve financiare	-	neni 437
Pranimi i paarsyeshëm i dhuratave	neni 250	neni 315
Dhënia e paarsyeshme e dhuratave	neni 251	neni 316

a) Ryshfeti i zyrtarëve publikë vendorë (nenet 1-3 dhe 19 të STE nr. 173)

502. Dhënia e ryshfetit aktiv është e dënueshme sipas nenit 429 i cili përcakton dy lloje të veprës penale: (1) Ryshfeti për në nxitur një zyrtar të veproj ose të mos veprojë në pajtim me detyrat e tij/saj zyrtare (d.m.th. veprimi apo mosveprimi të ligjshëm zyrtar); (2) Ryshfeti për të nxitur një zyrtar të veproj ose të mos veprojë në kundërshtim me detyrat e tij/saj zyrtare (d.m.th. veprimi apo mosveprimi të jashtëligjshëm zyrtar).

Neni 429 – Dhënia e ryshfetit

1. Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, i premtan, ofron ose i jep ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër personit zyrtar, në mënyrë që ai person të veprojë ose të mos veprojë në pajtim me detyrën e tij, dënohet me gjobë ose me burgim deri në tre (3) vjet.

2. Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, i premtan, ofron ose i jep ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër personit zyrtar, në mënyrë që ai person të veprojë ose të mos veprojë në kundërshtim me detyrën e tij zyrtare, dënohet me gjobë ose me burgim prej (3) muaj deri në tre (3) vjet.

3. Nëse vepra penale nga paragrafi 1 i këtij neni rezulton me përfitim në vlerë që tejkalon pesëmbëdhjetë mijë (15,000) euro, kryesi dënohet me gjobë dhe me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet.

4. Nëse kryesi i veprës penale nga paragrafi 1 ose 2 i këtij neni e ka dhënë ryshfetin me kërkesë të personit zyrtar apo personit përgjegjës dhe e lajmëron veprën para se ajo të jetë zbuluar ose para se të ketë kuptuar se vepra është anuluar, gjykatë mund ta lirojë nga dënimi.

503. Dënimi i ryshfetit pasiv është parashikuar me nenet 428 dhe 422 të Kodit Penal. Dispozitat përkatëse dallojnë tre lloje të sjelljeve: nëse ryshfeti është kërkuar ose pranuar para kryerjes së aktit zyrtar: (1) për një zyrtar të veprës ose të mos veprës në pajtim me detyrat e tij zyrtare (d.m.th. veprimi apo mosveprimi të ligjshëm zyrtar); (2) për një zyrtar të veprës ose të mos veprës në kundërshtim me detyrat e tij zyrtare (d.m.th. veprimi apo mosveprimi të jashtëligjshëm zyrtar); (3) nëse ryshfeti është kërkuar ose pranuar pas kryerjes, moskryerjes, së aktit zyrtar 422(3.2).

Neni 428 – Marrja e ryshfetit

1. Personi zyrtar i cili në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, kërkon ose pranon ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër për vete apo personin tjetër, ose që pranon ofertën apo premtimin për dhuratë apo përfitim të tillë, në mënyrë që personi zyrtar të veprës ose të mos veprës në pajtim me detyrën e tij zyrtare, dënohet me gjobë dhe me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.

2. Personi zyrtar i cili në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, kërkon ose pranon ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër për vete apo personin tjetër, ose që pranon ofertën apo premtimin për dhuratë apo përfitim të tillë, në mënyrë që personi zyrtar të veprës ose të mos veprës në kundërshtim me detyrën e tij zyrtare, dënohet me gjobë dhe me burgim prej tre (3) deri në dymbëdhjetë (12) vjet.

3. Nëse vepra penale nga paragrafi 1 i këtij neni rezulton me përfitim në vlerë që tejkalon pesëmbëdhjetë mijë (15,000) euro, kryesi dënohet me gjobë dhe me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet.

Neni 422 – Keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar

1. Personi zyrtar, i cili duke shfrytëzuar detyrën apo autoritetin zyrtar i tejkalon kompetencat e tij ose nuk i përmbush detyrat zyrtare të tij me qëllim që të përfitoj çfarëdo dobie për vete ose për personin tjetër apo që t'i shkaktojë dëm personit tjetër ose që seriozisht t'i shkel të drejtat e personit tjetër, dënohet me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.

2. Për qëllime të këtij neni, shpërdorimi i detyrës zyrtare përfshinë, por nuk kufizohet në:

.....

2.3. pranimi i dhuratës, tarifës apo përparësisë së çfarëdo lloji si rezultat i kryerjes së detyrës zyrtare, përveç nëse pranimi i dhuratës, tarifës apo përparësisë lejohet me ligj;

.....

Elementet e veprës

"Zyrtari publik vendor"

504. Kodi Penal i Kosovës përcakton zyrtarin publik vendos si "person zyrtar". Pra, sipas nenit 120.2 të KP, personi zyrtar përfshinë: a) personi i zgjedhur apo i emëruar në një organ shtetëror; b) personi i autorizuar në një organ shtetëror, organizatë biznesi ose ndonjë person tjetër juridik i cili sipas ligjit apo ndonjë dispozite tjetër të nxjerrë në pajtim me ligjin ushtron detyra të posaçme; ose, c) personi i cili ushtron detyra të posaçme zyrtare në bazë të autorizimit të dhënë me ligj.

505. Përkufizimi i lartpërmendur mbulon personat të cilët kryejnë detyrën zyrtare ose ushtrojnë funksion zyrtar në organet e shtetit (duke përfshirë kryetarët e komunave dhe ministrat, gjyqtarët dhe prokurorët), pavarësisht llojit të kontratës së tyre dhe të karakterit të përkohshëm/përhershëm të funksionit që kryejnë. Shtrirja e gjerë e këtij përkufizimi lejon gjithashtu përfshirjen e individëve të caktuar me ligj për të kryer detyra të caktuara të administratës së shtetit ose të ofrojnë shërbime publike apo detyra zyrtare të veçanta (p.sh.: doktorët, mësimdhënësit dhe profesorët, instruktorët e auto-shkollave, punonjësit social, etj.), punonjësit e ndërmarrjeve publike, etj.

"Premtimi, ofrimi apo dhënia" (ryshfet aktiv)

506. Elementet e "premtimit", "ofrimit" dhe "dhënies" janë të përfshira qartë në dispozitat penale lidhur me ryshfetin aktiv.

"Kërkesa ose marrja, pranimi i një oferte apo premtimi" (ryshfeti pasiv)

507. Elementet e "kërkesës ose marrjes" dhe "pranimit të një oferte apo premtimi" janë gjithashtu të përfshira qartë në dispozitat penale lidhur me ryshfetin pasiv.

508. Siç është thënë më lart, Kodi Penal i Kosovës ndëshkon gjithashtu situatat kur ryshfeti është kërkuar apo pranuar pas kryerjes – moskryerjes – së veprës zyrtare. Pra, neni 422.2.3 KP (ryshfeti *a posteriori*) i referohet "pranimi i dhuratës, tarifës apo përparësisë së çfarëdo lloji si rezultat i kryerjes së detyrës zyrtare (përveç nëse pranimi i dhuratës, tarifës apo përparësisë lejohet me ligj)". Si e tillë, kjo dispozitë mund ta bëjë më të lehtë ndjekjen penale të dhënies së ryshfetit, për shembull, në rastet e veprave penale të përsëritura apo kur është arritur marrëveshja që ryshfeti të paguhet pas (mos)kryerjes së një veprë zyrtare dhe kur prokuroria e ka të vështirë të dëshmojë ekzistimin e një marrëveshjeje të tillë (formale apo joformale) ndërmjet ryshfet-dhënësit dhe ryshfet-marrësit. Më tepër të dhëna lidhur më shkallën e pranimit ligjor të dhuratave janë dhënë në ligjin nr. 04/L-050 mbi deklarinimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publik dhe mbi deklarinimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë zyrtarët publik, neni 11, pranimi i dhuratave (shiko po ashtu edhe paragrafin 311 më lart).

"Ndonjë përparësi të pamerituar"

509. Dispozitat përkatëse të Kodit Penal në lidhje me ryshfetin i referohen në mënyrë eksplicite shprehjes "ndonjë përparësi të pamerituar". Rregullat në lidhje me dhuratat janë të paraqitura në ligjin mbi deklarinimin e pasurisë dhe ligjit mbi parandalimin e konfliktit të interesit. Si një rregull, zyrtari publik nuk mund të pranojë dhuratë monetare. Përdorimi i i fjalës "ndonjë" lë të kuptohet se si përparësia materiale ashtu edhe ajo jomateriale janë të mbuluara në konceptin e dhuratës apo përparësisë.

"Drejtëpërdrejt apo tërthorazi"

510. Dispozitat përkatëse në lidhje me ryshfetin u referohen veprave penale të cilat mund të kryhen në mënyrë "të drejtëpërdrejtë dhe të tërthortë".

"Për vete apo për çdokënd tjetër"

511. Shprehja "për vete apo për çdokënd tjetër" përfshihet vetëm në rastet e veprave penale të ryshfetit pasiv. Përfituesit palë të treta nuk janë të përfshirë në mënyrë eksplicite në rastet e veprave penale të ryshfetit aktiv.

"Të veprojë ose të mos veprojë në ushtrimin e detyrave të tij apo saj"

512. Legjislacioni shprehimisht mbulon që të dyja – veprimet ose mosveprimet – e ligjshme dhe të paligjshme, me kusht që ato janë në kuadër të detyrave zyrtare.

513. Për të ndodhur një vepër penale e ryshfetit, nuk është e nevojshme që veprimi apo mosveprimi i zyrtarit si i tillë të jetë i paligjshëm. Por, kryerja/moskryerja e një veprimi zyrtar të paligjshëm kërkon sanksione më të rënda.

"E kryer me dashje"

514. Kodi Penal i Kosovës në nenin 17 parasheh që personat janë penalisht përgjegjës nëse ata me dashje apo nga pakujdesia kryejnë një vepër penale. Megjithatë, përgjegjësia penale për veprën penale të kryer nga pakujdesia aplikohet vetëm nëse ajo është paraparë në mënyrë eksplicite me ligj. Prandaj, meqë dispozitat mbi ryshfetin nuk përmendin se ato mund të shkaktohen nga pakujdesia, mund të konkludohet *a sensu contrario* se ato mund të kryhen vetëm me dashje.

Sanksionet

515. Ryshfeti aktiv në lidhje me veprimet ose mosveprimet zyrtare të ligjshme është i dënueshëm me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet (neni 429 (1), Kodi Penal). Në rastet kur ryshfeti jepet për të kryer një veprim ose mosveprim zyrtar të paligjshëm, dënimi i paraparë është burgim prej tre (3) muaj deri në tre (3) vjet dhe me gjobë (neni 429 (2), Kodi Penal). Nëse vepra penale rezulton me përfitim që tejkalon 15,000 euro, atëherë është paraparë ndëshkimi me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet dhe me gjobë (neni 429 (3), Kodi Penal). Gjobat për personat fizikë nuk mund të jenë më pak se 100 euro ose më shumë se 500,000 euro (neni 46 i Kodit Penal).

516. Ryshfeti pasiv në lidhje me veprimet ose mosveprimet zyrtare të ligjshme është i dënueshëm me gjobë dhe me burgim prej (6) muaj deri në pesë (5) vjet (neni 428 (1), Kodi Penal). Në rastet kur ryshfeti është kërkuar ose pranuar për të kryer një veprim ose mosveprim zyrtar të paligjshëm, dënimi i paraparë është burgim prej tre (3) deri në dymbëdhjetë (12) vjet dhe me gjobë (neni 428 (2), Kodi Penal). Nëse vepra penale rezulton me përfitim që tejkalon 15,000 euro, atëherë është paraparë ndëshkimi me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet dhe me gjobë (neni 428 (3), Kodi Penal). Në rastet kur ryshfeti është kërkuar ose pranuar pas kryerjes së detyrës zyrtare, dënimi është burgim deri në pesë (5) vjet për shpërdorim të pozitës ose autoritetit zyrtar (neni 422, Kodi penal).

517. Sanksionet e aplikueshme për veprat e tjera të krahasueshme penale janë: deri në tre (3) vite burgim për konflikt të interesit (neni 424, Kodi Penal); deri në pesë (5) vite burgim për mashtrim në detyrë (neni 426, Kodi Penal). Sanksionet e aplikueshme për veprat penale të lartpërmendura mund të sillen prej një (1) deri në dymbëdhjetë (12) vite burgim kur ato ndodhin nën rrethana rënduese.

518. Përveç dënimeve kryesore të përmendura më lart, dënimet plotësuese të cilat janë përcaktuar në pjesën e përgjithshme të Kodit Penal janë të aplikueshme ndër të tjera për veprat penale të ryshfetit aktiv dhe pasiv. Në këtë kontekst, neni 62 i KP parasheh llojet e dënimeve plotësuese siç janë, *ndër të tjera*, ndalimi i ushtrimit të funksioneve në administratën publike ose në shërbimin publik apo konfiskimi. Ky ndalim është për një (1) deri në pesë (5) vjet (neni 65 KP) dhe vlen për personat fizikë të cilët janë të dënuar me burgim.

519. Përveç dispozitave të përgjithshme mbi ryshfetin, janë edhe disa dispozita specifike sa i përket ryshfetit aktiv dhe pasiv në lidhje me votimin (neni 215 KP), lidhjen e kontratës së dëmshme (neni 291 KP) dhe arratisjes së personit të privuar nga liria (neni 405 KP). Neni 215.1 KP ndëshkon këdo që premtion, ofron ose jep ndonjë përfitim ose dhuratë të pamërituar ndonjë personi, me qëllim që të ndikojë atë person për të votuar, për të mos votuar, për të votuar në favor apo kundër një personi apo propozimi të caktuar ose për të hedhur një votë të pavlefshme në zgjedhje apo në referendum (sanksioni: burgim prej 1 deri 5 vjet). Neni 215.2 KP ndëshkon këdo që kërkon ose pranon ndonjë përfitim ose dhuratë të pamërituar për vete ose për ndonjë person tjetër, ose pranon ofertën apo premtimin për përfitim apo dhuratë të tillë, për të votuar ose për të mos votuar, për të votuar në favor apo kundër një personi apo propozimi të caktuar ose për të hedhur një votë të pavlefshme në zgjedhje apo në referendum (sanksioni: burgim prej 1 deri në 5 vjet). Personat të cilët shërbejnë si ndërmjetësues në rastet shkeljes së paragrafit 1 dhe 2 të këtij neni dënohen me burgim prej 1 deri në 5 vjet. Kur veprat e mëparshme penale janë kryer nga anëtarë të Komisionit Zgjedhor apo ndonjë person gjatë ushtrimit të detyrës zyrtare të tij/saj në lidhje me votimin, atëherë sanksioni është burgim prej 3 deri në 5 vjet.

520. Për më tepër, lidhja e kontratës së dëmshme nën kushtet e nenit 219 KP që është në kundërshtim me autorizimet e dhëna dhe që i shkakton dëm organizatës së biznesit, dënohet me burgim prej 1 deri në 10 vjet nëse *ndër të tjera* kryesi pranon ryshfet.

521. Gjithashtu, ikja e personit të privuar nga liria prej institucionit disiplinor duke përdorur ryshfetin dënohet sipas nenit 405.2 KP me burgim deri në 5 vjet, ndërsa mundësimi i arratisjes së personit i cili gjendet në mbajtje duke përdorur ryshfetin dënohet sipas nenit 406.2 KP me burgim prej 3 muajve deri në 5 vjet.

Organizatrat kriminale, veprat e korrupsionit të organizuar

522. Kodi Penal i Kosovës nuk parasheh ndonjë dispozitë të veçantë mbi veprat penale të korrupsionit të organizuar. Sidoqoftë, ka nene të cilat i referohen krimit të organizuar dhe grupeve kriminale të organizuara. Shprehja "grup kriminal i organizuar" përcaktohet sipas nenit 120 KP si "bashkim i strukturuar, që ekziston për një kohë të caktuar, i tre apo më shumë personave për kryerjen e veprave të caktuara penale, që vepron në bashkëpunim me qëllim të kryerjes së një apo më shumë veprave të rënda penale për përfitim të drejtpërdrejtë ose të tërthortë të dobisë financiare apo dobisë tjetër pasurore."

523. Për më tepër, neni 283 KP (pjesëmarrja ose organizimi i grupit kriminal të organizuar) përcakton *ndër të tjera* se kushdo që me dashje dhe me dijeni goftë të qëllimit dhe veprimtarisë së përgjithshme të grupit kriminal të organizuar ose qëllimit të grupit për të kryer një apo më shumë vepra penale të cilat janë të dënueshme me burgim prej së paku katër (4) vjet, aktivisht merr pjesë në veprimtaritë kriminale të grupit duke ditur se pjesëmarrja e tillë do të kontribuojë në realizimin e veprimtarive kriminale të grupit, dënohet me gjobë deri në dyqind e pesëdhjetë mijë (250,000) euro dhe me burgim prej së paku shtatë (7) vjet.

524. Legjislacioni i Kosovës në masë të madhe i plotëson kërkesat e standardeve ndërkombëtare në fushën kundër korrupsionit. Megjithatë, ka ende pyetje të identifikuara dhe të renditura më poshtë.

525. Vepra penale e ryshfeti e zyrtarëve publikë vendorë ndëshkohet me dy dispozita qendrore, d.m.th. neni 429 KP (ryshfet aktiv) dhe 428 KP (ryshfet pasiv). Këto dispozita përmbajnë të gjitha llojet e ryshfeti aktiv (të premtuarit, të ofruarit dhe të dhënit) dhe ryshfeti pasiv (të kërkuarit, të marrjes ose të pranuarit të një oferte apo propozimi) siç parashihet me Konventën e Këshillit të Evropës. Neni 430 KP mbulon ryshfetin aktiv të zyrtarëve publikë të huaj. Nëpër nene ryshfeti përshkruhet si "ndonjë dhuratë apo përfitim i pamerituar", ndërkohë që Konventa e përdor formulimin "ndonjë përfitim i pamerituar". Bashkëbiseduesit e takuar gjatë vizitës në teren konfirmuan se nuk janë vetëm paratë ato që janë të mbuluara me këto nene, por çfarëdo përfitimi material ose jomaterial i pamerituar, pavarësisht nga vlera, për aq sa qëllimi i këtij përfitimi është për të ndikuar në veprimin e zyrtarit publik në detyrën e tij. Nga ana tjetër, nenet që kanë të bëjnë me ryshfetin pasiv (nenet 429 dhe 430 KP) nuk mbulojnë drejtpërdrejt situatat kur janë të përfshirë përfituesit palë të treta – për shembull kur ryshfeti nuk i jepet vetë personit zyrtar, por guas së tij ose personit tjetër gjë në kundërshtim me Konventën "për veten e tij/saj apo për këdo tjetër" dhe e kundërt me nenin lidhur me ryshfetin pasiv, 428 KP "për veten e tij, saj apo personin tjetër". Andaj rekomandohet që **të ndërmerren masa juridike për t'i mbuluar drejtpërdrejt përfituesit e tretë në nenet 429 dhe 430 të KP në lidhje me ryshfetin aktiv.**

526. Për sa i përket llojit të veprimeve që duhet të kryhen apo të mos kryhen nga ana e zyrtarit publik në kontekstin e veprës penale të ryshfeti, këto duhet të bien në "kuadër të detyrës së tij ose të saj zyrtare" KP 428, 429 dhe 430. Nenet 428 dhe 429: "në pajtim me detyrën e tij ose të saj zyrtare" dhe 430: "veprojë në kryerjen e detyrës së tij ose të saj zyrtare". Kur bëhet përkufizimi i zyrtarit publik në nenin 120.2.2 thuhet se personi zyrtar vendor është personi i cili ushtron detyra të posaçme dhe se personi i huaj publik është *cilido person që mban detyrë legjislative, ekzekutive, administrative apo gjyqësore në shtetin e huaj*. Në konventë lloji i veprimeve që duhet të kryhen duhet të jetë në ushtrim të funksioneve të tij ose të saj zyrtare. Çështja është nëse veprimet ose mosveprimet të cilat janë plotësisht jashtë detyrave të zyrtarit apo përgjegjësive të tij të njohura me ligj, por të cilat ai/ajo ka mundësi t'i kryejë për shkak të funksionit që ai/ajo ka, do të mbuloheshin drejtpërdrejt nga dispozitat mbi ryshfetin (p.sh.: dhënia e qasjes në informatat konfidenciale në të cilat zyrtari publik ka qasje për kryerjen funksionit të tij/saj në situatat ku mbledhja apo publikimi i atyre informatave nuk është pikërisht brenda fushëveprimit të detyrave të zyrtarit në fjalë). Bashkëbiseduesit e takuar gjatë vizitës në terren shpjeguan që të kuptuarit e formulimeve të ndryshme ishte i njëjtë sikurse në konventë, por që përkthimi i neneve në gjuhën angleze, ishte po ashtu një arsye përse kishte dallime në tekst nëpër nene të ndryshme. Ministria e Drejtësisë ka dhënë shpjegime të mëtutjeshme në pyetjen drejtuar asaj: "kontrollimi i interpretimit të neneve të Kodit Penal të Kosovës (më tej "KP"): Në nenin 428 dhe në nenin 429, shprehja "acting in accordance with his or her official duties" i përgjigjet shprehjes në gjuhën shqipe "të veprojë ose të mos veprojë në pajtim me detyrën e tij zyrtare". Shprehja e njëjtë në gjuhën shqipe është përdorur edhe në nenin 430, ndërsa shprehja e përdorur në gjuhën angleze në nenin 430 është: "in exercise of his or her official duties". Është një dallim i cili mund të vërehet; por ne nuk kemi mandat për të interpretuar përmbajtjen. Ka mundësi të jetë gabim i bërë gjatë përkthimit të tekstit. Në një rast të tillë, është me rëndësi të theksohet se gjuha shqipe është gjuha nga e cila interpretimi duhet të burojë. Shpjegimin të cilin ne mund ta ofrojmë në lidhje me nenin 120 të KP është i ngjashëm me shpjegimin e dhënë më lart. Në këtë rast të veçantë, shprehja "exercises public authority" i përgjigjet shprehjes në gjuhën shqipe "ushtron detyra të posaçme". Ne konsiderojmë se ky lloj i përkthimit nuk është bërë si duhet. Shprehja tjetër "exercising a public function" i përgjigjet shprehjes "ushtron funksion publik". Përkthimi në këtë rast është i drejtë. Sa i përket lidhjes midis shprehjeve "exercises public authority" – "exercising a public function", ne nuk kemi mandat për të interpretuar kuptimin e tyre. Krejt çka ne mund të ofrojmë si shpjegim është se, në rast të dyshimit, versioni në gjuhën shqipe mbizotëron. Andaj, rekomandohet që **autoritetet të sigurojnë që të mos ketë zbrazëti në sistem, dhe nëse është e nevojshme, të ndërmarrin masa legjislative që veprat e ryshfeti aktiv dhe pasiv në sektorin publik t'i mbulojnë të gjitha veprimet/mosveprimet në ushtrimin e funksioneve të zyrtarit publik, qofshin apo jo në kuadër të fushëveprimit të detyrave të zyrtarit.**

527. Për sa i përket fushëveprimit të kryesve të veprës, përkthimi i gjerë i fjalës "zyrtar" në nenin 120 KP përfshinë kategori të ndryshme të personave që mbulohen me anë të Konventës.

b) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve publike vendore (neni 4 i STE nr. 173)

528. Nuk ka dispozita të posaçme për ryshfetin në lidhje me anëtarët e asambleve publike vendore. Megjithatë ato mund të mbulohen në kuadër të konceptit të "zyrtarëve publikë" siç është shpjeguar më lart në lidhje me nenin 120 KP. Elementet e veprës penale dhe të sanksioneve të

aplikueshme të dhëna në hollësi tek ryshfeti i zyrtarëve publikë vendor aplikohen edhe për ryshfetin e anëtarëve të asambleve publike vendore.

c) Ryshfeti i zyrtarëve publikë të huaj (neni 5 i STE nr. 173)

529. Kodi Penal ka një nen të posaçëm në lidhje me ryshfetin aktiv të zyrtarëve publikë të huaj.

Neni 430 – Dhënia e ryshfetit zyrtarit publik të huaj

1. Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, i premtton, ofron ose i jep ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër zyrtarit të huaj, në mënyrë që ai zyrtar i huaj publik ose personi tjetër të veprojë ose të mos veprojë në pajtim me detyrën e tij zyrtare, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në pesë (5) vjet.

2. Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, i premtton, ofron ose i jep ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër zyrtarit të huaj, në mënyrë që ai zyrtar i huaj publik ose personi tjetër të veprojë ose të mos veprojë në kundërshtim me detyrën e tij zyrtare, dënohet me gjobë dhe me burgim prej një (1) deri në pesë (5) vjet.

3. Nëse vepra penale nga paragrafi 1 i këtij neni rezulton me përfitim në vlerë që tejkalon pesëmbëdhjetë mijë (15,000) euro, kryesi dënohet me gjobë dhe me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet.

4. Dhurata apo përfitimi i pranuar apo i ofruar në shkelje të këtij neni konfiskohet.

530. Neni 120.3 KP përkufizon konceptin e “Zyrtar i huaj publik apo person i huaj zyrtar” si:

- (1) cilido person që mban detyrë legjislative, ekzekutive, administrative apo gjyqësore në shtetin e huaj, qoftë i emëruar apo i zgjedhur;
- (2) cilido arbitër që ushtron funksione sipas ligjit kombëtar mbi arbitrimin e shtetit të huaj;
- (3) cilido person që ushtron funksion publik për shtetin e huaj, përfshirë për agjencinë publike ose ndërmarrjen publike;
- (4) cilido zyrtar, punonjës apo përfaqësues i organizatës ndërkombëtare publike edhe organeve të tyre;
- (5) cilido anëtar i asamblesë parlamentare ndërkombëtare; dhe
- (6) cilido gjyqtar, prokuror apo zyrtar i gjykatës apo tribunalit ndërkombëtar që ushtron juridiksion mbi Kosovën.

531. Në nenin 430 KP në lidhje me zyrtarët publikë të huaj, bëhet dallimi në mes të dy llojeve të veprës penale (veprimet ose mosveprimet zyrtare të ligjshme dhe të paligjshme). Elementet vijuese të veprës penale (“të premtuarit”, “të ofruarit” dhe “të dhënit”, “dhuratë apo avantazh të pamerituar”, “drejtpërdrejt apo tërthorazi”, “për të vepruar apo mosvepruar në ushtrimin e funksioneve të tij/saj”, “të kryera me dashje”) janë të mbuluara në mënyrë të ngjashme sikurse në rastin e ryshfetit të zyrtarëve publikë vendor. Megjithatë, elementi “për veten e tij/saj apo ndonjë person tjetër” nuk është mbuluar në mënyrë eksplicite ndonjëse thuhet formulimi “zyrtari i huaj publik ose personi tjetër”.

532. Ryshfeti aktiv për sa i përket veprimeve ose mosveprimeve zyrtare të ligjshme të zyrtarit të huaj publik është i dënueshëm me gjobë dhe me burgim deri në pesë (5) vjet (neni 430 (1), Kodi Penal). Në rastet kur ryshfeti jepet për të kryer veprimet ose mosveprimet zyrtare të paligjshme, dënimi i paraparë është burgimi prej një (1) deri në pesë (5) vjet dhe me gjobë (neni 430 (2), Kodi Penal). Nëse vepra penale rezulton me përfitim në vlerë që tejkalon 15,000 euro, atëherë është paraparë ndëshkimi me burgim prej një (1) deri në tetë (8) vjet dhe me gjobë (neni 430 (3), Kodi Penal).

d) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve publike të huaja (neni 6 i STE nr. 173)

533. Anëtarët e asambleve publike të huaja konsiderohen të jenë zyrtarë të huaj dhe si rrjedhim janë të mbuluar me dispozitat e nenit 430 mbi ryshfetin aktiv. Ryshfeti pasiv i cili përfshinë zyrtarët publikë të huaj, si dhe anëtarët e asambleve publike të huaja, është i mbuluar me anë të nenit 428 të Kodit Penal. Elementet/konceptet e veprës penale si dhe sanksionet e aplikueshme të dhëna për ryshfetin pasiv të zyrtarëve publikë vendor dhe ryshfetin aktiv të zyrtarëve publikë të huaj aplikohen për ryshfetin e anëtarëve të asambleve publike të huaja.

e) Ryshfeti në sektorin privat (neni 7 dhe 8 i STE nr. 173)

534. Neni 316 KP (dhënia e paarsyeshme e dhuratave) dhe neni 315 KP (pranimi i paarsyeshëm i dhuratave) mbulojnë deri në një masë konceptet e ryshfetit aktiv dhe pasiv në sektorin privat.

Neni 316 – Dhënia e paarsyeshme e dhuratave

1. Kushdo që jep, tenton të jep apo premtion shpërblim, dhuratë, apo ndonjë përfitim tjetër joproporcional personit i cili ushtron veprimtari ekonomike me qëllim të lënies anash të interesave të organizatës së tij të biznesit ose të personit juridik ose për t'i shkaktuar dëm organizatës së tillë të biznesit apo personit juridik me rastin e lidhjes së kontratës apo kryerjes së ndonjë shërbimi, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet.

2. Kushdo të jep, tenton të jep apo premtion shpërblim, dhuratë, apo ndonjë përfitim tjetër joproporcional personit i cili ushtron veprimtari ekonomike me qëllim të arritjes së ndonjë përparësie të paarsyeshme për lidhjen e kontratës apo për kryerjen e ndonjë shërbimi, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet.

3. Nëse kryesi i veprës penale nga paragrafi 1 ose 2 i këtij neni jep shpërblim apo dhuratë sipas kërkesës dhe nëse veprën e lajmëron para se të jetë zbuluar apo para se ai ta ketë kuptuar se është zbuluar, gjykata mund ta lirojë nga dënimi.

4. Dhurata apo shpërblimi i dhënë konfiskohet, përveç në rastin nga paragrafi 3 i këtij neni ku në rastin e tillë dhurata apo shpërblimi mund t'i kthehen personit i cili e kishte dhënë

Neni 315 – Pranimi i paarsyeshëm i dhuratave

1. Kushdo që gjatë ushtrimit të veprimtarisë ekonomike kërkon apo pranon shpërblim, dhuratë apo ndonjë përfitim tjetër joproporcional me qëllim të lënies anash të interesave të organizatës së tij të biznesit apo të personit juridik ose për t'i shkaktuar dëm organizatës së tillë të biznesit apo personit juridik me rastin e lidhjes së kontratës ose pajtimit për kryerjen e ndonjë shërbimi, dënohet me gjobë dhe burgim deri në tre (3) vjet.

2. Kushdo që duke kryer veprën penale nga paragrafi 1 i këtij neni kërkon apo pranon shpërblim, dhuratë apo ndonjë fitim tjetër joproporcional për vete ose për personin tjetër në shkëmbim të lidhjes së ndonjë kontrate ose marrëveshjes për të kryer ndonjë shërbim, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet.

3. Kushdo që duke kryer veprën penale nga paragrafi 1 i këtij neni kërkon apo pranon shpërblim, dhuratë apo ndonjë fitim tjetër pas lidhjes së kontratës ose pas kryerjes së shërbimit, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në një (1) vit.

4. Dhurata apo shpërblimi i pranuar konfiskohet.

Elementet e veprës penale

535. Vetëm "dhënia" dhe "premtimi" për anën aktive si dhe "kërkimi" dhe "pranimi" janë të përfshira në të dy dispozitat. Elementet "ofrimi" dhe "pranimi i një oferte apo premtimi" mungojnë në përkufizimin e tyre. Koncepti "ndonjë avantazh të pamërituar" transponohet duke iu referuar fjalëve "shpërblim, dhuratë apo ndonjë përfitim tjetër joproporcional" (neni 316.1 KP) apo "shpërblim, dhuratë apo ndonjë fitim tjetër" (neni 315.3 KP). Elementi "për veten e tij/saj apo këdo tjetër" mungon në nenin 315 dhe 316 KP, por ai paraqitet në paragrafin 2 të nenit 315 KP ("për vete ose për personin tjetër"). Shprehja "drejtpërdrejt apo tërthorazi" mungon në të dy dispozitat. Sa u përket fjalëve "të veproj apo të mos veprojë në pajtim me detyrën e tij ose saj", ato janë shprehur me fjalët "me qëllim të lënies anash të interesave të organizatës së tij të biznesit apo të personit juridik ose për t'i shkaktuar dëm organizatës së tillë të biznesit apo personit juridik me rastin e lidhjes së kontratës apo kryerjen e një shërbimi [ose pajtimit për kryerjen e ndonjë shërbimi - 315.1 KP]" dhe paraqiten vetëm në nenin 315.1 dhe 316.1 KP. Në lidhje me elementin qëllimor të të dy veprave penale, kjo nxirret përmes fjalëve "me qëllim për... t'i shkaktuar dëm..." ose "me qëllim të arritjes së ndonjë përparësie të paarsyeshme".

"Personat të cilët drejtojnë apo punojnë për ndonjë organ të sektorit privat, në çfarëdo cilësie"

536. Formulimi i përdorur në të dy dispozitat është "personi i angazhuar në një veprimtari ekonomike". Nuk është e qartë nëse kjo përfshinë ndonjë person i cili punon për ndonjë organ të sektorit privat, në çfarëdo cilësie.

"Gjatë ushtrimit të veprimtarisë ekonomike"; "...në kundërshtim me detyrat"

537. Formulimi "gjatë ushtrimit të veprimtarisë ekonomike" është i shprehur në të dy dispozitat përmes shprehjes "me rastin e lidhjes së kontratës apo [pranimi për] kryerjes së një shërbimi". Një formulim i tillë duket të jetë më i kufizuar.

Sanksionet dhe vendimet e gjykatës

538. *Ryshfeti aktiv dhe pasiv në sektorin privat është i dënueshëm me burgim deri në tre (3) vjet dhe me gjobë. Rastet e rrethanave lehtësuese (kërkesa apo pranimi pas lidhjes së kontratës ose pas kryerjes së shërbimit) bartin në vete dënim me burgim deri në një (1) vit dhe me gjobë (neni 315.3 KP). Në të dy dispozitat, konfiskimi i dhuratës apo shpërblimit është i detyrueshëm. "Dënimet plotësuese" (neni 62 dhe nenet e KP në vazhdim) siç janë, *ndër të tjera*, urdhri për kompensimin e humbjes apo dëmit (neni 64 KP), ndalimi i ushtrimit të profesionit, i veprimtarisë ose detyrës (neni 66 KP) apo konfiskimi (neni 69 KP). Ky ndalim është për një (1) deri në pesë (5) vjet dhe zbatohet ndaj personave fizikë të cilët janë të dënuar me burgim.*

539. Sa i përket çështjes së ryshfetit në sektorin privat, nenet 315 dhe 316 trajtohen në lidhje me shqyrtimin e mëparshëm të neneve të ndryshme në KP lidhur me ryshfetin. Është theksuar tashmë se këto nene nuk janë në përputhje me kërkesat e neneve 7 dhe 8 të Konventës STE nr. 173. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që korrupsioni në sektorin privat të penalizohet në përputhje me nenet 7 dhe 8 të Konventës penale për korrupsionin (STE nr. 173).**

f) Ryshfeti i zyrtarëve të organizatave ndërkombëtare (neni 9 i STE nr. 173)

540. Shpjegimi i dhënë më lart për anëtarët e asambleve publike të huaja aplikohet edhe në këtë kontekst.

g) Ryshfeti i anëtarëve të asambleve parlamentare ndërkombëtare (neni 10 i STE nr. 173)

541. Shpjegimi i dhënë më lart për anëtarët e asambleve publike të huaja aplikohet edhe në këtë kontekst.

h) Ryshfeti i gjyqtarëve dhe zyrtarëve të gjykatave ndërkombëtare (neni 11 i STE nr. 173)

542. Shpjegimi i dhënë më lart për anëtarët e asambleve publike të huaja aplikohet edhe në këtë kontekst.

i) Ushtrimi i ndikimit (neni 12 i STE nr. 173)

543. Ushtrimi i ndikimit është i dënueshëm sipas nenit 431 KP në të dy format e saj, aktive (paragrafi 2) dhe pasive (paragrafi 1).

Neni 431 – Ushtrimi i ndikimit

1. *Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, kërkon ose pranon dhuratë apo përfitim tjetër për vetë apo personin tjetër, ose pranon ofertën apo premtimin për dhuratë apo përfitim të tillë, në mënyrë që të ushtrojë ndikim të padrejtë mbi vendimmarrjen e personit zyrtar apo zyrtarit publik të huaj, pavarësisht nëse ndikimi është ushtruar ose nëse ndikimi i supozuar shpie deri te rezultati i synuar, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tetë (8) vjet.*

2. *Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, i premtton, ofron ose i jep ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër personit tjetër, në mënyrë që ky person të ushtrojë ndikim të papërshtatshëm mbi vendimmarrjen e personit zyrtar apo zyrtarit publik të huaj, pavarësisht nëse ndikimi është ushtruar ose nëse ndikimi i supozuar shpie deri te rezultati i synuar, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në pesë (5) vjet.*

3. *Dhurata apo përfitimi i pranuar apo i ofruar në shkelje të këtij neni konfiskohet.*

Elementet e veprës penale

"Pohon ose konfirmon se ai/ajo është në gjendje të ushtrojë një ndikim të padrejtë në vendimmarrjen e [zyrtarëve publikë]"

544. Ky koncept është i implementuar në nenin 431.1 KP përmes përdorimit të fjalëve "në mënyrë që të ushtrojë ndikim të padrejtë mbi vendimmarrjen e personit zyrtar apo zyrtarit publik të huaj, pavarësisht nëse ndikimi është ushtruar ose nëse ndikimi i supozuar shpie deri te rezultati i synuar".

Elementet e tjera përbërëse

545. Elementet përbërëse të veprave penale të ryshfetit kryesisht zbatohen në lidhje me ushtrimin e ndikimit aktiv dhe pasiv.

Sanksionet dhe vendimet e gjykatës

546. *Ushtrimi aktiv i ndikimit është* i dënueshëm me deri në pesë (5) vjet burgim dhe më gjobë. Sanksionet e aplikueshme për *ushtrimin pasiv të ndikimit* janë burgim me deri në tetë (8) vjet dhe më gjobë. "Dënimet plotësuese" (neni 62 dhe nenet e KP në vazhdim), siç janë dhënë në lidhje me ryshfetin e zyrtarëve publikë vendorë, aplikohen gjithashtu edhe për ushtrimin e ndikimit. Dhurata ose përfitimi i marr apo i pranuar duhet të konfiskohet.

547. Ushtrimi i ndikimit dënohet si në formën aktive ashtu edhe në atë pasive. Komponentët materiale të veprës penale, përfituesit palë të treta dhe përqindja përmes ndërmjetësimeve, janë në linjë me nenin 12 të Konventës. Në gjykatat komunale dhe ato të qarkut nuk ka pasur vendime (dënime) të gjykatës për të dy format e ushtrimit të ndikimit gjatë periudhës 2008 deri 2011.

j) Ryshfeti i arbitrave vendorë (neni 1, paragrafi 1 dhe 2 dhe neni 2 dhe 3 i STE nr. 191) dhe ryshfeti i arbitrave të huaj (neni 4 i STE nr. 191)

548. Arbitrat vendorë³⁹⁸ duket se janë të mbuluar me dispozitat mbi ryshfetin/ushtrimin e ndikimit duke pasur parasysh përkufizimin shumë të përgjithësuar të fjalës (person zyrtar) ashtu siç është përcaktuar në nenin 120.2 KP. Sa i përket arbitrave të huaj, ata duket se janë mbuluar me nenin 430 dhe 31 KP për shkak të përkufizimit të "zyrtarit të huaj publik apo personit të huaj zyrtar" ashtu siç është shpjeguar në nenin 120.3 KP dhe u referohet dispozitave të lartpërmendura. Pra, neni 120.3 (3.2) KP mbulon "cilindo arbitër që ushtron funksione sipas ligjit kombëtar mbi arbitrimin e shtetit të huaj".

k) Ryshfeti i anëtarëve vendorë të jurisë (neni 1, paragrafi 3 dhe neni 5 i STE nr. 191) dhe ryshfeti i anëtarëve të huaj të jurisë (neni 6 i STE nr. 191)

549. Figura e anëtarit të jurisë është e panjohur për sistemin ligjor vendor. Në Kosovë ekzistojnë gjyqtarët porotë të cilët emërohen nga Presidenti i Kosovës me propozim të KGJK (neni 18 i ligjit mbi KGJK). Ata mbulohen me nocionin "zyrtar publik". Elementet e veprës penale dhe të sanksioneve të aplikueshme për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit të zyrtarëve publikë vendorë aplikohen në përputhje me rrethanat edhe për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit të gjyqtarëve porotë.

550. Sa i përket anëtarëve të huaj të jurisë, neni 120.3 (3.1) KP përfshinë në përkufizimin e "zyrtarit të huaj publik apo personit të huaj zyrtar" "cilindo person që mban [...] një detyrë gjyqësore në shtetin e huaj, qoftë i emëruar apo i zgjedhur". Prandaj, ata duket se janë të mbuluar me nenin 430 dhe 431 KP. Elementet e veprës penale dhe të sanksioneve të aplikueshme të dhëna në hollësi për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit të zyrtarëve publikë të huaj aplikohen në përputhje me rrethanat edhe për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit të anëtarëve të huaj të jurisë.

551. Sanksionet në dispozicion për ryshfetin ndryshojnë varësisht nga veprimi apo mosveprimi i zyrtarit në fjalë i cili rezulton nga ryshfeti dhe detyrat e tij/saj, dhe në veçanti, nga natyra e ligjshme ose e paligjshme e veprimit/mosveprimit (d.m.th. qoftë nëse detyrat janë shkelur apo jo). Gjithashtu, sanksionet në dispozicion për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit pasiv janë më të ashpra se sa ato të parashikuara për ryshfetin/ushtrimin e ndikimit pasiv. Në përgjithësi, sanksionet duken efektive, proporcionale dhe bindëse.

Aktet pjesëmarrëse

552. Në përputhje me nenin 28 KP, tentativa është e dënueshme për veprat penale të cilat dënohen me burgim prej tre e më shumë vjet. Tentativa për të kryer ndonjë vepër tjetër penale është e dënueshme vetëm nëse parashikohet shprehimisht me ligj. Nga ana tjetër, kur dy apo më shumë persona së bashku kryejnë një vepër penale duke marrë pjesë në kryerjen e saj apo thelbësisht duke i kontribuar kryerjes së saj në ndonjë mënyrë tjetër, secili prej tyre do të jetë përgjegjës dhe dënohet siç është paraparë me veprën penale (bashkëpunimi)³⁹⁹. Akti i

³⁹⁸ Rregulloret mbi veprimtarinë e arbitrave vendorë janë të përcaktuara në kapitullin XXXI të ligjit mbi Procedurën Kontestimore (ligji nr. 03/L-006 i 30/06/2008) dhe në ligjin mbi arbitrazhin (ligji nr. 02/L-075 i 26/01/2007).

³⁹⁹ Kodi Penal i Kosovës, neni 31.

bashkëpunimit përfshinë bashkëkryerjen (neni 31 KP), shtytjen (neni 32 KP), ndihmën (neni 33 KP), marrëveshjen për të kryer një veprë penale (neni 35 KP). Këto akte janë të dënueshme dhe dënohen më pakë në pajtim me dispozitat dhe kufizimet e përcaktuara në nenin 36 KP.

553. *Tentativa* përfshinë veprimin e paramenduar drejt kryerjes së një veprë penale, por veprimi nuk është përfunduar apo elementet e veprës penale të paramenduar nuk janë plotësuar. *Tentativa* është e dënueshme në rastet kur një veprë penale është e dënueshme prej tre apo më shumë vitesh dhe në rastet e tjera nëse parashikohet shprehimisht me ligj. *Bashkëkryerja* përfshinë pjesëmarrjen e përbashkët të dy apo më shumë personave në kryerjen e një veprë apo thelbësisht duke i kontribuar kryerjes së saj. Ndihma për të kryer një veprë penale përfshinë, por nuk kufizohet në: dhënien e këshillave ose udhëzimeve se si të kryhet vepra penale; vënien në dispozicion të mjeteve për kryerjen e veprës penale; krijimin e kushteve ose mënjanimin e pengesave për kryerjen e veprës penale; ose premtimi paraprak se do të fshehë provat e kryerjes së veprës penale, kryesin apo identitetin e kryesit, mjetet e përdorura për kryerjen e veprës penale ose përfitimet që rrjedhin nga kryerja e veprës penale. *Marrëveshja për të kryer veprë penale* nënkupton marrëveshjen për të kryer një veprë penale si dhe ndërmarrjes së çfarëdo veprimi të rëndësishëm drejtë kryerjes së veprës penale (veprim i rëndësishëm nuk duhet të jetë domosdoshmërisht një veprim penal por një hap i rëndësishëm përgatitor drejtë kryerjes së veprës penale). Bashkëkryesi është penalisht përgjegjës brenda kufijve të dashjes apo të pakujdesisë së vet. Personi i cili shtytë ose ndihmon në kryerjen e veprës penale është penalisht përgjegjës brenda kufijve të dashjes së tij (neni 36 KP).

Juridiksioni

554. Është me rëndësi të përmenden dispozitat e Kodit Penal mbi "Dispozitat kalimtare lidhur me juridiksionin e gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në procedurën penale" (neni 442 KP) ku deklarohet se:

- 1. Pas hyrjes në fuqi të këtij Kodi Penal, gjyqtarët dhe prokurorët e EULEX-it të caktuar në procedurë penale do të kenë juridiksion dhe kompetencë për çdo lëndë që mund të hetohet apo të ndiqet penalisht nga PSRK-ja.
- 2. Para fillimit të fazave përkatëse të procedurës dhe pas kërkesës së prokurorit të EULEX-it të caktuar në lëndë apo që punon në ekipin e përzier të identifikuar në nenet 9 dhe 10 të Ligjit mbi Kompetencat, Përzgjedhjen e Lëndëve dhe Caktimin e Lëndëve të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, apo pas kërkesës së cilësdo palë në procedurë, apo pas kërkesës me shkrim të kryetarit të gjykatës kompetente apo të seancës së përgjithshme të Gjykatës Supreme të Kosovës kur nuk zbatohen dispozitat lidhur me përjashtimin e një gjyqtari apo një gjyqtari porotë të parapara sipas Kodit të Procedurës Penale, Kryetari i Asamblesë së gjyqtarëve të EULEX-it do të ketë kompetencë, çdoherë kur konsiderohet e nevojshme që të sigurohet administrimi i duhur i drejtësisë, që t'i caktojë gjyqtarët e EULEX-it në fazën përkatëse të një procedure penale në përputhje me modalitetet për përzgjedhjen dhe caktimin e lëndëve të përcaktuara nga Asambleja e gjyqtarëve të EULEX-it dhe në pajtim me Ligjin nr. 03/L-053 mbi Kompetencat, Përzgjedhjen e Lëndëve dhe Caktimin e Lëndëve të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, përveç veprave penal të parapara në nenin 3.3 të Ligjit mbi Kompetencat, Përzgjedhjen e Lëndëve dhe Caktimin e Lëndëve të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, gjithashtu edhe për veprat penale në vijim atëherë kur hetimi a ndjekja penale nuk kryhet nga PSRK-ja: 2.30. keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar, marrja dhe dhënia e ryshfetit siç parashihen me anë të neneve 422, 428 dhe 429 të këtij Kodi; 2.31. përvetësimi në detyrë dhe mashtrimi në detyrë siç parashihen me anë të neneve 425-426 të këtij Kodi; 2.33. konflikti i interesit siç parashihet me anë të nenit 424 të këtij Kodi.

Parimi i territorialitetit

555. Sipas Kodit Penal, legjislacioni penal i Kosovës zbatohet për secilin person i cili kryen veprë penale tërësisht ose pjesërisht në territorin e Kosovës. Legjislacioni penal i Kosovës zbatohet ndaj secilit person i cili kryen veprë penale në çfarëdo mjeti të transportit ajror ose ujor i cili është i regjistruar në Kosovë, pavarësisht nga vendi ku ndodhet mjeti i transportit ajror apo ujor në kohën kur kryhet vepra⁴⁰⁰.

556. Neni 115 KP parashikon se legjislacioni penal i Kosovës zbatohet ndaj cilitdo personi i cili është shtetas i Kosovës apo i cili bëhet banor i Kosovës pas kryerjes së veprës penale dhe i cili kryen veprë penale jashtë territorit të Kosovës në atë masë që kriminaliteti i dyfishtë ekziston

⁴⁰⁰ Kodi Penal, neni 114.

(juridiksioni ekstraterritorial). Megjithatë, ky lloj i juridiksionit zbatohet për një numër të caktuar të veprave penale (të presupozuara) të cilat janë kryer jashtë territorit të Kosovës dhe të cilat janë të përfshira në nenet e përmendura të kësaj dispozite (në lidhje me shpërlarjen e parave, terrorizmin, krimin e organizuar, etj.).

Parimi i kombësisë

557. Në lidhje me të huajt (parimi i kombësisë) të cilët kryejnë një vepër penale jashtë territorit të Kosovës, është themeluar juridiksioni dhe legjislacioni penal i Kosovës zbatohet edhe kur veprat e tilla penale nuk janë të referuara në nenin 115 KP nën kushtet në vazhdim: (i) vepra penale është kryer kundër shtetasit të Kosovës; (ii) aplikohet parimi i kriminalitetit të dyfishtë; dhe (iii) kryesi është gjendur në ose është transferuar në territorin e Kosovës (neni 116 KP).

558. Nga kjo që u tha më lart rezulton se: juridiksioni ekstraterritorialitetit në lidhje me shtetasit e Kosovës është i kufizuar në vepra të caktuara penale; ndërsa në lidhje me kryesit e shtetas të huaj ekzistojnë dy kufizime të tjera përveç parimit të kriminalitetit të dyfishtë i cili kërkohet në parim për të dy rastet.

Kërkesa e kriminalitetit të dyfishtë

559. Siç u tha më lart në paragrafët paraprak, kërkohet parimi i i kriminalitetit të dyfishtë dhe veprimi duhet të përbëjë një vepër penale nën ligjet në fuqi në vendin ku është kryer (shiko nenet 115.3 dhe 116, 1.2 CC).

560. Rregullat mbi juridiksionin janë paraparë në nenin 114 KP (juridiksioni territorial: veprat penale të kryera tërësisht ose pjesërisht në territorin e Kosovës apo në çfarëdo mjeti të transportit ajror dhe ujor i cili është i regjistruar në Kosovë), neni 115 KP (juridiksioni i shtetësisë për veprat penale të kryera jashtë vendit nga shtetasit apo banorët e Kosovës) dhe neni 116 KP (juridiksioni i shtetësisë për veprat penale të kryera jashtë vendit nga shtetasit e huaj kundër shtetasve të Kosovës). Për veprat penale të ryshfetit të kryera jashtë vendit, neni 115 dhe 116 kërkojnë kriminalitetin e dyfishtë, përderisa veprat penale nuk janë përmendur as në nenin 115.1.1 i cili i bënë ligjet penale të Kosovës të aplikueshme në rastet penale specifike e as në nenin 115.1.2 me të cilin veprat penale duhet të ndiqen edhe pse janë kryer jashtë vendit mbi bazën e një marrëveshjeje ndërkombëtare e cila e detyron Kosovën.

561. Në nenin 17 të Konventës së Këshillit të Evropës – mbi juridiksionin – janë vendosur një seri kriteresh në lidhje me juridiksionin ndaj veprave penale. Sipas këtij neni, kërkesa për kriminalitet të dyfishtë nuk duhet të jetë një pengesë për të ndjekur veprat penale të ryshfetit. Mbi bazën e kësaj, rekomandohet **që të shqyrtohet heqja e kërkesës për penalizim të dyfishtë në nenet 115 dhe 116 të KP në lidhje me veprat penale të ryshfetit që kryhen jashtë vendit.**

Parashkrimet

562. Rregullat e përgjithshme të Kodit Penal mbi Parashkrimin të përcaktuara në kapitullin X, domethënë në nenet 106 deri 111. Si i tillë, parashkrimi në ndjekjen penale⁴⁰¹, duke përfshirë parashkrimin në ekzekutimin e dënimeve⁴⁰², nuk mund të ndërmerren nëse kanë kaluar afatet e mëposhtme:

- tridhjetë (30) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme me burgim të përjetshëm;
- njëzetë (20) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme me më shumë se dhjetë (10) vjet burgim;
- dhjetë (10) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme me më shumë se pesë (5) vjet burgim;
- pesë (5) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme me më shumë se tre (3) vjet burgim;
- tre (3) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme me më shumë se një (1) vit burgim; dhe
- dy (2) vjet nga kryerja e veprës penale të dënueshme deri në një (1) vit burgim ose me dënim me gjobë.

563. Në parim, periudha e parashkrimit në ndjekjen penale fillon në ditën kur është kryer vepra penale. Nëse rezultati i cili përbën një element të veprës finale ndodhë më vonë, periudha e

⁴⁰¹ Po aty neni 106.

⁴⁰² Po aty neni 108.

parashkrimit do të filloj të kaloj nga ajo kohë. Tabela e mëposhtme ilustron periudhat e aplikueshme të parashkrimit për veprat penale të ryshfetit dhe të ushtrimit të ndikimit:

Neni KP	Vepra penale	Sanksioni (burgim)	Parashkrimi përkatës
Ryshfeti në sektorin publik			
Ryshfeti aktiv			
429 (1)	Veprimi/mosveprimi zyrtar i ligjshëm Rrethanat rënduese	Deri në 3 vjet 1-8 vjet	3 vjet 10 vjet
429 (2)	Veprimi/mosveprimi zyrtar i paligjshëm	3 muaj - 3 vjet	3 vjet
Ryshfeti pasiv			
428 (1)	Veprimi/mosveprimi zyrtar i ligjshëm Rrethanat rënduese	6 muaj – 5 vjet 1 – 8 vjet	5 vjet 10 vjet
428 (2)	Veprimi/mosveprimi zyrtar i paligjshëm	3 – 12 vjet	20 vjet
Ryshfeti në sektorin privat			
Ryshfeti aktiv			
316		Deri në 3 vjet	3 vjet
Ryshfeti pasiv			
315		Deri në 3 vjet	3 vjet
315 (3)	Pas lidhjes së kontratës apo shërbimit	Deri në 1 vit	2 vjet
Ushtrimi i ndikimit			
Ushtrimi aktiv i ndikimit			
431 (2)		Deri në 5 vjet	5 vjet
Ushtrimi pasiv i ndikimit			
431 (1)		Deri në 8 vjet	10 vjet

564. Në rastet kur ligji parasheh më se sa një dënim për një veprë penale, periudha e parashkrimit do të përcaktohet në pajtim me dënimin më të rëndë.

565. Kosova aplikon dy kufizime kohore të veprës penale të ryshfetit – parashkrimin dhe një kufizim kohor të hetimit. Afati i parashkrimit për veprën penale të ryshfetit është nga tre deri në 12 vjet dhe fillon të rrjedh nga koha kur është kryer krimi. Sipas rregullave të përgjithshme të Kodit Penal mbi Parashkrimin në nenet 106 deri 111, ndjekja penale nuk mund të filloj pas ndërmjet 3 vjet deri në 12 vjet varësisht nga neni në fjalë. Afati e parashkrimit të ndjekjes penale fillon, ashtu siç u tha, nën ditën kur është kryer vepra penale. Nëse rezultati i cili përbën një element të veprës finale ndodhë më vonë, periudha e parashkrimit do të filloj të rrjedh nga ajo kohë.

566. Afati e parashkrimit nuk rrjedh për kohën gjatë të cilës ndjekja nuk mund të fillohet apo të vazhdohet sipas ligjit, përfshirë, por pa u kufizuar në rrethanat e mëposhtme (neni 107, KP):

- 3.1. kur kryesi është jashtë Kosovës dhe kjo shkakton vonesa në procedurë;
- 3.2. kur kryesi kërkohet me urdhërarrest;
- 3.3. kur Kryeprokurori i shtetit, në pajtim me Kodin e Procedurës Penale, përpiqet të sigurojë dëshmi jashtë Kosovës; ose
- 3.4. gjatë kohës sa zgjatë procedura për pranimit e fajësisë.
4. Afati i parashkrimit nuk ndërpritet nëse vepra nuk ndiqet për shkak të mungesës së kërkesës apo autorizimit për të bërë ndjekjen ose për shkak të mungesës së kërkesës nga ana e shtetit të huaj për të bërë ndjekjen.
5. Afati i parashkrimit ndërpritet me çdo veprim i cili ndërmerret për qëllime të ndjekjes penale të veprës penale të kryer.
6. Afati i parashkrimit po ashtu ndërpritet kur kryesi para skadimit të afatit të parashkrimit kryen një veprë tjetër penale me peshë të njëjtë ose më të rëndë sesa vepra penale e mëparshme.
7. Pas çdo ndërprerje fillon të rrjedhë afati i ri i parashkrimit.
8. Ndjekja penale ndalohet në çdo rast kur të ketë kaluar dyfishi i kohës së afatit të parashkrimit.

567. Sipas KPP neni 159 hetimet duhet të kryhen brenda 2 (dy) viteve pas fillimit të një hetimi. Nëse nuk ngrihet një aktakuzë, apo nuk është bërë pezullimi sipas nenit 157 KPP, pas dy (2) viteve

të fillimit të hetimeve, hetimet duhet të ndërpriten automatikisht. Gjyqtari i procedurës paraprake mund ta autorizojë një zgjatje prej gjashtë (6) muajsh të një hetimi nëse hetimi penal është i ndërlikuar, përfshirë por duke mos u kufizuar në, atë nëse janë më shumë se 4 të pandehur, janë identifikuar disa persona të dëmtuar, nëse është bërë ndonjë kërkesë për ndihmë ndërkombëtare, ose nëse ekziston ndonjë rrethanë tjetër e jashtëzakonshme.

568. Prokurori i shtetit mund të pezullojë hetimin me aktvendim nëse i pandehuri pas kryerjes së veprës penale vuan nga një çrregullim ose paaftësi e përkohshme mendore ose nga ndonjë sëmundje tjetër e rëndë, nëse është arratisur ose ekzistojnë rrethana të tjera të cilat përkohësisht e pengojnë ndjekjen me sukses të të pandehurit. Koha derisa hetimi është pezulluar nuk llogaritet në kohën për zbatimin e hetimit, e as në kohën për parashkrimin e veprës penale (neni 157, KPP).

569. Me përfundimin e afatit kohor të hetimit rasti duhet të pushoj (ndërpritet). Siç u tha më lart, ekziston një mundësi e kufizuar për të pezulluar një rast. Maksimumi i afatit dyvjeçar për hetimin e rasteve të mëdha të ryshfeti duket tepër i shkurtër duke pas parasysh kompleksitetin e rasteve dhe vështirësitë në identifikimin e kryesve. Duke ditur që afati i shkurtër kohor mund të jetë i dëshirueshëm në kontekstin e rasteve të korrupsionit të vogël, afati kohor prej dy vitesh duket qartë të jetë i pamjaftueshëm në rastet e mëdha dhe komplekse e posaçërisht me lidhjet me jashtë [vendit]. Kjo mund të shmanget duke vazhduar afatin kohor për hetimin e rasteve të mëdha të korrupsionit. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që afatet kohore për hetimet të mos e pengojnë luftën efektive kundër korrupsionit.**

Mbrojtjet

570. Në rastet e pendimit efektiv të ryshfet-dhënësit, gjykata mund ta liroj atë nga përgjegjësia penale (neni 429 (4) KP – ryshfeti aktiv në sektorin publik dhe 316 (3) – ryshfeti aktiv në sektorin privat). Në përgjithësi, në pendimin efektiv mund të thirret në rastet e dhënies apo kërkesës për përparësi të pamerituar nga/për ryshfet-dhënësin dhe kur ai/ajo e lajmëron veprën penale para se ajo të jetë zbuluar ose para se të ketë kuptuar se vepra është zbuluar.

571. Siç u tha më lart, në rastet e pendimit të ryshfet-dhënësit gjykata mund ta liroj atë nga përgjegjësia penale (neni 429 (4) KP – ryshfeti aktiv në sektorin publik dhe 316 (3) – ryshfeti aktiv në sektorin privat). Në nenin 316 thuhet në mënyrë eksplicite se dhurata apo shpërblimi duhet të konfiskohet, përveç në rastin e paraparë në paragrafin 3 ku lirohet nga përgjegjësia penale. Nuk ekziston ndonjë dispozitë e ngjashme në nenin 429. Është e drejtë e gjykatës të vendos nëse pendimi është i atillë i cili mund të lirojë nga përgjegjësia penale – ryshfet-dhënësi ka menduar më mirë në lidhje me atë dhe e ka lajmëruar krimin në polici. Jo për arsye se ai nuk kishte marrë nga zyrtari publik atë çfarë kërkonte (një element detyrimi/ zhatjeje) dhe jo për arsye se ai kishte frikë se krimi do të zbulohet.

572. Siç u tha më lart dhurata ose shpërblimi kthehen në rastet e ryshfeti privat aktiv, kur gjykata gjenë se kërkesat për pendim efektiv janë plotësuar. Nuk ekziston dispozitë në lidhje me këtë situatë në nenin që ka të bëjë me ryshfeti aktiv. Një prej arsyeve për të lënë gjykatën të vendos për lirimin nga përgjegjësia penale dhe për të mos pasur lirim nga përgjegjësia penale në mënyrë automatike është se është me rëndësi të madhe që të mënjanohet elementi i detyrimit/zhatjes. Në rast të detyrimit/zhatjes, ryshfet-dhënësi mund të përfitoj nga mbrojtja e pendimit efektiv, edhe nëse ai/ajo nuk e ka sjell veprën penale në vëmendjen e autoriteteve të zbatimit të ligjit. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për ta siguruar shfuqizimin e mundësisë së paraparë përmes mbrojtjes së veçantë të pendimit efektiv për t'ia kthyer ryshfeti dhënësit të tij që e raporton veprën penale para se ajo të zbulohet.**

Statistikat

573. Sa i përket ryshfeti të zyrtarëve publikë, Ministria e Punëve të Brendshme (MPB) dhe Policia e Kosovës (PK) kanë dhënë shifrat e mëposhtme:

Vepra penale	2010	2011	Janar-shtator 2012
<i>1. Keqpërdorimi i autoritetit apo i pozitës zyrtare</i>			
a) Rastet nën hetime	228	32	23
b) Kallëzimet penale	98	104	59
c) Kundër sa të dyshuarve	307	212	147
d) Të arrestuar	47	41	19

Vepra penale	2010	2011	Janar-shtator 2012
<i>2. Vepra penale e korrupsionit</i>			
a) Rastet nën hetime	272	40	26
b) Kallëzimet penale	140	151	68
c) Kundër sa të dyshuarve	362	293	206
d) Të arrestuar	58	86	33
<i>Në përgjithësi</i>			
a) Rastet nën hetime	722	143	116
b) Kallëzimet penale	522	501	343
c) Kundër sa të dyshuarve	926	815	597
d) Të arrestuar	178	188	118

Shpjegim: Statistikat për periudhën e vitit 2010 nuk përfaqësojnë vetëm numrin e rasteve por rastet dhe PPN, ndërsa statistikat për vitet 2011 dhe 2012 përfaqësojnë vetëm numrin e rasteve.

Gjatë kohës së vizitës në terren, as Ministria e Punëve të Brendshme e as Policia e Kosovës nuk kishin informata se sa prej rasteve kishin rezultuar me aktakuzë apo me dënim në gjykatë.

574. Statistikat e mëposhtme rezultojnë nga vendimet e gjykatave të qarkut dhe të atyre komunale në Kosovë për periudhën ndërmjet viteve 2008 deri 2011⁴⁰³:

Veprat penale	KP i vjetër	KP i ri	2008	2009	2010	2011
Keqpërdorimi i detyrës	Neni 339	Neni 422	26	45	39	46
Pranimi i ryshfetit	Neni 343	Neni 428	8	9	18	13
Dhënia e ryshfetit	Neni 344	Neni 429	19	12	5	23

575. Sa i përket ryshfetit në sektorin privat (forma aktive – dhënia e paarsyeshme e dhuratave), gjatë periudhës prej 2008 deri 2011 nga gjykatat komunale dhe ato të qarkut në Kosovë janë dënuar 6 persona.

Përgjegjësia e personave juridikë

(Shiko gjithashtu pjesën 2.2 të Raportit të Vlerësimit PECK për LPP/LFT mbi Kosovën)

Karakteristikat e përgjithshme

576. Ligji i posaçëm për "shoqëritë tregtare" (Ligji nr. 02/L-123 i datës 27/09/2007, më tej "LSHT") përcakton llojet e subjekteve juridike të angazhuara në veprimtari biznesore. Ky ligj është i aplikueshëm prej muajit qershor 2011 (Ligji nr. 04/L-006). Ligji bazik përdor fjalën "kompani" mirëpo tani kjo është ndryshuar dhe referohet si "korporatë"⁴⁰⁴.

Regjistrimi

577. Agjensioni i Regjistrimit të Bizneseve në Kosovë (ARBK) bënë regjistrimin e të gjitha bizneseve të reja, ndryshimet e të dhënave të biznesit, shuarjen e biznesit, lëshimin e certifikatës për regjistrim me numrin fiskal, certifikatën e tatimit mbi vlerën e shtuar, certifikatën e export-importit, ofron informacionet si dhe formularët falas. Në ARBK regjistrohen këto lloje të bizneseve: biznese individuale (BI), ortakëri të përgjithshme (OP), shoqëri komandite (SHK), shoqëri me përgjegjësi të kufizuar (SHPK) dhe shoqëri aksionare (SHA). Përveç subjekteve të përmendura më lart, subjektet e huaja mund të regjistrojnë gjithashtu edhe degën e tyre në Kosovë (sipas ligjit ajo duhet të regjistrohet si shoqëri e huaj tregtare). Dega nuk është një entitet i ndarë ligjor. Si pasojë, të drejtat dhe përgjegjësitë e saj i takojnë kompanisë "amë" e jo degës.

578. Regjistri i bizneseve është një regjistër qendror i cili mirëmban të dhënat e të gjitha kompanive të regjistruara. Secila kompani e regjistruar mund të gjendet online përmes futjes të

⁴⁰³ <https://ask.rks-gov.net/drejtisi/publikimet-e-statistikave-te-drejtisesise>

⁴⁰⁴ Siç përcaktohet me përkufizimet në lidhje me ligjin nr. 02/L-123 mbi "shoqëritë tregtare" dhe i ndryshuar me ligjin nr. 04/L-006 për "ndryshimin dhe plotësimin e ligjit nr. 02/L-123 mbi shoqëritë tregtare.

emrit të kompanisë apo numrit të regjistrimit të biznesit. Regjistri i biznesit është përgjegjës për: regjistrimin e kompani të reja, regjistrimin e emrave tregtar, regjistrimin e veegës të kompanive të huaja; pranimin e deklaratave vjetore financiare dhe raporteve biznesore të kompanive me përgjegjësi të kufizuar dhe të shoqërive aksionare. Momentalisht, regjistri i bizneseve përmban 104,880 BI të regjistruara, 3,414 OP, 86 SHK, 8,577 SHPK, 388 SHA dhe 582 organizata biznesore të huaja.

Ndalimet profesionale

579. Neni 66 KP parasheh heqjen e përkohshme (prej 1 deri në 5 vjet) të së drejtës për të ushtruar profesionin, veprimtarinë e pavarur, detyrën menaxhuese apo administrative ose detyrave që janë të lidhura me sistemimin, menaxhimin apo shfrytëzimin e pasurisë në subjektet juridike si rezultat i dënimit për çfarëdo lloji të veprës penale.

580. Sipas nenit 66 KP, personi i dënuar përkohësisht mund të humbasë të drejtën për të ushtruar profesionin, veprimtarinë e pavarur, detyrën menaxhuese apo administrative ose detyrave që janë të lidhura me sistemimin, menaxhimin apo shfrytëzimin e pasurisë në subjektet juridike si rezultat i dënimit për çfarëdo lloji të veprës penale. Nga ajo që është kuptuar nga zyrtarët e regjistrimit gjatë vizitës në terren, në Agjensionin për Regjistrimin e Bizneseve në Kosovë nuk ka ekzaminim nëse ndonjëri i cili dëshiron të regjistrohet ka një ndalim të përkohshëm. Në mënyrë që të bëhet më efektive lufta kundër korrupsionit, rekomandohet **që të fuqizohen funksionet kontrolluese të regjistrimit të ndërmarrjeve me qëllim që të sigurohet që personat fizikë si dhe ata juridikë të cilët themelojnë kompani të kontrollohen dhe të monitorohen në lidhje me historitë e mundshme penale dhe skualifikimet profesionale apo edhe informatave të tjera përkatëse mbi personat juridikë gjatë procesit të regjistrimit.**

Përgjegjësitë e kontabilitetit

581. Sipas ligjit për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, shoqëritë tregtare duhet të përgatisin pasqyrat financiare në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Raportimi Financiar (SNRF) dhe duhet të aplikojnë standardet e kontabilitetit, rregulloret dhe udhëzimet e lëshuara nga Këshilli i Kosovës për Raportim Financiar (KKRF)⁴⁰⁵. Në bazë të nenit 12 të ligjit për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, dokumentet kontabël (pasqyrat financiare dhe librat ndihmëse) kërkohet që të ruhen për një periudhë prej dhjetë vitesh.

Përgjegjësia e personave juridikë

582. Neni 40 i Kodit Penal të Kosovës përcakton se personi juridik është përgjegjës për veprën penale të personit përgjegjës, i cili ka kryer vepër penale duke vepruar në emër të personit juridik brenda autorizimeve të tij, me qëllim të përfitimit të dobisë apo ka shkaktuar dëm për atë person juridik. Përgjegjësia e personit juridik ekziston edhe nëse veprimet e personit juridik kanë qenë në kundërshtim me politikën e afarizmit ose me urdhrat e personit juridik. Sipas dispozitës së njëjtë (neni 40.2), personi juridik është përgjegjës për veprat penale në rastet kur personi përgjegjës që ka kryer veprën penale nuk dënohet për atë vepër penale.

583. Ligji për Përgjegjësinë e Personave Juridikë për vepra Penale (ligji nr. 04/L-030 i datës 31/08/2011)⁴⁰⁶ gjithashtu rregullon përgjegjësinë e personave juridik për vepra penale; sanksionet penale të cilat mund të ngarkohen ndaj personave juridik dhe dispozitat e veçanta të cilat rregullojnë procedurën e aplikueshme ndaj personit juridik. Personat juridik aktualisht janë përgjegjës për veprat penale të parapara në pjesën e posaçme të Kodit Penal dhe për veprat e tjera penale, përfshirë veprat penale të ryshfetit, nëse kushtet për përgjegjësinë penale të personave juridik janë plotësuar ashtu siç parashihet me këtë ligj. KP apo ligji për përgjegjësinë e personave juridik për vepra penale megjithatë nuk përmban ndonjë dispozitë të qartë në lidhje me format e tjera civile ose administrative të përgjegjësisë së personave juridik.

584. Sipas nenit 18 të Konventës së Këshillit të Evropës, personat juridikë do të mbahen përgjegjës nëse janë plotësuar tre kushte. Kushti i parë është që vepra penale e ryshfetit duhet të jetë kryer. Kushti i dytë është që vepra penale duhet të jetë kryer për përfitim ose në emër të personit juridik. Kushti i tretë, i cili shërben për të kufizuar shtrirjen e kësaj forme të përgjegjësisë, kërkon përfshirjen e "ndonjë personi i cili ka pozitë udhëheqëse". Mund të supozohet se pozita udhëheqëse ekziston në tri situatat e përshkruara – fuqia e përfaqësimit apo autoriteti për të marr vendime apo për të ushtruar kontroll – gjë e cila demonstroi se një person i tillë fizik është

⁴⁰⁵ Ligji nr. 04/L-014 për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, neni 5.

⁴⁰⁶ Ky ligj do të hyjë në fuqi më 1 janar 2013.

ligjërisht apo në praktikë në gjendje të angazhoj përgjegjësinë e personit juridik. Paragrafi 2 shprehimisht përmend detyrimin e palëve për të zgjeruar përgjegjësinë e korporatave në rastet ku mungesa e mbikëqyrjes në kuadër të personit juridik e bënë të mundur kryerjen e veprës penale të korrupsionit. Ai ka për qëllim mbajtjen përgjegjëse të personave juridik për mosveprim nga ana e personave në një pozitë udhëheqëse për të ushtruar mbikëqyrjen mbi veprimet e kryera nga personat vartës që veprojnë në emër të personit juridik. Në Kodit Penal të Kosovës, përgjegjësia e personit juridik është e bazuar në fajësinë e personit përgjegjës. Në rastet ku nuk bëhet identifikimi i personit fizik përgjegjës për veprën penale, atëherë është e pamundur që përgjegjësia t'i atribuohet personit juridik. Kjo situatë është vlerësuar si jokonfliktuale me dispozitat e nenit 18 të Konventës Penale për Korrupsionin. Megjithatë, ekziston një mospërputhshmëri e një kufizimi të tillë ligjor me standardin përkatës të Rekomandimit nr. R (88) 18 të Komitetit të Ministrave në lidhje me përgjegjësinë e ndërmarrjeve që kanë personalitet juridik për veprat penale të kryera gjatë ushtrimit të veprimtarive të tyre. Andaj, rekomandohet **që të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që subjektet juridike të mund të konsiderohen përgjegjëse jo vetëm në situatat kur do të mund të dënohej personi fizik, duke i përfshirë situatat kur përgjegjësia bazohet në mungesën e mbikëqyrjes, por gjithashtu edhe në situatat kur nuk është e mundur të vërtetohet përgjegjësia e personit fizik për veprën penale.**

585. Ekipi i Vlerësimit është informuar nga ana e autoriteteve të Kosovës se nuk ka pasur raste ku është zbatuar përgjegjësia penale ndaj personave juridik. Një e metë është fakti që ky mjet nuk është duke u përdorur në praktikë. Andaj, rekomandohet **që autoritetet e Kosovës t'i ndërmarrin hapat e nevojshëm për ta siguruar dhe për ta përmirësuar zbatimin praktik të kësaj mase (përgjegjësia e personave juridikë) si mjet për sanksionimin e veprimtarisë penale.**

Zbritshmëria e taksave dhe autoritetet fiskale

586. Me anë të nenit 9 të ligjit për tatimit në të ardhurat e korporatave (ligji nr. 03/L-162 i datës 29.12.2009), shpenzime të zbritshme konsiderohen të jenë vetëm ato të cilat bëhen ekskluzivisht për veprimtari ekonomike, me kusht që shpenzimet e tilla janë të dokumentuara dhe të provuara nga ana e taksapaguesit në pajtim me aktet nënligjore të lëshuara nga Ministri, dhe të jenë objekt i kufizimeve të specifikuara me dispozitat e këtij ligji. Prandaj, në parim, asnjë shpenzim i bërë ose i cili mund të bëhet për ndonjë lehtësim, shpenzimet për të gëzuar një trajtim të privilegjuar apo shpenzimet e rryshfetit për privilegjet e biznesit, nuk janë shpenzime të zbritshme dhe nuk janë pjesë e bazës tatimore.

587. Administrata Tatimore e Kosovës ka themeluar njësinë e hetimit tatimor, e cila përveç të tjerash, merret me rastet e hetimit të korrupsionit në kuadër të kompetencave dhe të fushëveprimit të saj të parapara me ligjin mbi Administratën Tatimore të Kosovës.

Veprat e llogarive

588. Dispozitat e Kodit Penal *ndër të tjera* bëjnë ndëshkimin e shmangies nga tatimi (neni 313), dokumentet e rrejshme lidhur me tatimin (neni 314) ose shmangien nga pagesa e tarifave të detyrueshme doganore (neni 318). Po ashtu edhe neni 23 i Ligjit për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim parasheh gjoba administrative të cilat mund të vendosen kur ekziston, *ndër të tjera*, dështimi për të dorëzuar pasqyrat financiare (5,000 deri 25,000 euro), dështimi për të dorëzuar pasqyrat financiare të audituara (5,000 deri 10,000 euro). Për shkeljet e përsëritura mund të vendosen gjoba deri në pesë herë më të larta.

Roli i kontabilistëve, auditorëve dhe i profesionistëve ligjorë

589. Sipas nenit 385 dhe 386 të Kodit Penal, sikurse të gjithë qytetarët edhe kontabilistët dhe auditorët janë të obliguar të lajmërojnë përgatitjen e veprave penale, të veprave penale dhe të kryesve.

590. Pasqyrat financiare të shoqërive tregtare duhet të auditohen në pajtim me standardet ndërkombëtare mbi auditimin dhe, në pajtim me ligjin të dorëzohen dhe të publikohen në KKRF dhe një kopje të dorëzohet në MTI, jo më vonë se 30 prilli i vitit pasues. Pasqyrat e konsoliduara financiare duhet të auditohen në pajtim me standardet ndërkombëtare mbi auditimin dhe, në pajtim me ligjin, duhet të dorëzohen në KKRF dhe një kopje në MTI jo më vonë se 30 qershori i vitit pasues⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ Ligji nr. 04/L-014 për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, neni 11.

591. Sipas nenit 385 është vepër penale mos lajmërimi i përgatitjes për kryerjen e një vepre penale në kundërshtim me kapitullin XXXIV-Veprat penale kundër detyrës zyrtare (nenet 422 deri 437), dhe sipas nenit 386 është vepër penale dështimi për të lajmëruar një vepër të tillë penale duke qenë në dijeni për identitetin e kryesit.

592. Sipas Standardeve Ndërkombëtare të Raportimit Financiar (SNRF) nuk ka asnjë detyrim për të lajmëruar gjetjet në lidhje me veprat penale të përmendura në nenin 385 dhe 386 të KP. Ishte mendim i bashkëbiseduesve të cilët i takuam, se auditorët nuk kanë një detyrim të tillë për të raportuar veprimtaritë kriminale në polici. Mund të ketë mënyra të tjera për të trajtuar njohuri të tilla, për shembull heqja dorë nga auditivi i kompanisë. Kjo është në kundërshtim me KP dhe jo në përputhje me standardet për shembull në OBZHE. Sipas rekomandimeve të Këshillit (OBZHE) për luftë të mëtutjeshme të ryshfetit tek zyrtarët publikë të huaj në transaksionet afariste ndërkombëtare të miratuar nga Këshilli më 26 nëntor 2009:

iii) Vendet anëtare duhet të kërkojnë nga auditori i jashtëm i cili zbulon indikacione të një vepre të dyshuar të ryshfetit të një zyrtari publik të huaj që të lajmëroj menaxhmentin për këtë zbulim dhe, sipas nevojës, organet mbikëqyrëse të korporatës;

iv) Vendet anëtare duhet të inkurajojnë kompanitë të cilat nga auditori i jashtëm marrin raporte të veprave të dyshuara të ryshfetit të zyrtarëve publikë të huaj, që të përgjigjen në mënyrë aktive dhe efektive ndaj raporteve të tilla;

v) Vendet anëtare duhet të marrin parasysh që të kërkojnë nga auditori i jashtëm për të raportuar veprat e dyshuara të ryshfetit të zyrtarëve publikë të huaj tek autoritetet kompetente të pavarura nga kompania, siç janë autoritetet rregullatore dhe të zbatimit të ligjit, dhe për ato vende të cilat lejojnë një raportim të tillë, të sigurohen që auditorët të cilët bëjnë raporte të tilla të arsyeshme dhe me besim të mirë të janë të mbrojtur nga veprimi juridik.

593. Andaj, rekomandohet që **Kosova ta shqyrtojë mundësinë që të kërkojë prej auditorëve të jashtëm që ata t'i raportojnë tek menaxhmenti aktet e dyshuara të ryshfetit, ose nëse menaxhmenti nuk reagon apo nëse menaxhmenti është vetë i përfshirë, që t'i raportojnë ato tek autoritetet kompetente të pavarura prej kompanisë, siç janë autoritetet e zbatimit të ligjit apo autoritetet rregullative, dhe, kur të jetë e nevojshme, të sigurojnë që auditorët që i bëjnë ato raportime në mënyrë të arsyeshme dhe në mirëbesim të mbrohen prej veprimeve juridike.**

3.2 Procedura penale dhe hetimore

594. Procedura penale dhe hetimore është e rregulluar me Kodin e Procedurës Penale të Kosovës, 04/L-123, i cili hyri në fuqi më 1 janar 2013. Kodi i mëparshëm i procedurës penale fillimisht është nxjerr si rregullore e UNMIK-ut dhe më vonë është ndryshuar me ligjin nr. 03/L-003 mbi ndryshimin dhe plotësimin e kodit të përkohshëm të procedurës penale nr. 2003/26.

Organet dhe institucionet përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit

595. Pas pranimit të informatës për një vepër penale të dyshuar, policia heton nëse ka dyshim të arsyeshëm që një vepër penale e cila ndiqet sipas detyrës të jetë kryer. Policia heton veprat penale dhe ndërmerr të gjitha masat e nevojshme që të zbulojë vendndodhjen e kryesit, të ndalojë kryerjen ose ndihmësin e tij nga fshehja ose arratisja, të zbulojë dhe të ruajë gjurmët dhe provat e tjera të veprës penale dhe sendet të cilat mund të shërbejnë si prova, dhe të mbledhë të gjitha informacionet të cilat mund të përdoren në procedurë penale. Posa policia të ketë dyshim të arsyeshëm se është kryer një vepër penale e cila ndiqet sipas detyrës zyrtare, policia është e detyruar që brenda njëzet e katër (24) orëve t'i dorëzoj një raport policor prokurorit të shtetit që është kompetent, i cili pastaj vendos nëse duhet filluar procedurën penale (KPP 70).

596. Prokurori i shtetit mund të fillojë hetimin (KPP 102) në bazë të kallëzimit të policisë apo burimeve të tjera, nëse ka dyshim të arsyeshëm se po ndodh ose ka gjasë të ndodh në një të ardhme të afërt vepra penale e cila ndiqet sipas detyrës zyrtare. Hetimi paraparak fillohet me vendim të prokurorit të shtetit (KPP 104). Aktvendimi përcakton personin kundër të cilit do të kryhet hetimi, kohën e fillimit të hetimit, përshkrimin e veprës e cila tregon elementet e veprës penale, emërtimin ligjor të veprës penale, rrethanat dhe faktet që e justifikojnë dyshimin e arsyeshëm për veprën penale, nëse masat e fshehta dhe teknike të vëzhgimit apo hetimit janë autorizuar dhe provat së bashku me të dhënat tashmë janë mbledhur. Një kopje e aktvendimit të hetimit i dërgohet pa vonesë gjyqtarit të procedurës paraprahe.

597. Prokurori i shtetit mund të pezullojë hetimin me aktvendim nëse i pandehuri pas kryerjes së veprës penale vuan nga një çrregullim ose paaftësi e përkohshme mendore ose nga ndonjë sëmundje tjetër e rëndë, nëse është arratisur ose ekziston rrethana të tjera të cilat përkohësisht e pengojnë ndjekjen me sukses të të pandehurit (KPP 157).

598. Nëse me Kodin e Procedurës Penale nuk parashihet ndryshe, i pandehuri dhe prokurori i shtetit në procedurë penale kanë pozitë të barabartë. I pandehuri ka të drejtë të deklarohet dhe atij duhet t'i lejohet deklarimi për të gjitha faktet dhe provat që e ngarkojnë dhe t'i paraqes të gjitha faktet dhe provat që janë në favor të tij. Ai ka të drejtë që të kërkojë nga prokurori i shtetit të thërret dëshmitarë në emër të tij. Ai ka të drejtë t'i marrë në pyetje dëshmitarët kundër tij dhe të kërkojë praninë dhe marrjen në pyetje të dëshmitarëve në favor të tij, në kushte të njëjta që vlejnë për dëshmitarët kundër tij, jo më vonë, se para mbylljes së hetimeve përveç nëse procedura rezulton me pezullim. Në çështjet e thjeshta, është e mjaftueshme që të të pandehurit t'i jepet mundësia të përgjigjet me shkrim (KPP 9.1 + 2).

599. Prokurori i shtetit gjithashtu mund të mbledhë vetë të dhëna të tilla ose nëpërmjet organeve të tjera publike, duke përfshirë bisedën me dëshmitarët, të dëmtuarit dhe përfaqësuesit e tyre ligjor. Prokurori i shtetit mund të marrë pjesë së bashku me policinë në çdo marrje në pyetje të të dyshuarit duke respektuar të drejtat e të dyshuarit sipas dispozitave të këtij Kodi (KPP 83.2).

600. Çdo person për të cilin prokurori i shtetit ka dyshim të arsyeshëm se ka kryer veprë penale duhet të ceket si i pandehur në aktvendimin për fillimin e hetimit. Çdo i pandehur i cekur në vendim gëzon të gjitha të drejtat që i takojnë të pandehurit me këtë Kod (KPP 103.3)

601. Gjatë hetimit formal, i pandehuri ose mbrojtësi i tij mund të kërkojnë nga prokurori i shtetit që të merr apo të ruajë dëshmitë në procedurë paraprake që mund të jenë apo ka arsye të pritët që do të jenë shfajësuese (KPP 122.5).

602. Gjatë fazës së hetimit, prokurori i shtetit thërret dëshmitarët, viktimat, ekspertët dhe të pandehurin apo të pandehurit për të dhënë deklaratë në procedurë paraprake lidhur me procedurën penale KPP 132.1). Prokurori i shtetit e njofton me shkrim pesë (5) ditë më herët të pandehurin, mbrojtësin, të dëmtuarin dhe mbrojtësin e viktimave lidhur me datën, kohën dhe vendin ku do të merret deklarata në procedurë paraprake. Kopje e njoftimit i bashkëngjitet shkresave të lëndës (KPP 132.6).

603. Para ngritjes së aktakuzës, i pandehuri merret në pyetje në seancën e marrjes së deklaratës në procedurë paraprake. Nëse i pandehuri hetohet për veprë apo vepra penale për të cilat dënimi maksimal i paraparë është jo më shumë se tre (3) vjet burgim, mjafton që të pandehurit t'i jepet mundësia që të përgjigjet me shkrim (KPP 151).

604. Bazuar në legjislacionin e Kosovës, Prokurori i Shtetit është organi më i lartë për hetimin e veprave penale. Prokurori i shtetit udhëheqë hetimin e rasteve gjatë të gjitha fazave të hetimit. Policia e Kosovës është gjithashtu një organ hetues e cila heton rastet penale në pajtim me KPP. Bazuar në Kodin Doganor, Dogana e Kosovës ka autoritetin e një organi të zbatimit të ligjit në fushën e veprave penale doganore dhe rasteve të tjera të specifikuar me ligj, ajo vepron si polici gjyqësore. Gjithashtu edhe Administrata Tatimore e Kosovës ka autoritet për të hetuar vepra penale tatimore, në të cilat raste konsiderohet si polici gjyqësore. Duke u bazuar në ligjin 03/L-159 mbi Agjencinë Kundër Korrupsionit, Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK) inicion dhe ndërmerr zbulimin dhe procedurën e hetimit fillestar të korrupsionit, dhe ia përcjell rastet e dyshuara të korrupsionit zyrës kompetente të prokurorit publik. Bazuar në legjislacionin në fuqi, Agjencia Kosovare e Inteligjencës (AKI) në kuadër të kornizës institucionale është një nga institucionet përgjegjëse për zbulimin dhe parandalimin e veprimtarive të korrupsionit.

605. Siç u tha më lart, (shih paragrafin 70 më lart), tre prokurorë të Zyrës së Prokurorisë Themelore në Prishtinë janë caktuar të merren ekskluzivisht me rastet e korrupsionit dhe ato të ngjashme. Janë ndërmarrë hapa për të fuqizuar Task Forcën e Kosovës Kundër Korrupsionit dhe për të siguruar që zyrtarët policorë dhe ekspertët e caktuar do të jenë në gjendje të kontribuojnë në mënyrë efektive. Si pjesë e përpjekjeve të qeverisë kundër korrupsionit, Task Forca Kundër Korrupsionit është njësi e fundit kundër korrupsionit që është themeluar nga qeveria për të luftuar korrupsionin, pas krijimit të Agjencisë Kundër Korrupsionit (AKK), zyrës për Qeverisje të Mirë dhe Institucionit të Avokatit të Popullit.

606. Përveç kësaj, sipas ligjit për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, KKRF-ja (Këshilli i Kosovës për Raportim Financiar) emëron komitetet sipas nevojës për të siguruar zbatimin e standardeve ndërkombëtare përkatëse të BE-së "Acquis Communautaire" duke përfshirë direktivën

nr. 78/660/EEC, direktivën nr. 83/349/EEC dhe direktivën nr. 84/253/EEC të BE-së. Si i tillë, njëri prej komiteteve të KKRF-së është përgjegjës për hetime dhe disiplinë⁴⁰⁸.

607. Policia e Kosovës (PK) në kuadër të strukturës së saj ka themeluar departamentet e specializuara që merren me luftën kundër krimit ekonomik dhe financiar dhe korrupsionit në nivel qendror dhe rajonal, që do të thotë Drejtoria për Hetimin e Krimeve Ekonomike dhe Korrupsionit ka mision që të luftojë krimet ekonomike, financiare dhe korrupsionin në nivele qendrore dhe rajonale. Policia e Kosovës ka themeluar gjithashtu departamentin e veçantë kundër korrupsionit. Policia e Kosovës në kuadër të saj ka drejtorinë kundër krimeve ekonomike dhe korrupsionit, njësinë e inteligjencës, njësinë e hetuesisë dhe njësitë e tjera të specializuara në fushën e masave të fshehta të hetuesisë. Prokuroria Speciale e Republikës së Kosovës (PSRK) ka Departamentin Kundër Korrupsionit të përbërë prej 5 prokurorëve special dhe 5 ekspertëve në luftën kundër korrupsionit, dhe Task Forcën të përbërë prej 30 oficerëve policorë të cilët ekskluzivisht merren me hetimin e veprave penale të korrupsionit (shiko më lart paragrafët 68 e në vijim në lidhje me zbatimin e strategjisë kundër korrupsionit). Doganat e Kosovës e kanë një Njësitë të Standardeve Profesionale i cili merret me rastet disiplinore. Cfarëdo ankese serioze kundër zyrtarëve të DK do të shikohet në shkallë të parë nga Njësi i Inspektimit të Brendshëm të DK dhe më vonë mund t'i kalohet Njësitit për Hetime të DK për hetime të mëtutjeshme. AKK i referon rastet tek Njësi i Hetimeve i DK (pasi ata kanë kompetenca më të mëdha hetimore), dhe çfarëdo veprave të mundshme penale do t'i raportojë Prokurorit relevant. Administrata Tatimore e Kosovës e ka po ashtu një Njësitë Hetimor të cilit AKK mund t'i referojë raste të dyshimeve të korrupsionit për veprime/raportime të duhura.

608. Prokuroria speciale (PSRK) është themeluar në kuadër të Prokurorisë së shtetit me anë të ligjit nr. 2008/03-L052 e cila udhëheq me juridiksionin territorial, fushëveprimin, kompetencat, përbërjen dhe caktimin e Kryeprokurorit. PSRK-ja ka kompetencë të veçantë që të hetojë dhe ndjek penalisht, ndër të tjera, shpërlarjen e parave, veprat penale të terrorizmit, krimin e organizuar (neni 5) si dhe kompetencat plotësuese për veprat e përcaktuara në nenin 9 të ligjit (veprat e trafikimit, falsifikimit të parasë, veprat e korrupsionit dhe mashtrimit si dhe veprat e tjera të rënda).

609. Me qëllim që të luftohet në mënyrë efektive shpërlarja e parave dhe financimi i terrorizmit në Kosovë, me ligjin për shpërlarjen e parave dhe financimit të terrorizmit është themeluar Njësia për Inteligjencë Financiare (NJIF) në kuadër të Ministrisë së Financave (MF) si një institucion qendror i pavarur kombëtar përgjegjës për kërkimin, marrjen, analizimin dhe shpërndarjen tek autoritetet kompetente dhe bërjen publike të informacionit në lidhje me shpërlarjen e parave dhe financimit të terrorizmit⁴⁰⁹.

(Shiko analizën e detajuar të rolit, detyrave dhe efikasitetin e NJIF në pjesën 2.6 të raportit të vlerësimit PECK LPP/LFT).

Teknikat e veçanta të hetimit

610. Neni 88 i KPP-së parasheh mundësinë e shfrytëzimit të masave të fshehta dhe teknike të vëzhgimit gjatë hetimit për të siguruar provat dhe për të identifikuar dhe gjurmuar pasuritë subjekt të konfiskimit. Teknikat e veçanta të hetimit përfshijnë vëzhgimin e fshehtë fotografik ose me video; monitorimin e fshehtë të bisedave; përgjimin e telekomunikimeve; përgjimin e komunikimeve nëpërmjet rrjetit kompjuterik; kontrollimin e dërgesave postare; dërgimin e kontrolluar të dërgesave postare; shfrytëzimin e mjeteve për përcjellje të vendndodhjes; blerjen e simuluar të ndonjë sendi; simulimin e veprës së korrupsionit; hetimin e fshehtë; regjistrimin e thirrjeve telefonike; dhe zbulimin e të dhënave financiare.

Mbrojtja e dëshmitarëve, informatorëve

611. Kosova e ka një ligj të veçantë për mbrojtjen e dëshmitarëve⁴¹⁰ dhe një tjetër për mbrojtjen e informatorëve⁴¹¹, dhe të dy këto ligje rregullojnë statusin dhe mbrojtjen e dëshmitarëve dhe informatorëve.

612. Nuk ka asnjë dyshim që Kosova ka një problem të rëndë në lidhje me korrupsionin gjë të cilët e ka treguar edhe Transparency International në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit të vitit 2011, ku Kosova e kishte renditjen më të ultë në Ballkan. Edhe gjatë vizitës në terren ishte

⁴⁰⁸ Ligji nr. 04/L-014- për kontabilitet, raportim financiar dhe auditim, neni 15.

⁴⁰⁹ Ligji nr. 03/L-196 për parandalimin e shpërlarjes së parave dhe financimit të terrorizmit, neni 4.

⁴¹⁰ Ligji nr. 04/L-015 për mbrojtjen e dëshmitarëve

⁴¹¹ Ligji nr. 04/L-043 për mbrojtjen e informatorëve

përshtypja e njëjtë dhe njëkohësisht ishte e qartë që shumë përpjekje ishin bërë për të luftuar korrupsionin. Nga ana tjetër ishte e qartë që ekzistonte një mundësi e madhe për përmirësimin e bashkëpunimit ndërmjet homologëve të përfshirë – për shembull, a nuk kishte marr policia informata në lidhje me rastet të cilat i kishin hetuar. Në fakt nuk ishte e mundur për të siguruar statistika që tregojnë rastet e hetuara krahasuar me rezultatet e ndjekjes penale. Gjatë përgatitjes së vlerësimit ishte shumë e vështirë të vlerësohet efikasiteti i sistemit meqë nuk kishte shifra të cilat tregojnë për shembull se sa raste të hetuara kanë shpënë deri tek dënimi, sa persona ishin dënuar, numri i personave juridik të dënuar, numrin e rasteve me konfiskim dhe numrin e shfajësimeve. Andaj, rekomandohet **që të ndërmerren hapa për mbledhjen e informatave dhe statistikave të nevojshme dhe të detajuara, duke përfshirë të gjitha aspektet e rasteve të korrupsionit prej fillimit deri në fund (përfshirë edhe rezultatin e rastit), me qëllim të vlerësimit të efikasitetit të hetimeve/ndjekjes penale.**

613. Duke marrë parasysh të gjitha institucionet e ndryshme që kanë të bëjnë me hetimin, Ekipi i Vlerësimit ka ndjerë një kompleksitet të rregullave të vendosura. Nuk ishte e qartë nëse një rast do të duhej të trajtohej nga policia e zakonshme/prokuroria apo me atë do të duhej të ishte Task Forca speciale kundër korrupsionit. Sipas nenit 442 të KP, gjyqtarët dhe prokurorët e EULEX-it të caktuar në procedurë penale do të kenë juridiksion dhe kompetencë për çdo lëndë që mund të hetohet apo të ndiqet penalisht nga Zyra e Prokurorisë Speciale në Kosovë. Sa i përket veprave penale të korrupsionit, në bazë të nenit 441 të KP, Zyra e Prokurorisë Speciale ka kompetenca plotësuese për të hetuar dhe ndjekur këto krime.

614. Neni 20 i Konventës së Këshillit të Evropës kërkon që vendet anëtare të miratojnë masat e nevojshme për të siguruar që personat apo subjektet të jenë të specializuara në mënyrën e duhur në luftën kundër korrupsionit. Kërkesa e specializimit nuk është menduar të aplikohet për të gjitha nivelet e zbatimit të ligjit. Nuk kërkohet në veçanti që në çdo zyre të prokurorisë apo në çdo stacion të policisë të ketë një njësi të veçantë apo ekspertë për veprat penale të korrupsionit. Në të njëjtën kohë, kjo dispozitë do të thotë që kudo që është e nevojshme për të luftuar korrupsionin në mënyrë efektive, aty ekziston personeli apo njësitë mjaft të trajnuara të zbatimit të ligjit. Sipas nenit 21 të kësaj Konvente, bashkëpunimi me autoritetet përgjegjëse për hetimin dhe ndjekjen e veprave penale është një aspekt i rëndësishëm i një veprimi koherent dhe efikas kundër atyre që kryejnë vepra penale të korrupsionit të përcaktuara në Konventë. Kjo dispozitë paraqet një detyrim të përgjithshëm për të siguruar bashkëpunimin e të gjitha autoriteteve publike me ato të hetimit dhe të ndjekjes së veprave penale.

615. Para së gjithash është me rëndësi për të pasur kompetenca të qarta se cili entitet ka të drejtën për t'u marrë me rastin kështu që të mos jetë koincidençë se kush është duke u marrë me rastin. A është policia lokale/prokuroria, Policia e Kosovës/prokuroria apo Zyra e Prokurorisë Speciale të Kosovës, për të mos harruar edhe njësitë e hetuesisë në Doganën e Kosovës dhe në Administratën Tatimore të Kosovës. Ekziston një organ i specializuar në kuadër të zyrës së Prokurorisë Speciale, Task Forca speciale e luftës kundër korrupsionit, e cila me sa duket mund të merret në një masë më të madhe me rastet e korrupsionit se sa të kemi disa entitete duke u marrë me këtë. Ndoshta ky entitet do të mund të kishte një natyrë më të përhershme nëse do të punonin në të njëjtin objekt prokurorët, policët dhe ekspertët. Nuk ka dyshim se me këtë do të mund të luftohej korrupsioni në mënyrë më efektive kur personeli, duke njohur njëri tjetrin, do të punonin së bashku në baza ditore duke qenë të specializuar – secili në fushën e vet specifike. Atëherë ky departament do të kishte kompetencë të merret me rastet e korrupsionit të natyrës së rëndë për shembull, përveç kompleksitetit të madh të rasteve, nëse ka ndonjë lidhje me krimin e organizuar, nëse politikanët janë të përfshirë, nëse mënyra të veçanta të afarizmit janë përdorur, nëse rasti kërkon shtrirjen e hetimeve jashtë vendit apo nëse rasti është i rëndë në ndonjë mënyrë tjetër. Andaj, rekomandohet **që të fuqizohet Departamenti special kundër korrupsionit si në lidhje me kompetencën e këtij departamenti ashtu edhe në lidhje me rritjen e burimeve dhe bashkëpunimit midis prokurorëve, hetuesve dhe ekspertëve.**

616. Siç u tha më lart, kërkesa e nenit 21 të Konventës së Këshillit të Evropës është që të ketë bashkëpunim ndërmjet të gjitha autoriteteve publike të cilat bëjnë hetimin dhe ndjekjen e veprave penale. Në këtë mes do të mund të ishin autoritetet tatimore, autoritetet administrative, auditorët publikë, inspektorët e punës, pra cilido që gjatë ushtrimit të detyrës së vet vjen deri tek informata në lidhje me veprat e mundshme të korrupsionit. Një informacion i tillë, i domosdoshëm për autoritetet e zbatimit të ligjit, ka mundësi të jetë i disponueshëm para së gjithash nga ato autoritete që kanë kompetencën e mbikëqyrjes dhe të kontrollit ndaj funksionimit të aspekteve të ndryshme të administratës publike. Nga vizita në terren u krijua përshtypja se ekziston një kornizë e përgjithshme për bashkëpunim në Kosovë ndërmjet të gjitha palëve të interesit në luftën kundër korrupsionit. Ky bashkëpunim do të mund të përmirësohej përmes zbatimit në mënyrën e duhur të prioritetëve të vendosura në planin strategjik për bashkëpunim ndërinstytucional në luftën kundër

krimet të organizuar dhe korrupsionit 2013-2015 që është miratuar nga Këshilli Prokurorial i Kosovës. Vendosja e prioritetëve të sferave të cilat duhet të ekzaminohen në lidhje me korrupsionin do të ishte më efektive se sa pritja e ardhjes së rasteve apo të pasurit strategji vetanake nëpër institucione të ndryshme – me fjalë të tjera për të marrë një rol më të bashkuar proaktiv në luftën kundër korrupsionit.

617. Gjatë vizitës në terren është deklaruar se nëse prokurori vendos të përfundoj hetimet, pala e dëmtuar nuk ka mundësi të bëjë ankesë tek një prokuror me post më të lartë apo kryeprokurori i shtetit. Ndërprerja e rastit është një vendim i madh me pasoja të gjera. Sistemi është edhe më i prekshëm/cenueshëm në lidhje me korrupsionin, kur vetëm një person mund të vendos për ndërprerjen e rastit. Duhet të ketë një mundësi për të sfiduar një vendim të tillë, andaj rekomandojmë **të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativ për të siguruar që pala e dëmtuar ka të drejtë të paraqes ankesë në lidhje me ndërprerjen e hetimeve.**

3.3 Konfiskimi dhe mohimi tjetër i dobive dhe të ardhurave nga krimet

Konfiskimi

618. Neni 69 (marrja e sendit) i Kodit Penal parasheh që "Sendet e përdorura apo të destinuar për kryerjen e veprës penale apo sendet të cilat janë rezultat i kryerjes së veprës penale do të konfiskohen. Sendet e tilla mund të konfiskohen edhe kur nuk janë pasuri e kryesit nëse kjo është në dobi të sigurisë së përgjithshme ose për arsye të moralit, nëse kjo nuk ndikon dëmshëm mbi të drejtat e palës së tretë për të marrë nga kryesi kompensimin e çfarëdo dëmi.

619. Konfiskimi i dobisë pasurore është i rregulluar me Kapitullin VII të Kodit Penal (nenet 96 deri 99) dhe me Kodin e Procedurës Penale (neni 385). Prandaj, askush nuk mund të mbajë dobinë pasurore të fituar me anë të kryerjes së veprës penale. Pasuria e tillë do të konfiskohet nga gjykata e cila konstaton kryerjen e veprës penale (neni 96 KP). Kryesit i konfiskohet dobia pasurore apo kur konfiskimi nuk është i mundshëm, kryesi detyrohet të paguajë shumën e të hollave e cila i përgjigjet dobisë së fituar pasurore.

620. Shprehja "dobi pasurore" është përkufizuar me anë të nenit 120.34 KP si çfarëdo pasurie e cila fitohet drejtpërdrejt ose tërthorazi nga vepra penale. Pasuria e cila fitohet tërthorazi nga vepra penale përfshin pasurinë në të cilën pastaj është konvertuar, transformuar apo përzier çfarëdo pasurie drejtpërdrejt e fituar nga vepra penale, si dhe të ardhurat, kapitali apo dobitë e tjera ekonomike të fituara ose realizuara për pasurinë e tillë në çfarëdo kohe që prej kryerjes së veprës penale. Çdo fitim material që rrjedh nga çfarëdo veprë penale do të konfiskohet nga gjykata pavarësisht faktit nëse është në pronësi apo posedim të kryesit. Kur konfiskimi nuk është i mundshëm, kryesi detyrohet të paguajë shumën e të hollave e cila i përgjigjet dobisë së fituar pasurore (neni 97.1 KP).

Palët e treta

621. Dobia pasurore mund t'i konfiskohet personit të cilit i është bartur pa kompensim ose me kompensim që nuk i përgjigjet vlerës reale, nëse personi i tillë e ka ditur ose është dashur ta dijë se dobia pasurore është fituar me kryerjen e veprës penale (KP 97.2).

622. Në rastet e konfiskimit barra e provës normalisht bie mbi prokurorin. Sidoqoftë, kur dobia pasurore është bartur tek anëtarët e familjes, dobia konfiskohet nga anëtari i familjes, përveç nëse anëtari familjar dëshmon se si kompensim ka dhënë vlerën e plotë (KP 97.2).

623. Në Kodin e Procedurës Penale ekzistojnë kushte më specifike për konfiskim në posedim të palës së tretë. Sipas nenit 278 të ardhurat nga vepra penale – të transferuara ndonjë personi tjetër, shoqërisë tregtare apo personit juridik – do të jenë subjekt i konfiskimit nëse: 1. të ardhurat nga vepra penale janë kaluar nga posedimi i të pandehurit; 2. kalimi i të ardhurave nga vepra penale ka qenë për një shumë substancialisht më të ultë se sa çmimi real i tregut; dhe 3. ka prova se i pandehuri ende kontrollon ose shfrytëzon të ardhurat nga vepra penale.

624. Sipas nenit 280 të KPP-së, mund të shqiptohet vetëm konfiskim i dobisë pasurore të fituar me kryerjen e veprës penale në aktgjykim me të cilin i akuzuari shpallet fajtor ose në aktgjykim mbi vërejtjen gjyqësore. Në nenin 281, megjithatë, pasuria e cila rezulton nga veprat korruptive gjithashtu do të konfiskohet në rastet kur procedura penale nuk përfundohet me aktgjykim me të cilin i akuzuari shpallet fajtor.

625. Neni 98 ("mbrojtja e të dëmtuarit") kërkon që "kur me procedurë penale i caktohet dëmi pasuror të dëmtuarit, gjykata urdhëron konfiskimin e dobisë pasurore nëse ajo e tejkalon shumën e dëmeve pasurore që i është caktuar palës së dëmtuar. I dëmtuari i cili gjatë procedurës penale është udhëzuar të fillojë procedurën e kontestit civil për kërkesën pasurore juridike, mund të kërkojë kompensim nga dobia pasurore e konfiskuar. I dëmtuari i cili kërkon kompensim nga dobia pasurore e konfiskuar duhet të fillojë procedurën e kontestit civil brenda gjashtë (6) muajve nga dita e plotfuqishmërisë së vendimit që e udhëzon atë për inicimin e kontestit civil dhe brenda tre (3) muajve nga dita kur vendimi gjyqësor për vendosjen e kërkesës pasurore juridike është bërë i plotfuqishëm".

626. I dëmtuari i cili gjatë procedurës penale nuk e ka paraqitur kërkesën pasurore juridike, mund të kërkojë kompensim nga vlera e dobisë pasurore të konfiskuar nëse e ka filluar procedurën e kontestit civil në afatin prej tre (3) muajve nga dita kur ka mësuar për aktgjykimin me të cilin konfiskohet dobia pasurore dhe më së voni në afatin prej dy (2) vjetësh nga dita e plotfuqishmërisë së aktgjykimit mbi konfiskimin e dobisë pasurore, dhe nëse ka kërkuar kompensim nga vlera e dobisë pasurore të konfiskuar brenda afatit prej tre (3) muaj nga dita kur vendimi për caktimin e dobisë pasurore është bërë i plotfuqishëm⁴¹².

627. Për më tepër, Kosova ka një ligj të veçantë "për administrimin e pasurisë së sekuestruar ose të konfiskuar" përmes të cilit ka themeluar një agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë përgjegjëse për administrimin e pasurisë së sekuestruar ose të konfiskuar⁴¹³.

Statistika

628. Nuk janë siguruar statistika në dispozicion.

Shpërlarja e parave

629. Na bazë të nenit 308 të Kodit Penal "kushdo që kryen vepër penale të shpërlarjes së parave, dënohet sipas Ligjit për parandalimin e shpërlarjes së parave dhe financimit të terrorizmit".

630. Si e tillë, Kosova ka një ligj të veçantë për parandalimin e shpërlarjes së parave dhe financimit të terrorizmit⁴¹⁴. Sipas këtij ligji, shpërlarja e parave përcaktohet si: "çdo veprim me synim maskimin e origjinës së parave ose pasurisë tjetër, të fituara nga ndonjë vepër penale, ku përfshihet: 1) konvertimi ose çdo transfer i parave që rrjedhin nga aktiviteti kriminal; dhe 2) fshehja ose maskimi i natyrës, origjinës, vendit, lëvizjes, rregullimit, të drejtave, ose pronësisë në lidhje me paratë ose pasurinë tjetër të fituara nga aktiviteti kriminal⁴¹⁵.

(Për një përshkrim dhe analizë gjithëpërfshirëse, shiko gjithashtu pjesën 2.4 të Raportit të Vlerësimit të PECK LPP/LFT në Kosovë).

Bashkëpunimi ndërkombëtar

631. Një peticion i një gjykate vendore për ndihmë juridike në çështjet penale duhet t'u transmetohet agjencive të huaja përmes kanaleve të hapura dhe të disponueshme. Një peticion i huaj për ndihmë juridike nga gjykatat vendore duhet të transmetohet në të njëjtën mënyrë. Në raste emergjente dhe mbi bazën e reciprocitetit, peticionet për ndihmë juridike mund të dërgohen përmes entiteteve kompetente publike në sferën e punëve të jashtme, apo në instancat e veprave penale të pastrimit të të ardhurave nga krimi apo veprave penale të lidhura me veprat penale të pastrimit të të ardhurave nga krimi, po ashtu përmes entitetit kompetent publik përgjegjës për parandalimin e shpërlarjes së të ardhurave nga krimi. Mbi bazën e reciprocitetit apo nëse kështu është përcaktuar me anë të një marrëveshjeje ndërkombëtare, ndihma juridike ndërkombëtare në çështjet penale mund të shkëmbehet drejtpërdrejt midis një organi në Kosovë dhe një organi të huaj i cili merrë pjesë në procedurat paraprake dhe në ato penale, përmes përdorimit të aseteve teknike moderne, në veçanti rrjetet e kompjuterit dhe ndihmës për transmetimin e fotografisë, fjalës dhe impulseve elektronike.

⁴¹² Në lidhje me konfiskimin e pasurive të fituara përmes veprës penale, autoritetet kanë informuar Ekipin e Vlerësimit pas vizitës në terren se Ligji i ri nr. 04/L-140 mbi kompetencat e zgjeruara për konfiskimin e pasurive të fituara përmes veprës penale është miratuar dhe ka hyrë në fuqi me datën 11 shkurt 2013. Dispozitat e tij aplikohen në rastet kur Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale nuk mjaftojnë.

⁴¹³ Ligji nr. 03/L-141 për administrimin e pasurisë së sekuestruar ose të konfiskuar.

⁴¹⁴ Ligji nr. 03/L-196 për parandalimin e shpërlarjes së parave dhe financimit të terrorizmit.

⁴¹⁵ *Po aty*, neni 2 (paragrafi 1.23).

Masat e përkohshme

632. Neni 112 i Kodit të Procedurës Penale parasheh konfirskimimin e përkohshëm të sendeve dhe të ardhurave nga krimi. Prokurori i shtetit mund të kërkojë nga gjyqtari i procedurës paraprake që të lëshojë urdhër për sekuestrimin e përkohshëm të sendeve, pasurisë, provave apo parave. Kërkesa e tillë duhet të cek me saktësi sendet, pasurinë, provat apo paratë dhe duhet të përshkruajë si mund të jenë këto sende prova të veprës penale, si këto sende, pasuri apo para mund të mundësojnë kryerjen e veprës penale, ose si këto sende, pasuri apo para përbëjnë dobi pasurore të fituar me vepër penale. Sendet, pasuria, provat apo paratë mund të sekuestrohen përkohësisht vetëm me urdhër të gjykatës. Sendet dhe pasuria e sekuestruar përkohësisht janë nën mbikëqyrjen dhe kontrollin e prokurorit të shtetit.

633. Me kërkesë të prokurorit të shtetit, në çdo kohë gjatë fazës së hetimit, gjyqtari i procedurës paraprake mund të urdhërojë kontrollin e një shtëpie, të lokaleve të tjera dhe të pasurisë së të pandehurit kur ekziston dyshim i bazuar se personi i tillë ka kryer vepër penale dhe kur ka shkak të bazuar që kontrolli do të rezultojë me arrestimin e personit të tillë ose me zbulimin dhe sekuestrimin e provave të rëndësishme për procedurën penale (KPP neni 105.3).

Administrimi i pasurisë së sekuestruar

634. Dënimi plotësues i marrjes së sendit (në përputhje me Kodin Penal të Kosovës) duhet të ekzekutohet nga gjykata e cila ka shqiptuar dënimin në shkallë të parë. Gjykata duhet të vendos nëse do të shes sendin e konfiskuar apo do t'ia dorëzoj një organi publik, muzeut të kriminalistikës ose institucionit përkatës apo nëse do ta asgjësoj. Të ardhurat nga shitja e sendit të konfiskuar do të depozitohen në buxhetin e Kosovës⁴¹⁶. Përmes ligjit nr. 03/L-141 për administrimin e pasurisë së sekuestruar ose të konfiskuar është themeluar Agjencia për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar ose të Konfiskuar e cila në përputhje me nenin 4 ka detyrat dhe përgjegjësitë në vazhdim: ruan dhe administron pasurinë e sekuestruar ose të konfiskuar në bashkëpunim me gjykatën, prokurorinë, apo organet e tjera kompetente, në pajtim me ligjin në fuqi, me përjashtim të pasurisë së konfiskuar për realizimin dhe mbledhjen e detyrimeve tatimore; ndihmon në ekzekutimin e vendimeve për sekuestrimin ose konfiskimin e pasurisë, sipas kërkesës së organeve kompetente; mundëson shitjen e pasurisë së sekuestruar ose të konfiskuar, sipas autorizimit të organit kompetent; sipas nevojës angazhon ekspertë për vlerësimin e vlerës së pasurisë dhe mënyrën e ruajtjes së sendit të sekuestruar ose të konfiskuar; administron të dhënat lidhur me pasurinë e sekuestruar ose të konfiskuar në një sistem të centralizuar kompjuterik; raporton tek ministri lidhur me punën e Agjencisë dy (2) herë në vit, apo edhe më shpesh me kërkesë të ministrit.

Hetimet në lidhje me të ardhurat

635. Pas identifikimit të kryesve të krimit të korrupsionit, fillon mbledhja e provave dhe dëshmimeve të tjera materiale, identifikimi, zbulimi dhe ngrirja e të ardhurave nga krimi (të fituara në mënyrë të paligjshme). Mirëpo nuk ekziston asnjë organ i cili në mënyrë sistematike inicion identifikimin, zbulimin dhe ngrirjen e të ardhurave nga krimi kur zbulohen krime të caktuara të rënda, e sidomos korrupsioni.

636. Midis autoriteteve ekzistuese aktualisht nuk ekziston asnjë agjenci në mënyrë specifike e mandatuar për të ndërmarr detyrën e kthimit të pasurisë. Përveç të tjerash, autoritetet e zbatimit të ligjit gjatë punës së tyre të hetimit nuk përpiqen në mënyrë proaktive që të identifikojnë ose të ndjekin të ardhurat nga krimi. Për më tepër, Ekipi i Vlerësimit është i mendimit se autoritetet prokuroriale nuk e kanë prioritet ndjekjen e të ardhurave nga krimi. Ekipi i Vlerësimit është informuar edhe për rastet kur pasuria e tillë nuk është sekuestruar/konfiskuar edhe pse ishte përbrenda mundësive procedurale të autoriteteve të prokurorisë. Andaj, me qëllim për të përmirësuar konfiskimin e të ardhurave nga krimi rekomandohet **(i) të themelohet një entitet në kuadër të strukturës ekzistuese me theks të posaçëm për identifikimin, gjurmimin dhe ngrirjen e të ardhurave nga krimi; dhe (ii) të rritet efektiviteti i sistemit përmes themelimit të standardeve të detyrueshme për zbatim të ligjit në ndjekjen e fondeve të mjeteve të jashtëligjshme për hetimet e veprave penale që gjenerojnë të ardhura nga krimi.**

637. Konfiskimi i dobive dhe i të ardhurave nga krimi është i rregulluar me anë të neneve 69 dhe 96-99 të KP-së. Neni 96 parasheh konfiskimin e dobisë pasurore të fituar me anë të kryerjes së veprës penale dhe neni 97 thekson se kryesi detyrohet të paguajë shumën e të hollave e cila i

⁴¹⁶ Ligji nr. 03/L-191- për ekzekutimin e sanksioneve penale, neni 176.

përgjigjet dobisë së fituar pasurore në rastet kur konfiskimi i dobisë pasurore nuk është i mundur. Neni 96.2 parasheh mundësinë e bartjes së dobisë pasurore personit të tretë, nëse ai person e ka ditur ose është dashur ta dijë se dobia pasurore është fituar me kryerjen e veprës penale. Kur dobia pasurore është bartur tek anëtarët e familjes, dobia konfiskohet nga anëtari i familjes, përveç nëse anëtari familjar dëshmon se si kompensim ka dhënë vlerën e plotë (kalimi te pala tjetër i barrës së provës). Konfiskimi i të ardhurave është i detyrueshëm. Në lidhje me ato më lart, mundësia e konfiskimit është e rregulluar mjaft mirë me Kodin Penal. Nga ana tjetër, legjislati i Kosovës nuk parasheh në mënyrë eksplicite konfiskimin e sendeve të menduara për t'u përdorur, dhe kushtet për konfiskim në nenin 278 të KPP-së kufizojnë mundësitë për të konfiskuar në pajtim me nenin 96 të KP-së, mënyrë e cila është në kundërshtim me standardet ndërkombëtare. Kodi i Procedurës Penale duhet të ndryshohet në mënyrë që të jetë në përputhje me Kodin Penal ku konfiskimi duhet të bëhet në të gjitha rastet kur "personi i tillë e ka ditur ose është dashur ta dijë se dobia pasurore është fituar me kryerjen e veprës penale". Në rastet e korrupsionit, siç është thënë më lart, është i mundur konfiskimi edhe pa siguruar dënimin e të pandehurit sipas nenit 281 të KPP-së. Por është i mundur vetëm konfiskimi i të ardhurave nga krimi, nëse është gjetur dobia pasurore ose një shumë e mjeteve që korrespondon me dobinë pasurore. Ndjekjen e efektive të veprave penale të korrupsionit mund ta pengonte nëse kryesi do të mund të fshihte jashtë vendit të ardhurat nga krimi. Andaj rekomandohet që **të sigurohet që sendet që planifikohen të përdoren në ndonjë veprë penale të mund të konfiskohen, si dhe të zgjerohet fushëveprimi i dispozitave për konfiskimin e dobive pasurore dhe i të ardhurave nga krimi në mënyrë që të ofrohen mundësi më të mira për përdorimin efektiv të konfiskimit në rastet e korrupsionit.**

3.4 Imuniteti nga hetimi, ndjekja ose dënimi i veprave penale të korrupsionit

638. Sipas Kushtetutës (dhe disa ligjeve të tjera) imuniteti është siguruar për kategoritë e mëposhtme të zyrtarëve në Kosovë: deputetët e kuvendit (neni 75), presidenti i Kosovës (neni 89), anëtarët e qeverisë (neni 98), gjyqtarët, përfshirë gjyqtarët porotë (neni 107), gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese (neni 117), avokati i popullit (neni 134.4) dhe zëvendësit e tij (neni 11 i ligjit për avokatin e popullit), anëtarët e KGJK-së (neni 12 i ligjit për KGJK-në), prokurorët (neni 23 i ligjit për prokurorin e shtetit), anëtarët e KPK-së (neni 10 i ligjit për KPK-në).

639. Anëtarët e institucioneve të Kosovës gëzojnë imunitet vetëm për sa i përket ushtrimit të detyrave dhe përgjegjësisë në kuadër të institucionit të cilit i përkasin. Si rrjedhojë, anëtarët e institucioneve të cilët gëzojnë imunitet nuk falen nga mundësia e ndjekjes në çfarëdo rasti ku ekziston dyshimi i bazuar për përfshirjen e tyre në një veprë të caktuar penale, pavarësisht nëse vepra penale është me motive korruptive apo jo. Sipas nenit 107 të Kushtetutës (imunitetit), gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese gëzojnë imunitet nga ndjekja penale, paditë civile dhe shkarkimi nga funksioni për vendimet e marra, mendimin e shprehur dhe veprimet e ndërmarra brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre si gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese.

640. Përndryshe, më 20 shtator 2011 GJK mori një vendim në rastin nr. KO98/11 dorëzuar qeverisë së Kosovës. Në këtë gjykim, GJK vendosi në lidhje me imunitetin e deputetëve të Kuvendit të Kosovës, Presidentit të Kosovës dhe anëtarëve të qeverisë së Kosovës. Në këtë rast, Qeveria parashtrroi kërkesën që përmbante tri çështje të veçanta që kishin të bënin me imunitetin e organeve të ndryshme shtetërore, kryesisht të deputetëve të Kuvendit, të Presidentit të Republikës, dhe të anëtarëve të Qeverisë. Qeveria konsideron se ekziston nevoja për interpretimin dhe sqarimin e pyetjeve lidhur me imunitetin sepse kjo çështje ka ndikim të drejtpërdrejtë në funksionimin demokratik të institucioneve të Kosovës, në përputhje me Kushtetutën. Gjykata Kushtetuese, si autoriteti përfundimtar për interpretimin e Kushtetutës, njëzëri vendosi që:

641. Kërkesa është e pranueshme: Në përputhje me nenin 75 (1), nenin 89 dhe nenin 98 të Kushtetutës, deputetët e Kuvendit të Kosovës, Presidenti i Republikës dhe anëtarët e Qeverisë gëzojnë imunitet funksional për veprimet dhe vendimet e ndërmarra brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre përkatëse. Prandaj, deputetët e Kuvendit, Presidenti i Republikës dhe anëtarët e Qeverisë lirohen nga përgjegjësia në procedura gjyqësore të çfarëdo natyre mbi pikëpamjet e shprehura, mënyrën e votimit apo vendimet e ndërmarra brenda fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Ky lloj i imunitetit ka kohëzgjatje të pakufizuar.

642. Veprimi jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të deputetëve të kuvendit: 1. Deputetët nuk gëzojnë imunitet nga ndjekja penale për veprimet dhe vendimet e ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tyre. Kjo ka të bëjë me ndjekjen penale për veprat penale të cilat pretendohen të jenë kryer para fillimit të mandatit të tyre dhe gjatë rrjedhës së mandatit të tyre si deputetë; 2. Deputetët nuk gëzojnë imunitet nga paditë civile për veprimet dhe vendimet jashtë fushëveprimit

të përgjegjësive të tyre; 3. Deputetët e Kuvendit nuk mund të shkarkohen përveç arsyeve të përcaktuara në nenin 70 të Kushtetutës.

643. Arrestimi apo ndalimi tjetër i deputetit: 1. Deputeti mund të arrestohet apo ndalohet gjatë kohës që është duke kryer detyrat e tij/saj⁴¹⁷, pra në mbledhje plenare të Kuvendit dhe/ose në mbledhje të komisioneve të tij, pas vendimit të Kuvendit. 2. Deputeti mund të arrestohet apo ndalohet gjatë kohës që nuk është duke kryer detyrat e tij/saj, pra kur nuk ka mbledhje plenare të Kuvendit ose mbledhje të komisioneve të tij, edhe pa vendim të Kuvendit. 3. Deputeti mund të arrestohet apo ndalohet nëse kapet në kryerje e sipër (in flagrante) të një veprë të rëndë penale, që është e dënueshme me pesë (5) ose më shumë vjet burgim, edhe pa vendim të Kuvendit. 4. Deputeti mund të arrestohet apo ndalohet kur mandati i tij/saj mbaron për shkak të dënimit me një ose më shumë vjet burgim me një vendim gjyqësor të formës së prerë për shkak të kryerjes së veprës penale.

644. Heqja e imunitetit të deputetit: Çdo organ/institucion i ndjekjes penale që është duke kryer ndjekjen penale të personave të akuzuar për kryerje të veprave penale, siç përcaktohet në nenin 109 të Kushtetutës, dhe që vepron brenda juridiksionit të përcaktuar sipas ligjit në fuqi për Kosovën ka të drejtë të kërkojë nga Kuvendi që t'ia heqë imunitetin një deputeti. Ky organ/institucion është i autorizuar ta arrestojë apo ndalojë deputetin edhe pa vendim të Kuvendit gjatë kohës që deputeti nuk është duke kryer detyrat e tij/saj, pra kur nuk ka mbledhje plenare të Kuvendit ose mbledhje të komisioneve të tij.

645. Presidenti kur vepron jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tij/saj përkatëse: 1. Presidenti nuk gëzon imunitet nga ndjekja penale për veprimet dhe vendimet e ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tij/saj. Ndjekja penale mund të iniciohet dhe zhvillohet kundër Presidentit për një krim të rëndë. 2. Presidenti nuk gëzon imunitet nga paditë civile për veprimet e ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tij/saj. 3. Presidenti mund të shkarkohet vetëm në përputhje me nenin 91 të Kushtetutës. 4. Presidenti nuk mund të arrestohet apo ndalohet gjatë mandatit të tij/saj për shkak të natyrës së funksionit të Presidentit, pasi ai kërkohet të jetë përherë në dispozicion për t'i kryer ato.

646. Anëtarët e Qeverisë nuk gëzojnë mbrojtje të posaçme për veprimet dhe vendimet e tyre të ndërmarra jashtë fushëveprimit të përgjegjësive të tyre.

647. Rregullat në lidhje me imunitetin nuk duket të jenë pengesë për të luftuar korrupsionin në Kosovë. Megjithatë, mund të ketë problem me statutin e kufizimit ose me periudhën e kufizuar për hetim. Statuti i kufizimeve megjithatë nuk duket të jetë problem ashtu siç është theksuar në nenin 107 të Kodit Penal se afati i parashkrimit nuk rrjedh për kohën gjatë të cilës ndjekja nuk mund të fillohet apo vazhdohet sipas ligjit, përfshirë, por pa u kufizuar në disa rrethana të përmendura drejtpërdrejt në ligj. Imuniteti është një privilegj në përputhje me ligjin i cili mbulon situatën e përmendur që do të thotë se parashkrimi nuk përfundon përderisa zgjat imuniteti. Ndryshe nga periudha e kufizuar për hetim, neni 157 i KPP-së jep bazën juridike për pezullim të hetimeve. Është e paqartë nëse formulimi: "rrethanat e tjera të cilat përkohësisht e pengojnë ndjekjen me sukses të të pandehurit" mund të sigurojnë bazën për pezullim të afatit kohor për hetim. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren hapa për të siguruar që të mos merret parasysh periudha ku hetimi nuk mund të kryhet në afatin kohor për hetim.**

⁴¹⁷ "Gjatë kohës që është duke kryer detyrat e tij/saj" do të thotë puna e kuvendit gjatë seancave plenare dhe mbledhjeve të komisioneve.

4. BASHKËPUNIMI NDËRKOMBËTAR

Detyrimet multilaterale të bazuara në Traktat

648. Deri më tani me vendet në vazhdim Ministria e Drejtësisë e Kosovës ka nënshkruar marrëveshje të cilat mbulojnë sferën e bashkëpunimit juridik ndërkombëtar në fushën e ligjit penal:

Turgia: Ndhimë e ndërsjellë juridike në çështjet penale, ekstradim dhe transferim të personave të dënuar.

Maqedonia: Ndhimë e ndërsjellë juridike në çështjet penale, ekstradim dhe transferim të personave të dënuar.

Mbretëria e Belgjikës: Transferim i personave të dënuar

Kroacia: Ndhimë e ndërsjellë juridike në çështjet penale

Konfederata Zvicerane: Transferim i personave të dënuar.

Me Gjermaninë, Italinë dhe Shqipërinë janë përmbyllur negociatat dhe është rënë dakord me tekstin e marrëveshjeve. Është në pritje fillimi i negociatave me Malin e Zi dhe Slloveninë.

649. Kosova nuk është nënshkruese e asnjë marrëveshjeje ndërkombëtare që do të bënte Kosovën palë të shkëmbimit të informatave. Bashkëpunimi është kryer me anë të Marrëveshjeve të Mirëkuptimit të cilat janë nënshkruar ndërmjet Ministrive të Punëve të Brendshme të vendeve individuale (Austria, Hungaria, Bullgaria, Suedia, Gjermania, Shqipëria, Kroacia dhe Franca).

650. Drejtoria për Bashkëpunim Ndërkombëtar në fushën e Zbatimit të Ligjit (ILECU Kosovë) është një drejtori që ka filluar të funksionoj më 22 qershor 2011. Pjesë të ILECU janë Shqipëria, Maqedonia, Serbia, BeH, Kroacia dhe Sllovenia. Bashkëpunimi më këto vende (përveç BeH dhe Serbisë) është duke u bërë në mënyrë të drejtpërdrejt, ndërsa bashkëpunimi me vendet e tjera (përfshirë BeH dhe Serbinë) është duke u bërë përmes UNMIK INTERPOL. Prej 22 qershorit 2011 ka pasur mbi 4,200 raste dhe shumica prej tyre kanë qenë raste të hetimit të krimit financiar. ILECU i adreson kërkesat e pranuar nga institucionet kompetente (drejtoria e krimeve ekonomike ose NJIF). Bashkëpunimi me institucionet jashtë policisë (prokuroria, Ministria e Drejtësisë, Dogana apo NJIF) është i rregulluar me MM që është nënshkruar në prill të vitit 2011.

Ndhimja e ndërsjellë juridike

651. Në fushën e bashkëpunimit juridik ndërkombëtar në çështjet penale, Ministria e Drejtësisë ka hartuar Ligjin për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet penale, i cili ka hyrë në fuqi në tetor të vitit 2011 (Ligji nr. 04/L-31 për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet penale). Ky ligj mbulon në tërësi bashkëpunimin juridik ndërkombëtar. Në nenin 1, paragrafin 2 të tij parasheh që në mungesë të një marrëveshjeje ndërkombëtare ndërmjet Kosovës dhe shtetit të huaj, ndihma juridike ndërkombëtare mund të sigurohet mbi bazën e reciprocitetit. Në bazë të këtij neni, të gjitha kërkesat për ndihmë juridike ndërkombëtare mund të ekzekutohen dhe nuk ekziston asnjë pengesë juridike për të ushtruar detyrat përkatëse në luftimin e krimit transnacional.

652. Ky ligj i rregullon kushtet dhe procedurat për dhënien e ndihmës juridike ndërkombëtare në çështjet penale, në qoftë se me marrëveshjen ndërkombëtare nuk është caktuar ndryshe apo nëse nuk ekziston marrëveshje ndërkombëtare. Në mungesë të një marrëveshjeje ndërkombëtare ndërmjet Kosovës dhe shtetit të huaj, ndihma juridike ndërkombëtare mund të ofrohet mbi bazën e parimit të reciprocitetit. Procedurat gjyqësore të ofrimit të ndihmës juridike ndërkombëtare rregullohen me dispozitat e Kodit të Procedurës Penale, përveç nëse ky ligj e parasheh ndryshe⁴¹⁸.

653. Ndhimja e ndërsjellë juridike është rregulluar më tej përmes Kodit të Procedurës Penale të Kosovës (neni 219).

Statistika

654. Ministria e Drejtësisë, Departamenti për Bashkëpunim Juridik Ndërkombëtar (DBJN), gjatë periudhës prej 1 janarit 2008 deri 29 qershor 2012 ka pranuar dhe ka përpunuar gjithsej 30,043 kërkesa siç janë dhënë në vazhdim:

I. Gjithsej 7,825 kërkesa të reja;

II. Gjithsej 9,363 kërkesa të reja në kuadër të rasteve të hapura;

⁴¹⁸ Ligji nr. 04/L-031 për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet penale, neni 1.

II. Gjithsej 12,855 raste të përgjigjeve në kërkesat e DBJN-së gjë e cila konsideron mbylljen e rastit derisa të pranohet rasti i ardhshëm. Dhe rastet ishin në lidhje me: kërkesën e re për rastet në vazhdim:

- Shërbime të dokumenteve;
- Ndhimë juridike të natyrës së ndryshme;
- Letërporosi;
- Ekstradim;
- Verifikim të dokumenteve;
- Transferim të procedurave gjyqësore;
- Zbatim i vendimeve;
- Rrëmbim ndërkombëtar i fëmijëve;
- Urdhërarreste ndërkombëtare;
- Transferim i personave të dënuar;
- Krime të luftës, etj. ... (MD DBJN) ILECU

ILECU filloi punën më 22 qershor 2011 dhe prej atëherë ka pasur 4,200 raste të shkëmbimit të informatave me vendet e rajonit.

Ekstradimi

655. Personi mund të ekstradohet me qëllim të ndjekjes penale apo ekzekutimit të dënimit. Shtetasit e Kosovës nuk do të ekstradohen, përveç nëse është paraparë ndryshe me marrëveshje ndërkombëtare ndërmjet Kosovës dhe shtetit kërkues, ose me të drejtën ndërkombëtare⁴¹⁹.

656. Nëse një vend i huaj kërkon ekstradim nga një vend tjetër i huaj, dhe nëse personi i cili duhet të ekstradohet duhet të përcillet nëpër territorin e Kosovës, autoriteti kompetent pas kërkesës së vendit në fjalë mund të miratojë përcjelljen, me kusht që personi është shtetas i huaj, se ekstradimi nuk bëhet për shkak të një akti politik, se një akt i tillë nuk konsiderohet të përfshijë veprat e tilla penale të parapara me Kodin Penal të Kosovës, dhe se ekstradimi nuk është për çfarëdo arsye në kundërshtim me ligjin ndërkombëtar apo me standardet ndërkombëtare mbi të drejtat e njeriut⁴²⁰.

657. Meqë Kosova nuk ka ratifikuar konventa ndërkombëtare të cilat rregullojnë bashkëpunimin juridik ndërkombëtar dhe në mungesë të marrëveshjeve bilaterale, ndihma juridike sigurohet duke u bazuar mbi parimin e reciprocitetit. Ligji për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet penale (neni 1.2) parasheh që në mungesë të një marrëveshjeje ndërkombëtare ndërmjet Kosovës dhe shtetit të huaj, ndihma juridike ndërkombëtare mund të sigurohet mbi bazën e reciprocitetit. Sidoqoftë, bazuar në ligjin përkatës kombëtar, shumë vende nuk zbatojnë lloje të caktuara të kërkesave të dorëzuara në përputhje me parimin e reciprocitetit. Në mënyrë të pashmangshme, kjo pengon deri në një masë dhënien e ndihmës juridike. Përveç kësaj, mospranimi i Kosovës nga disa vende, posaçërisht nga pesë (5) vendet e BE-së, mund të konsiderohet si pengesë e bashkëpunimit efikas juridik ndërkombëtar. Misioni i BE-së në Kosovë për Zbatimin e Ligjit (EULEX) është përgjegjës për lehtësimin e përcjelljes së kërkesave për ndihmë të ndërsjellë juridike nga vendet mosnjohëse të Kosovës dhe për to; megjithatë ky kanal i komunikimit zgjatë kohëzgjatjen e procedurave.

658. Ligji për bashkëpunim juridik ndërkombëtar përshkruan qartë mënyrën dhe formën e ekstradimit të shtetasve të huaj në vendet e tjera, dhe prej vitit 2010 e deri më tani, Kosova ka kryer 29 ekstradime dhe 31 persona të ekstraduar, 9 transferime me 9 persona të transferuar dhe 2 riatdhesime. Qytetarët e Kosovës nuk mund të ekstradohet kundër vullnetit të tyre, përveç nëse e parasheh ndryshe ligji dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Megjithatë, në raste të tilla, vendet e huaja e bëjnë transferimin e procedurës penale në organet gjyqësore të Kosovës për vazhdim të rastit në Kosovë.

659. Janë dhënë shifra të cilat tregojnë numrin e përgjithshëm të kërkesave për ndihmë të ndërsjellë juridike, mirëpo nuk ishte e mundur të shihet lloji i rasteve, lloji i kërkesave dhe sa kohë është nevojitur për të marrë ndihmën juridike. Andaj, rekomandohet **(i) të ndërmerren hapa për mbledhjen e informatave dhe statistikave e duhura dhe të detajuara që i përfshijnë të gjitha aspektet e kërkesave për ndihmë të ndërsjellë juridike që nga fillimi e deri në fund, në mënyrë që të vlerësohet efikasiteti i dhënies së ndihmës së ndërsjellë juridike; dhe (ii) të aplikohen standarde të shërbimit rreth kohës së kthimit të kërkesave të**

⁴¹⁹ Ligji nr. 04/L-031 për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet penale, neni 4.

⁴²⁰ Kodi i procedurës penale, neni 219.

jashtme për ta garantuar efektivitetin e sistemit (shih raportin e vlerësimit kundër pastrimit të parave për pastrimin e parave).

660. Konventa penale për korrupsionin dhe Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit (UNCAC) mund të përdoren më anë të dispozitave të tyre si bazë juridike për ndihmë të ndërsjellë juridike. Kosova ende nuk iu është bashkuar këtyre Konventave, kështu që nuk është e mundur të ketë një bazë juridike për bashkëpunim ndërkombëtar pa e pasur një marrëveshje me vendet e tjera apo pa pasur marrëveshje për reciprocitet. Megjithatë, kjo nuk duhet të ishte një pengesë duke marrë parasysh rëndësinë për të luftuar korrupsionin. Andaj, rekomandohet **të ndërmerren hapa për të siguruar që ndihma e ndërsjellë juridike në përputhje me rregullat e Konventës penale për korrupsionin (STE nr. 173) jepet në rastet e korrupsionit, pavarësisht asaj që Kosova nuk ka një detyrim të tillë ligjor.**

5. REKOMANDIMET DHE VEPRIMET PASUESE

661. Duke pasur parasysh gjetjet e paraqitura në këtë raport, Kosovës i adresohen rekomandimet si në vijim:

1. Pasqyrë e përgjithshme e situatës aktuale të korrupsionit

- i. të ndërmerret një vlerësim periodik i rreziqeve të korrupsionit, para çdo rishikimi tjetër të dokumenteve strategjike (strategjisë kundër korrupsionit dhe planit të veprimit); (ii) të miratohet një qasje më e integruar e aspekteve etike përmes planeve adekuate të integritetit, me qëllim të shtrirjes së masave parandaluese në tërë sektorin publik, përfshirë edhe pushtetin lokal; dhe (iii) të publikohen të gjeturat përkatëse dhe kështu të përkufizohen/përshtaten më tej prioritetet strategjike (paragrafi 62);**
- ii. të sigurohet zbatimi dhe monitorimi i duhur dhe efektiv i kornizës së re strategjike kundër korrupsionit për periudhën 2013-2017, si dhe të zbatohen masat kyçe që nuk janë zbatuar prej planit të mëparshëm të veprimit 2010-2011 (paragrafi 72);**
- iii. (i) të rregullohet korniza legjislative në lidhje me parandalimin e konfliktit të interesit, përmes harmonizimit të legjislacionit përkatës me Kodin Penal që është miratuar së fundmi; (ii) të shqyrtohet dhe të qartësohet korniza institucionale për parandalimin e konfliktit të interesit, përmes miratimit të një sërë udhëzuesve që do të mundësonin veprime efikase gjatë procedurave për kundërvajtje dhe atyre për veprat penale, (iii) të iniciohet debat mbi ripërcaktimin e kompetencave të AKK-së, nga pikëpamja e nevojës për parandalim më efikas dhe efektiv të korrupsionit; dhe (iv) të përfshihen në mënyrë progresive autoritetet tatimore në verifikimin e pasurive të deklaruara, në mënyrë që të përmirësohet kontrolli i prejardhjes së pasurisë, dhe kështu të zvogëlohet hapësira për pasurim të paligjshëm (paragrafi 79).**

2. Mbrojtjet themelore dhe parandalimi i korrupsionit

2.1 Gjyqtarët

- iv. të rishikohet përbërja e KGJK-së për ta pasqyruar plotësisht standardin e pavarësisë së gjyqësorit, si dhe ndarjen e pushteteve mes institucioneve (paragrafi 114);**
- v. të miratohen kritere të qarta dhe transparente në bazë të të cilave presidenti do të mund ta refuzonte nominimin e ndonjë gjyqtari apo prokuroi, si dhe bazën për apelimin e këtij vendimi (paragrafi 119);**
- vi. të merret parasysh shqyrtimi i sistemit provues të emërimit të gjyqtarëve dhe të prokurorëve, i cili parasheh afatin fillestar trevjeçar para konfirmimit përfundimtar të mandatit (paragrafi 129);**
- vii. të sigurohet funksionimi i duhur i caktimit të rastësishëm të lëndëve, siç është parashikuar në Rregulloren për organizimin e brendshëm të gjykatave (paragrafi 141);**
- viii. (i) të themelohet një sistem transparent dhe i unifikuar për ruajtjen dhe qasjen e informatave rreth dosjes së lëndës, ku do të përfshiheshin të gjitha fazat e hetimeve, të ndjekjes penale dhe të gjykimit; (ii) të përmirësohet menaxhimi i lëndëve, raportimi dhe qasshmëria e statistikave në sistemin gjyqësor, në veçanti lidhur me korrupsionin dhe veprat e ndërlidhura, duke siguruar përputhshmëri më të mirë me shërbimet e prokurorisë; dhe (iii) të përmirësohet transparenca e sistemit të drejtësisë penale kundrejt qytetarëve dhe mediave, veçanërisht në kontekstin e parandalimit dhe të luftimit të korrupsionit (paragrafi 144);**

- ix. të përditësohen rregullat e etikës dhe të sjelljes profesionale për gjyqtarët, përmes përfshirjes së udhëzimeve të duhura, në veçanti lidhur me konfliktin e interesit dhe fushat e ndërlidhura (më konkretisht, për pranimin e dhuratave dhe përparësitë e tjera, mospërputhshmëritë dhe aktivitetet shtesë) (paragrafi 148).
- x. KGJK-ja të miratojë udhëzues transparentë lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme të gjyqtarëve, duke i përfshirë arsyetimet e qarta që do të përdoren për dhënien e lejitimeve të tilla (paragrafi 157);
- xi. (i) të krijohen marrëdhënie formale mes ZPD-së dhe prokurorit të shtetit me qëllim që të përmirësohen hetimet disiplinore dhe penale të gjyqtarëve dhe prokurorëve, si dhe të bëhet transparent bashkëpunimi i tyre i ndërsjellë; dhe (ii) të rregullohet dhe qartësohet korniza institucionale dhe procedurat për hetimet disiplinore/penale kundër gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke përfshirë edhe caktimin e afatit të procedurave disiplinore me qëllim të shmangies së vonësive të panevojshme dhe të mbivendosjes së procedurave (paragrafi 187);
- xii. të qartësohet ndërveprimi në mes të AKK-së dhe të prokurorit, si dhe gjyqtarëve në procedurat për kundërvajtje dhe vepra penale përmes procedurave standarde të operimit mbi konfliktin e interesit, duke e pasur parasysh Kodit të ri penal (paragrafi 188);

2.2 Prokurorët

- xiii. KGJK-ja dhe KPK-ja të miratojnë procedura të qarta dhe gjithëpërfshirëse të verifikimit (i) duke u bazuar në kritere objektive dhe transparente; (ii) të ditura paraprakisht dhe (iii) që çdo vendim të arsyetohet në mënyrë të duhur (paragrafi 209);
- xiv. KPK-ja të miratojë udhëzues lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme të prokurorëve, dhe të përcaktohet kufiri i pagesës për angazhime të tilla (paragrafi 220);
- xv. të krijohet marrëdhënie formale mes ZPD-së dhe KPK-së (duke marrë parasysh edhe marrëdhënien mes të kryeprokurorëve dhe ZPD-së) me qëllim të përmirësimit të hetimeve disiplinore dhe penale të prokurorëve, duke u bazuar në parimet e transparencës, duke mbajtur njëkohësisht fshehtësinë e hetimeve dhe duke i mbrojtur të dhënat personale (paragrafi 239);

2.3 Policia

- xvi. të themelohen kritere objektive dhe transparente për emërimin/shkarkimin e drejtorit të përgjithshëm të policisë për të siguruar pavarësinë operacionale të policisë (paragrafi 254);
- xvii. të themelohen kritere objektive dhe transparente për emërimin/shkarkimin e dëvendës drejtorëve dhe të zyrtarëve të tjerë të nivelit të lartë në polici (paragrafi 255);
- xviii. të miratohen udhëzues për policinë lidhur me miratimin e angazhimeve të jashtëzakonshme të jashtme dhe të themelohet një kufi për pagesën e këtyre angazhimeve (paragrafi 259);
- xix. të themelohen kufizimet pas përfundimit të marrëdhënies së punës së policëve prej të gjitha niveleve dhe të bëhen aranzhime të duhura për mbikëqyrjen efikase të zbatimit të atyre rregulloreve (paragrafi 262);
- xx. të fuqizohen kapacitetet njerëzore të organeve përkatëse disiplinore dhe të hetimeve të brendshme të policisë, dhe të mbahen regjistra të besueshëm me të dhëna rreth veprimeve disiplinore dhe të tjera që ndërmerren lidhur me policët (paragrafi 276);

2.4 Administrata publike

- xxi.** i) të rritet transparenca në administratën publike (përfshirë "e-qeverisjen") përmes zbatimit të politikës më proaktive, fuqizimit të duhur të kornizave rregullative dhe institucionale, si dhe përmes monitorimit dhe raportimit të vazhdueshëm; dhe ii) të ndërmerren hapa të mëtejshëm për ta zbatuar në mënyrë adekuate qasjen në dokumente publike si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal (paragrafi 288);
- xxii.** (i) të zbatohen rregulla të njëtrajtshme për punësim dhe avancim transparent dhe të paanshëm të nëpunësve civilë, ndër të tjera, përmes njoftimeve të duhura për pozitat e lira, konkurrencës së drejtë mes kandidatëve dhe shmangies së konfliktit të interesit; (ii) të shtohet mbikëqyrja dhe monitorimi i procedurave të përzgjedhjes dhe avancimit të zyrtarëve publikë; dhe (iii) të themelohen procedura të duhura verifikuese për kontrollimin e të dhënave dhe të integritetit të kandidatëve për pozitat në administratën publike (paragrafi 304);
- xxiii.** (i) sa më shpejt që është e mundur të miratohet kodi i etikës për nëpunësit civilë; (ii) të shqyrtohet mundësia e shtrirjes së zbatimit të tij për kategoritë e pambuluara të zyrtarëve në administratën publike; dhe (iii) të rritet njohuria e të gjitha niveleve të administratës publike rreth standardeve të etikës profesionale (ndër të tjera përmes trajnimeve, udhëzimeve, këshillave të rregullta) (paragrafi 308);
- xxiv.** të përpunohen udhëzues në lidhje me sjelljen dhe veprimet e zyrtarëve publikë me rastin kur ata marrin dhurata, në mënyrë që të kompletohen rregullat e parapara në nenit 11 të Ligjit nr. 04/L-050 mbi deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë dhe mbi deklarin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave të të gjithë zyrtarëve publikë (paragrafi 311);
- xxv.** (i) të fuqizohet kontrolli i deklarin të pasurisë dhe të interesave me qëllim që të arrijtjes së zbatimit dhe monitorimit të duhur; (ii) të shtohen përpjekjet për zhvillimin e kapaciteteve nëpër institucionet individuale për parandalimin dhe zbulimin e konflikteve të interesit përmes mbikëqyrjes nga afër dhe mekanizmave bashkërendues si dhe përmes materialeve specifike referuese, udhëzuesve dhe trajnimeve; dhe (iii) të shtrihet tek secili person që ushtron funksion në administratën publike (duke i përfshirë menaxherët dhe këshilltarët) në çdo nivel të qeverisë një standard adekuat dhe i zbatueshëm lidhur me konfliktin e interesit, duke e përfshirë migrimin jo të duhur në sektorin privat ("pantouflage") (paragrafi 320);
- xxvi.** të merret parasysh përdorimi më i gjerë i rotacionit në ato sektorë të administratës publike, të cilët janë më të ekspozuar ndaj rrezikut të korrupsionit (paragrafi 322);
- xxvii.** të themelohet dhe të mirëmbahet raportimi i rregullt qendror i statistikave mbi aplikimin e procedurave dhe sanksioneve disiplinore në administratën publike. (paragrafi 332).

2.5 Deputetët e kuvendit

- xxviii.** Kodi i mirësjelljes së deputetëve të kuvendit të rishikohet dhe të plotësohet me masa praktike për zbatimin e tij, siç janë trajnimet e dedikuara, këshillimet në lidhje me çështjet që kanë të bëjnë me etikën dhe korrupsionin (paragrafi 351);
- xxix.** t'i jepet AKK-së – ose ndonjë organi tjetër zyrtar, në bashkëpunim me administratën tatimore - kompetenca për kryerjen e vlerësimit të duhur të pasurisë së deklaruar (paragrafi 367);
- xxx.** të ndërmerren masa për të siguruar mbikëqyrjen dhe zbatimin e rregullave ekzistuese lidhur me konfliktin e interesit dhe zbulimin e lidhjeve të jashtme nga ana e deputetëve të kuvendit (paragrafi 379);

2.6 Financimi i partive politike dhe i fushatave zgjedhore

- xxxi. të bëhet harmonizimi i dispozitave juridike për financimin e subjekteve politike dhe të fushatave në përputhje me legjislacionin e aplikueshëm për kandidatët e tjerë për zgjedhjet (për zgjedhjet komunale dhe të përgjithshme dhe për zgjedhjet presidenciale) (paragrafi 403);
- xxxii. të përgatitet një faqe unike dhe gjithëpërfshirëse e internetit, e cila e paraqet kornizën juridike dhe rregullative dhe ofron informata përkatëse në lidhje me raportet periodike të subjekteve politike si dhe informata të tjera relevante (paragrafi 404);
- xxxiii. të sigurohet që përkufizimi i 'kontributit' dhënë partisë politike, siç parashihet me Rregullën 01/2008 mbi regjistrimin dhe veprimin e partive politike, të përdoret vazhdimisht në kornizën legjislative dhe rregullative në lidhje me financimin e subjekteve politike dhe fushatave zgjedhore në mënyrë që të përfshihen burimet e tërthorta (si për shembull shërbimet apo donacionet në natyrë) (paragrafi 420);
- xxxiv. të bëhet përkufizimi dhe rregullimi i subjekteve të lidhura me partitë politike (eventualisht) (paragrafi 422);
- xxxv. të përcaktohen kushte më të sakta për kërkesat e raporteve financiare dhe për afatin/afatet e publikimit të tyre (paragrafi 436);
- xxxvi. Komisionit qendror të zgjedhjeve/Zyrës ose Agjencisë kundër korrupsionit t'i jepet mandati dhe autoriteti i duhur si dhe burimet financiare dhe personeli i specializuar për mbikëqyrjen efektive dhe proaktive të financimit të partive politike dhe të fushatave zgjedhore, për hetimin e shkeljeve të pretenduara të rregullave për financimin politik, dhe, sipas nevojës, për shqiptimin e sanksioneve (paragrafi 442);
- xxxvii. (i) të unifikohen formularët e raportimit të partive, në veçanti në lidhje me përmbajtjen, afatet e dorëzimit dhe të publikimit të tyre; dhe (ii) të përcaktohet procedura për monitorimin e standardeve të përcaktuara (paragrafi 443);
- xxxviii. të përcaktohen rregulla të qarta të cilat e sigurojnë specializimin, pavarësinë dhe ekspertizën/njohuritë e auditorëve të thirrur për ta bërë auditimin e llogarive të partive politike dhe të kandidatëve (paragrafi 444);
- xxxix. të themelohen sanksione më bindëse, më efektive dhe më proporcionale në lidhje me shkeljen e rregullave të financimit politik dhe Komisionit qendror të zgjedhjeve t'i jepet autoriteti i duhur për hetimin e këtyre rasteve dhe për vendosjen e sanksioneve të duhura (paragrafi 454);
- xl. t'i caktohet Zyrës autoriteti i duhur për kryerjen, sipas nevojës, të verifikimit thelbësor (përveç shqyrtimit formal ekzistues) të informatave të dhëna prej kandidatëve zgjedhorë dhe subjekteve të tjera politike (paragrafi 455);
- xli. raportet e partive politike të publikohen rregullisht në një faqe publike të internetit (paragrafi 456);

2.7 Prokurimi publik

- xlii. të krijohen kushte për më shumë transparencë dhe barazi në konkurrim, me qëllim për ta minimizuar rrezikun e mundësive për korrupsion në fushën e prokurimit publik dhe të privatizimit (paragrafi 467);
- xliii. (i) me qëllim të zvogëlimit të rreziqeve dhe mundësive për korrupsion, të sigurohet rregullimi i mëtejshëm i procedurave dhe i rregullave për prokurimin publik, duke përfshirë fillimin e shpejtë të blerjes qendrore; (ii) të shtohen mekanizmat dhe kapacitetet e monitorimit, mbikëqyrjes dhe shqyrtimit; (iii) të rishikohet Ligji mbi prokurimin publik për sa i përket fushëveprimit dhe procedurave në lidhje me raportimin e shkeljeve dhe shkelësve të prokurimit publik; dhe (iv) të shtohet shkëmbimi dhe trajtimi i informatave dhe

bashkëpunimi horizontal ndërmjet agjencive, sidomos mes organeve të prokurimit publik, të auditimit, organeve kundër korrupsionit, organeve tatimore dhe organeve të tjera të zbatimit të ligjit (paragrafi 489);

- xliv. (i) të krijohen politika dhe trajtime koherente për punonjësit në sistemin e prokurimit publik me qëllim të mënjanimin të ndryshimeve të punonjësve; (ii) të qartësohen dhe fuqizohen procedurat me qëllim për të pasur kritere objektive për lidhjen e kontratave; (iii) të krijohen rregulla për parandalimin e konfliktit të interesit në prokurimin publik, duke përfshirë edhe deklarin e detyrueshëm të situatave të konfliktit të interesit nga anëtarët e paneleve të prokurimit, dhe (iv) të promovohen trajnime dhe specializime të mëtejme të përqëndruara në parandalimin dhe zbulimin e praktikave korruptive (paragrafi 498);**

3. Ligji penal, zbatimi i ligjit dhe procedura penale

3.1 Veprat dhe sanksionet

- xlv. të ndërmerren masa juridike për t'i mbuluar drejtpërdrejt përfituesit e tretë në nenet 429 dhe 430 të KP në lidhje me ryshfetin aktiv (paragrafi 525);**
- xlvi. autoritetet të sigurojnë që të mos ketë zbrastë në sistem, dhe nëse është e nevojshme, të ndërmarrin masa legjislativë që veprat e ryshfetit aktiv dhe pasiv në sektorin publik t'i mbulojnë të gjitha veprimet/mosveprimet në ushtrimin e funksioneve të zyrtarit publik, qofshin apo jo në kuadër të fushëveprimit të detyrave të zyrtarit (paragrafi 526);**
- xlvii. të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që korrupsioni në sektorin privat të penalizohet në përputhje me nenet 7 dhe 8 të Konventës penale për korrupsionin (STE nr. 173) (paragrafi 539);**
- xlviii. të shqyrtohet heqja e kërkesës për penalizim të dyfishtë në nenet 115 dhe 116 të KP në lidhje me veprat penale të korrupsionit që kryhen jashtë vendit (paragrafi 561);**
- xlix. të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që afatet kohore për hetimet të mos e pengojnë luftën efektive kundër korrupsionit (paragrafi 569);**
- I. të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për ta siguruar shfuqizimin e mundësisë së paraparë përmes mbrojtjes së veçantë të pendimit efektiv për t'ia kthyer ryshfetin dhënësit të tij që e raporton veprën penale para se ajo të zbulohet (paragrafi 572);**

Përgjegjësia e personave juridikë

- li. të fuqizohen funksionet kontrolluese të regjistrimit të ndërmarrjeve me qëllim që të sigurohet që personat fizikë si dhe ata juridikë të cilët themelojnë kompani të kontrollohen dhe të monitorohen në lidhje me historitë e mundshme penale dhe diskualifikimet profesionale apo edhe informatave të tjera përkatëse mbi personat juridikë gjatë procesit të regjistrimit (paragrafi 580);**
- lii. të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativë për të siguruar që subjektet juridike të mund të konsiderohen përgjegjëse jo vetëm në situatat kur do të mund të dënohej personi fizik, duke i përfshirë situatat kur përgjegjësia bazohet në mungesën e mbikëqyrjes, por gjithashtu edhe në situatat kur nuk është e mundur të vërtetohet përgjegjësia e personit fizik për veprën penale (paragrafi 584);**
- liii. autoritetet e Kosovës t'i ndërmarrin hapat e nevojshëm për ta siguruar dhe për ta përmirësuar zbatimin praktik të kësaj mase (përgjegjësia e personave juridikë) si mjet për sanksionimin e veprimtarisë penale (paragrafi 585);**
- liv. Kosova ta shqyrtojë mundësinë që të kërkojë prej auditorëve të jashtëm që ata t'i raportojnë tek menaxhmenti aktet e dyshuara të ryshfetit, ose nëse menaxhmenti nuk reagon apo nëse menaxhmenti është vetë i përfshirë, që t'i**

raportojnë ato tek autoritetet kompetente të pavarura prej kompanisë, siç janë autoritetet e zbatimit të ligjit apo autoritetet rregullative, dhe, kur të jetë e nevojshme, të sigurojnë që auditorët që i bëjnë ato raportime në mënyrë të arsyeshme dhe në mirëbesim të mbrohen prej veprimeve juridike (paragrafi 593);

3.2 Procedura penale dhe hetimore

- iv. të ndërmerren hapa për mbledhjen e informatave dhe statistikave të nevojshme dhe të detajuara, duke përfshirë të gjitha aspektet e rasteve të korrupsionit prej fillimit deri në fund (përfshirë edhe rezultatin e rastit), me qëllim të vlerësimit të efikasitetit të hetimeve/ndjekjes penale (paragrafi 612);**
- lvi. të fuqizohet Departamenti special kundër korrupsionit si në lidhje me kompetencën e këtij departamenti ashtu edhe në lidhje me rritjen e burimeve dhe bashkëpunimit midis prokurorëve, hetuesve dhe ekspertëve (paragrafi 615);**
- lvii. të ndërmerren hapat e nevojshëm legjislativ për të siguruar që pala e dëmtuar ka të drejtë të paraqes ankesë në lidhje me ndërprerjen e hetimeve (paragrafi 617);**

3.3 Konfiskimi dhe mohimi tjetër i dobive pasurore dhe i të ardhurave nga krimi

- lviii. (i) të themelohet një entitet në kuadër të strukturës ekzistuese me theks të posaçëm për identifikimin, gjurmimin dhe ngrirjen e të ardhurave nga krimi; dhe (ii) të rritet efektiviteti i sistemit përmes themelimit të standardeve të detyrueshme për zbatim të ligjit në ndjekjen e fondeve të mjeteve të jashtëligjshme për hetimet e veprave penale që gjenerojnë të ardhura nga krimi (paragrafi 636);**
- lix. të sigurohet që sendet që planifikohen të përdoren në ndonjë vepër penale të mund të konfiskohen si dhe të zgjerohet fushëveprimi i dispozitave për konfiskimin e dobive pasurore dhe i të ardhurave nga krimi në mënyrë që të ofrohen mundësi më të mira për përdorimin efektiv të konfiskimit në rastet e korrupsionit (paragrafi 637);**

3.4 Imuniteti nga hetimi, ndjekja penale apo gjykimi i veprave të korrupsionit

- lx. të ndërmerren hapa për të siguruar që të mos merret parasysh perioda ku hetimi nuk mund të kryhet në afatin kohor për hetim (paragrafi 647);**

4. Bashkëpunimi ndërkombëtar

- lxi. (i) të ndërmerren hapa për mbledhjen e informatat dhe statistikave e duhura dhe të detajuara që i përfshijnë të gjitha aspektet e kërkesave për ndihmë të ndërsjellë juridike që nga fillimi e deri në fund, në mënyrë që të vlerësohet efikasiteti i dhënies së ndihmës së ndërsjellë juridike; dhe (ii) të aplikohen standarde të shërbimit rreth kohës së kthimit të kërkesave të jashtme për ta garantuar efektivitetin e sistemit (shih raportin e vlerësimit kundër pastrimit të parave) (paragrafi 659);**
- lxii. të ndërmerren hapa për të siguruar që ndihma e ndërsjellë juridike në përputhje me rregullat e Konventës penale për korrupsionin (STE nr. 173) jepet në rastet e korrupsionit, pavarësisht asaj që Kosova nuk ka një detyrim të tillë ligjor (paragrafi 660).**

Veprimet pasuese

662. Sipas termave të referencës të PECK, masat implementuese të rekomandimeve të lartpërmendura nga ana e autoriteteve të Kosovës do të vlerësohen në ciklin e dytë të PECK, bazuar në raportin (raportet) e zbatimit nga autoritetet, dhe në pajtim me procedurën specifike të përputhshmërisë së GRECO-s.

663. Pas autorizimit relevant nga autoritetet në Kosovë, ky raport, përfshirë versionin(et) e përkthyer në gjuhët vendore, do të bëhet publik. Autoritetet e Kosovës ftohen që t'i bëjnë publike edhe versionet e përkthyer të raportit.