



**“KULTURA E PANDËSHKUESHMËRISË”  
NË KOSOVË**

---

Autor: Instituti Demokratik i Kosovës - Transparency  
International Kosova

© Cover photo: Kushtrim Krasniqi

Janë bërë të gjitha përpjekjet për ta verifikuar saktësinë e informatave që përmban raporti. Të gjitha informatat besojë të ishin të sakta deri në dhjetor të vitit 2020. Sidoqoftë, Instituti Demokratik i Kosovës - TI Kosova nuk mund të marrë përsipër përgjegjësinë për pasojat e përdorimit të tyre për qëllime të tjera ose në kontekste të tjera.

ISBN: XXX XXX XXX

Instituti Demokratik i Kosovës 2020 - Transparency  
International Kosova.

Përveçse nëse shënohet ndryshe, kjo punë është e  
licencuar sipas CC BY-ND 4.0 DE. Lejohen citimet.

# TABELA E PËRMBAJTJES

<b>Përmbledhje ekzekutive</b>	<b>3</b>	<b>Përfundim</b>	<b>23</b>
<b>Hyrje</b>	<b>4</b>	<b>Rekomandime</b>	<b>25</b>
<b>Konteksti i studimit</b>	<b>6</b>	<b>Referencat</b>	<b>27</b>
<b>Metodologjia</b>	<b>7</b>		
<b>Gjetjet dhe diskutimi</b>	<b>9</b>		
Raste të korrupsionit të nivelit të lartë	9		
Procedurat e tejzgjatura gjyqësore	10		
Politikat e buta ndëshkuese	14		
Ndërhyrjet e paligjshme në punën e gjyqësorit	16		
“Legjislacioni i porositur”	16		
Ligjin për Noterinë	17		
Përpyekjet e dështuara për “ligje të porositura”	19		
Legjislacioni dytësor “i porositur”	21		

# PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Përderisa "korrupsioni i përhapur gjithandej vazhdon të jetë sfida kryesore e përbashkët për të gjithë Ballkanin Perëndimor"<sup>1</sup> është "fenomeni i pandëshkueshmërisë së rasteve të korrupsionit të lartë" që po shfaqet si kërcënim real për të ardhmen e tij evropiane. Dega ekzekutive mbizotëruese dhe partitë politike të lidhura me grupe të ndryshme interesi (që shpeshherë tejkalojnë edhe kufijtë shtetërorë) dominojnë sistemin politik dhe ky konstelacion i pushtetit sfidon çdo përpjekje për një gjyqësor plotësisht të pavarur. Organet e zbatimit të ligjit dhe ato që luftojnë korrupsionin janë të dobëta dhe po dështojnë të hetojnë dhe ndjekin penalisht rastet e pretenduara të korrupsionit. Kjo ka çuar te një gjendje në të cilën ligjet dhe politikat anti-korrupsion, ndonëse të mira në letër, zbatohen në mënyrë selektive dhe korrupsioni në poste publike mbetet kryesisht i pandëshkuar.<sup>2</sup> Kjo pasqyrë e njëjtë e korrupsionit të lartë në të gjithë rajonin mund t'u atribuohet si të kaluarës së tyre të përbashkët ashtu edhe pozitës gjeografike. Më konkretisht, ajo është rezultat i konflikteve të armatosura të viteve të nëntëdhjeta, sanksioneve dhe embargos mbi ish-Jugosllavinë, përhapjes së kanaleve të kontrabandës, trashëgimisë së përbashkët komuniste dhe periudhës së tranzicionit post-komunist.<sup>3</sup>

Në Kosovë, numri i rasteve të lidhura me korrupsionin të nxjerra para drejtësisë është relativisht i vogël kurse rastet e mëdha të korrupsionit me vendim të formës së prerë pothuajse inekzistente. Kryerja e hetimeve dhe përgatitja e aktakuzave janë të ëcilësisë së dobët dhe gjyqtarëve u mungon pavarësia e nevojshme për të vendosur në përputhje me kornizën ligjore. Meqenëse departamentet speciale për trajtimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar në Gjykatën Themelore të Prishtinës dhe Gjykatën e Apelit

u bënë plotësisht funksionale në korrik 2019, Prokuroria Speciale e Republikës së Kosovës nuk ka ngritur asnjë aktakuzë të vetme kundër ndonjë personi të profilit të lartë.<sup>4</sup> Procedurat gjyqësore të rasteve të korrupsionit janë shënuar me profile shumë të ulëta të të pandehurve, ndryshime të herëpashershme të prokurorëve dhe gjyqtarëve të rasteve, politika të paqarta ndëshkuese, shtyrje të përsëritura të seancave gjyqësore dhe procedura të tejzgjatura që nganjëherë çojnë te parashkrimi i lëndëve.



**Procedurat gjyqësore të rasteve të korrupsionit janë shënuar me profile shumë të ulëta të të pandehurve, ndryshime të herëpashershme të prokurorëve dhe gjyqtarëve të rasteve, politika të paqarta ndëshkuese, shtyrje të përsëritura të seancave gjyqësore dhe procedura të tejzgjatura që nganjëherë çojnë te parashkrimi i lëndëve.**

Mekanizmi përcjellës (i dizajnuar në kontekstin specifik si kushte për liberalizimin e vizave) i krijuar në 2015 nga Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) është sistem i integruar i menaxhimit të rasteve që mundëson përcjelljen e një numri të përzgjedhur të rasteve të profilit të lartë, të krimin të organizuar dhe korrupsionit nga hetimi dhe ndjekja penale deri në aktgjykimin përfundimtar. Ky instrument ka për qëllim monitorimin dhe koordinimin e rasteve të nivelit të lartë të korrupsionit dhe krimin të organizuar dhe

1 Shërbimi Parlamentar Evropian i Kërkimit, "Përpjekjet anti-korrupsion në Ballkanin Perëndimor", Prill 2017

2 Transparency International, "Luftimi i korrupsionit në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi", nëntor 2016

3 Po aty

4 Instituti Ligjor i Kosovës, "Dështimet speciale në luftimin e korrupsionit", nëntor 2019



# HYRJE

Studimi mëton të sigurojë të kuptuarit më të mirë të rolit të gjyqësorit në ndjekjen penale të korrupsionit, rëndësinë e paanshmërisë dhe pavarësisë së tij dhe boshllëqet në kornizën legjislativë e institucionale që u mundësojnë zyrtarëve publikë të jenë pjesë e rrjeteve të organizuara.

Rrugëtimi i Kosovës drejt anëtarësimit të plotë në familjen e Bashkimit Evropian përshkohet me një listë të gjatë të parakushteve që duhet të adresohen nga institucionet kosovare. Përpjekjet për ta luftuar korrupsionin dhe për të arritur rezultate konkrete janë vetëm disa nga këto parakushte të përsëritura në Raportin e fundit për vendin 2020.<sup>7</sup> Pavarësisht disa përparimeve në plotësimin e kornizës ligjore në luftën kundër korrupsionit, Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit<sup>8</sup> për vitin 2019 tregon se Kosova, për të dytin vit radhazi, ka shënuar rënie dhe tani renditet e 101-ta me 36 pikë (në vitin 2017 rezultati i Kosovës ishte 39 ndërsa në vitin 2018 humbi dy pikë). Me rezultatin aktual, Kosova ngelet prapa edhe mesatares globale prej 43 pikësh, për të mos përmendur këtu ngecjen ndaj mesatares evropiane prej 66 pikësh. Kjo rënie në renditje u atribuohet kryesisht institucioneve të dobëta të sundimit të ligjit dhe nivelit të pandëshkueshmërisë në rastet e korrupsionit. Barometri Global i Korrupsionit (GCB)<sup>9</sup> po ashtu raporton se dy të tretat e qytetarëve në Kosovë e vlerësojnë korrupsionin si një nga tri problemet më të mëdha me të cilat përballet vendi.

Ky raport është rezultat i hulumtimeve për korrupsionin e lartë dhe "legjislacjonin e porositur" në Kosovë si pjesë e projektit "Dhënia fund e pandëshkueshmërisë së korrupsionit të lartë në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi". Meqenëse mungesa e vullnetit politik konsiderohet si pengesë kryesore në prioritizimin e agjendës anti-korrupsion, Instituti Demokratik i Kosovës ofron një përmbledhje

gjithëpërfshirëse të gjendjes aktuale në fushën e ndjekjes penale të korrupsionit. Ajo bazohet në një analizë të plotë të raporteve të hartuara nga organizatat e shoqërisë civile dhe mekanizmat ndërkombëtarë që monitorojnë sistematikisht punën e institucioneve të sundimit të ligjit. Studimi mëton të sigurojë të kuptuarit më të mirë të rolit të gjyqësorit në ndjekjen penale të korrupsionit, rëndësinë e paanshmërisë dhe pavarësisë së tij dhe boshllëqet në kornizën legjislativë e institucionale që u mundësojnë zyrtarëve publikë të jenë pjesë e rrjeteve të organizuara.

Vlerësimi se si sektori i drejtësisë ndjek rastet e larta të korrupsionit bazohet në analizimin e disa rasteve të tilla dhe aspektet e tyre procedurale. Studimi tregon mangësi të shumta procedurale si kohëzgjatja e procedurave, seanca joproductive, cilësia e dobët e aktakuzës, politikat e buta ndëshkuese dhe ndikimi i paligjshëm mbi punën e gjyqësorit. Këto mangësi kontribuojnë në imazhin e përgjithshëm të gjyqësorit si joefikas dhe dështues në përmbushjen e obligimeve të tij.

Raporti mëton të vendosë lidhje midis rasteve të larta të korrupsionit dhe "legjislacjonit të porositur" dhe të identifikojë çdo përpjekje për miratimin e legjislacjonit të tillë. Duket se Kosova, si një demokraci e re evropiane, ka përfituar shumë nga prania ndërkombëtare në vitet e pasluftës përderisa ka hartuar kornizën e saj ligjore në përputhje me standardet e larta evropiane. Si rezultat - *Kodi Penal i Kosovës, Kodi i Procedurës Penale, Ligji për Gjykatat,*

7 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf)  
 8 [www.transparency.org/sq/cpi/2019](http://www.transparency.org/sq/cpi/2019)  
 9 [www.transparency.org/whatwedo/publication/people\\_and\\_corruption\\_europe\\_and\\_central\\_asia\\_2016](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016)

*Ligji për Prokurorinë, Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit, Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve* e shumë ligje tjera ndërtojnë kornizën ligjore që nuk i mungon asgjë në letër, për që ngelet prapa në zbatimin e tij. Me gjithë arritjet në procesin legjislativ, Kuvendi i Kosovës duhet të forcojë kapacitetet e tij në mbikëqyrjen e punës së degës ekzekutive, veçanërisht gjatë hartimit të legjislacionit sekondar të cilat derivojnë nga ligjet e miratuara dhe si të tilla duhet të jenë në harmoni të plotë me to.

Studimi përfundon me një varg rekomandimesh se si të trajtohen sfidat serioze në lidhje me menaxhimin joefikas të gjykatës, politikat e buta ndëshkuese dhe ndërhyrjet e paligjshme në gjyqësor. Si partner i besueshëm i Kuvendit të Kosovës, KDI/TI Kosova gjithashtu planifikon të avokojë iniciativën legjislative për rregullimin e aktiviteteve të lobimit brenda institucioneve si në nivel qendror ashtu edhe në atë lokal. Këto aktivitete sistematike të avokimit synojnë të krijojnë një momentum për mbështetje politike brenda Kuvendit. Nëse kjo iniciativë është e suksesshme, ajo do të përmirësonte shumë performancën parlamentare në luftën kundër korrupsionit dhe do të nxiste kërkesat qytetare për më shumë llogaridhënie, efikasitet dhe transparencë të Kuvendit në përmbushjen e rolit të tij kushtetues.

### **Vlerësimi**

Vlerësimi se si sektori i drejtësisë ndjek rastet e larta të korrupsionit bazohet në analizimin e disa rasteve të tilla dhe aspektet e tyre procedurale. Studimi tregon mangësi të shumta procedurale si kohëzgjatja e procedurave, seanca joproduktive, cilësia e dobët e aktakuzës, politikat e buta ndëshkuese dhe ndikimi i paligjshëm mbi punën e gjyqësorit. Këto mangësi kontribuojnë në imazhin e përgjithshëm të gjyqësorit si joefikas dhe dështues në përmbushjen e obligimeve të tij.

# KONTEKSTI I STUDIMIT

Ky raport është një nga rezultatet e hulumtimit të projektit të financuar nga BE-ja *"Dhënia fund e pandëshkueshmërisë për rastet e korrupsionit të lartë në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi"* i cili synon të zvogëlojë korrupsionin dhe kapjen e shtetit në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kosovë, Mal të Zi, Maqedoni të Veriut, Serbi dhe Turqi. Projekti synon të përmirësojë qeverisjen, transparencën dhe llogaridhënien e gjyqësorit dhe ligjbërjen demokratike. Për këtë qëllim, është tentuar të hulumtohet se si ndërtohet dhe "mirëmbahet" kapja e shtetit, duke nxjerrë në pah mangësitë në sistemin e drejtësisë penale gjatë trajtimit të rasteve të larta të korrupsionit dhe duke ekspozuar "legjislacionin e porositur" të draftuar për të mbrojtur interesat private të disave.

Hulumtimi ynë kombinohet me fushata avokimi të bazuara në fakte për të nxitur ndryshimin në secilin vend. Përveç një raporti rajonal, rezultatet e hulumtimit të projektit përfshijnë edhe shtatë raporte pr secilin shtet të përfshirë në projekt dhe dy baza të të dhënave. Një bazë e të dhënave paraqet rastet e korrupsionit në rajon, posaçërisht raste të larta të korrupsionit ose raste që mund të përfaqësojnë një portë hyrëse për kapjen e shtetit. Këto raste ilustrjnë mangësitë në sistemin gjyqësor të secilit vend kur trajtojnë korrupsionin politik. Baza e dytë e të dhënave përmban "legjislacionin e porositur" si ligje që shërbejnë për të fituar dhe mbajtur përfitime të privileguara dhe duke e legjitimuar kështu kapjen e shtetit. Ajo zbulon se si shfrytëzohet ligjbërja për të mbrojtur interesa private. Asnjëra bazë e të dhënave nuk ka për qëllim të jetë plotësisht gjithëpërfshirëse. Përkundrazi, secila bazë e të dhënave përdor një qasje cilësore, duke trajtuar rastet dhe ligjet si mjete për të kuptuar se si funksionon sistemi gjyqësor dhe si ndikohet hartimi i ligjeve.

Ky projekt mbështetet në punën e mëparshme të Transparency International në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi. Në periudhën 2014 dhe 2015, Transparency International kreu hulumtime të hollësishme të përpjekjeve për luftimin e korrupsionit në Shqipëri, Bosnjë dhe Hercegovinë, Kosovë, Maqedoni, Mal të Zi, Serbi dhe Turqi dhe gjeti se kapja e shtetit ishte problem i vazhdueshëm në të gjitha vendet. Hulumtimet pasuese mbi rastet e kapjes së shtetit në sektorë të veçantë të secilit vend na mundësuan të kuptojmë më mirë se ku ndodh kapja dhe cilat janë karakteristikat e saj. Tani, duke analizuar se si drejtësia e secilit vend adreson rastet e korrupsionit që mund të shërbejnë si portë hyrëse për kapjen dhe se si ndikimi i paligjshëm në hartimin e ligjeve rezulton në "legjislacion të porositur" mund t'i përgjigjemi pyetjes se çfarë e bën të mundur kapjen e shtetit.

Si vazhdimësi e hulumtimit tonë, po përgatisim rekomandime për reforma për të luftuar korrupsionin në mënyrë efektive dhe për të forcuar sundimin e ligjit në këto vende. Këto rekomandime janë renditur në fund të këtij dokumenti dhe do të shndërrohen në porosi kyçe praktike të një fushate më të madhe të avokimit të bazuar në të dhëna, e cila do të fillojë menjëherë pas botimit të këtij raporti. Kjo fushatë do të përfshijë vënien në përdorim të një Databaze Elektronike Rajonale të Korrupsionit të Lartë<sup>10</sup> e cila do të jetë në dispozicion për publikun, dy seri videosh të nga dy dokumentarëve për secilin vend dhe aktivitete publike (debate televizive, punëtori, tryeza të rrumbullakëta dhe veprimtari të ngjashme) që synojnë të "përhapin fjalën" mbi gjetjet dhe rekomandimet kryesore të hulumtimit.

10 Linku me Databazën elektronike rajonale të korrupsionit të lartë [www.transparency.org/balkans-turkey/data](http://www.transparency.org/balkans-turkey/data)



# METODOLOGJIA

Kapja e shtetit është pengesë kryesore për efikasitetin e reformave anti-korrupsion dhe sundimin e ligjit në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi. Kapja e shtetit kuptohet si përpjekje nga akterë privatë ose publikë që kanë interesa private për të ridrejtuar vendimet e politikave publike larg interesit publik, duke përdorur mjete korruptive që në fund të sigurojnë përfitime financiare për vete. Në këtë kuptim, pandëshkueshmëria për korrupsion dhe krijimi i ligjeve për të çuar përpara interesat private të grupeve ose personave të caktuar kundër interesit publik konsiderohen mënyra kryesore për të shpjeguar ekzistencën dhe qëndrueshmërinë e kapjes së shtetit.

Analiza jonë në këtë raport mbështetet në disa burime të informimit: të dhënat kryesore të mbledhura për rastet e korrupsionit dhe "legjislacionin e porositur"; vlerësimet e mëhershme për kapjen e shtetit dhe sundimin e ligjit në rajon nga Sistemi i Integritetit Kombëtar nga Transparency International, Komisioni Evropian, Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO), Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC), dokumente zyrtare, artikuj në media dhe literaturë të specializuar.

Mbledhja e të dhënave origjinale për rastet dhe ligjet ka mbuluar 10 deri në 12 vitet e fundit me qëllim të identifikimit të çfarëdo ndryshimesh që shfaqeshin pas ndërimeve qeveritare pas zgjedhjeve. Përzgjedhja e rasteve të korrupsionit është bërë sipas tri kriterëve. Kriteri i parë ishte përfshirja e rasteve të korrupsionit që përputhen me përkufizimin korrupsionit të lartë nga Transparency International. [[www.transparency.org/sq/corruptionary/grand-corruption#](http://www.transparency.org/sq/corruptionary/grand-corruption#)]. Transparency International përkufizon korrupsionin e lartë si shkelje të përcaktuara në Nenet 15-25 të UNCAC kur kryhen si pjesë e një skeme që përfshin një zyrtar publik të nivelit të lartë dhe keqpërdorim të konsiderueshëm të fondeve ose burimeve publike, ose duke kufizuar ashpër ushtrimin e të drejtave më elementare të

njeriut të një pjese të konsiderueshme të popullsisë ose të një grupi të rrezikuar. Meqenëse një përkufizim i tillë ligjor paraqet kufizime për eksplorimin e një fenomeni kompleks politik, ne shtuam dy kriterë të mëtejshme të përzgjedhjes: së pari, rastet që tregojnë mungesë të autonomisë, pavarësisë dhe paanshmërisë në gjyqësor; dhe së dyti, rastet që shërbejnë si portë hyrëse për kapjen e shtetit. Treguesit për ta konsideruar një rast si "portë hyrëse" për kapjen e shtetit përfshijnë situatat:

- kur një deputet i Kuvendit ose zyrtar me fuqinë e ligjit ose politikëbërjes është i përfshirë në cilësi të tillë në veprat penale
- kur një vendimmarrës i nivelit të lartë nga një organ rregullator është i përfshirë në cilësi të tillë në veprat penale
- kur veprat e pretenduara penale përfshijnë një zyrtar publik i cili e fitoi pozicionin e tij/saj përmes një situatë klientelizmi ("revolving door").
- kur sjellja në secilën nga tri kategoritë e mësipërme i shërben interesit të një personi juridik ose një grupi/rrjeti të ngushtë të personave të ndërlidhur e jo interesit të pjesëmarrësve të tjerë në një sektor, grupeve të shoqërisë ose interesit publik
- rastet e ndërlidhura me "legjislacionin e porositur"

Të tri kriteret kanë si emërues të përbashkët përfshirjen e të paktën një zyrtari publik i cili ka fuqinë të ndikojë ose të ndryshojë politikat dhe rregulloret. Në shumicën e rasteve, zyrtarë të tillë publik kanë mbajtur role me përgjegjësi të lartë në institucione të nivelit shtetëror siç janë ministrinë. Sidoqoftë, realiteti politik në Ballkanin Perëndimor dhe Turqi karakterizohet nga fuqia e partive politike dhe anëtarëve të partive në komuna të caktuara, kështu që janë përfshirë edhe raste të korrupsionit që përfshijnë kryetarë të pushtetshëm të komunave ose autoritete të tjera lokale.

Fenomeni i "legjislacionit të porositur" përfshin aktet ligjore të miratuara me qëllim që t'u shërbejnë vetëm interesave të një personi fizik, një personi juridik ose një grupi/rrjeti të ngushtë të personave të ndërlidhur dhe jo interesit të pjesëmarrësve të tjerë në një sektor, grupeve të shoqërisë ose interesit publik. Ndonëse mund të duket se ka zbatim të përgjithshëm, një ligj "i porositur" zbatohet në të vërtetë për një çështje të veçantë dhe rezultojnë në anashkalimin e çdo mjeti juridik të mundshëm që mund të sigurohet nga gjykatat e zakonshme. Sipas këtij përkufizimi, kriteret e mëposhtme konsiderohen si indikatorë se ligjet ka mundësi të jenë "të porositura": kush qëndron pas ligjit, ndonjë parregullsi në bërjen ose miratimin e ligjit, kush janë përfituesit më të mëdhenj të ligjit dhe kush është dëmtuar më së shumti prej tij.

Bazuar në qëllimin e tyre, ne konsiderojmë tri lloje të "legjislacionit të porositur": 1) për të kontrolluar një sektor ose industri, ose për të mbrojtur privilegje të caktuara; 2) për të larguar ose emëruar zyrtarë të padëshiruar ose të dëshiruar; 3) për të reduktuar ndarjen e pushtetit duke kontrolluar procedurat e personelit, duke zvogëluar kapacitetin monitorues të agjencive ose auditimeve, duke parandaluar llogaridhënien ose duke dobësuar kontrollin nga media dhe organizatat e shoqërisë civile.

Ndonëse raporti ynë është larg nga të ofruarit e një pasqyre gjithëpërfshirëse, ai ofron një qasje cilësore që mbështetet në përpjekjet më të mira të kapitujve dhe partnerëve të Transparency International në rajon për të identifikuar rastet dhe ligjet dhe për të mbledhur informacione të hollësishme.

# GJETJET DHE DISKUTIMI

Kjo pjesë paraqet gjetjet kryesore nga analiza jonë e rasteve të mëdha të korrupsionit në Kosovë, si dhe e pjesëve të legjislacionit për të krijuar një lidhje të mundshme midis rasteve të korrupsionit dhe ligjeve që i kontribuojnë temës kryesore të kapjes së shtetit. Për qartësi dhe qëllim ilustrues, ai ndahet në tri nënseksione kryesore - korrupsioni i lartë, “legjislacioni i porositur” dhe nënseksioni i fundit që synon të lidh korrupsionin e lartë me “legjislacionin e porositur”.

## RASTE TË KORRUPSIONIT TË NIVELIT TË LARTË

Gjetjet e hulumtimit konfirmojnë atë që Komisioni Evropian deklaroi në Raportin e tij të fundit për vendin<sup>11</sup> – Kosova është në fazat e hershme të luftës kundër korrupsionit, me një nivel të caktuar të përgatitjes. Të dhjetë rastet e korrupsionit të nivelit të lartë të paraqitura në këtë seksion janë përzgjedhur nga 66 raste (të njohura zakonisht si “raste të shënjestruara”) përmes Mekanizmit Përcjellës, i cili është instrument i dizajnuar për të kontrolluar progresin në trajtimin e rasteve të krimit të organizuar dhe korrupsionit. Kjo pjesë analizon çështjet kryesore në lidhje me gjyqësorin; këto u identifikuan duke analizuar rastet e korrupsionit të nivelit të lartë në bazën e të dhënave, plus rastet e tjera të mëdha të korrupsionit që përbëjnë një pjesë të hulumtimit.

KDI/TI Kosova kanë identifikuar tri pengesa kryesore gjatë analizimit të këtyre rasteve:

1. **Procedurat e stërzgjatura gjyqësore:** Këto përfshinin periudha të gjata hetimi të drejtuara nga zyrat e prokurorisë të pasuara me ndryshime të aktakuzave, ndryshime të shpeshta të prokurorëve dhe një varg seancash gjyqësore joproduktive. Një faktor i rëndësishëm që kontribuoi

- në procedurat e stërzgjatura gjyqësore ishte edhe reduktimi i Misionit të Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit (EULEX) në vitin 2018 dhe transferimi i punëve të papërfunduara te gjykatat vendore.<sup>12</sup> Politika e rigjykimit dhe caktimi i rasteve është edhe një element tjetër që shkakton vonesa shtesë të procedurave. Sipas raportit të EULEX të vitit 2020, Gjykata e Apelit e ka bërë praktikë të zakonshme kthimin e një numri relativisht të madh të rasteve në gjykatat themelore përkatëse për rigjykim, pavarësisht se rigjykimet duhet të urdhërohen vetëm në raste të jashtëzakonshme.
- 2. **Politika e butë ndëshkuese:** Dy faktorë që kontribuojnë në politikat e buta të sanksionimit janë lirimet e shpeshta ose dënimet e lehta për të pandehurit e profilit të lartë dhe shqiptimi i rrallë i dënimeve plotësuere siç parashikohet në Kodin e Procedurës Penale<sup>13</sup>. Instituti i Kosovës për Drejtësi në raportin e tij të vitit 2019<sup>14</sup> deklaroi se edhe pse gjykatat në rastet e shënjestruara vendosën kundër 51 nga 76 të dyshuar, vetëm 14 u dënuan, 11 u gjobitën dhe 26 morën dënime me kusht.
- 3. **Ndikimi i paligjshëm mbi gjyqësorin:** Ekziston një perceptim i përgjithshëm - ndonëse i vështirë për të siguruar prova - se palët brenda sistemit të

11 Komisioni Evropian, Raporti për vendin, Kosovë, tetor 2020






12 EULEX ka përfunduar transferimin e dosjeve të rasteve policore, prokuroriale dhe gjyqësore tek autoritetet e Kosovës në dhjetor 2018. Në përgjithësi, EULEX ka dorëzuar 495 dosje të rasteve të policisë që kanë të bëjnë me krim të organizuar, 434 dosje të policisë që kanë të bëjnë me krime të luftës, dosjet e rasteve të personave të zhdukur, dosjet e rasteve gjyqësore të trajtuara vetëm nga EULEX, dhe më shumë se 1,400 dosje të rasteve prokuroriale.

13 Kodi i Procedurës Penale të Kosovës, neni 59 “Dënimet plotësuere”, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

14 Instituti Ligjor i Kosovës, “Dështimi në raste të shënjestruara”, 2019



**TABELA 1. NUMRI I SEANCAVE JOPRODUKTIVE BAZUAR NË PALËT QË MUNGOJNË NË PROCEDURË (MIRATUAR NGA RAPORTI I BIRN PËR LIBERALIZIMIN E KORRUPTUAR)**

KOHA MES NGRITJES SË AKTAKUZËS DHE SHQYRTIMIT FILLESTAR		NUMRI I SEANCAVE TË SHTYRA
129 <sup>21</sup> DITË	"FERRONIKELI" 	N/A
646 <sup>22</sup> DITË	"STENTA" 	N/A
98 DITË	"FAN" 	7
51 DITË	"KEDS" 	5
424 DITË	"INSPEKTORI" 	1

për një vepër penale të dënueshme me burgim prej më pak se pesë vjet e tetë muaj, dhe nëse procedurat zhvillohen për një vepër të dënueshme me burgim me së paku pesë vjet.

Në raste të jashtëzakonshme kur procedurat kryhen për një vepër penale të dënueshme me burgim prej së paku pesë vjetësh, kur rasti është kompleks dhe vonesa nuk mund t'i atribuohet prokurorit të shtetit, paraburgimi para ngritjes së aktakuzës mund të zgjatet deri në katër muaj deri në maksimum prej 12 muajsh. Kjo mund të zgjatet më tej edhe për gjashtë muaj të tjerë në një maksimum prej 18 muajsh nëse ekziston dyshimi i arsyeshëm për kërcënim të rrezikut publik ose dhunës me lirim të pandehuri para gjyqimit.

Mosrespektimi i afateve në trajtimin e rasteve të korrupsionit ndodh në të gjitha fazat e procedurave të drejtësisë në Kosovë, përfshirë edhe hetimet në polici dhe zyrat e prokurorisë. KDI/TI Kosova ka analizuar gjetjet e organizatave të ndryshme (vendore dhe ndërkombëtare) që kryejnë monitorim sistematik të mënyrës se si gjykatat dhe prokuroritë trajtojnë rastet e korrupsionit në të gjitha fazat e procedurave penale. Afatet kohore ndikojnë në kohëzgjatjen e hetimit, kohën sa një person mund të mbahet në paraburgim para aktakuzës dhe kohëzgjatjen ndërmjet aktakuzës dhe shqyrtimit gjyqësor.

Instituti për Drejtësi i Kosovës (IDK)<sup>23</sup> në vitin 2019 ka monitoruar mbi 803 seanca gjyqësore në 264 raste korrupsioni

21 Po aty  
22 Igic  
23 <https://kli-ks.org/en/>

në të shtatë gjykatat themelore në Kosovë. Raporti i IDK-së tregon se prokurorët dhe gjyqtarët kanë shkëlur vazhdimisht afatet ligjore të përcaktuara me Kodin e Procedurës Penale. Monitorimi sistematik i punës së gjykatave bëhet edhe nga Rrjeti Ballkanik për Gazetari Hulumtuese (BIRN).<sup>24</sup> Tabela në vazhdim shfrytëzon gjetjet nga Raporti i BIRN:

Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit në raportin e tij të fundit <sup>25</sup> gjen se

**"... disa raste që përfshinin zyrtarë të profilit të lartë kishin ngecur ose kishin hasur në pengesa. Disa hetime kishin ngelur prapa për shkak të bashkëpunimit të dobët midis policisë dhe prokurorisë. Është vërejtur një tendencë për të mbajtur disa raste në fazën fillestare, ndërsa hapja e hetimeve zyrtare po vonohej nga PSRK deri në momentin e fundit, ndoshta në mënyrë që të zgjatej procedura me qëllim që hetimi të zgjatet përtej afatit ligjor prej dy vjetësh, ose për t'u shërbyer presioneve të tjera".**

Një kontribues tjetër në zgjatjen e procedurave gjyqësore në Kosovë është edhe **politika e rigjyimit** brenda sistemit të drejtësisë së vendit. Raporti i EULEX-it<sup>26</sup> konstaton se Gjykata e Apelit tashmë e ka bërë praktikë të zakonshme kthimin e një numri relativisht të madh të rasteve në gjykatat themelore përkatëse për rigjykim, pavarësisht se instrumenti i rigjyimit duhet të përdoret herë pas here dhe të urdhërohet vetëm në rrethana të jashtëzakonshme. Raporti i EULEX ngre shqetësime mbi efektin e rigjyimit në të drejtat e të akuzuarit për gjykim të drejtë brenda një afati të arsyeshëm kohor - në përputhje me nenin 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Dispozitat në Kodin aktual të Procedurës Penale të Kosovës lejojnë që Gjykata e Apelit të marrë një qasje më proaktive kur gjykon ankesat kundër aktgjykimeve të gjykatave

themelore. Më konkretisht, neni 403 i siguron panelit të Gjykatës së Apelit mundësinë për të mbajtur seanca dëgjimore, për të mbledhura prova të reja ose për të konfirmuar provat ekzistuese në mënyrë që të përcaktojë dhe vlerësojë siç duhet faktet materiale. Megjithatë, monitorimi i praktikës gjyqësore nga EULEX zbulon se "ajo rrallë mbështetet në dispozitat e nenit 403. Në vend të kësaj, praktika e zakonshme e paneleve të Gjykatës së Apelit ka qenë anulimi i aktgjykimeve të Gjykatave Themelore dhe kthimi i rasteve në gjykatat përkatëse për rigjykim, duke vendosur një barrë shtesë dhe shpesh të panevojshme mbi Gjykatat Themelore".<sup>27</sup> Të dhënat statistikore të siguruar nga Gjykatat e Apelit për EULEX-in për vitet 2018 dhe 2019 konfirmojnë trendin e një numri në rritje të rasteve të kthyera në rigjykim: 292 raste të kthyera në rigjykim në vitin 2018 krahasuar me 462 raste në 2019.

EULEX po ashtu gjeti në vlerësimin e tij<sup>28</sup> se për një varg rastesh penale dhe civile - përfshirë raste të profilit të lartë dhe raste të cilat misioni i ka trajtuar më parë - ekziston **praktika e rialokimit** të rasteve të kthyera në rigjykim, me aktvendime të një gjykate më të lartë, te i njëjti gjyqtar kryesues ose i njëjti trup gjykues që së pari e kishte trajtuar rastin në gjykatën themelore. Sipas nenit 39, paragrafi 2 të Kodit të Procedurës Penale të Kosovës, gjyqtari përjashtohet si gjyqtar i vetëm gjykues, kryetar i trupit gjykues, anëtar i trupit gjykues, anëtar i kolegjit të apelit apo kolegjit të Gjykatës Supreme nëse ka marrë pjesë në procedura të mëhershme në të njëjtin rast penal. Përjashtim përbëjnë rastet kur një gjyqtar shërben në një panel special për mundësi hetimore.

Për më tepër, paragrafi 3 përcakton që një gjyqtar po ashtu mund të përjashtohet në rast se paraqiten rrethana që e vënë në dyshim paanshmërinë e tij. Udhëheqja e sistemit të drejtësisë këmbëngul që rastet e kthyera në rigjykim përfaqësojnë procedura të reja dhe e bazojnë këtë në faktin se "rastet e reja" regjistrohen me numra të rinj. Meqenëse të dy palët dhe gjykata janë të njohur mirë me çështjen, ata po ashtu besojnë se kjo përshpejton procedurat e rigjyimit.

Një gjetje e rëndësishme në analizën e rasteve të mëdha të korrupsionit në Kosovë është numri i madh i **seancave dëgjimore joproductive**. Raporti i Monitorimit të Drejtësisë

24 BIRN Kosovë, Raporti i Liberalizimit të Korrumpuar, 2018

25 Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit, Raporti i Monitorimit të Drejtësisë, Tetor 2020

26 Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit, Raporti i Monitorimit të Drejtësisë, tetor 2020

27 Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit, Raporti i Monitorimit të Drejtësisë, tetor 2020

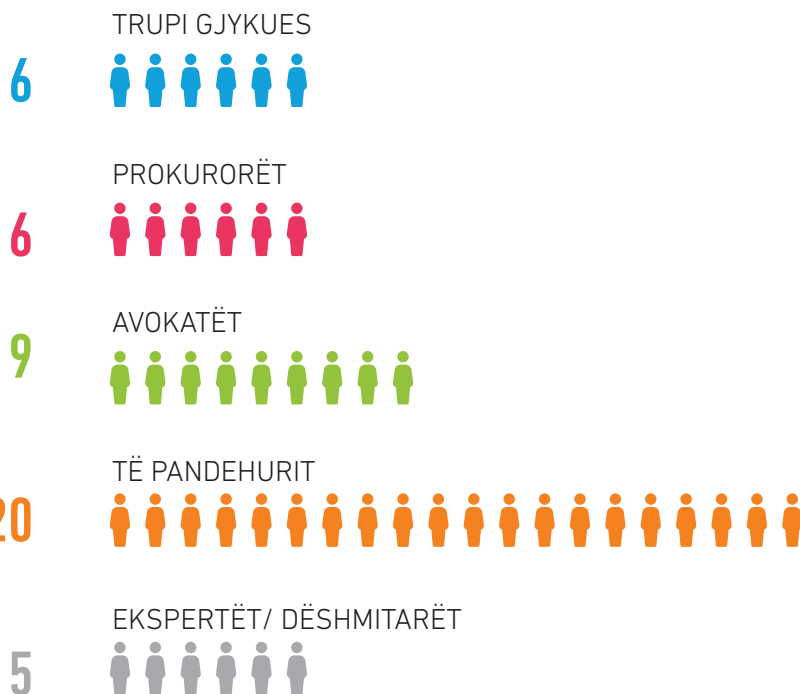
28 Po aty

i EULEX-it<sup>29</sup> "përkufizon seancën joproductive si seancë që ishte caktuar por menjëherë shtyhet pa shënuar përparim të rëndësishëm". Shtyrja e shpeshtë e procedurave gjyqësore konsiderohet si tregues i një sistemi gjyqësor joefikas që kontribuon shumë në vonesën e procedurave. Raporti konkludon se "kohëzgjatja e tepërt e procedurave mund të jetë burim i pabarazisë mes qytetarëve, të krijojë kushte të favorshme për zhvillimin e korrupsionit dhe përfundimisht të çojë në një mungesë të përgjithshme të besimit të qytetarëve në sistemin gjyqësor".<sup>30</sup>

EULEX ka monitoruar 287 raste në periudhën nga gushti 2019 deri në shkurt 2020 dhe ka raportuar 67 (23 përqind) seanca dëgjimore si joproductive. Arsyet kryesore për shtyrjen e shënuar nga EULEX përfshinin mungesën e të pandehurit (36 përqind), të cilën Mision Evropian ia atribuon koordinimit të dobët midis gjykatës dhe shërbimit korrektues në rastet kur të pandehurit mbaheshin në paraburgim. Veç kësaj, disa seanca dëgjimore duhej të shtyheshin për shkak të mungesës së prokurorëve dhe në një masë më të vogël, kur gjyqtarët nuk merrnin pjesë në seanca<sup>31</sup>. Gjetje të ngjashme konfirmohen nga BIRN në raportin Liberalizimi i Korruptuar<sup>32</sup>, e cili kategorizon seancën joproductive bazuar në mungesën e palëve ndërgjyqësore.

**TABELA 2. NUMRI I SEANCAVE GJYQËSORE JOPRODUKTIVE BAZUAR NË PALËT QË MUNGONJË NË PROCEDURË (MIRATUAR NGA RAPORTI I BIRN PËR LIBERALIZIMIN E KORRUPTUAR)**

**46** NUMRI I PËRGJITHSHËM I SEANCAVE DËGJIMORE JOPRODUKTIVE



29 Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit, Raporti i Monitorimit të Drejtësisë, tetor 2020

30 Po aty

31 Po aty

32 <https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2018/04/BIRN-Raporti2018-LiberalizimiiKorrupuar-Final-ENG-WEB.pdf>, (Qasur më 27 tetor, 2020)

Rastet e mëdha të korrupsionit të analizuar nga Instituti Demokratik i Kosovës si pjesë e këtij studimi japin shembuj të bollshëm të zvarritjeve të qëllimshme. Në rastin kundër gjyqtarit Kole Puka dhe pesë avokatëve të akuzuar për krijimin dhe funksionimin si grup kriminal me qëllim të përfitimit personal financiar, vetëm aktakuza u ndryshua tri herë dhe seancat shpesh shtyheshin për shkak të mungesës së të pandehurve.

Rasti MPTP është shembull i bartjes së lëndës nga EULEX-i te prokurorët dhe gjykatësit vendorë pasi misioni i EULEX-it u reduktua. Këto transferime përmbysën procesin dhe shkaktuan rifillimin e plotë të shqyrtimit gjyqësor.

## Politikat e buta ndëshkuese

Dy faktorë që kontribuojnë në politikat e buta ndëshkuese janë aktgjykimet e shpeshta liruese dhe shqiptimet e dënimeve të buta për të pandehurit e profilit të lartë, krahas aplikimit shumë të rrallë të dënimeve plotësuese siç parashihehet në Kodin e Procedurës Penale. Instituti i Kosovës për Drejtësi në raportin e tij të vitit 2019<sup>33</sup> thekson se ndonëse gjykatat në rastet e shënjestruara vendosën kundër 51 nga 76 të dyshuarve vetëm 14 u dënuan me burg, 11 u gjobitën dhe 26 morën dënime me kusht. Veprat penale ose veprimet e paligjshme përfaqësojnë shkelje të të drejtave të njeriut, si dhe vlerave morale dhe shoqërore të garantuara dhe të mbrojtura me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Në mënyrë që të mbrohen këto vlera, ligji penal përcakton ndëshkimet që shqiptohen si sanksione kundër autorëve të kriminit. Këto dënime janë reagim institucional ndaj kryesve të veprave penale, të shqiptuara vetëm për të mbrojtur qytetarët dhe shoqërinë në tërësi. Dënimet synojnë të mundësojnë kushtet themelore të jetës së përbashkët në një shoqëri të organizuar.<sup>34</sup>

KDI shqetësohet se politika e "e butë" e sanksionimit e ndjekur nga gjyqtarët në rastet e korrupsionit nuk përçon mesazhin e duhur për kryerësit e mundshëm të veprave penale dhe zbeh besimin në sistemin e drejtësisë. Sistemi

juridik i Republikës së Kosovës përfshin tri lloje të dënimeve: dënimet kryesore, alternative dhe ato plotësuese.<sup>35</sup>

Ndër sanksionet penale të parashikuara me Kodin Penal të Republikës së Kosovës (KPRK), dënimet plotësuese shqiptohen së bashku me dënimet kryesore ose alternative, me qëllim të arritjes së efektit të cilin vetëm shqiptimi i dënimit kryesor nuk do ta arrinte.<sup>36</sup> Ekzistojnë shumë lloje të dënimeve plotësuese. Ky hulumtim ishte i interesuar në veçanti për:

- heqjen e të drejtës për t'u zgjedhur
- ndalimin e ushtrimit të funksioneve të administratës publike ose shërbimit publik
- ndalimin e ushtrimit të një profesioni, veprimtarie ose detyre

Sipas Grupit për Studime Ligjore dhe Politike (GLPS)<sup>37</sup> një mundësi e tillë ligjore nuk është shteruar dhe për pasojë qëllimi i shqiptimit të dënimeve plotësuese ka dështuar. Një dallim thelbësor midis dënimeve plotësuese dhe llojeve të tjera është se ato shqiptohen vetëm pasi të jetë vuajtur dënimi kryesor. Një tjetër tipar i veçantë i dënimit plotësues është fakti që disa të drejta mund të ndalohen plotësisht ose të kufizohen dhe kjo bëhet kryesisht për dy arsye:

1. Funksionimi dhe autoriteti i disa detyrave shtetërore dhe publike kërkon që këto të drejta t'u përkasin njerëzve që nuk kanë kryer asnjë veprë penale në të kaluarën. Kjo është e justifikuar pavarësisht pikëpamjeve që personi që ushtronte detyrën zyrtare është rehabilituar pas vuajtjes së dënimit kryesor. Do të ishte e vështirë dhe e rrezikshme që dikujt që sapo e ka kryer këtë dënim t'i besohet zyra publike, duke ditur që i njëjti person është dënuar me aktgjykim të formës së prerë për një veprë relevante penale.
2. Së dyti, këto dënime kanë për qëllim parandalimin e recidivizmit ose përsëritjen e një veprë penale. Me këto sanksione do të ishte e pamundur që një person i dënuar që ka vuajtur dënimin kryesor të

33 Instituti Ligjor i Kosovës, "Dëshimet speciale në luftimin e korrupsionit", 2019

34 Komentari i Kodit Penal të Republikës së Kosovës, f.183 [http://jus.igjk.rks-gov.net/485/1/Komentari - Kodi Penal i Kosoves.pdf](http://jus.igjk.rks-gov.net/485/1/Komentari%20-%20Kodi%20Penal%20i%20Kosoves.pdf)

35 Kodi Penal i Republikës së Kosovës, neni 39, Llojet e dënimeve

36 Po aty, neni 59, Dënimi plotësues

37 Analiza e pasqyrës së drejtësisë sot, "Veprat e Korrupsionit - mungesa e dënimeve plotësuese" <https://www.rolpik.org/wp-content/uploads/2020/09/Corruption-offences---lack-of-supplementary-sentences.pdf>



ketë mundësinë e keqpërdorimit të pozitës së tij për të kryer një veprë të re penale.

Mungesa e dënimeve plotësuese në aktgjykimeve të formës së prerë tashmë ka shkaktuar pasoja të rënda politike. Në vitin 2016 Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) vendosi<sup>38</sup> për të decertifikuar një grup prej 86 kandidatësh për zgjedhjet lokale për shkak të dosjeve të tyre kriminale. Zafir Berisha (një kandidat i decertifikuar), i cili po garonte për Kryetar të Komunës së Prizrenit, apeloj vendimin në Gjykatën Supreme, e cila vendosi në favor të z. Berisha duke deklaruar se "vetëm gjykatat kanë të drejtë të marrin vendim për t'ia hequr dikujt të drejtën për t'u zgjedhur". Ky rast u përdor më vonë nga Gjykata Kushtetuese kundër Etem Arifit (Anëtar i Parlamentit)<sup>39</sup> vota e të cilit për qeverinë Hoti<sup>40</sup> ishte vendimtare. Vetëvendosje, partia më e madhe politike, po vë në pikëpyetje kushtetutshmërinë e votës së Arifit duke iu referuar nenit 70 të kushtetutës, i cili thotë se mandati i një deputeti duhet të përfundojë pasi të "burgoset ose dënohet me një ose më shumë vjet burg me vendim gjyqësor të formës së prerë". Në pritje të aktvendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese, kjo situatë e komplikuar do të ishte shmangur po që se gjykata themelore do të kishte shqiptuar dënimet plotësuese dhe ta kishte privuar Arifin nga e drejta për t'u zgjedhur, siç përcaktohet me Kodin Penal të Kosovës, neni 59.

## Ndërhyrjet e paligjshme në punën e gjyqësorit

Nga tri gjetjet kryesore në këtë pjesë të raportit, ndërhyrjet e paligjshme në vendimet gjyqësore janë më e vështirat për t'u mbështetur me prova edhe pse për to diskutohet shumë në publik. Ndër rastet e mëdha të korrupsionit që kemi analizuar, ndër më të spikaturat është i ashtuquajtimi rasti "Pronto" që mishëron fenomenin e kapjes së shtetit në Kosovë. Në këtë rast, zyrtarë të lartë të Partisë Demokratike të Kosovës u identifikuan në një varg telefonatash duke diskutuar emërimet në pozicione të larta në ndërmarrje publike.<sup>41</sup>

Aktakuza zyrtare i ngarkonte ata "për shkelje të dispozitës kushtetuese për statusin e barabartë të qytetarëve dhe banorëve të Republikës së Kosovës" duke neglizhuar plotësisht Kodin Penal dhe keqpërdorimin e pozitës zyrtare.

Rasti i dytë është ai i "Veteranëve" ku prokurori special Elez Blakaj, i cili po hetonte pretendimet për listën e falsifikuar të veteranëve të luftës,<sup>42</sup> lëshoi vendin disa ditë para konfirmimit të aktakuzës në këtë rast. Kjo dëshmon se prokurorët e shtetit mund të jenë edhe subjekt i kërcënimeve fizike kur veprojnë profesionalisht brenda kornizës ligjore të vendit. EULEX në raportin e tij të vitit 2020<sup>43</sup> deklaroi, se "ishte e padiskutueshme në përgjithësi që shumë të dyshuar dhe të pandehur në gjykimet e korrupsionit ishin mjaft të pasur dhe me ndikim, me lidhje të fuqishme politike ose lidhje financiare, të cilat mund të çojnë në presion ose ndërhyrje në këto procedura penale. Në të vërtetë, rastet e monitoruara të profilin të lartë të korrupsionit shpesh përfundonin me dënime të ulëta ose lirime si të pafajshëm."

## "LEGJISLACIONI I POROSITUR"

Koncepti i "legjislacionit të porositur" është i ri në Kosovë, i prezantuar për herë të parë përmes këtij hulumtimi. Ekipi hulumtues i projektit përdoi metodologjinë e dizajnuar nga Transparency International i cili përbëhej nga një analizë e plotë e zhvillimeve para dhe gjatë gjithë procesit legjislativ si dhe të efekteve që prodhonte ligji pas zbatimit të tij. Transparency International Kosova ka shfrytëzuar edhe kapacitetet e saj që prej vitesh monitorojnë punën e Kuvendit të Kosovës.

Tri zbulime kryesore kanë dalë nga një analizë e hollësishme:

1. Fenomeni "legjislacioni i porositur" megjithatë nuk është shumë i përhapur në Kosovë. Lista e legjislacionit e paraqitur më poshtë është analizuar në raport me kriteret e caktuara nga Sekretariati i Transparency International<sup>44</sup> për

38 <https://prishtinainsight.com/kosovo-committee-removes-86-candidates-local-election-lists/>

39 <https://kallxo.com/lajm/vetevendosje-e-dergon-ne-kushtetuese-ceshtjen-e-votimit-te-deputetit-etem-arifi/>

40 <https://www.evropaelire.org/a/kuvendi-qeveria-e-re-avdullah-hoti/30650046.html>

41 "Gjykata e Apelit shpall Adem Grabovcin fajtor në rastin Pronto" <https://prishtinainsight.com/court-finds-adem-grabovci-guilty-in-pronto-appeal/>

42 <https://balkaninsight.com/2018/09/15/kosovo-files-an-indictment-on-fake-veterans-case-09-15-2018/>

43 Misioni i BE-së për Sundimin e Ligjit, Raporti i Monitorimit të Drejtësisë, tetor 2020

44 Udhëzimet për Mbledhjen e të Dhënave nga TI-S (dokumenti i brendshëm i prezantuar gjatë Takimit Rajonal në Beograd të mbajtur në shtator 2019)

identifikimin e "legjislacionit të porositur". Me përjashtim të Ligjit për Noterinë, për rastet e tjera nuk është siguruar ndonjë provë për çfarëdo përpjekjeje për "legjislacion të porositur".

2. Hulumtimi zbulon fakte interesante kur analizon dy projektligje si përpjekje të dështuara për të miratuar "legjislacion të porositur". Dy iniciativa të tilla (Projektligji për Lirinë e Asociimit dhe Projektligji për Financat e Partive Politike) u ndaluan pas presionit nga publiku dhe trupi diplomatik i akredituar në Kosovë. Ato konsideroheshin të dëmshme për standardet e pranuar ndërkombëtarisht të shoqërive demokratike. Më shumë detaje janë dhënë më poshtë nën këtë seksion.
3. Analiza e legjislacionit sekondar<sup>45</sup> tregon se përpjekjet për "legjislacion të porositur" janë më të pranishme në nivelin e Ekzekutivit. Kjo duket "e arsyeshme" pasi që këto përpjekje gjatë hartimit të legjislacionit dytësor ndodhin larg syrit kritik të opozitës në parlament.

Lista e ligjeve dhe legjislacionit sekondar të analizuar për karakteristika të "legjislacionit të porositur" përfshin:

- Ligjin për Amnistinë
- Ligjin për Lirinë e Asociimit
- Projektligjin për Financat e Partive Politike
- Udhëzimin Administrativ për Strukturën e Pagesës së Ujit
- Ligjin për Marketing Farmaceutik
- Ligjin për Investime Strategjike
- Ligjin për Noterinë
- Udhëzimin Administrativ për Homologimin e Automjeteve
- Udhëzimin Administrativ për Trajtim Mjekësor jashtë Institucioneve të Shëndetit Publik

## Ligjin për Noterinë

Ligji nr. 06/L-101 për Noterinë<sup>46</sup> rregullon organizimin, kushtet për ushtrimin e detyrave noteriale, provimin noterial, kompetencat për noter dhe çështje të tjera që lidhen me ushtrimin e detyrës së noterit. Ndonëse pozita e tyre u bë

plotësisht funksionale vetëm në vitin 2012 në Kosovë, noterët kanë funksionuar prej kohësh si një komponent integral i sistemeve juridike civile. Si nëpunës publik, puna e noterit gjithashtu ka karakter kuazi-gjyqësor; një vulë noteriale është e barabartë me aktvendimin e gjykatës. Në Kosovën e pasluftës ku sektori i pasurive të patundshme është një nga aktivitetet më fitimprurëse ekonomike, profesioni i noterit gjithashtu vlerësohet shumë si punë fitimprurëse.

Ligji i ri fillimisht ngriti shqetësime në lidhje me rritjen e numrit të noterëve (neni 5) dhe zbutjen e kriterëve të pranimit, si dhe kriteret e mospranimit (neni 4), i cili hap rrugën për emërime politike. Gjatë konsultimeve publike të projektligjit shqetësime të tilla u shprehën për herë të parë. Neni 8.4 thotë se "numri i vendeve të noterëve mund të rritet me vendim të Ministrit, ashtu që për çdo dhjetëmijë (10,000) banorë përcaktohet nga një (1) vend i noterit, duke marr parasysh numrin e dokumenteve që procedohen nga zyrat e noterëve gjatë tërë vitit." Në ligjin e mëparshëm, kjo shifër ishte një zyrë noteriale për 20,000 banorë. Shumë noterë dhe organizata ndërkombëtare shprehën dyshime rreth këtij ndryshimi në ligjin e ri, duke u shqetësuar se një dyfishim i mundshëm i numrit të noterëve në Kosovë mund të ulë cilësinë e profesionit të noterit dhe të rrisë ekspozimin ndaj korrupsionit, për shkak të rënies së punës së secilit noter.

Kritika u shprehën edhe në lidhje me nenin 4 të Ligjit për Noterët që përcakton kushtet dhe kriteret për t'u bërë noter në Kosovë. Ndër kriteret e tjera, noterëve u kërkohej të kishin të paktën tri vjet përvojë pune në fushën e ligjit. Më parë, ishte kriter kryerja e praktikës trivjeçare si avokat në vend të tri vjetëve përvojë të përgjithshme në fushën e ligjit. Disa noterë kishin përshtypjen se kjo ishte edhe një zbutje e mëtejme e kriterëve të pranueshmërisë që do të lejonte mundësinë e emërimeve politike.

Më tej, edhe kriteret për mospranim ishin dobësuar. Neni 4, nënparagrafi 2.3 në ligjin e ri përcakton se një person konsiderohet se nuk i ka përmbushur kriteret nëse ai ose ajo "mban një post politik". Në ligjin e mëparshëm vetëm anëtarësia në një parti politike ishte e mjaftueshme për diskualifikim. Sërish, disa noterë kishin përshtypjen se ky relaksim i kushteve mund të lejonte emërime politike. Sidoqoftë, anëtarësia në një parti politike ose mbajtja e një posti politik nuk duhet të

45 Legjislacioni dytësor, i hartuar dhe miratuar nga dega ekzekutive, rrjedh nga ligjet kombëtare dhe ofron më shumë detaje mbi dispozitat ligjore  
46 <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/499814CB-3606-44F2-BCAA-434D92CA722F.pdf>



kushtet e financimit, administrimin, mbikëqyrjen, transparencën dhe raportimin e pasurive dhe të ardhurave për subjektet politike në Republikën e Kosovës. Pas shqyrtimit pozitiv të tekstit nga Komisioni i Venedikut,<sup>56</sup> projektligji kaloi leximin e parë dhe hyri në fazën e shqyrtimit të komisionit parlamentar. Ishte publikimi i tekstit të ripunuar nga Komisioni Parlamentar për Buxhet dhe Financa që nxiti protestën e publikut.

Ndryshimet problematike të paraqitura nga anëtarët e komisionit ranë në pesë kategori kryesore. Së pari, projektligji kufizonte pavarësinë e Zyrës së Regjistrimit të Partive Politike si pjesë e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ), duke hequr mandatin e saj për të mbikëqyrur financat e partive politike. Bartja e këtyre funksioneve në një organ politik siç është KQZ (i përbërë nga përfaqësues të partive politike) kundërshtonte rekomandimet e Komisionit të Venedikut për të forcuar rolin e zyrës së regjistrimit të partive. Së dyti, ai nuk adresonte prioritetet e Agjendës së Reformës Evropiane<sup>57</sup> për të siguruar transparencë, llogaridhënie, zbatim dhe sanksionim efektiv të financave të partive politike. Pika e tretë ishte se projektligji shkelte parimin e kushtetutshmërisë siç interpretohet nga Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese në Rastin KO119/14<sup>58</sup> mbi atë që përbën një grup parlamentar dhe si ndikon kjo në alokimin e Fondit të Demokratizimit (fondet e ndara për subjektet politike në bazë të vendeve në Kuvend). Pika e katërt ishte se ndryshimet në ligj preknin transparencën e subjekteve politike sepse atyre nuk u kërkohet të zbulonin emrat e pronarëve të kompanive që kontribuonin për to. Për më tepër, kufiri i lejuar i kontributeve për subjektet politike do të ishte dhjetë herë më i lartë (nga 50€ në 500€) ndërsa kontributet gjatë fushatës do të lejoheshin të dyfishoheshin. Dhe së fundmi, dispozitat që zgjatën afatet për publikimin e raporteve financiare të fushatës dhe lejonin zbutjen e gjobave deri në 75 përqind për shkeljet e ligjit nga partitë politike zbuluan se si u zvogëluar llogaridhënia e tyre ndaj publikut.

Një grup i organizatave të shoqërisë civile u mblodhën rreth një koalicioni për të parandaluar miratimin e projektligjit. Fushata përfshinte takime me të gjithë udhëheqësit e partive politike, misionet diplomatike të akredituara në Prishtinë dhe organizim të protestave. Të gjitha këto aktivitete morën vëmendjen e mediave, duke krijuar kështu një atmosferë presioni publik mbi vendimmarrësit për të

vepruar. Në fund, fushata doli e suksesshme dhe më 21 qershor 2019 qeveria tërhoqi projektligjin.

Ligji për Lirinë e Asociimit – i cili rregullon krijimin, regjistrimin, qeverisjen e brendshme, funksionimin, përfundimin dhe çregjistrimin e organizatave joqeveritare në Kosovë – ishte fokusi i nismës së ndryshimit legjislativ 2017. Ishte analizuar si dyshim për krijim të "legjislacionit të porositur" për shkak të ndryshimeve të paraqitura në Komisionin Parlamentar nga përfaqësues të institucioneve mikrofinanciare – që shihet si shkelje e parimit jofitimprurës në angazhimin e shoqërisë civile. Këto ndryshime mundësonin që institucionet mikrofinanciare (që ishin regjistruar dhe vepronin atëherë me statusin e organizatave joqeveritare) të transferonin fitimet e mblëdhura përmes mikro-kredive te organizatat e tjera. Një fushatë e shoqërisë civile e detyroi presidentin e Republikës të mos shpallte ligjin edhe pse ai u miratua nga Kuvendi i Kosovës në leximin e dytë.

## Legjislacioni dytësor "i porositur"

Duke analizuar rastet e dyshimta të ligjeve "të porositura", KDI/TI Kosova përdorën përvojën e tyre të gjerë si një nga organizatat më të hershme vëzhguese. Pas shpalljes së pavarësisë në vitin 2008 nevoja për të krijuar qindra ligje në një periudhë të shkurtër kohe krijoi presion për ministrat e qeverisë. Një nga sfidat kryesore me të cilën përballlet Kuvendi i Kosovës është mungesa e mbikëqyrjes së duhur parlamentare e degës ekzekutive. Kjo mbikëqyrje e dobët vërehej qartë gjatë monitorimit të politikave qeveritare, zbatimit të ligjeve dhe miratimit të legjislacionit sekundar.

Udhëzimi Administrativ për Homologimin e Automjeteve<sup>59</sup> rrjedh nga Ligji 05/L-132 për Automjetet dhe përcakton procedurat, organizimin dhe kushtet për vendosjen e automjeteve rrugore, sistemeve të tyre dhe pjesëve të këmbimit në treg. Udhëzimi gjithashtu specifikon kushtet teknike për homologimin e llojit të automjetit, llojet dhe përmbajtjen e formularëve dhe certifikatave të homologimit, si dhe formularin e pëlqimit për regjistrim. Neni 7 i udhëzimit konsiderohet si dispozita më problematike që institucional-

56 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)016-e)

57 [http://mei-ks.net/repository/docs/20170929090420\\_erafinalsq.pdf](http://mei-ks.net/repository/docs/20170929090420_erafinalsq.pdf)

58 [https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk\\_ko\\_119\\_14\\_ang.pdf](https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_119_14_ang.pdf)

59 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16325>

izon monopolin e operatorit aktual (Euro-Lab Company<sup>60</sup>) të krijuar tashmë gjatë dekadës së fundit në fushën e homologimit të automjeteve. Ky artikull përcakton që operatori aktual do të jetë pjesë e studimit të fizibilitetit nëse tregu ka nevojë për ofruesin e dytë të shërbimit të homologimit.

Tani ekziston një fushatë në Kosovë që përfshin organizata joqeveritare si dhe ish parti opozitare që kërkojnë fundin e monopolit të Kompanisë Euro-Lab gjatë procesit të homologimit dhe që të lejohet konkurrencë e lirë dhe të ndershme për ndërmarrjet e tjera për të ofruar të njëjtat shërbime. Fushata madje tërhoqi vëmendjen e përfaqësuesve të BE-së në Kosovë. Kreu i Zyrës së BE-së në Kosovë, Natalya Apostolova, iu drejtua Komisionit Parlamentar të Ekonomisë në 19 qershor 2019. Ajo ngriti shqetësime në lidhje me monopolin në homologimin e automjeteve dhe vendosjen e barrierave jtarifore në automjetet e reja, duke gjeneruar kështu shpenzime të panevojshme për qytetarët e Kosovës. Ajo tha:

“**BE-ja shqetësohet se Udhëzimi Administrativ i qeverisë 02/2018 për homologimin e automjeteve do të çojë në zgjatjen e monopolit, pasi rregullorja aktuale nënkupton zgjatjen automatike të operatorit ekonomik i cili ka pasur marrëveshje ekskluzive që nga viti 2008. Kjo praktikë bie në kundërshtim me frymën e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA) dhe krijon pengesa tregtare. Konkurrenca ndërmjet ofruesve të shërbimeve homologuese do të ulë çmimin dhe do të mundësojë shërbime më të mira për popullin e Kosovës**”<sup>61</sup>

Ambasadorja Apostolova gjithashtu shprehu shqetësim në

lidhje me homologimin e detyrueshëm dhe certifikatat për verifikim të konformitetit për automjetet e reja me origjinë nga BE. “Kjo është në kundërshtim me rregullat e konkurrencës brenda BE-së. Sipas legjisllacionit të BE-së, automjetet e reja me homologim të vlefshëm të BE-së duhet të pranohen për shitje dhe regjistrim pa ndonjë kontroll ose shpenzim shtesë”.

Një rast tjetër është udhëzimi administrativ për trajtim mjekësor jashtë institucioneve shëndetësore publike. Udhëzimi numër 10/2013, i miratuar në maj të vitit 2012, i dha mundësi Ministrisë së Shëndetësisë të krijojë një program kombëtar për trajtim jashtë institucioneve publike të kujdesit shëndetësor. Ai u ka mundësuar pacientëve të marrin trajtim të subvencionuar për shërbimet të cilat sistemi shëndetësor publik nuk mund t’i ofronte. Udhëzimi fillimisht u konsiderua jetik për shëndetin e pacientëve që kërkonin trajtim mjekësor në klinika private të shtrenjta brenda dhe jashtë vendit. Problemet u shfaqën disa muaj pasi filloi programi kur u paraqitën ankesat e para kundër ministrit të atëhershëm të shëndetësisë dhe zyrtarëve të tjerë të ministrisë. Një listë e gjatë e ankesave alarmoi zyrën e prokurorisë për të ngritur akuza kundër 59 individëve dhe katër personave juridikë. Ish-ministri i shëndetësisë dhe sekretari i përgjithshëm i ministrisë ishin në krye të grupit që akuzohej për keqpërdorim të detyrës, ryshfet, trajtim të papërgjegjshëm mjekësor, veprimtari të paligjshme mjekësore dhe farmaceutike, duke autorizuar pagesa për trajtimin e pacientëve jashtë institucioneve shëndetësore publike për 2011-2015 dhe duke i shkaktuar dëme të përgjithshme buxhetit të vendit prej rreth 4.5 milion eurosh. Kjo u bë e njohur si rasti Stenta dhe është një nga rastet më të mëdha të korrupsionit në Kosovë.

60 Euro-Lab është pronë e Kompanisë Devolli, të udhëhequr nga Blerim dhe Shkelqim Devolli. Familja Devolli konsiderohet të jetë familja më e pasur dhe oligarkia më me ndikim në Kosovën e pasluftës. <https://balkaninsight.com/2011/10/14/kosovo-factory-sale-broke-privatiz--rules/>

61 [www.koha.net/arber/169638/apostolova-kerkon-ndaljen-e-monopolit-per-homologim/](http://www.koha.net/arber/169638/apostolova-kerkon-ndaljen-e-monopolit-per-homologim/)

# PËRFUNDIM

Me vite të tëra, lufta kundër korrupsionit ka qenë ndër prioritetet kryesore në agjendat e qeverisë kosovare dhe programet e ndihmës të ofruara nga bashkësia ndërkombëtare. Kosova karakterizohet me nivel të lartë e të vazhdueshëm të korrupsionit, edhe pse lufta kundër korrupsionit ishte në krye të agjendës së çdo partie politike në pushtet. Ndonëse Kosova ka treguar përkushtim drejt luftimit të korrupsionit duke miratuar një varg ligjesh, rregulloresh dhe strategjish, këto iniciativa kanë pasur ndikim të kufizuar në luftimin e këtij fenomeni.

Numri i rasteve të lidhura me korrupsion të sjella para drejtësisë në Kosovë është relativisht i vogël, ndërsa rastet e mëdha të korrupsionit të cilat ndiqen deri në aktgjykim janë të pakta. Gjyqtarët fajësojnë prokurorët për hetime dhe aktakuza të dobëta. Raportet e organizatave të njohura ndërkombëtare si EULEX po ashtu tregojnë mungesë të pavarësisë. Raportet nga organizatat e shoqërisë civile si Instituti i Drejtësisë i Kosovës, Rrjeti Ballkanik i Gazetarisë Hulumtuese dhe Grupi për Studime Ligjore dhe Politike përsërisin profilin e ulët të të pandehurve në rastet e korrupsionit në Kosovë, ndryshimet e shpeshta të prokurorëve dhe gjyqtarëve, politikat e paqarta të dënimit, shtyrje të përsëritura të seancave gjyqësore dhe procedura të zgjata që mund të çojnë në parashkrime ligjore. Që nga themelimi i departamenteve speciale për trajtimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar në korrik të vitit 2019, Prokuroria Speciale e Republikës së Kosovës nuk ka ngritur asnjë aktakuzë të vetme kundër ndonjë individi të profilit të lartë<sup>62</sup>. Komisioni Evropian rithekson se "sistemi gjyqësor i Kosovës është në fazë të hershme të përgatitjes"<sup>63</sup> megjithëse njeh disa përparime me sistemin e ri për përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe progresin në futjen në përdorim të një

sistemi elektronik të menaxhimit të rasteve dhe regjistrin qendror penal.

Një nga pengesat kryesore për ndërtimin e një sistemi efektiv të drejtësisë është cenueshmëria e tij ndaj ndikimit të paligjshëm politik. Sistemi i ri i drejtësisë po mundëson një mjedis me korrupsion të përhapur gjithandej. Korrupsioni është jo vetëm i kudondodhur, por mbetet çështje shqetësuese serioze për ata që preken drejtpërsëdrejti - qytetarët e Kosovës. Çelësi për të ndryshuar situatën aktuale dhe adresimin e korrupsionit mund të jetë udhëheqja politike me mision të fortë për ta ruajtur parimin e ndarjes së qartë të pushtetit midis legjislativit, ekzekutivit dhe gjyqësorit dhe për ta respektuar pavarësinë e plotë të këtij të fundit në ushtrimin e detyrave të tij kushtetuese.

Situata bëhet edhe më e keqe me korrupsionin e nivelit të lartë kur hetimet, ndjekja penale dhe konfiskimi i pasurive janë veçanërisht të dobëta dhe lidhen drejtpërsëdrejti me mungesën e rezultateve në luftën kundër krimin të organizuar.

Strategjia dhe Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit 2018-2022, të hartuara nga Agjencia Kundër Korrupsionit (institucioni kryesor administrativ përgjegjës për parandalimin e korrupsionit në Kosovë) u miratua përfundimisht nga qeveria në maj të vitit 2019 por nuk arriti të fitonte mbështetjen e Kuvendit të Kosova që u ndodh në mes të krizës së tij të përhershme politike, e cila kaploi edhe agjendën plenare. Plani synon të ndjekë strategjitë e mëhershme anti-korrupsion që datojnë që nga viti 2004 për zvogëlimin në mënyrë të dukshme të korrupsionit, forcimin e integritetit institucional, promovimin e qeverisjes së mirë dhe zbatimin e duhur të masave të përcaktuara në Planin e Veprimit. Më konkretisht, strategjia anti-korrupsion dhe plani i saj

62 Instituti Ligjor i Kosovës, Dështimet Speciale në Luftimin e Korrupsionit, nëntor 2019

63 Komisioni Evropian, Raporti i Vënit të Kosovës 2020, tetor 2020



# REKOMANDIME

Në mënyrë që të adresohen dobësitë e identifikuara në këtë raport, Kosova duhet të ndërmarrë hapa urgjentë për të zbatuar prioritetet reformuese. Për sa kohë që ata që abuzojnë me pozicionet e tyre të pushtetit mbeten të pandëshkuar, nuk do të ketë besim në sistemin juridik dhe as mbështetje popullore për reformat. Instituti Demokratik i Kosovës po ashtu konsideron se Bashkimin Evropian luan rol kyç në mbështetjen e qeverisë së Kosovës në këto përpjekje reformuese si pjesë e procesit të anëtarësimit në BE.

## Korrupsioni i nivelit të lartë

Më poshtë janë rekomandimet specifike për adresimin e pandëshkueshmërisë në rastet e korrupsionit të nivelit të lartë që vijnë në Këshillin Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe Këshillin e Prokurorial të Kosovës (KPK). Meqenëse situata në luftën kundër korrupsionit viteve të fundit mbetet pothuajse e pandryshuar, edhe rekomandimet më poshtë janë të ngjashme me ato të publikimeve të mëhershme:

- KGJK dhe KPK duhet të zhvillojnë masa mbrojtëse për të zvogëluar (nëse është e mundur, eliminuar) ndikimin e ekzekutivit mbi gjyqësorin dhe prokurorinë duke siguruar sisteme transparente dhe më objektive për emërimet, ngritjet në detyrë, transferime dhe shkarkime të gjyqtarëve dhe prokurorëve.
- KPK duhet të forcojë bashkëpunimin midis organeve përgjegjëse për hetimin dhe ndjekjen penale të korrupsionit dhe të përmirësojë cilësinë dhe ndarjen e informacioneve në lidhje me ndjekjen penale të veprave të korrupsionit.
- KPK duhet të minimizojë numrin e seancave joproductive që vonojnë procesimin e rasteve të korrupsionit. Në rast të seancave joproductive, gjyqtari duhet të raportojë për masat e marra.

- Menaxhmenti i gjykatës duhet të inkurajojë një politikë të re për rigjykimet që do ta bënte instrumentin e rigjykimit më shumë si përjashtim, të përdorur vetëm në raste specifike. Kjo duhet të nxisë më tej gjykatat e apelit të përmbahen nga kthimi i panevojshëm i rasteve në rigjykim.
- Gjyqtarët duhet të aplikojnë masa ndëshkimore dhe disiplinore në dispozicion sipas Kodit të Procedurës Penale. Dënimet plotësuese duhet të zbatohen në rastet e keqpërdorimit të pozitës zyrtare pasi kjo do të ndihmonte arritjen e qëllimit të dënimit kryesor.

## "Legjislacioni i porositur"

- Në mënyrë që të parandalohen përpjekjet e ardhshme për të kaluar "legjislacion të porositur", Kuvendi i Kosovës duhet ta përmirësojë procesin e ligjbërjes për të garantuar një proces legjislativ më të hapur, transparent dhe gjithëpërfshirës.
- Një mënyrë për të ecur përpara në përmirësimin e procesit legjislativ do të ishte prezantimi i një kornize ligjore që rregullon aktivitetet e lobimit në institucionet kosovare. Kjo kornizë duhet të përcaktojë qartë aktivitetet e lobimit, qëllimet e veprimtarisë së ligjshme të lobimit, kriteret e pranueshmërisë për lobistët dhe regjistrin e detyrueshëm të lobimit. Lobistët individualë si dhe të gjitha organizatat lobuese, do të duhej të regjistroheshin në mënyrë që të kryejnë aktivitetet e tyre të lobimit.





Katalogimi në botim – (CIP)  
Biblioteka Kombëtare e Kosovës “Pjetër Bogdani”

343.352(496.51)(047.1)

Kelmendi, Arben

“Kultura e pandëshkueshmërisë” në Kosovë / Arben Kelmendi.  
- Prishtinë : Instituti Demokratik i Kosovës, 2020. – 27 f. : ilustr. ;  
21 cm.

**ISBN 978-9951-745-41-3**



Instituti Demokratik i Kosovës  
Transparency International Kosovo

Telefoni: 383 (0) 38 248 038  
Faksi: +383 (0) 38 248 038  
Email: info@kdi-kosova.org



This report was produced with the financial support of the European Union.  
Its contents are the sole responsibility of KDI and not necessarily reflect the views of the European Union.

