

Nevoja për institucionalizimin e vlerësimit anti-korrupsion në Kosovë (Neni 5.3. i UNCAC)



Përgatitur nga:

Gzim Shala

Konsulent

gzim.shala@kli-ks.org

Zyra e Kombeve të Bashkuara për Droga dhe Krim (UNODC) Njësia e Shoqërisë Civile

Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument janë vetëm të autorit dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Iniciativës Rajonale Kundër Korrupsionit, Zyrës së Kombeve të Bashkuara për Droga dhe Krim dhe as Agjencisë Austriake për Zhvillim.

Përmbajtja

1. Përmbledhje ekzekutive.....	4
2. Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit	5
3. Përparimet dhe sfidat e Kosovës në luftën kundër korrupsion	7
4. Standardi i UNCAC: Vlerësimi periodik i legjislacionit anti-korrupsion	10
5. Kosova: Mes ndryshimeve të shpeshta ligjore dhe mungesës së vlerësimit periodik	12
a) Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale	14
b) Ligji për Gjykatat dhe Prokurorin e Shtetit	15
c) Ligji për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë	16
6. Rëndësia e vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion në Kosovë	17
7. Bazueshmëria e Agjendës Legjislative qeveritare në vlerësimet periodike	19
8. Mungesa e kornizës institucionale adekuate për vlerësim periodik të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion	20
9. Projektligji për APK dhe neni 5.3 i UNCAC	23
10. Modelet e institucionalizimit	24
11. Përfundime.....	28
12. Rekomandime	29
13. Referencat	30
14. Shtojca 1: Lista e akterëve të intervistuar	33

1. Përmbledhje ekzekutive

Në kapitullin II, Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsion (Tutje: *UNCAC*) ka përcaktuar masat parandaluese kundër korrupsionit. Në kuadër të këtij kapitulli, është përfshirë edhe obligimi për vlerësimin periodik të instrumenteve përkatëse ligjore dhe masave administrative me qëllim të përcaktimit të përshtatshmërisë së tyre në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Ky lloj vlerësimi, në kontekstin e Kosovës, është objekti i këtij studimi. Neni 5.3. i *UNCAC* ka përcaktuar obligimin e shteteve palë për të kryer vlerësimin periodik sipas këtij neni, por se nuk ka përcaktuar se si duhet të kryhet ky vlerësim dhe cilat janë veprimet specifike të cilat shtetet palë duhet të ndërmarrin. Kjo qasje e Konventës u mundëson shteteve palë që brenda sistemit juridik, specifikave dhe nevojave të tyre të përshtatin kornizën e tyre ligjore dhe institucionale për të kryer këto vlerësime.

Përkundër faktit se Kosova nuk është palë nënshkruese e *UNCAC* dhe rrjedhimisht nuk është as pjesë e mekanizmit mbikëqyrës të kësaj Konvente, përkundër sfidave, në përpjekjet e saj anti-korrupsion, Kosova ka treguar përpjekje të vazhdueshme që në legjislacionin e miratuar të zbatojë obligimet e *UNCAC*. Kjo është konfirmuar edhe nga Raporti e Komisionit Evropian për Kosovën.

Në kuadër të përpjekjeve anti-korrupsion, Kosova vazhdimisht ka amandamentuar ligjet. Ndryshimi i shpeshtë i ligjeve vlerësohet se në disa raste ka krijuar vështirësi në zbatim e në disa raste ka ndikuar edhe në uljen e efektivitetit. Ndryshimi i legjislacionit, në vetvete, nuk konsiderohet si shkaktar i këtyre efekteve negative. Si shkaktar i këtyre efekteve konsiderohet ndryshimi i shpeshtë i ligjeve, pa vlerësim periodik të përshtatshmërisë së ligjeve dhe masave administrative anti-korrupsion.

Institucionet e Kosovës e njohin rëndësinë e vlerësimit ex-post të legjislacionit. Në këtë drejtim, janë ndërmarrë disa veprime institucionale. Në kuptim të legjislacionit anti-korrupsion, këto veprime nuk kanë dhënë rezultate praktike. Për më tepër, edhe në rast se dokumentet e miratuara në këtë fushë do të zbatoheshin nga institucionet, ky studim ka gjetur se këto dokumente nuk janë adekuate sa i përket kërkesave të nenit 5.3. të *UNCAC*. Kjo pasi këto dokumente, nuk përcaktojnë institucione dhe procedura specifike për fushën e anti-korrupsionit si dhe lënë jashtë sferës së vlerësimit masat administrative në këtë fushë.

Të gjithë akterët e përfshirë në këtë studim, pa përjashtim, kanë theksuar nevojën dhe rëndësinë e madhe të këtij vlerësimi. Të njëjtit kanë thënë se në këtë proces të vlerësimit, duhet të përfshihen të gjitha institucionet ligjzbatuese. Në kuptim të standardit sipas nenit 5.3. të *UNCAC*, akterët e përfshirë në këtë studim, kanë propozuar modele të ndryshme se si në Kosovë do mund të institucionalizohet ky vlerësim, të cilat modele janë përfshirë në këtë studim.

Si përfundim, pa marrë parasysh modelin, ky studim ka gjetur se në përpjekjet e Kosovës në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, kërkohet institucionalizimi i vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion, sipas kërkesave nga neni 5.3. i *UNCAC*. Për këtë institucionalizim, ky studim ka dhënë edhe rekomandimet konkrete.

2. Konventa e Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit

UNCAC është miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara më 31 tetor 2003 dhe ka hyrë në fuqi më 14 dhjetor 2005. Palë në këtë konventë, deri në gusht 2021 janë gjithsej 188 shtete. Përpos shteteve, si të përshtatshme për anëtarësim në UNCAC konsiderohen edhe organizatat ekonomike regjionale¹.

UNCAC është i vetmi instrument universal kundër korrupsionit i cili është ligjërish i detyrueshëm për shtetet palë. Qasja e gjerë që ka UNCAC dhe karakteri detyrues i shumë prej dispozitave të kësaj konvente e bëjnë këtë konventë një instrument unik për ti dhënë përgjigje gjithëpërfshirëse korrupsionit si një problem global. Kjo Konventë mbulon forma të ndryshme të korrupsionit, si ryshfeti, shpërdorimi i funksioneve publike etj. Krahas sektorit publik, UNCAC adreson edhe korrupsionin në fushën e sektorit privat².

Siç u tha, qasja gjithëpërfshirëse dhe dispozitat obliguese të konventës e bëjnë UNCAC një instrument unik për adresimin e një problemi global³. Por, është e rëndësishme të theksohet se krahas dispozitave detyruese për shtetet palë, UNCAC përmban edhe dispozita të tjera të cilat i inkurajojnë fuqishëm shtetet palë për ndërmarrjen e masave të caktuara, por duke mos e përcaktuar ndërmarrjen e këtyre masave si obligime formale për shtetet palë. Po ashtu, e rëndësishme është të theksohet se shumica e dispozitave të UNCAC i referohen punës sipas ligjit të brendshëm të një shteti të caktuar. Kështu, Konventa lë hapësira për interpretime më të gjera, duke iu përshtatur kështu kërkesave specifike të një vendi të caktuar. Në këtë mënyrë, edhe implementimi i dispozitave të Konventës brenda një shteti të caktuar nuk bëhet në mënyrë formale dhe automatike, por përshtatet me sistemin e brendshëm të një shteti dhe nevojave specifike që një vend i caktuar ka në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit.

Fushat kryesore të cilat mbulohen nga UNCAC janë masat preventive, kriminalizimi dhe zbatimi i ligjit, bashkëpunimi ndërkombëtar, kthimi i aseteve, asistenca teknike dhe shkëmbimi i informatave dhe mekanizmi i zbatimit⁴.

Sa i përket mekanizmit të zbatimit, neni 63 i UNCAC përcakton se *“Një konferencë e shteteve palë në Konventë parashikohet këtu për të përmirësuar kapacitetin dhe bashkëpunimin ndërmjet shteteve palë për arritjen e objektivave të përcaktuara në këtë Konventë dhe për të nxitur dhe rishikuar zbatimin e saj”*. Kështu, përtej përcaktimit të obligimit të shteteve palë që të zbatojnë dispozitat e Konventës, UNCAC ka përcaktuar edhe mekanizmin e mbikëqyrjes së zbatimit të Konventës.

Kosova nuk është palë nënshkruese e UNCAC. Kështu, asnjë prej dispozitave të kësaj konvente nuk janë ligjërish të detyrueshme për Kosovës. Rrjedhimisht, as mekanizmi i zbatimit të

¹ UNCAC Coalition, *“ABOUT THE UNCAC - The UN Convention against Corruption (UNCAC) in brief”*. E qasshme në <https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

² United Nations Office on Drugs and Crime, "United Nations Convention against Corruption". E qasshme në www.unodc.org/unodc/. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

³ Stolen Asset Recovery Initiative, "UNCAC". E qasshme në star.worldbank.org/focus-area/uncac. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

⁴ U4 Anti-Corruption Resource Centre (2017), "UNCAC in a nutshell", f.1-3. [online]. E qasshme në www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

UNCAC, i përcaktuar me këtë Konventë, nuk aplikohet ndaj Kosovës. Nëpërmjet projektit për mbështetjen e përpjekjeve anti-korrupsion të Kosovës (SAEK II), Agjencia Kundër Korrupsion tani gëzon statusin e vëzhguesit në Iniciativën Rajonale Kundër-Korrupsion (RAI), e cila është një organizatë rajonale ndërqeveritare, e përbërë nga përfaqësues të Shqipërisë, Bosnjës dhe Hercegovinës, Bullgarisë, Kroacisë, Maqedonisë së Veriut, Moldavisë, Malit të Zi, Rumanisë dhe Serbisë. Marrëveshja ndërmjet SAEK dhe RAI u ka mundësuar institucioneve të Kosovës, me mandat në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit (përfshirë Ministrinë e Drejtësisë dhe Këshillin Prokurorial të Kosovës) të përfitojnë nga një kornizë rajonale për koordinimin e përpjekjeve dhe dialogun permanent me shtetet anëtare të RAI, të përfshira në luftën kundër korrupsionit. Deri më tani, janë mbajtur disa takime rajonale ku institucionet me mandat në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit kanë marrë pjesë. Në këto takime, janë trajtuar tema të ndryshme, si sinjalizuesit, teknikat e parandalimit të korrupsionit, vlerësimet e rrezikut kundër korrupsionit etj. Pjesëmarrja në këto takime rajonale u ka ofruar institucioneve kosovare një mundësi që të prezantojnë punën e tyre, të ndajnë iniciativat e tyre të suksesshme, të lidhen me kolegët e tyre nga gjykatat e tjera dhe të mësojnë praktikatat e mira në luftën kundër korrupsionit⁵.

Kështu, përkundër faktit se Kosova nuk është palë nënshkruese e UNCAC dhe rrjedhimisht, nuk është as pjesë e mekanizmit mbikëqyrës të kësaj Konvente, përkundër sfidave, ka treguar përpjekje të vazhdueshme që në legjislacionin e miratuar dhe masat e ndërmarra, të zbatojë obligimet e UNCAC. Deri më tani, në diskursin e institucioneve publike, nuk është tentuar në asnjë rast që të shmanget zbatimi i UNCAC, me arsyetimin e Kosova nuk është palë nënshkruese e kësaj Konvente. Përkundrazi, përpjekja dhe insistimi maksimal ka qenë në zbatimin e dispozitave të kësaj konvente.

Në raportin e Komisionit Evropian për Kosovën të vitit 2021, thuhet se *“Pavarësisht se nuk është palë e konventave ndërkombëtare kundër korrupsionit (siç është Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit dhe Konventa e Këshillit të Evropës për të Drejtën Penale mbi Korrupsionin) për shkak të çështjeve që kanë të bëjnë me statusin, legjislacioni i Kosovës është përgjithësisht në përputhje me këto instrumente dhe me standardet përkatëse evropiane”*⁶.

Në anën tjetër, përkundër faktit se aktualisht Kosova nuk është palë nënshkruese e kësaj Konvente, nuk është kontestuese se Kosova synon që në të ardhmen të jetë palë nënshkruese e kësaj Konvente. Për këtë arsye, edhe në këtë fazë, është shumë e rëndësishme që Kosova të zbatojnë dispozitat e Konventës, në mënyrë që në momentin kur Kosova të jetë palë nënshkruese e Konventës, legjislacioni dhe masat anti-korrupsion të jenë në përputhje me obligimet e përcaktuara nga UNCAC.

⁵ UNDP (2018), *“SUPPORT TO ANTI – CORRUPTION EFFORTS IN KOSOVO II - 2016 – 2020”*, f.12. [online]. E qasshme në https://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/SAEK_II_Project%20Document_2018.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

⁶ Komisioni Evropian (2021), *“Kosovo* 2021 Report”*, f.26. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ec34a067-8477-4adc-a123-054b7d62abc4_en?filename=Kosovo%202021%20report.PDF. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

Sidoqoftë, përtej obligimeve formale, rëndësia më e madhe e zbatimit të obligimeve të UNCAC nga Kosova janë përfitimet që pikërisht Kosova përfiton në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, përmes zbatimit të standardeve të përcaktuara nga UNCAC.

3. Përpjekjet dhe sfidat e Kosovës në luftën kundër korrupsionit

Në kontekstin kosovar, parandalimi dhe luftimi i korrupsionit është njëra prej temave kryesore në Kosovë që nga shpallja e pavarësisë në vitin 2008. Edhe në fazën e cikleve zgjedhore, vazhdimisht, lufta kundër korrupsionit ka qenë boshti i premtimeve zgjedhore. Si pjesë e premtimeve elektorale, kjo temë nuk është larguar asnjëherë nga diskursi. Për më tepër, vetëm sa është intensifikuar. Qeveria aktuale, konsiderohet si qeveri e cila, si asnjëherë më parë, ka fituar shumicën absolute të votës qytetare (mbi 50%) me premtimin se do ta luftojë korrupsionin, veçanërisht korrupsionin e profilit të lartë. Sidoqoftë, sa i përket luftimit të korrupsionit, veçanërisht korrupsionit të profilit të lartë, Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën dhe shoqëria civile vlerësojnë se në Kosovë rezultatet ende mungojnë.

Sipas indeksit të Transparency International, Kosova me 39 pikë renditet në vendin e 87 sa i përket korrupsionit. Kështu, Kosova renditet afër mesatares botërore (43 pikë) dhe konsiderueshëm më larg prej mesatares së shteteve të Evropës Perëndimore dhe Bashkimit Evropian (66 pikë). Që nga viti 2012, kur Kosova është përfshirë në indeksin e Transparency International, rezultati më i lartë për Kosovën është shënuar në vitin 2017 (39 pikë) derisa rezultati më i ulët ishte shënuar në vitet 2012-2015 (33 pikë). Nga viti 2020, Kosova ka shënuar rritje për 3 pikë⁷:

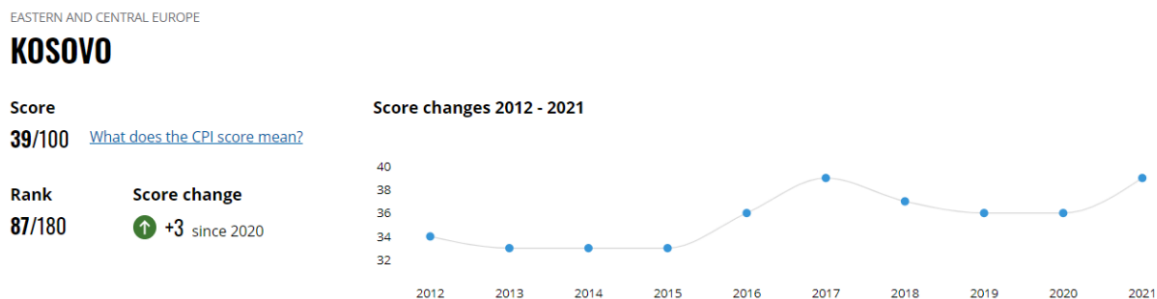


Figura 1: Korrupsioni në Kosovë, sipas Indeksit të Transparency International.

Në kuadër të përpjekjeve për luftimin e korrupsionit, Kosova vazhdimisht ka ndërmarrë veprime dhe ka bërë reforma në sistemin e drejtësisë, në mënyrë që të rrisë performancën e sistemit të drejtësisë në luftën kundër korrupsionit. Disa nga këto reforma janë: reformimi i sistemit prokurorial, reformimi i sistemit gjyqësor, themelimi i departamentit special për trajtimin e rasteve të Prokurorisë Speciale, reformimi i sistemit të llogaridhënies së gjyqtarëve dhe prokurorëve, miratimi i Kodeve Penale, miratimi i Kodit të Procedurës Penale, avancimi i legjislacionit në fushën e mbrojtjes së sinjalizuesve, avancimi i legjislacionit në fushën e parandalimit të konfliktit të interesit etj. Aktualisht, Qeveria e Kosovës është duke zhvilluar

⁷ Transparency International, "Corruption Perceptions Index - 2021". E qasshme në www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ksv. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

procesin lidhur me zhvillimin e procesit të vetingut në Sistemin e Drejtësisë si dhe është duke zhvilluar procesin lidhur me reformimin e Këshillit Prokurorial të Kosovës.

Ndër dokumentet më relevante në Kosovë që vlerësojnë, ndër të tjera, rezultatet e Kosovës në luftën kundër korrupsionit janë Raportet e Komisionit Evropian për Kosovën. Përkundër faktit se këto raporte nënvizojnë se legjislacioni Kosovar është përgjithësisht në përputhje me instrumentet ndërkombëtare, përfshirë edhe UNCAC, sipas Raportit të Komisionit Evropian të vitit 2021 për Kosovën, administrimi i drejtësisë në Kosovë është në fazë të hershme dhe vazhdon të sfidohet ndaj ndikimit të tepërt politik. Edhe sa i përket luftimit të korrupsionit, ky raport nënvizon se Kosova është në një fazë të hershme: *“Lufta kundër korrupsionit në Kosovë është në një fazë të hershme/ekziston ka njëfarë niveli përgatitjeje. Gjatë periudhës raportuese është arritur progres i kufizuar, përfshirë në hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të nivelit të lartë në regjistrin e rasteve të shënjestruar dhe sa i përket përmirësimit të performancës dhe strukturës së Prokurorisë Speciale. Korniza e Prokurorisë Speciale në fushën kundër korrupsionit është forcuar kur Departamenti i Korrupsionit dhe Krimin Financiar u bë funksional dhe u rrit numri i stafit të tij. Departamentet Speciale që trajtojnë rastet në lidhje me korrupsionin e nivelit të lartë (dhe krimin e organizuar) do të përfitonin nga më shumë staf mbështetës (dhe i specializuar). Nevojiten përpjekje të vazhdueshme për të pasur hetime më proaktive, vendime të prera gjyqësore dhe konfiskim përfundimtar të pasurive. Akoma nuk është miratuar pakoja ligjore kundër korrupsionit dhe Kodi i rishikuar i Procedurës Penale, ndërsa rishikimi i legjislacionit për financimin e partive politike sërish pësoi vonesa. Korniza ligjore për konfiskimin vazhdon të jetë kryesisht e pazbatuar dhe vlera e pasurive të konfiskuara përfundimisht mbetet e ulët. Shumica e rekomandimeve të raportit të vitit 2020 mbeten të vlefshme, dhe problemi kryesor mbetet moszbatimi i legjislacionit ekzistues. Në përgjithësi, korrupsioni është i përhapur dhe mbetet një çështje që përbën shqetësim serioz. Pavarësisht përpjekjeve të bëra, ekziston nevoja për vullnet të fortë dhe të vazhdueshëm politik për të trajtuar në mënyrë efektive rreziqet sistematike të korrupsionit, si dhe për një përgjigje të fuqishme të drejtësisë penale ndaj korrupsionit të nivelit të lartë”*. Njëri prej rekomandimeve të këtij raporti për Kosovën, është edhe miratimi i Ligjit për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit, duke reformuar kompetencat e Agjencisë Kundër Korrupsionit⁸. Se Kosova është në një fazë të hershme të luftimit të korrupsionit, është thënë vazhdimisht edhe në raportet e kaluara të Komisionit Evropian për Kosovën⁹.

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) është një organizatë jo-qeveritare në Kosovë, e cila monitoron në mënyrë sistematike të gjitha rastet e korrupsionit në sistemin e drejtësisë.

⁸ Komisioni Evropian (2021), “Kosovo* 2021 Report”, f.23. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ec34a067-8477-4adc-a123-054b7d62abc4_en?filename=Kosovo%202021%20report.PDF. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

⁹ Komisioni Evropian (2020), “Kosovo* 2020 Report”, f.24. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/a7d0f458-6c46-4349-a058-ad3f4ca63e23_en?filename=kosovo_report_2020.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).; Komisioni Evropian (2019), “Kosovo* 2019 Report”, f.19. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/5959e39b-c067-4955-838d-32a7f63a1ed5_en?filename=20190529-kosovo-report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).; Komisioni Evropian (2018), “Kosovo* 2018 Report”, f.18. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/37270ebb-b6a2-4979-ac1c-5179a2d09067_en?filename=20180417-kosovo-report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

Raportet e IKD-së nënvizojnë faktin se Kosova përkundër përpjekjeve në kuptim të miratimit të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion, ende nuk ka shënuar rezultate të matshme në luftimin e korrupsionit, veçanërisht korrupsionit të profilit të lartë. Në një prej raporteve të këtij instituti theksohet se: *“Korrupsioni vazhdon të mbetet pothuajse brenga kryesore në shtetin dhe shoqërinë kosovare. Përkundër miratimit të vazhdueshëm të politikave të avancuara, lufta kundër korrupsionit ende nuk ka rënë në binarët e duhur, e aq më pak të ketë arritur rezultatin e kërkuar. Profili i personave të akuzuar gjatë vitit 2020 ka qenë kryesisht i mesëm dhe i ulët, me një disproporcion të lartë me numrin e të akuzuarve për profil për lartë. Sa i përket profilit të lartë, në Kosovë vazhdon të mungojë një aktgjykim i formës së prerë me dënim me burgim efektiv”*¹⁰.

Krahas mungesës së rezultateve në kuptim të dënimeve të formës së prerë me burgim efektiv për zyrtarë që i përkasin profilit të lartë, IKD gjente mungesë të rezultateve konkrete edhe në konfiskimin e pasurisë së përfutur në mënyrë të kundërligjshme. Raporti i këtij instituti, nuk fajësonte legjislacionin, por mungesën e fokusit të institucioneve të sistemit të drejtësisë në luftimin e korrupsionit përmes konfiskimit të pasurisë: *“Njëra ndër mjetet më efikase për luftimin e korrupsionit është konfiskimi i pasurive të përfutuara me vepër penale. Në këtë drejtim, IKD ka gjetur se shifrat e konfiskuara gjatë vitit 2020, paraqesin një mungesë thuajse totale të rezultateve në luftimin e korrupsionit përmes konfiskimit. Por, në këtë drejtim, IKD gjen se kjo mungesë e rezultateve ka ardhur si pasojë e faktit se sistemi i drejtësisë nuk është i fokusuar fare në këtë fushë”*¹¹. Edhe raporte të tjera të organizatave jo-qeveritare në Kosovë, përgjithësisht, flasin për mungesë të vullnetit dhe jo për mungesë të legjislacionit në këtë fushë¹².

Kështu, Kosova që nga shpallja e pavarësisë në vazhdimësi është përballur me temën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Përkundër veprimeve të vazhdueshme të ndërmarra, rezultatet konkrete deri më tani thuhet se mungojnë. Thënë më ndryshe, në kuadër të përpjekjeve të saj, Kosova është ende në kërkim të rrugës për luftimin dhe parandalimin e korrupsionit.

Aktualisht, në Kosovë janë duke u zhvilluar një sërë reformash në sistemin e drejtësisë. Disa nga më të mëdhatat, janë iniciativat e Qeverisë për Zhvillimin e Procesit të Vetingut në Sistemin e Drejtësisë dhe Reforma në Këshillin Prokurorial të Kosovës. Krahas këtyre dy nismave, një sërë ligjesh të tjera janë në procedurë të plotësim/ndryshimit, siç janë Kodi i Procedurës Penale, Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve etj. Po ashtu, në Kuvend është duke u shqyrtuar edhe projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, një ligj ky që do ti hapte rrugë sistemit të konfiskimit civil, krahas atij penal në Kosovë. Ndonëse këto ligje janë duke u

¹⁰ Instituti i Kosovës për Drejtësi (2021), *“Dënimi i korrupsionit si kundërvajtje”*, f.5. [online]. E qasshme në <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/04/IKD-D%C3%ABnimi-i-korrupsionit-si-kund%C3%ABrvajtje.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

¹¹ Po aty.

¹² Grupi për Studime Juridike dhe Politike (2022), *“Monitorimi i Sistemit Gjyqësor dhe Prokurorial në Kosovë për periudhën Janar-Dhjetor 2021”*, f.35 dhe 85. [online]. E qasshme në <https://www.rolpik.org/wp-content/uploads/2022/04/Raporti-vjetor-i-monitorimit-Janar-Dhjetor-2021-shqip-1.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

ndryshuar/miratuar, për të njëjtat, paraprakisht nuk është zhvilluar ndonjë vlerësim periodik për të përcaktuar nëse ligjet ekzistuese janë ose jo të përshtatshme në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Mbi vlerësimin periodik të përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave anti-korrupsion, do të flasim në vijim të këtij raporti.

4. Standardi i UNCAC: Vlerësimi periodik i legjislacionit anti-korrupsion

Në kapitullin II, UNCAC ka përcaktuar masat parandaluese kundër korrupsionit. Në kuadër të këtij kapitulli, është përfshirë edhe obligimi për vlerësimin periodik të instrumenteve përkatëse ligjore dhe masave administrative me qëllim të përcaktimit të përshtatshmërisë së tyre në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.

Qasja e UNCAC lidhur me parandalimin e korrupsionit bazohet në nevojën për një kornizë koherente që kalon nga parimet e përgjithshme në strategji të qarta dhe realiste, plane veprimi, procedura dhe monitorim të rregullt të zbatimit të masave për zbatimin e strategjisë. Kjo qasje duhet të jetë gjithëpërfshirëse. Sipas nenit 5 të UNCAC, në drejtim të parandalimit të korrupsionit, shtetet palë duhet të vendosin kërkesat e UNCAC në kontekstin dhe kornizën e përgjithshme të tyre. Nga secili shtet palë kërkohet që të rishikojë dispozitat përkatëse ligjore, institucionale dhe procedurale në mënyrë që të përforcojë dhe koordinojë një strategji koherente kundër korrupsionit¹³.

Neni 5.3. i UNCAC përcakton se “*Secili shtet palë përpiqet të vlerësojë periodikisht instrumentet përkatëse ligjore dhe masat administrative me qëllim që të përcaktojë përshtatshmërinë e tyre për të parandaluar dhe luftuar kundër korrupsionit*”. Nëse e analizojmë këtë nen të UNCAC, fillimisht mund të themi se gjuha e përdorur nga ky nen është gjuhë që përcakton një obligim për shtetet palë. Në raport edhe me dispozitat e tjera, Konventa ka përdorur shprehjen “përpiqet” dhe nuk ka përdorur shprehjen inkurajim, siç ndodh në disa nene të tjera (psh. neni 50.2. i UNCAC). Pra, përpjekjet për ndërmarrjen e vlerësimeve periodik sipas nenit 5.3. të Konventës janë një obligim i UNCAC për shtetet palë. Deri këtu, nuk po flasim për mënyrën e zbatimit të këtij obligimi nga shtetet palë, por vetëm për obligimin e zbatimit të këtij neni nga këto shtete.

Përkundër kësaj, ky nen nuk paraqet një dispozitë plotësisht detyruese për shtetet palë ndonëse nuk paraqet as një dispozitë fakultative. Në mes të këtyre dy natyrave të dispozitave të përcaktuara nga UNCAC, janë edhe dispozitat të cilat cilësohen si gjysëm-detyruese. Sa i përket kuptimit të dispozitave gjysëm-detyruese, ekziston detyrimi “për të marrë në konsideratë diçka”. Kjo manifestohet, veçanërisht por jo domosdoshmërisht, në kuptim të obligimit për miratimin e legjislacionit¹⁴.

Neni 5.3. i UNCAC është një dispozitë e kësaj natyre, pra gjysëm-obligative. Lidhur me këtë dispozitë, komentari i UNCAC përcakton se: “*Sipas nenit 5(3), një dispozitë tjetër gjysmë e*

¹³ UNODC (2009), “*Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption*”, f.3-7. [online]. E qasshme në https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

¹⁴ Rose, C, Kubiciel, M, Landwehr, O, (2019), “*The United Nations Convention Against Corruption - A Commentary*”, f.11.

detyrueshme, shtetet duhet të përpiqen të vlerësojnë periodikisht instrumentet ligjore përkatëse (të tilla si ligjet për ryshfetin dhe pastrimin e parave dhe ligjet për themelimin e institucioneve kundër korrupsion) dhe masat administrative (të tilla si kodet e sjelljes për zyrtarët publik, deklarimi i pasurisë nga zyrtarët publik dhe proceset e prokurimit publik) me qëllim që të përcaktohet përshtatshmëria e tyre për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Ky paragraf promovon vigjilencën nga ana e shteteve palë, të cilat duhet të sigurojnë që ligjet dhe masat e tyre të mos jenë të vjetërsuara dhe joefektive në lidhje me praktikën e reja korruptive. Ngjashëm me nenin 5(2), neni 5(3) synon krijimin e një baze njohurish për të mundësuar, kur është e nevojshme, ndërhyrje të përshtatshme”¹⁵.

Kështu, neni 5.3. ka përcaktuar obligimin e shteteve palë për të kryer vlerësimin periodik sipas këtij neni, por se nuk ka përcaktuar se si duhet të kryhet ky vlerësim dhe cilat janë veprimet specifike të cilat shtetet palë duhet të ndërmarrin. Por, ky nen ka përcaktuar qëllimin final të këtij obligimi, e që është vlerësimi periodik i instrumenteve përkatëse ligjore dhe masave administrative me qëllim të përcaktimit të përshtatshmërisë së tyre për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin. Kjo qasje e Konventës duket të jetë shumë e përshtatshme, për shkak se në këtë mënyrë, u mundësohet shteteve palë që brenda sistemit të tyre juridik dhe specifikave dhe nevojave të secilit shtet, të përshtatin kornizën e tyre ligjore dhe institucionale për të kryer këto vlerësime. Në këtë mënyrë, shtetet kanë mundësi që të shqyrtojnë të gjitha praktikën e mira të shteteve të tjera dhe të përshtatin ato në kontekstin e tyre, në mënyrë që institucionet që kryejnë vlerësimet periodike dhe procedura e këtyre vlerësimeve të jetë sa më efektive dhe më efikase.

Udhëzuesi për plotësimin e listës së kontrollit vetë vlerësues të zbatimit të kapitujve II dhe V të UNCAC përmban informacione të cilat shtetet palë mund ti konsiderojnë të rëndësishme me rastin e përgatitjes së përgjigjeve të tyre në listën e kontrollit vetë-vlerësues. Sa i përket nenit 5.3 të Konventës, krahas pyetjeve se një shtet i caktuar a e ka zbatuar këtë nen (a është në përputhje me këtë nen), nga shtetet palë kërkohet që të përshkruajnë masat/hapat që (nëse) kanë ndërmarrë ose planifikojnë të ndërmarrin në drejtim të zbatimit të këtij neni. Përkitazi me këtë, sipas këtij udhëzuesi, informacionet e dhëna në këtë rast mund të përfshijnë: përshkrimin e politikave, praktikave apo kërkesave të brendshme për vlerësimin periodik të instrumenteve ligjore dhe masave administrative mbi përshtatshmërinë e tyre për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin, përshkrimin e strukturës apo institucioneve përgjegjëse për zhvillimin e këtyre vlerësimeve, përshkrimin e proceseve të këtyre vlerësimeve dhe përshkrimin e kërkesave mbi shpeshësinë e këtyre vlerësimeve. Informata të tjera që kërkohet sipas këtij udhëzuesi janë shembuj të zbatimit të këtyre masave, që përfshijnë legjislacionin primar dhe sekondar që përcakton strukturën, procedurat dhe përgjegjësitë në procesin e vlerësimit, raportet e vlerësimit të instrumenteve përkatëse ligjore dhe masave administrative, raportet në Kuvend dhe procesverbalet e dëgjimeve publike për këto raporte, publikime të brendshme dhe të jashtme që analizojnë ndikimin e legjislacionit të ri ose masave të reja të marra në fushën e

¹⁵ Po aty, f.53.

parandalimit të korrupsionit, raporte legislative për përshtatshmërinë e ligjeve dhe masave administrative kundër korrupsionit etj.¹⁶.

Pra, nëse i përmbledhim të gjitha këto kërkesa, atëherë shohim se për tu konsideruar si i përmbushur neni 5.3. nga një shtet, kërkohet nga i njëjti që vlerësimi i përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave anti-korrupsion të jetë i institucionalizuar, në kuptim të përcaktimit të institucioneve përgjegjëse për ta bërë këtë vlerësim, përcaktimit të procedurave për zhvillimin e këtyre vlerësimeve dhe afateve të këtyre vlerësimeve, të cilat afate duhet të jetë të atij niveli që këto vlerësime të konsiderohen “periodike”.

(Mos) zbatimin e nenit 5.3. të UNCAC nga Kosova, në dritën e elementeve të sqaruara si më lartë, do të trajtojmë në pjesën pasuese të këtij raporti.

5. Kosova: Mes ndryshimeve të shpeshta ligjore dhe mungesës së vlerësimit periodik

Që nga viti 2008, në Kosovë janë miratuar një sërë ligjesh që, direkt apo indirekt, kanë të bëjnë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Përballë një numri të madh të ligjeve të kësaj natyre të cilat janë miratuar, amandamentimi i këtyre ligjeve ka qenë i vazhdueshëm. Lëvizja FOL, një organizatë jo-qeveritare në Kosovë, në një raport kishte analizuar çështjen e amandamentimit të shpeshtë të ligjeve. “Kur ligjet bëhen komplekse dhe vështirë të zbatueshme” ishte titulli i këtij raporti. “Ligjet pa analiza të mirëfillta, shpien në ndryshime të shpeshta”, ishte kryefjala e këtij raporti. Në këtë raport, thuhet se ndryshimet ligjore kanë qenë aq të shpeshta, sa që këto ndryshime kanë krijuar paqartësi edhe tek njohësit e ligjeve, madje edhe tek vet zyrtarët që merren me zbatimin e ligjit: “Nga analiza vërehet se këto ligje aq shpesh dhe shumë janë ndryshuar, ku të njëjtat kanë krijuar paqartësi për juristët (njohësit e ligjeve) madje edhe për zyrtarët që merren me zbatimin e ligjit. Ndryshimet e shpeshta, kryesisht kanë ndodhur si mungesë e analizave paraprake të mbështetura me evidencë lidhur me fushën që propozohet të rregullohet. Duke u nisur nga ajo që ligjet ndryshohen dhe plotësohen shpesh, në vendin tonë ende mungon konsolidimi i ligjeve i cili do të ndihmonte jashtëzakonisht shumë zyrtarët që merren me zbatimin e tyre, por edhe shoqërinë në përgjithësi. Problematikës së ndryshimit të shpeshtë të ligjeve, i kontribuon edhe mungesa e monitorimit të zbatimit të ligjeve në Kosovë...Nga gjithsej 136 projektligje të parapara për vitin 2020 në Programin Legjislativ të Qeverisë, 39 prej tyre janë ndryshime dhe plotësime të ligjeve ekzistuese. Trendi i plotësim ndryshimeve të ligjeve është gjithmonë në rritje e sipër”¹⁷.

Kështu, përgjithësisht, në vitet e para pas shpalljes së pavarësisë, Kosova ka qenë e angazhuar kryesisht me miratimin e ligjeve të ndryshme. Periudha pasuese, dominon me ndryshime të vazhdueshme të ligjeve në fuqi. Shoqëria civile në Kosovë thonë se ndryshimi i shpeshtë i

¹⁶ UNODC, (2016), “United Nations Convention Against Corruption - Guidance to filling in the revised draft self-assessment checklist on the implementation of chapters II (Preventive measures) and V (Asset recovery) of the United Nations Convention against Corruption”, f.7-8. [online]. E qasshme në <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20-24June2016/V1603598e.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

¹⁷ Lëvizja Fol, (2020), “Kur ligjet bëhen komplekse dhe vështirë të zbatueshme”, f.9 dhe 18. [online]. E qasshme në <https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/10/Analize-Kur-ligjet-behen-komplekse.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

ligjeve në Kosovë ka pasur edhe disa efekte negative në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.

Në Institutin e Kosovës për Drejtësi thonë se Kosova ka ndërtuar një arkitekturë shumë komplekse institucionale të mekanizmave kundër-korrupsion: *“Janë mbi 20 mekanizma institucional kundër-korrupsion me kompetenca dualiste për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin, por pa një identifikim dhe adresë të qartë përgjegjësisë dhe llogaridhënies për mungesën e rezultateve për të luftuar në mënyrë efikase korrupsionin”*. *“Kosova njihet si shtet me ndryshime të shpeshta të legjislacionit anti-korrupsion, që pashmangshëm ndikon edhe në mungesën e efikasitetit edhe efektivitetit të Kosovës në luftimin e kësaj dukurie. Ndryshimet e shpeshta kryesisht kanë ndodhur si mungesë e analizave paraprake lidhur me fushën që propozohet të rregullohet. Problematikës së ndryshimit të shpeshtë të ligjeve, i kontribuon edhe mungesa e monitorimit të zbatimit të ligjeve”* thonë në Lëvizjen FOL. Ky qëndrim mbrohet edhe nga Grupi për Studime Juridike dhe Politike: *“Fakti pse ne jemi tu u përballë me situatën që jemi, është ndryshimi shumë i shpeshtë i ligjeve, pa kurrfarë konsultimi të thellë, të sigurtë, me institucionet që duhen ta implementojnë këtë ligj”*.

Se vlerësimi i mëpastajshëm i legjislacionit të miratuar nuk është bërë, thuhet edhe në Ministrinë e Drejtësisë, nga i cili institucion vlerësojnë lartë rëndësinë e institucionalizimit të vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion. *“Megjithatë sa i përket vlerësimit të legjislacionit anti-korrupsion deri më tani nuk ka pasur ndonjë vlerësim ex-post, mirëpo për disa nga nismat legjislative që rregullojnë fushën anti-korrupsion u kanë paraprirë koncept- dokumentet”*.

Kështu, nëse i ndërlidhim të dy këto elemente, ndryshimin e shpeshtë të legjislacionit dhe mungesën e vlerësimit periodik/ex-post, atëherë pashmangshëm dalim tek rezultati se në Kosovë ndryshimet e shpeshta të ligjeve janë bërë duke mos u bazuar në analiza periodike të vlerësimit të përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave që kanë të bëjnë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.

Se ndryshimi i shpeshtë i ligjeve vie si pasojë e mungesës së vlerësimit të legjislacionit është pothuajse qëndrim i të gjithë hisedarëve të sistemit të drejtësisë, të intervistuar për qëllime të këtij raporti. Lidhur me këtë temë, përgjithësisht, qëndrimet e tyre janë se:

- Ndryshimet e shpeshta të ligjeve, vinë si rezultat i mungesës së vlerësimit të legjislacionit;
- Fokusi në përmirësimin e kornizës ligjore që ka të bëjë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit nuk bazohet në analizë përmbajtësore të legjislacionit të zbatueshëm;
- Për parandalim dhe luftim efikas të korrupsionit, kërkohet vlerësim i vazhdueshëm i legjislacionit anti-korrupsion;
- Ndryshimi i shpeshtë i ligjeve, pa vlerësime adekuate, krijon pasoja negative; Sipas Prokurorit të Shtetit, ndryshimet është dashur të bazohen në vlerësime paraprake, por se mungesa e këtij vlerësimi nuk e ka cenuar efikasitetin dhe efektivitetin në luftën kundër korrupsionit. Sipas këtij institucioni, ndryshimet kërkojnë kohë dhe adoptim adekuat, por ky aspekt nuk duhet të ndalojë ndryshimet, kur janë të nevojshme.

- Gjyqtarët, përgjithësisht, thonë se duhet pasur kujdes me rastin e ndryshimit të ligjeve, pasi ata si zbatues të ligjit, përballen me sfida të shumta në secilin rast kur ndryshohen ligjet. Për këtë arsye, të njëjtit rekomandojnë që ndryshimet e ligjeve të bëhen vetëm mbi bazën e vlerësimeve të përshtatshmërisë së legjislacionit anti-korrupsion si dhe të merret parasysh se si do të aplikohet në praktikë një ndryshim i caktuar ligjor.

Si përfundim, të gjithë hisedarët e konsultuar në këtë punim, shumica prej të cilëve janë zbatues të drejt për drejt të legjislacionit që ka të bëjë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, e shohin si të dëmshme mungesën e vlerësimit periodik të legjislacionit. Në këtë linjë, në mungesë të këtij vlerësimi, të njëjtit e shohin si të dëmshme edhe ndryshimin e shpeshtë të ligjeve, duke mos u bazuar në vlerësime periodike të përshtatshmërisë së legjislacionit që ka të bëjë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Thirrja e të njëjtëve është që të punohet në drejtim të institucionalizimit të vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion dhe ndryshimi i ligjeve të bëhet mbi bazën e gjetjeve të këtyre vlerësimeve dhe jo mbi bazën e faktorëve të tjerë më pak objektiv.

Në vijim të këtij raporti, do të trajtojmë raste specifike të ndryshimeve të shpeshta të ligjeve, të cilat ndryshime janë bazuar në faktorë jo edhe aq objektivë. Kjo pasi ndryshimi i këtyre ligjeve, nuk është bërë duke u bazuar në raporte që kanë dalë nga vlerësimi periodik i përshtatshmërisë së legjislacionit që ka të bëjë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, të cilat raporte do të përcaktonin edhe nevojën dhe nivelin e ndryshimit të ligjeve të caktuara. Në mungesë të këtyre raporteve, nevoja për ndryshimin e këtyre ligjeve është bazuar, kryesisht, ose në procese të caktuara ndërkombëtare (psh. procesi për liberalizimin e vizave) ose në vlerësime të përgjithshme të Qeverisë në pushtet. Reflektimin e kësaj mënyre të amandamentimit të vazhdueshëm të ligjeve, në vijim do ta ilustrojmë me shembuj konkret.

a) Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale

Në vitin 2003, në kohën kur në Kosovë operonte Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), ishte miratuar Kodi i Përkohshëm Penal. Pas shpalljes së pavarësisë, në janar të vitit 2009, Kosova kishte miratuar Ligjin për Plotësimin dhe Ndryshimin e Kodit të Përkohshëm Penal, përmes të cilit ligj, ky Kod i Përkohshëm shndërrohej në Kod të rregullt Penal.

Në vitin 2012, ishte miratuar Kodi i ri Penal. Më 13 korrik 2012, ky kod ishte publikuar në gazetën zyrtare. Neni i fundit i këtij Kodi kishte përcaktuar se ky Kod hyn në fuqi më 1 janar 2013. Ende pa arritur në këtë datë, më 19 tetor 2012, Kuvendi kishte miratuar Ligjin për Plotësimin dhe Ndryshimin e Kodit Penal, përmes të cilit ligj ishin fshirë tri nene të Kodit Penal. Kështu, Kodi Penal, së bashku me plotësim/ndryshimin e tij, do të hynin në fuqi në të njëjtën ditë.

Për shkak të ndryshimeve që kishin të bënin me mandatin e Misionit të Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë (EULEX) ky kod ishte ndryshuar edhe në vitin 2014.

Përballë kritikave të vazhdueshme për mungesë të rezultateve në luftën kundër korrupsionit, veçanërisht korrupsionit të profilit të lartë, për këtë kod, institucionet e Kosovës nuk kishin bërë asnjëherë vlerësim periodik për të përcaktuar përshtatshmërinë e këtij kodi në

parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Përkundër kësaj, Ministria e Drejtësisë kishte vendosur të miratoj një Kod të ri Penal. Kodi i ri Penal, kishte hyrë në fuqi më 15 prill 2019. Asokohe, Ministria e Drejtësisë përmende disa arsye mbi bazën e të cilave ishte udhëhequr me rastin e vendimit për të miratuar një Kod të ri Penal, siç ishin dënimet e ulëta për korrupsion, afatet e parashkrimit etj¹⁸. Por, këto vlerësime, nuk vinin nga një vlerësim periodik institucional dhe si të tilla, këto vlerësime ishin të kontestueshme¹⁹.

Ndryshimi i ligjeve bazike në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, pa vlerësim periodik mbi përshtatshmërinë e ligjit përkatës në këtë fushë, mund të ketë efekt negativ. Në rastin e Kodit Penal, për shkak edhe të mbingarkesës me lëndë të sistemit gjyqësor në Kosovë, gjyqtarët janë duke gjykuar me tri kode penale, për shkak se ende ka lëndë ku dyshohet se vepra penale të jetë kryer para 1 janarit të vitit 2013. Kjo mënyrë e punës, është sfidë edhe për vet gjyqtarët. Po ashtu, në këtë drejtim, shfaqen edhe dilema dhe vështirësi të tjera profesionale për zbatuesit e ligjit, siç janë zbatimi i ligjit më të favorshëm në secilin rast konkret, kodi i ndërmjetëm penal etj. Nëse këto dilema nuk marrin një përgjigje precize, domosdoshmërisht se të njëjtat kërkohet të interpretohen në favor të të pandehurit. Si përfundim, ndryshimi i ligjeve bazike që kanë të bëjnë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit pa një vlerësim periodik të përshtatshmërisë së tyre në këtë fushë, ka potencial për kundër efekte negative.

Krahas Kodit Penal, situatë pothuajse e njëjta edhe me Kodin e Procedurës Penale. Në vitin 2003, kur në Kosovë operonte UNMIK, ishte miratuar Kodi i përkohshëm i Procedurës Penale. Pas shpalljes së pavarësisë, në janar të vitit 2009, Kosova kishte miratuar Ligjin për Plotësimin dhe Ndryshimin e Kodit të Përkohshëm të Procedurës Penale, përmes të cilit ligj, ky Kod i Përkohshëm shndërrohej në Kod të rregullt të Procedurës Penale. Ndërsa, më 1 janar 2013, kishte hyrë në fuqi Kodi i ri i Procedurës Penale.

Për këtë Kod, institucionet asnjëherë nuk kanë kryer një vlerësim periodik të përshtatshmërisë së tij në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Përkundër kësaj, që nga ajo kohë e deri më sot, ky Kod është plotësuar/ndryshuar plot katër herë. Ndërsa, aktualisht, Kuvendi i Republikës së Kosovës është në fazën e miratimit të një Kodi të ri të Procedurës Penale.

b) Ligji për Gjykatat dhe Prokurorin e Shtetit

Në vitin 2010 ishte miratuar Ligji për Gjykatat. Ky ligj reformonte tërësisht strukturën e sistemit gjyqësor në raport me strukturën paraprake të këtij sistemi. Neni i fundit i këtij Ligji kishte përcaktuar se ky ligj (me disa përjashtime) hyn në fuqi më 1 janar 2013. Para hyrjes në fuqi të këtij ligji, siç duket për shkak të disa lëshimeve teknike, ky ligj ishte ndryshuar. Në fakt, ndryshimi i ligjit kishte hyrë në fuqi më 28 dhjetor 2012. Pra, ndryshimi i vetë këtij ligji, kishte hyrë në fuqi 4 ditë para hyrjes në fuqi të vet ligjit (ndonëse disa nene specifike tanimë kishin hyrë në fuqi).

¹⁸ Bota Sot, (2008), "Tahiri: Dënime të ashpra për keqpërdoruesit e parasë publike". [online]. E qasshme në www.botasot.info/kosova/870036/tahiri-kodi-i-ri-penal-eshte-gati. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

¹⁹ Instituti i Kosovës për Drejtësi, (2021), "Korrupsioni në prag të vjetërsimit", f.5-6. [online]. E qasshme në <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/12/Korrupsioni-ne-prag-te-vjetersimit-Final.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

Për përshtatshmërinë e këtij ligji në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit nuk ishte zhvilluar ndonjë vlerësim periodik. Përkundër kësaj, ky ligj ishte plotësuar/ndryshuar në vitin 2015 derisa në vitin 2018 ishte miratuar Ligji i ri për Gjykatat. Edhe ligji i ri ka pësuar disa ndryshime, të cilat derivojnë nga Ligji për Gjykatën Komerciale, ligj ky i miratuar në vitin 2022.

Situatë pothuajse e njëjtë është edhe sa i përket Ligjit për Prokurorin e Shtetit. Në vitin 2010, Kuvendi kishte miratuar Ligjin për Prokurorin e Shtetit. Për këtë ligj, nuk është kryer ndonjë vlerësim periodik mbi përshtatshmërinë e këtij ligji në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Edhe në mungesë të këtij vlerësimi, ky ligj ishte plotësuar/ndryshuar dy herë.

c) Ligji për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë

Dispozitat që kanë të bëjnë me konfiskimin e pasurisë së përfituar me vepër penale fillimisht janë të përcaktuara në Kodin Penal dhe Kodin e Procedurës Penale. Përmes këtyre kodeve, ndërtohet sistemi tradicional i konfiskimit të pasurisë së përfituar me vepër penale.

Për të avancuar kornizën ligjore në fushën e konfiskimit të pasurisë, në vitin 2013 ishte miratuar Ligji për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë së Përfituar me Vepër Penale. Ky ligj, parimisht, nuk ishte zbatuar. Ishin vetëm disa raste përjashtuese kur ky ligj ishte zbatuar. Për këtë ligj, nuk kishte asnjë vlerësim periodik mbi përshtatshmërinë e të njëjtit në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Në fakt, një vlerësim i tillë vështirë se mund të bëhej, nisur nga fakti se ky ligj nuk zbatohet në praktikë.

Edhe në këto rrethana, në vitin 2018, është miratuar Ligji i ri për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë. Miratimi i ligjit të ri, nuk ka zgjidhur problemin që ka pasur edhe ligji paraprak: mos zbatueshmërinë e tij. Raporti i Institutit të Kosovës për Drejtësi gjente mungesë të vullnetit për zbatimin e këtij ligji dhe jo të meta në ligj: *“Në anën tjetër, IKD gjatë monitorimit ka gjetur se në vitin 2019, 12 aktgjykime dënuese të natyrës korruptive janë bërë të plotfuqishme, të cilat përfshijnë 24 persona. Po ashtu, IKD ka gjetur se gjatë vitit 2020, tri (3) aktgjykime dënuese të natyrës korruptive janë bërë të plotfuqishme, ku përfshihen tre (3) persona. Bazuar në këto të dhëna, Prokurori i Shtetit që nga hyrja në fuqi e këtij ligji ka pasur mundësi ta aplikoj të njëjtin ndaj gjithsej 27 personave, por se këtë nuk e ka bërë në asnjë rast”*²⁰.

Përballë kësaj, Qeveria ka vendosur që edhe pa një vlerësim periodik të përshtatshmërisë, të kalojë në një sistem tjetër të konfiskimit, e që është konfiskimi civil. Në fakt, për shkak të mos zbatueshmërisë, ky vlerësim ishte pothuajse i pamundur. Lidhur me Ligjin për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë, Koncept Dokumenti për Çështjen e Pasurisë së Fituar në Mënyrë të Pajustificueshme nënvizonte se: *“Qysh në fillim vlen të theksohet se është e vështirë që të identifikohen mangësitë e Ligjit për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë duke marrë parasysh faktin që edhe pas kalimit të më shumë se një viti prej hyrjes në fuqi të këtij ligji, ekziston vetëm një një rast i identifikuar i zbatimit të tij në praktikë.*

²⁰ Instituti i Kosovës për Drejtësi (2021), “Dënimi i korrupsionit si kundërvajtje”, f.25. [online]. E qasshme në <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/04/IKD-D%C3%ABnimi-i-korrupsionit-si-kund%C3%ABrvajtje.pdf>. (Qasar për herë të fundit më 6 maj 2022).

Njëkohësisht, për ligjin në fjalë nuk ekziston ndonjë vlerësim ex post i cili do të demonstronte të mirat apo të metat e ligjit”.

Nga kjo shihet se sa i përket konfiskimit të pasurisë së kundërligjshme, kalimi nga një ligj në ligjin tjetër dhe nga një sistem në sistemin tjetër është bërë pa një vlerësim periodik të përshtatshmërisë së ligjeve në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Duket se këto ndryshime të vazhdueshme, në rastin konkret, kanë ardhur kryesisht për shkak të mos zbatimit të po këtyre ligjeve. Kështu, në njëfarë forme, mos zbatimit të ligjeve i janë mveshur mangësi ligjore (të cilat mund edhe kenë ekzistuar, por se nuk kanë krijuar papërshtatshmëri). Por, kuptohet, ndryshimet ligjore nuk e kanë adresuar të metën bazë, e që është mos zbatueshmëria e ligjeve nga akterët e sistemit të drejtësisë.

6. Rëndësia e vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion në Kosovë

Siç është thënë paraprakisht, vlerësimi periodik i përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit mundëson një qasje koherente në këtë fushë, duke mundësuar ndërhyrje adekuate dhe në kohë reale, në rastet kur është e nevojshme. Në rastin e Kosovës, në mungesë të këtij vlerësimi, duket se nevojat për ndërhyrje dhe ndërhyrjet në legjislacionin anti-korrupsion nuk kanë qenë të qarta, për shkak se faktorët mbi bazën e të cilave janë marrë vendimet për ndryshimin e legjislacionit, nuk kanë qenë plotësisht objektiv. Nevojën për ndërhyrje dhe mënyrën e ndërhyrjes, do ta qartësonte vlerësimi i përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, siç përcaktohet në nenin 5.3. të UNCAC.

Fillimisht, këto vlerësime periodike do të tregonin nëse problemi qëndron ose jo në një fushë të caktuar. Nëse rezultatet e vlerësimeve periodike konsistojnë në nevojën për ndërhyrje, atëherë këto rezultate do të pasqyrojnë specifikisht edhe fushën dhe nivelin e ndërhyrjes. Kështu, për probleme minore, do të ndërmerreshin masa proporcionale dhe jo masa të tilla si psh. shfuqizimi i një kodi të caktuar dhe miratimi i një kodi tërësisht të ri.

Vlerësimi periodik i përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit po ashtu do të adresonte qartë përgjegjësinë për mungesë të rezultateve në një fushë të caktuar. P.sh. nëse një ligj është i përshtatshëm, por se i njëjti pa shkaqe të arsyeshme nuk është duke u zbatuar nga sistemi i drejtësisë, atëherë do të kuptohej se përgjegjësia nuk është tek Qeveria apo Kuvendi (tek ligji) por tek institucionet e sistemit të drejtësisë (tek zbatimi i ligjit).

Ky lloj vlerësimi do të mundësonte po ashtu edhe identifikimin e masave që duhet ndërmarrë në secilin rast kur përkundër ligjeve të miratuara, rezultatet mungojnë. Ta marrim shembull Ligjin për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë. Nëse përkitazi me këtë ligj në mënyrë periodike do të zhvillohej vlerësimi i përshtatshmërisë së këtij ligji në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, atëherë do të identifikohesh edhe masa adekuate që duhet ndërmarrë, në mënyrë që ky ligj të gjenerojë rezultate. Psh. nga një vlerësim i tillë, do të mund të nxjerrej konkludimi nëse nevoja është për ndryshim të ligjit apo për ngritje të resurseve. Apo, potencialisht, nëse të gjitha masat janë ndërmarrë dhe prapë mungon vullneti

për zbatimin e këtij ligji, atëherë do të kërkoheshin masa më të thella për të aktivizuar sistemin e drejtësisë, si psh. zhvillimi i procesit të vetingut etj. Kështu, nuk do të ndodhte siç pothuajse ka ndodhur deri më tani, ku kryefjala e çështjes ka qenë çdoherë amandamentimi i ligjeve.

Duke vlerësuar rëndësinë e këtij vlerësimi, Ministria e Drejtësisë thotë se informatat të cilat nxjerren nga vlerësimet ex-post i shërbejnë organeve propozuese si dhe Qeverisë në përgjithësi për të vendosur nëse legjislacioni i vlerësuar përmes vlerësimit ex-post duhet të ndryshohet apo zëvendësohet me dispozita të reja. Nga kjo ministri shprehen pro fuqizimit të këtij procesi: *“Në përgjithësi vlerësimi periodik i legjislacionit përkatësisht vlerësimi ex-post është shumë i rëndësishëm përfshirë dhe atë të legjislacionit anti-korrupsion, megjithatë procesi ex-post ka nevojë të zhvillohet tutje, në nivel vendi dhe ne jemi gjithmonë pro fuqizimit të këtij procesi, sepse si i tillë do ta lehtësonte shumë punën e hartuesve të ligjit dhe identifikimit të problemeve në praktikë”*.

Rëndësinë e institucionalizimit të vlerësimit periodik të legjislacionit anti-korrupsion e njohin edhe në Agjencinë Kundër Korrupsion: *“Besoj që secili ligj, për më tepër legjislacioni kundër korrupsion, do të duhej t’i nënshtrohet një vlerësimi ex-post, për të parë nëse i njëjti ka arritur qëllimet e tij gjatë zbatimit në praktikë dhe pastaj të identifikohen edhe lëshimet dhe sfidat të cilat e kanë shoqëruar ligjin dhe të njëjtat gjetje do të mund të shërbenin gjatë plotësim-ndryshimit të atij ligji. Kjo është shumë e nevojshme, sepse ne mësojmë çdo ditë nga puna jonë, çalimi i proceseve me të cilat përballimi çdo ditë, mangësitë dhe çka duhet të ndryshojmë. Ne e dimë që rezultatet e luftimit të korrupsionit nuk janë të mira, në shumicën e aspekteve, dhe duhet të shohim nëse kjo kornizë ligjore është adekuate për t’i arritur qëllimet tona si shoqëri dhe si shtet për ta parandaluar dhe luftuar korrupsionin në çdo formë të tij”*.

Instituti i Kosovës për Drejtësi përmend disa arsye të cilat vlerësimin periodik të përshtatshmërinë së legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion e bëjnë të rëndësishëm: *“Vlerësimi periodik i përshtatshmërisë së legjislacionit në Kosovë është nevojë e domosdoshme për disa arsye. Në radhë të parë për të bërë vlerësimin e zbatimit të legjislacionit në praktikë, për të identifikuar dispozitat ligjore që mund të jenë problematike për tu zbatuar në praktikë dhe për të vlerësuar nëse ka duplikim të kompetencave në mes të agjencive që zbatojnë ligjin. Së dyti përmes vlerësimit periodik të përshtatshmërisë së legjislacionit mund të identifikohen dispozita ligjore të cilat lënë hapësirë për keqinterpretim apo rrezik të promovimit të korrupsionit përmes politikave apo ligjeve kundër-korrupsion. Sikurse, përmes këtij procesi mund identifikohen dispozitat ligjore të cilat mund të jenë kontradiktore mes ligjeve të ndryshme ose nuk përshtaten me ligje apo politika tjera që janë të zbatueshme, apo që kufizojnë të drejtat dhe liritë e njeriut. Po ashtu përmes këtij procesi të përshtatshmërisë mund të identifikohen dispozita ligjore që iu mundësojnë apo lejojnë favore apo beneficione korruptive qoftë zyrtarëve publik apo grupeve të caktuara të interesit”*. Rëndësinë e institucionalizimit të këtij vlerësimi e njohin edhe OJQ-të tjera, si Lëvizja FOL dhe Grupi për Studime Juridike dhe Politike.

Institucionalizimin e këtij vlerësimi e shohin të rëndësishëm edhe në sistemin gjyqësor. Përkritazi me këtë, Gjykata e Apelit nënvizon se: *“Vlerësojmë se institucionalizimi i vlerësimit periodik është i nevojshëm për të mos thënë i domosdoshëm. Duke qenë një institucionalizim i*

tillë, në radhë të parë do të mund të krijohet një siguri më e madhe juridike në kuptim të trajtimit të barabartë para ligjit. Së dyti një institucionalizim do të reflektonte që institucionet do të jenë në hap konstant me zhvillimin e formave më të avancuara të luftimit të korrupsionit”, derisa nga KGJK nënvizojnë se: “Institucionalizimi i vlerësimit periodik do të krijojë një mundësi që institucionet e vendit që involvohen në zbatimin e luftës kundër korrupsionit, të kenë një mekanizëm më specifik për të identifikuar shumë herët problematikat e legjislacionit në fuqi që do të mund të konsideroheshin si pengesa apo dykuptimësi në luftën efektive kundër korrupsionit. Nga këto arsye vlerësoj se institucionalizimi i vlerësimit periodik do të ishte shumë i nevojshëm”.

Këtë vlerësim, si të rëndësishëm e vlerëson edhe sistemi prokurorial, duke theksuar se në drejtim të luftimit të korrupsionit, janë ndërmarrë masa të shumta.

Sa i përket rëndësisë së këtij vlerësimi, Policia e Kosovës thotë se “Vlerësimi periodik i legjislacionit anti-korrupsion është i domosdoshëm duke u bazuar në zhvillimet e teknologjisë, ndryshimeve të ligjeve tjera bazike të cilat janë të lidhura me format tjera të realizimit të drejtave apo obligimeve të institucioneve, të individëve apo të personave juridik”.

Përmes vlerësimit periodik, avokati Florim Shefqeti thotë se do të krijohet një ndjenjë shtesë e përgjegjësisë si dhe do të vihet në pah mungesat dhe nevojat për plotësime dhe ndryshime të caktuara të cilat vlerësohen që ndikojnë në avancimin e efikasitetit.

Këtë vlerësim, si të nevojshëm në përpjekjet e Kosovës në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit e shohin edhe në sektorin privat.

Në këtë mënyrë, njohja e rëndësisë së vlerësimit periodik të përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit është emëruesi i përbashkët e të gjitha përgjigjeve të të gjithë hisedarëve të intervistuar për qëllime të këtij studimi. Në të gjitha intervistat e realizuara për qëllime të këtij hulumtimi, dallimet në mes të intervistuarve kanë qenë të ndryshme, por se të gjitha kanë pasur një emërues të përbashkët: duhet të ketë vlerësim periodik të legjislacionit siç përcaktohet në nenin 5.3. të UNCAC.

7. Bazueshmëria e Agjendës Legjislative qeveritare në vlerësimet periodike

Në kuadër të Agjendës Legjislative, Ministria e Drejtësisë gjatë vitit 2021 kishte planifikuar që të miratojë gjithsej 31 projektligje²¹. Ndërsa, gjatë 2022, Ministria e Drejtësisë ka planifikuar të miratojë gjithsej 15 projektligje²². Një numër i konsiderueshëm i këtyre projektligjeve, direkt apo indirekt, kanë të bëjnë me parandalimin dhe/apo luftimin e korrupsionit. Nisur nga fakti se në Kosovë nuk është i institucionalizuar vlerësimi periodik i përshtatshmërisë së legjislacionit në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, kjo agjendë legjislative është bazuar në kritere të

²¹ Zyra e Kryeministrit (2021), “Programi legjislativ për vitin 2021”. [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/08/Programi-Legjislativ-per-Vitin-2021_25.08.2021.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

²²Zyra e Kryeministrit (2022), “Programi legjislativ për vitin 2022”. [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/01/Programi-Legjislativ-per-vitin-2022.pdf?fbclid=IwAR0EgM5Ws0WzroON33EicsEhLom_2kYxky3SYyfyFQFQs0yAcnein9cgsk. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

tjera, të cilat gjithsesi se janë më pak objektive se sa raportet që do të dilnin nga procesi i vlerësimeve periodike të kësaj natyre. Kështu, ngritja e cilësisë në planifikimin dhe koordinimin qeveritar të masave kundër-korrupsion është një arsye tjetër që flet për rëndësinë e institucionalizimit të këtij vlerësimi në Kosovë.

Bazueshmërinë e agjendës legislative në vlerësimet ex-post, e parashihte edhe vendimi i Qeverisë së Kosovës për miratimin e Udhërrëfyesit për Vlerësimin Ex-Post të legjislacionit, të cilin vendim do ta trajtojmë në kapitullin pasues të këtij raporti.

Sa i përket draftimit të agjendës legislative, Ministria e Drejtësisë thotë se nismat legislative janë inicuar edhe duke u bazuar në obligimet institucionale për zbatimin e Planit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes për Stabilizim-Asociim dhe pas gjetjeve të Raportit për Vendin të Komisionit Evropian, rekomandimeve që kanë dalë nga procesi i Rishikimit Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit dhe Strategjia për Sundimin e Ligjit si dhe raportet e ndryshme të mekanizmave vendor dhe ndërkombëtar.

“Legjislacioni në Kosove si tërësi e posaçërisht i fushës kundër korrupsionit është ndryshuar mbi bazën e dy kriterëve që konsideroj se nuk kanë qenë objektive. A) për shkak të determinimit të politikave të qeverisë lidhur me programet e tyre, b) për shkak të reflektimit të legjislacionit më qëllim përafrimi me legjislacionin e BE-së. Duke pasur për bazë këto dy kriterë legjislacioni ka ndryshuar shpesh, por që është abstrahuar analiza e rrethanave shoqërore dhe nevojave të shoqërisë në Kosovë, që për pasojë disa norma ligjore nuk kanë qenë të domosdoshme e disa konsiderohen se nuk mbulojnë” thuhet nga Këshilli Gjyqësor i Kosovës.

Mbi draftimin e agjendave legislative, në Institutin e Kosovës për Drejtësi thonë se: *“Sistemi i drejtësisë penale në Kosovë ka kaluar nëpër disa reforma që nga shpallja e pavarësisë, që kanë përfshirë edhe miratimin e legjislacionit të ri, shumicën e kohës duke pasur si katalizator procese të ndryshme të jashtme si Liberalizimi i Vizave ose Dialogu i Procesit të Stabilizim Asociimit ndërmjet Kosovës dhe BE dhe pothuajse asnjëherë në ndonjë vlerësim paraparak të legjislacionit kundër-korrupsion. Bashkësia ndërkombëtare dhe donatorët kanë pasur një rol të madh në ndryshimet legislative të njëpasnjëshme dhe pjesa më e madhe e legjislacionit është përafruar me standardet e pranuar dhe praktikat më të mira të vendeve demokratike të udhëhequra nga sundimi i ligjit, por pa u fokusuar në kontekstin Kosovar”*.

Në Grupin për Studime Juridike dhe Politike thonë se Agjenda Legislative duhet të draftohet mbi dy baza: politikat e një qeverie dhe rezultatet e vlerësimeve periodike: *“Mendoj që duhet me qenë dyjat, mendoj që Ministria duhet me e pas hapësirën me qu politika të reja përpara të cilat përshembull mundet me qenë arsyeja pse e nejtja ka ardh në pushtet. Mirëpo paralelisht me atë, duhet me qu përpara edhe kërkesat të cilat kanë dal prej vlerësimeve periodike”*.

8. Mungesa e kornizës institucionale adekuate për vlerësim periodik të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion

Arsyeja kryesore se pse në Kosovë ka mungesë të vlerësimit periodik të përshtatshëm të legjislacionit dhe masave administrative që kanë të bëjnë me parandalimin dhe luftimin e korrupsionit është mungesa e kornizës institucionale për ta kryer këtë vlerësim. Kështu, në

Kosovë, ky vlerësim i përshtatshmërisë nuk është i institucionalizuar, në kuptim të ekzistimit të institucioneve kompetente dhe procedurave për këtë lloj vlerësimi.

Sa i përket dispozitave ligjore, në numrin e madh të ligjeve në Kosovë të cilat përmbajnë dispozita të cilat direkt apo indirekt kanë të bëjnë me parandalimin dhe/apo luftimin e korrupsionit, nuk ka dispozita ligjore që në ndonjë formë do ta rregullonin çështjen e vlerësimit periodik të përshtatshmërisë të legjislacionit/masave administrative anti-korrupsion.

Përkundër kësaj, institucionet vlerësojnë rëndësinë që ka vlerësimi ex-post i legjislacionit. Në Strategjinë për Rregullim të Mirë (2014-2020)²³ të miratuar nga Qeveria, në kuadër të reformave të legjislacionit ekzistues për të rritur konkurrueshmërinë, është edhe përmirësimi i analizës së mëpasshme ose retrospektive (ex post). Në këtë strategji thuhet se “*Aplikimi i analizës së vazhdueshme retrospektive (ex post) e suksesit e akteve normative, ka rëndësi thelbësore për përmirësimin e analizës së politikave të ardhshme. Një qasje sistematike ndaj monitorimit dhe vlerësimit të procesit të reformës rregullative gjithashtu thekson fushat e dobësive në sistemin ekzistues rregullativ, dhe jep kontribut në zvogëlimin e barrës rregullative*”²⁴.

Krahas kësaj, Qeveria e Kosovës më 15 korrik 2015 ka miratuar Udhërrëfyesin për Vlerësimin Ex-post të Legjislacionit. Sipas këtij vendimi, përgjegjëse për kryerjen e analizës së vlerësimit ex-post sipas këtij Udhërrëfyesi, janë ministritë-organet propozuese: “*Varësisht se çfarë përcakton Raporti i Vlerësimit Ex-post për secilin ligj të vlerësuar nga ministritë-organet propozuese do të sigurojnë që rezultatet e vlerësimit Ex-post reflektohen në programet e ardhshme legislative dhe do të siguroj që draft legjislacioni i ri pasqyron përfundimet dhe rekomandimet e Raportit të Vlerësimit Ex-post*”, thuhet në këtë vendim²⁵.

Udhërrëfyesi për Vlerësimin Ex-post të Legjislacionit përcakton metodologjinë hap pas hapi që duhet ndërmarrë me rastin e kryerjes së këtij vlerësimi. Ndër të tjera, në këtë Udhërrëfyes thuhet se “*Në mënyrë që të arrihet më e mira nga procesi i vlerësimit ex-post, duhet të identifikohet lidhja kauzale në mes të kornizës ligjore dhe të gjitha pasojave të mundshme që legjislacioni ka shkaktuar, duke përfshirë efektet e dëshirueshme dhe të padëshirueshme, veçanërisht të mirëqenies sociale, rritjes ekonomike dhe procedurave administrative*”²⁶.

Sa i përket akteve nënligjore, në nenin 9 të Rregullores për Organizimin e Brendshëm të Ministrisë së Drejtësisë parashihen detyrat dhe përgjegjësit e Divizionit të Ministrisë së Drejtësisë për Mbikëqyrjen e Zbatimit të Legjislacionit, të Mbështetjes Ligjore dhe të

²³ *Shënim*: Strategjia e re është në fazën e draftimit dhe është pjesë e Reformës në Administratën Publike.

²⁴ Qeveria, (2014), “*Strategjia për Rregullim të mirë*”, f.14. [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/repository/docs/Strategjia_per_Rregullim_me_te_Mire_2014_2020_-_ALB.PDF. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

²⁵ Zyra e Kryeministrit, (2016), “*Përmbledhje Legjislacioni për Procesin e Hartimit të Politikave dhe legjislacionit në Republikën e Kosovës*”, f.399. [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/docs/PERMBLEDHJE_LEGJISLACIONI_PER_PROCESIN_E_HARTIMIT_TE_POLITIKA_VE_DHE_LEGJ_.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

²⁶ Po aty, f. 404.

Bashkëpunimit Ndërinstitucional në Fushën e Legjislacionit, ku përfshihet edhe identifikimi i problemeve në zbatimit të akteve normative (neni 9.1.3.).

Përkundër përcaktimit të vlerësimit ex-post në dokumentet si më lartë, në Ministrinë e Drejtësisë thonë se deri më tani, nuk është zhvilluar ky proces i vlerësimit të legjislacionit: *“Megjithatë sa i përket vlerësimit të legjislacionit anti-korrupsion deri më tani nuk ka pasur ndonjë vlerësim ex-post, mirëpo për disa nga nismat legislative që rregullojnë fushën anti-korrupsion u kanë paraprirë koncept-dokumentet...nuk ka pasur vlerësim periodik për ligjet e potencuara, megjithatë problemet në zbatim, propozimet nga ministritë e linjës dhe institucionet që ndër-veprojnë, obligimet institucionale për zbatimin e Planit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes për Stabilizim-Asociim dhe gjetjeve të Raportit për Vendin të Komisionit Evropian si dhe raporteve të ndryshme ndërkombëtare kanë rezultuar në hartimin përkatësisht plotësim-ndryshimin dhe avansimin e kornizës ligjore”*. Mungesën e vlerësimit ex-post të legjislacionit e theksojnë edhe hisedarët e tjerë të intervistuar për qëllime të draftimit të këtij raporti.

Krahas mos funksionimit në praktikë të vlerësimit ex-post të legjislacionit, Udhërrëfyeni për Vlerësimin Ex-post të Legjislacionit dhe vendimi i Qeverisë për miratimin e këtij Udhërrëfyeni nuk përmbushin kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC. Ky Udhërrëfyeni është i përgjithshëm dhe nuk flet specifikisht vetëm për legjislacionin anti-korrupsion. Ministria e Drejtësisë në kuadër të mandatit të saj është propozuese edhe për ligje të cilat nuk ndërlidhen me fushën e parandalimit apo luftimit të korrupsionit (Psh. ligjet në fushën e drejtësisë civile). Kështu, sipas këtij Udhërrëfyeni, mungon fokusimi i strukturës institucionale dhe procedurave në fushën e legjislacionit anti-korrupsion. Tutje, përkundër faktit se sipas këtij Udhërrëfyeni thuhet se qëllimi i vlerësimit ex-post është vlerësimi i aplikimit në mënyrë të duhur të legjislacionit dhe vlerësimi i arritjes së qëllimit dhe objektivave të ligjit, ky qëllim nuk është plotësisht në linjë me nenin 5.3. të UNCAC, i cili kërkon vlerësim të *“përshtatshmërisë”* së legjislacionit në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Po ashtu, Udhërrëfyenit dhe vendimit të Qeverisë i mungojnë edhe rregulla që kanë të bëjnë me shpeshtësinë e vlerësimit, në mënyrë që ky vlerësim të mund të jetë *“periodik”*.

Në anën tjetër, neni 5.3. i UNCAC përpos legjislacionit, flet edhe për vlerësimin e përshtatshmërisë së masave administrative anti-korrupsion. Këto masa administrative, nuk janë të përfshira në Udhërrëfyenin si më lartë. Kështu, vlerësimi i plotë siç kërkohet me nenin 5.3. të UNCAC nuk mund të bëhet sipas këtij Udhërrëfyeni.

Në Institutin e Kosovës për Drejtësi thonë se rregullat aktuale të përcaktuara në këtë Udhërrëfyeni dhe vendimin e Qeverisë për miratimin e këtij udhëzuesi, nuk garantojnë vlerësim adekuat të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, siç kërkohet nga neni 5.3. të UNCAC: *“Neni 5.3. i UNCAC flet për një vlerësim specifik të legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Ky udhëzues flet për vlerësimin e përshtatshmërisë në këtë fushë. Legjislacioni dhe masat administrative janë dy elemente të cilat nuk mund të ndahen. Në rastin tonë, psh. në shumë raste legjislacioni ka qenë adekuat, por se masat e ndërmarrja nuk kanë qenë të tilla. Në këto raste, do të duhej kërkohet ndryshimi i këtyre masave në mënyrë që të mund të zbatohet ligji dhe jo që të ndryshohet ligji.*

Në anën tjetër, korrupsioni është një fushë shumë më specifike në raport me fushat e tjera. Si e tillë, nuk mund të trajtohet vlerësimi i legjislacionit dhe masave anti-korrupsion në mënyrën e njëjtë siç trajtohet pjesa tjetër e legjislacionit. Për këto arsye, vlerësojmë se korniza institucionale dhe procedurat e përcaktuara për vlerësimin ex-post të legjislacionit nuk janë adekuate në kuptim të nenin 5.3. të UNCAC”.

9. Projektligji për APK dhe neni 5.3 i UNCAC

Në kuadër të rekomandimit të Raportit të Komisionit Evropian për Kosovën, Qeveria e Kosovës ka miratuar Projektligjin për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit (APK) i cili projektligj është duke u shqyrtuar nga Kuvendi i Kosovës²⁷. Neni 5 i këtij projektligji ka përcaktuar përgjegjësitë e APK. Sipas këtij projektligji (neni 5.1.2), APK do të jetë përgjegjëse për ndërmarrjen e veprimeve në fushën e monitorimit të planit të veprimit të strategjisë nacionale kundër korrupsionit, vlerësimit kundër-korrupsion të akteve ligjore, vlerësimeve të rrezikut të korrupsionit dhe planeve të integritetit. Nën paragrafët e këtij paragrafi të projektligjit kanë specifikuar se kjo përgjegjësi, ndër të tjera, përfshinë dhënien e rekomandimeve për Kuvendin dhe Qeverinë mbi **vlerësimin e projektligjeve** që lidhen me parandalimin e korrupsionit kur kjo kërkohet nga këto institucione apo me vendim të Drejtorit të Agjencisë (nënparagrafi 2), monitorimin e zbatimit të Strategjisë Kundër Korrupsionit dhe planit të saj të veprimit (nënparagrafi 3), zhvillimin dhe mbikëqyrjen e vlerësimit të rrezikut të korrupsionit dhe procedurave për menaxhimin e rrezikut të vlerësuar (nënparagrafi 5), dhe monitorimin e zbatimit të vlerësimeve të rrezikut institucional përmes planeve të integritetit të institucioneve publike (nënparagrafi 7). Kështu, përkundër se paragrafi 2 i këtij projektligji flet për “vlerësimin kundër korrupsion të akteve ligjore”, specifikimi i kësaj përgjegjësie nga nënparagrafët thotë se kjo kompetencë ka të bëjë vetëm me projektligjet. Kështu, bëhet fjalë vetëm për rastet e projektligjeve të cilat janë në proces të draftimit dhe miratimit dhe jo edhe për ligjet ekzistuese. Neni 27 i këtij projektligji përcakton mënyrën e kryerjes së këtij vlerësimi, ku specifikon se i ky vlerësim ka të bëjë me proceset gjatë hartimit të projektligjeve dhe projektakteve nënligjore.

Sa i përket këtyre përgjegjësive, fillimisht të njëjtat vlerësohen si pozitive. APK në fazën e draftimit dhe miratimit të projektligjeve do të mund të jap kontributin e saj. Me rastin e monitorimit të zbatimit të strategjisë, rrezikut të korrupsionit dhe rrezikut institucional, indirekt kuptohet se APK do të mund të jap rekomandime edhe në raport me përshtatshmërinë e legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, të cilat aktualisht janë në fuqi. Por, këto përgjegjësi të APK, nuk adresojnë kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC. Fillimisht, këto përgjegjësi nuk përcaktojnë procedurat e vlerësimit, shpeshësinë e vlerësimeve, kompetencën e qartë për vlerësim të legjislacionit aktual, mënyrën e zhvillimit të vlerësimeve, procedurat etj. Po ashtu, ky projektligj, lë jashtë vlerësimit masat administrative anti-korrupsion. Kështu, as ky projektligj, nuk adreson kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC.

Në Ministrinë e Drejtësisë po ashtu konfirmojnë se qëllimi në këtë rast është marrja e rekomandimeve nga APK gjatë fazës së draftimit dhe miratimit të ligjeve dhe akteve nënligjore

²⁷ *Shënim:* Agjencia të cilës i referohet ky projektligj aktualisht emërtohet Agjencia Kundër Korrupsion. Me këtë projektligj, emërtimi i kësaj agjencie ndryshon në Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit.

dhe jo edhe për ligjet ekzistuese, duke theksuar faktin se opinionet e APK janë të natyrës këshilluese dhe jo detyruese.

Yll Buleshkaj, drejtori i Agjencisë Kundër Korrupsion, thotë se sipas ligjit në fuqi, kjo agjenci nuk ka ndonjë kompetencë për vlerësimin e legjislacionit dhe masave anti-korrupsion. Sa i përket projektligjit të APK, Buleshkaj mendon se ky projektligj nuk është ajo që kërkohet të bëhet në aspektin e vlerësimit të legjislacionit anti-korrupsion, ngase vlerësimi sipas këtij projektligji është kryesisht vlerësim paraprak. Buleshkaj shton se janë disa çështje që krijojnë paqartësi në këtë projektligj, që kanë të bëjnë me fazën kur kërkohet përfshirja e APK, e të cilat duhet të trajtohen nga Kuvendi gjatë fazës së shqyrtimit të këtij projektligji. Sipas Buleshkaj, edhe pas miratimit të këtij projektligji (sipas versionit aktual) në Kosovë nuk do të ketë një institucion që vlerëson përshtatshmërinë e ligjeve ekzistuese anti-korrupsion. Krahas kësaj, Buleshkaj thotë se edhe sipas versionit aktual, Agjencia nuk ka kapacitete të mjaftueshme për të kryer këtë detyrë. Për këtë, ai e sheh si problematike vlerësimin financiar për këtë projektligj, sipas të cilit vlerësim ky projektligj nuk ka implikime financiare. Ky vlerësim, sipas Buleshkaj, nuk mund të qëndrojë, pasi secila detyrë e re të Agjencinë, ka implikime financiare, për shkak se kërkohen resurse të reja.

Rreze Hoxha nga Grupi për Studime Juridike dhe Politike thotë se involvimi i Agjencisë në fazën e draftimit dhe miratimit të një projektligji të caktuar është i vonshëm, pasi në këtë fazë, institucionet vetëm se kanë marrë vendimin për miratimin e një ligji për caktuar. Sipas saj, vlerësimi i legjislacionit në këtë fazë ndryshon edhe kursin e diskutimeve, pasi më diskutimet nuk zhvillohen nëse një ligj duhet të ndryshohet, por se diskutohen propozimet tanimë të dhëna, që kanë të bëjnë me ndryshimin e një ligji të caktuar.

10. Modelet e institucionalizimit

Siç u elaborua deri më tani, vlerësimi periodik i legjislacionit dhe masave anti-korrupsion konsiderohet i një rëndësie të veçantë në Kosovë. Por se, ky vlerësim deri më tani nuk ka ndodhur. Shkaktari kryesor për këtë, del të jetë mungesa e institucionalizimit të këtij vlerësimi. Si rrjedhojë, zgjidhja e këtij problemi është institucionalizimi i këtij vlerësimi, në kuptim të përcaktimit të institucioneve kompetente dhe procedurave për zhvillimin e këtij vlerësimi.

Sa i përket institucionalizimit të këtij vlerësimi, siç tanimë është elaboruar, neni 5.3. i UNCAC nuk kërkon ndonjë veprim specifik. Kështu, përderisa adresohet qëllimi i këtij neni, institucionet e Kosovës janë të lira të vendosin për modelin që duhet ndjekur, duke u bazuar në specifikat e rendit juridik kosovar.

Shtetet kanë ndjekur modele të ndryshme përmes të cilave kanë zbatuar kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC. Në Itali, ky lloj vlerësimi bëhet nga Autoriteti Kombëtar Kundër-Korrupsion, i cila ka rol qëndror në këtë proces. Ky autoritet, në kuadër të kompetencës së saj për vlerësim periodik sipas nenit 5.3. të UNCAC, mund të raportojë Qeverisë dhe Parlamentit për fenomene veçanërisht të rënda të mos përputhjes ose zbatimit të deformuar të legjislacionit sektorial si

dhe mund ti parashtrojë qeverisë rekomandime në lidhje me ndryshimet që kërkohen²⁸. Deri më tani ky autoritet ka nxjerrë disa raporte të kësaj natyre²⁹. Raporti për Italinë konkludon se Italia ka përmbushur kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC³⁰. Në rastin e Tanzanisë, aktet anti-korrupsion nuk përmbajnë dispozita që përcaktojnë vlerësim periodik të legjislacionit dhe masave administrative. Por, përkundër kësaj, ligjet anti-korrupsion kanë pësuar vlerësime dhe amendamente të ndryshme. Me këtë mënyrë të veprimit, Raporti për Tanzaninë konkludon se ky shtet nuk i ka përmbushur plotësisht kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC. Me këtë rast, për Tanzaninë rekomandohet që të konsideroj një qasje më të strukturuar të rishikimit periodik të ligjeve dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit³¹.

Kështu, në kuadër të këtyre dy krahasimeve, del se institucionalizimi i vlerësimit periodik në Kosovë, në mënyrë që të plotësojë kërkesat e nenit 5.3. të UNCAC, duhet të bëhet nëpërmjet përcaktimit të qartë të mekanizmave/institucioneve dhe procedurave që duhet ndjekur në lidhje me vlerësimin periodik të legjislacionit dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.

Gjatë intervistave që janë zhvilluar për qëllime të draftimit të këtij raporti, është trajtuar edhe modeli që Kosova do duhej të ndjekë për institucionalizimin e vlerësimit periodik të legjislacionit anti-korrupsion. Instituti i Kosovës për Drejtësi vlerëson se para se të ndodhë kjo, duhet të rishqyrtohet mandati i të gjitha institucioneve të cilat kanë mandat parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, e më pastaj të caktohet institucioni kompetent dhe procedurat për zhvillimin e vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit: *“Aktualisht, në Kosovë ka një numër të madh të institucioneve me mandat në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Ky numër i madh i institucioneve ka krijuar dualizëm të kompetencave si dhe një adresë jo të qartë të përgjegjësive për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Kështu, fillimisht, Kosova duhet të shqyrtojë mandatin e të gjitha këtyre institucioneve. Pas kësaj, do të mund të përcaktohej edhe institucioni kompetent me mandat për vlerësimin e legjislacionit dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. IKD vlerëson se ky proces duhet të udhëhiqet nga një institucion i vetëm me kompetenca dhe procedura të qarta në këtë drejtim, por se kontribut për këtë lloj vlerësimi duhet të japin të gjitha institucionet të cilat në një formë apo në formën tjetër kanë përgjegjësi në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Po ashtu, duhet përcaktuar edhe obligimi që gjatë proceseve të vlerësimit periodik të*

²⁸ UNODC, (2019), "Country Review Report of Italy", f.32-34. [online]. E qasshme në www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

²⁹ Lista e plotë e raporteve, që nga viti 2001, është e qasshme në <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Segnalazione>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

³⁰ UNODC, (2019), "Country Review Report of Italy", f.34. [online]. E qasshme në www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

³¹ UNODC, (2019), "Country Review Report of The United Republic of Tanzania", f.26-27. [online]. E qasshme në https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Tanzania_Final_Country_Report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

përshatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, të përfshihet edhe shoqëria civile”.

Grupi për Studime Juridike dhe Politike konsideron se institucioni përgjegjës për vlerësimin periodik të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion duhet të jetë vet sponsorizuese i atij ligji. Sipas këtij qëndrimi, në rastin e Kosovës, i bie se parimisht duhet të jetë Ministria e Drejtësisë. Në këtë drejtim, Grupi për Studime Juridike dhe Politike vlerëson se secili dikaster duhet ta ketë një zyre që merret posaçërisht me këtë çështje.

Ismet Ujkani, Kryeprokuror në Prokurorinë Themelore të Mitrovicës, thotë se vlerësimin e legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion duhet ta bëjnë vet institucionet ligjzbatuese dhe jo një institucion tjetër.

Veton Shabani nga Këshilli Prokurorial i Kosovës thotë se këto vlerësime duhet të bëhen nga një grup punues ku përfshihen të gjithë akterët e sundimit të ligjit.

Agim Maliqi, gjyqtar në Gjykatën Supreme, thotë se për këtë vlerësim, duhet të themelohet një trupë e përbërë nga të gjitha institucionet në Kosovë duke filluar nga Agjencia Kundër Korrupsion, Prokuroria, Gjykatat, Qeveria, Policia dhe Kuvendi, pa anashkaluar edhe shoqërinë civile. Sipas Maliqit, kjo trupë duhet të ketë vetëm karakter koordinues dhe mos të ketë kompetenca ndërhyrëse në organet e ndjekjes.

Burim Ademi, gjyqtar në Gjykatën e Apelit, thotë po ashtu se për këtë lloj vlerësimi duhet të themelohet një organ i veçantë, në kuptimin e një lloj instituti për etikën e zyrtarëve publik dhe luftimin e korrupsionit, në kuadër të të cilit organ do të funksiononte edhe grupi i ekspertëve, që do të përbëhej nga persona të deleguar nga Universiteti, Shoqëria Civile, Gjyqtarët, Prokurorët dhe zyrtarë të tjerë të institucioneve ligjzbatuese. Sipas tij, në kuadër të këtij organi, domosdoshmërisht duhet të ekzistojë edhe një zyre administrative për administrimin e këtij procesi. Pas procesit të vlerësimit, Ademi thotë se ky organ do të procedonte rekomandimet tek institucionet përkatëse.

Armend Berisha, kryetar i Gjykatës Themelore në Pejë, thotë se pa marrë parasysh institucionin që do të themelohet për qëllime të vlerësimit të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, ai mekanizëm duhet të përfshijë të gjithë akterët relevant si dhe të përkrahet në aspektin financiar dhe teknik.

Në Këshillin Gjyqësor të Kosovës rekomandojnë që institucionalizimi i këtij vlerësimi të bëhet përmes një institucioni dy shkallësh. Sipas këtij modeli të propozuar, ky institucion, në shkallë të parë, do të përbëhej nga një trupë jo formale, por me detyrime specifike. Në këtë trupë, do të merrnin pjesë institucionet të cilat drejt për drejt janë të mandatuara për të zbatuar legjislacionin anti-korrupsion. Ndërsa, niveli dytësor apo shkalla e dytë e këtij institucioni do të duhej të përbëhej nga niveli menaxhues i të gjitha institucioneve ligjzbatuese. Pas analizimit të raporteve/analizave të ndërtuara nga shkalla e parë, shkalla e dytë do të nxjerrte rekomandimet specifike.

Ndërsa, në Policinë e Kosovës, thonë se institucionalizimi i këtij vlerësimi do të duhej të bëhej përmes një agjencie e cila do të vendosej brenda Ministrisë së Drejtësisë, ku në këtë Agjenci, të gjithë zbatuesit e ligjit, do të dërgonin propozimet e tyre.

Avokati Florim Shefqeti thotë se në vlerësimin e legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, duhet të ketë përfshirje të të gjithë akterëve. Sipas tij, nuk do të mjaftonte vetëm përfshirja e një institucioni të caktuar, siç është APK. Kjo pasi sipas tij, kjo Agjenci ka rol të kufizuar në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit. Kështu, edhe vlerësimet e tyre më tepër do të pasqyronin arsyetim të punës së tyre dhe pakënaqësitë me institucionet e tjera dhe jo një vlerësim të plotë.

11. Përfundime

Që nga shpallja e pavarësisë e deri më tani, në kuadër të përpjekjeve për luftimin e korrupsionit, Kosova vazhdimisht ka ndërmarrë veprime dhe ka bërë reforma në sistemin e drejtësisë, në mënyrë që të rrisë performancën e sistemit të drejtësisë në luftën kundër korrupsionit. Ky studim ka gjetur se përkundër faktit se Kosova nuk është palë nënshkruese e UNCAC dhe rrjedhimisht, nuk është as pjesë e mekanizmit mbikëqyrës të kësaj Konvente, përkundër sfidave, në përpjekjet e saj anti-korrupsion, Kosova ka treguar përpjekje të vazhdueshme që në legjislacionin e miratuar dhe masat e ndërmarra, të zbatojë obligimet e UNCAC. Kjo është konfirmuar edhe nga Raporti e Komisionit Evropian për Kosovën. Përkundër masave të marra, ky raport dhe shoqëria civile thonë se ende mungojnë rezultatet.

Në kuadër të përpjekjeve anti-korrupsion, Kosova vazhdimisht ka amandamentuar ligjet. Përgjithësisht, ky studim ka gjetur se ndryshimi i shpeshtë i ligjeve ka krijuar vështirësi në zbatim dhe në disa raste edhe mungesë të efikasitetit. Ky studim ka gjetur se problematike në vetvete nuk kanë qenë ndryshimet e ligjeve. Por, problematike në këtë fushë ka qenë ndryshimi i ligjeve pa vlerësim periodik të përshtatshmërisë së legjislacionit dhe masave administrative në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, sipas standardit të përcaktuar në nenin 5.3. të UNCAC. Ky studim ka gjetur se Kosova e njeh rëndësinë e vlerësimit ex-post të legjislacionit dhe në këtë drejtim ka bërë përpjekje të përgjithshme për adresimin e kësaj çështje. Por, në rastin e legjislacionit anti-korrupsion, këto përpjekje nuk kanë rezultuar me rezultate praktike në kuptim të vlerësimit të legjislacionit anti-korrupsion.

Ky studim gjenë se dokumentet e miratuara nuk e trajtojnë në mënyrë adekuate vlerësimin periodik të legjislacionit anti-korrupsion, sipas standardit të përcaktuar në nenin 5.3. të UNCAC. Po ashtu, edhe disa dispozita të projektligjit për APK që trajtojnë në këtë çështje, nuk përmbushin kërkesat e këtij standardi. Sipas standardeve të UNCAC, të konfirmuara edhe me rastin e vlerësimit të zbatimit të UNCAC nga shtete të caktuara, kërkohet një organizim i strukturuar i këtij vlerësimi, duke përcaktuar edhe rregullat e qarta që duhet ndjekur gjatë këtyre proceseve.

Ky studim ka gjetur se në kuadër të përpjekjeve të Kosovës për luftimin e korrupsionit, në kuptim të nenit 5.3. të UNCAC, kërkohet të institucionalizohet vlerësimi periodik i legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion. Nëse kjo do të ndodhte, parimisht, edhe agjenda legjislative do të draftohej sipas gjetjeve të vlerësimeve periodike të legjislacionit anti-korrupsion si dhe do të kishte koordinim adekuat ndër-institucional të masave që duhet ndërmarrë në fushën e parandalimit dhe luftimit të korrupsionit.

Të gjithë akterët e përfshirë në këtë studim, pa përjashtim, kanë theksuar nevojën dhe rëndësinë e madhe të këtij vlerësimi. Të njëjtë kanë thënë se në këtë proces vlerësimi, duhet të përfshihen të gjithë akterët relevant. Në kuptim të standardit të përcaktuar në nenin 5.3. të UNCAC, akterë të ndryshëm të përfshirë në këtë studim, kanë propozuar modele të ndryshme se si në Kosovë do mund të institucionalizohet vlerësimi periodik i legjislacionit dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, të cilat modele janë përfshirë në këtë studim.

12. Rekomandime

Pas këtij studimi, të kryer në bashkëpunim me gjitha institucionet ligjzbatuese, organizatat e shoqërisë civile dhe sektorin privat, mund të konkludojmë se rekomandimi bazë është institucionalizimi i legjislacionit dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Për ta bërë këtë, ky studim jep rekomandimet si në vijim:

1. Në kuadër të përpjekjeve anti-korrupsion, Ministria e Drejtësisë të filloj ndërmarrjen e veprimeve fillestare që kanë të bëjnë me institucionalizimin e vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave administrative që synojnë parandalimin dhe luftimin e korrupsionit;
2. Ministria e Drejtësisë të themelojë grupin punues për draftimin e skenarëve dhe modeleve (*Koncept-Dokumentit*) për implementimin e nenit 5.3. të UNCAC në Kosovë. Në këtë grup punues, të përfshihen të gjitha institucionet që merren me zbatimin e legjislacionit që synon parandalimin dhe luftimin e korrupsionit dhe shoqëria civile;
3. Pas miratimit të Koncept Dokumentit, Ministria e Drejtësisë ta adresojë me ligj institucionalizimin e vlerësimit periodik të legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, sipas kriterëve të përcaktuara në nenin 5.3 të UNCAC.
4. Në ligj, Ministria e Drejtësisë të përcaktojë qartë institucionin/institucionet kompetente për vlerësimin e legjislacionit dhe masave administrative anti-korrupsion, procedurën e vlerësimit, shpeshhtësinë e vlerësimeve dhe çështjet e tjera relevante.
5. Institucioni/institucionet të cilat do të mandatohen për vlerësim periodik të legjislacionit dhe masave anti-korrupsion, të përkrahen me resurse të mjaftueshme financiare për ta përmbushur këtë obligim.
6. Në iniciativën e Ministrisë së Drejtësisë për institucionalizimin e vlerësimit periodik sipas nenit 5.3. të UNCAC, të gjitha institucionet ligjzbatuese të japin kontributin dhe ekspertizën e tyre.

13. Referencat

1. Rose, C, Kubiciel, M, Landwehr, O, (2019), “The United Nations Convention Against Corruption - A Commentary”.
2. UNODC (2009), “Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption”, [online]. E qasshme në https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
3. UNODC, (2016), “United Nations Convention Against Corruption - Guidance to filling in the revised draft self-assessment checklist on the implementation of chapters II (Preventive measures) and V (Asset recovery) of the United Nations Convention against Corruption”. [online]. E qasshme në <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20-24June2016/V1603598e.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
4. UNODC, (2019), "Country Review Report of Italy". [online]. E qasshme në www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
5. UNODC, (2019), "Country Review Report of The United Republic of Tanzania". [online]. E qasshme në https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Tanzania_Final_Country_Report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
6. Instituti i Kosovës për Drejtësi (2021), “Dënimi i korrupsionit si kundërvajtje”. [online]. E qasshme në <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/04/IKD-D%C3%ABnimi-i-korrupsionit-si-kund%C3%ABrvajtje.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
7. Instituti i Kosovës për Drejtësi, (2021), “Korrupsioni në prag të vjetërsimit”. [online]. E qasshme në <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/12/Korrupsioni-ne-prag-te-vjetersimit-Final.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
8. Grupi për Studime Juridike dhe Politike (2022), “Monitorimi i Sistemit Gjyqësor dhe Prokurorial në Kosovë për periudhën Janar-Dhjetor 2021”. [online]. E qasshme në <https://www.rolpik.org/wp-content/uploads/2022/04/Raporti-vjetor-i-monitorimit-Janar-Dhjetor-2021-shqip-1.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
9. Lëvizja Fol, (2020), “Kur ligjet bëhen komplekse dhe vështirë të zbatueshme”. [online]. E qasshme në <https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2020/10/Analyze-Kur-ligjet-behen-komplekse.pdf>. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
10. UNDP (2018), “SUPPORT TO ANTI – CORRUPTION EFFORTS IN KOSOVO II - 2016 – 2020”. [online]. E qasshme në https://www.ks.undp.org/content/dam/kosovo/docs/SAEK/SAEK_II_Project%20Document_2018.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
11. Komisioni Evropian (2021), “Kosovo* 2021 Report”. [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ec34a067-8477-4adc-a123-054b7d62abc4_en?filename=Kosovo%202021%20report.PDF. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

12. Komisioni Evropian (2020), "Kosovo* 2020 Report". [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/a7d0f458-6c46-4349-a058-ad3f4ca63e23_en?filename=kosovo_report_2020.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
13. Komisioni Evropian (2019), "Kosovo* 2019 Report". [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/5959e39b-c067-4955-838d-32a7f63a1ed5_en?filename=20190529-kosovo-report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
14. Komisioni Evropian (2018), "Kosovo* 2018 Report". [online]. E qasshme në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/37270ebb-b6a2-4979-ac1c-5179a2d09067_en?filename=20180417-kosovo-report.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
15. U4 Anti-Corruption Resource Centre (2017), "UNCAC in a nutshell". [online]. e qasshme në www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
16. Qeveria, (2014), "Strategjia për Rregullim të mirë". [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/repository/docs/Strategjia_per_Rregullim_me_te_Mire_2014_2020_-_ALB.PDF. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
17. Zyra e Kryeministrit, (2016), "Përmbledhje Legjislacioni për Procesin e Hartimit të Politikave dhe legjislacionit në Republikën e Kosovës". [online]. E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/docs/PERMBLEDHJE_LEGJISLACIONI_PER_PROCESIN_E_HARTIMIT_TE_POLITIKAVE_DHE_LEGJ____.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
18. Zyra e Kryeministrit (2021), "Programi legjislativ për vitin 2021". [online] E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/08/Programi-Legjislativ-per-Vitin-2021_25.08.2021.pdf. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
19. Zyra e Kryeministrit (2022), "Programi legjislativ për vitin 2022". [online] E qasshme në https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/01/Programi-Legjislativ-per-vitin-2022.pdf?fbclid=IwAR0EgM5Ws0WzroON33EicsEhLom_2kYxky3SYyyfYFQFQs0yAcnein9cgsk. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
20. UNCAC Coalition, (ABOUT THE UNCAC - The UN Convention against Corruption (UNCAC) in brief). E qasshme në <https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac/> (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
21. United Nations Office on Drugs and Crime, "United Nations Convention against Corruption". E qasshme në www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
22. Transparency International, "Corruption Perceptions Index - 2021", e qasshme në www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ksv. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).
23. Stolen Asset Recovery Initiative, "UNCAC". E qasshme në star.worldbank.org/focus-area/uncac. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

24. Bota Sot, (2008), "Tahiri: Dënime të ashpra për keqpërdoruesit e parasë publike". [online]. E qasshme në www.botasot.info/kosova/870036/tahiri-kodi-i-ri-penal-eshtegati. (Qasur për herë të fundit më 6 maj 2022).

14. Shtojca 1: Lista e akterëve të intervistuar

Emri	Institucioni/Organizata	Sektori
Agim Maliqi	Gjykata Supreme	Publik
Albana Hasani	Lëvizja FOL	OJQ
Armend Berisha	Gjykata Themelore në Pejë	Publik
Astrit Hoti	Këshilli Gjyqësor i Kosovës	Publik
Burim Ademi	Gjykata e Apelit	Publik
Departamenti i Hetimeve	Policia e Kosovës	Publik
Ehat Miftaraj	Instituti i Kosovës për Drejtësisë	OJQ
Florim Shefqeti	Avokat	Privat
Ismet Ujkani	Prokuroria Themelore në Mitrovicë	Publik
Lulzim Beqiri	Ministria e Drejtësisë	Publik
Rreze Hoxha	Grupi për Studime Juridike dhe Politike	OJQ
Veton Shabani	Këshilli Prokurorial i Kosovës	Publik
Vigan Berisha	Europrinty Group	Privat
Yll Buleshkaj	Agjencia Kundër Korrupsion	Publik