

RAPORT POLITIKASH NGA GLPS AND DPC

NR. 05 – PRILL 2014



EULEX(i)- DREJT NJË STRATEGJIE PËRFUNDIMTARE

- Fuqizimi i shtetit të së drejtës
përmes integritimit në BE



GRUPI PËR STUDIME
JURIDIKE DHE
POLITIKE

PËR GSJP

Grupi për studime juridike dhe politike është institut për studimin e politikave publike, i pavarur, jo-partiak dhe jo-fitimprurës me seli në prishtinë, kosovë. Misioni ynë është që të zhvillojmë studime kredibile në fushën e politikës, së drejtës, dhe ekonomisë, si dhe të ofrojmë rekomandime politikash që mëtojnë të zgjidhin problemet në fushat e caktuara të politikave publike.

ABOUT DPC

The Democratization Policy Council was founded in 2005 as a network of experienced professionals in the realm of policy analysis, international justice, security policy, post-conflict peace-building and policy advocacy. DPC aims, through research, analysis, and advocacy, to promote a democratization agenda that can be adopted and employed in a coordinated manner by a critical mass of established democracies.

Mirënjohje:

Autorët dëshirojnë të falënderojnë të gjithë të intervistuarit për kontributin e tyre të çmuar. Autorët gjithashtu dëshirojnë të falënderojnë Ambasadën e Mbretërisë së Norvegjisë në Prishtinë për mbështetjen zemërgjere që e ka bërë këtë studim të mundshëm. Opinionet e shprehura në këtë studim janë ekskluzivisht ato të autorëve.

Ky projekt është mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë në Kosovë.



Foto ballinë: AP

Raport Politikash 05/2014

EULEX(i)- Drejt një strategjie përfundimtare: Fuqizimi i shtetit të së drejtës përmes integritimit në BE

Autorët:

Bodo Weber* & Lowell West**

Prill 2014

© Grupi për Studime Juridike dhe Politike , Prishtinë dhe Democratization Policy Council (DPC), Berlin, Prill, 2014.

Opinionet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht ato të donatorëve të Grupit për Studime Juridike dhe Politike dhe DPC-së stafit, bashkëpunëtorëve ose përfaqësuesve të tyre. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet ose të transmetohet në çfarëdo forme apo nga çfarëdo mjete pa leje. Kontaktoni zyrën administrative të Grupit për Studime Juridike dhe Politike dhe DPC-në për kërkesat e tilla.

Grupi për Studime Juridike dhe Politike
Rr. "Rexhep Luci" 10/5
Prishtinë 10 000, Kosovo
Faqja e internetit: www.legalpoliticalstudies.org
E-mail: office@legalpoliticalstudies.org
Tel/fax.: +381 38 227 944

Democratization Policy Council
1723 Q St, NW, Apt. 203
Washington, DC 20009, USA
[http://democratizationpolicy.org/
bweber@democratizationpolicy.org](http://democratizationpolicy.org/bweber@democratizationpolicy.org)

* Hulumtues dhe Anëtarë i Bordit të Democratization Policy Council, Berlin

** Hulumtues Shkencor, Grupi për Studime Juridike dhe Politike, Prishtinë

Kjo faqe është lënë qëllimisht e zbrazët

EULEX(I)- DREJT NJË STRATEGJIE PËRFUNDIMTARE: FUQIZIMI I SHTETIT TË SË DREJTËS PËRMES INTEGRIMIT NË BE

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë, EULEX-i, që u vendos në vitin 2008, përfaqëson misionin më të madh të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes të Bashkimit Evropian, dhe po aq një nga më të kushtueshmit të kësaj organizate. Synimi i EULEX-it ishte që të luftonte problemet ekzistuese në fushën e sundimit të ligjit në Kosovë, duke përfshirë këtu mungesën e kapaciteteve, ndikimin politik, korrupsionin, krimin e organizuar, krimet e luftës dhe mungesën e sundimit të ligjit në veriun e shtetit të ri. Megjithatë, EULEX-i ka qenë edhe një nga misionet më të kritikuar. Kritikën kanë ardhur nga ish-punonjësit e EULEX-it, Parlamenti Evropian dhe nga Gjykata Evropiane e Auditorëve, si dhe nga organizata tjera ndërkombëtare në Kosovë sikurse KFOR-i. EULEX-i është kritikuar ashpër edhe nga aktorët politikë dhe publiku i gjerë në Kosovë.

EULEX-i që nga momenti i vendosjes ka lënguar nga kontradiktat dhe kufizimet strukturale, shumica e të cilave vazhdojnë edhe sot. Ky mision funksionon mbi një bazë ligjore që në njërin anë ka burim të ashtuquajturin Plani i Ahtisaarit dhe Kushtetutën e Republikës së Kosovës, dhe në anën tjetër Rezolutën e OKB-së, 1244, e cila është neutrale ndaj statusit të Kosovës. Në disa komuna veriore të Kosovës, misioni u vendos nën një ombrellë me status-neutral, duke e ndarë misionin etno-territorialisht. Aparati burokratik i EULEX-it ka qenë shumë i madh dhe kultura e organizatës shumë e mbyllët. Marrëdhëniet në mes funksioneve ekzekutive dhe atyre të ndërtimit të kapaciteteve kanë qenë problematike, duke çuar në ndryshime strukturale dhe mosmarrëveshje që vazhdojnë edhe sot. Pjesa gjyqësore e misionit ka qëndruar përjetësisht me personel të pamjaftueshëm, gjë e cila ka nxitur rezultate të dobëta në ndjekjen penale të krimit të organizuar, korrupsionit dhe të krimeve të luftës. Mirëpo, në fakt, EULEX-i kishte mundësi të kufizuar që të lidhë punën e tij me instrumentet integruese të BE-së, sidomos në promovimin e sundimit të ligjit dhe gjyqësorin e pavarur. Rruga e Kosovës drejt integritetit ka qenë e bllokuar me vite për shkak të përçarjes së BE-së lidhur me pavarësinë dhe pasivitetin e mëvonshëm të BE-së për të zgjidhur konfliktin e ngrirë Serbi-Kosovë.

EULEX-i ju nënshtrua një ristrukturimi të madh strukturor të bazuar në një rishikim strategjik të mandatit të tij në vitin 2012 që solli disa përmirësime strukturore. Megjithatë, vetëm në vitin 2013 korniza politike e punës së EULEX-it ndryshoi dukshëm. E udhëhequr nga Gjermania dhe e mbështetur nga Mbretëria e Bashkuar dhe SHBA, BE-ja filloi t'i tejkalojë ndarjet e saj lidhur me Kosovën dhe të zhvillohet në një aktor më të rëndësishëm. Dialogu politik i nivelit të lartë mes Beogradit dhe Prishtinës, i lehtësuar nga BE, çoi në një marrëveshje të parë mbi normalizimin e marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë. Kjo hapi rrugën për integrimin e pjesshëm të veriut me shumicë serbe, që më parë administrohej nga Beogradi, në shtetin e Kosovës. Për më tepër, dialogu rezultoi me hapjen e bisedimeve nga BE-ja për anëtarësim të Serbisë dhe negociatat për një Marrëveshje për Stabilizim dhe Asociim me Kosovën, duke zhbllokuar procesin e saj të integritetit. Këto ndryshime kanë bërë që Qeveria e Kosovës të ngritë zërin për transferimin e kompetencave nga EULEX-it tek institucionet e Kosovës në mënyrë që të fitohet sovraniteti i plotë edhe mbi ato fusha ku EULEX-i mban kompetenca ekskluzive.

Për shkak të këtyre zhvillimeve, kur BE filloi një Rishikim të ri Strategjik në vitin 2013 për të vendosur për fatin e misionit pasi që të përfundojë mandati aktual në qershor 2014, kjo e fundit duhej të merrte parasysh një strategji dalëse (exit strategy) që i përshtatet politikës së përgjithshme të BE-së në Kosovë. Rishikimi Strategjik që i'u dërgua shteteve anëtare të BE-së

për diskutim në fund të janarit të këtij viti propozon që të zëvendësojë EULEX-in me një mision më të vogël me një emër të ri dhe një mandat dyvjeçar. Misioni do të koncentrohet në rolin e tij fuqizues dhe bashkërendim më të mirë të këtij roli me instrumentet e integritetit në BE, sidomos programin e ardhshëm IPA II; personeli ekzekutiv në gjyqësor dhe polici do të mbetet vetëm për të përfunduar rastet në të cilat puna vetëm ka filluar, dhe gjykatësit dhe prokurorët ndërkombëtarë do të integrohen në sistemin juridik të Kosovës. Vetëm në veri funksionet ekzekutive do të fuqizohen dhe bashkohen me masat MMK për të ndihmuar integritetin e rajonit sipas marrëveshjes së Brukselit. Rishikimi Strategjik renditë disa arsye për këtë mandat të reduktuar në këtë pikë në kohë: Dialogun Beograd-Bruksel, fillimin e negociatave për një MSA me Kosovën, përmirësimi i policisë, doganave dhe gjyqësorit, dhe në fund kërkesat e forcuara nga Qeveria e Kosovës për transferim të autoritetit nga EULEX-i tek institucionet e Kosovës që të fitohet sovraniteti i plotë.

Rishikimi Strategjik megjithatë është problematik në disa aspekte. Nuk është aq strategjik sa pretendon përmes vetë emrit. Nuk përcakton qartë interesin strategjik të Bashkimit Evropian në një mision të ardhshëm të EULEX-it (apo pas EULEX-it). Nuk merr plotësisht parasysh nevojat specifike në terren në Kosovë apo mundësitë e reja që lindin për EULEX-in pas ndryshimit të kornizës politike. Sipas shumë gjykatësve dhe prokurorëve të EULEX-it dhe ekspertëve vendorë, gjykatësit dhe prokurorët e Kosovës ende nuk janë të gatshëm të trajtojnë raste të ndjeshme të krimeve të luftës, krimin të organizuar dhe korrupsionit. Dialogu Serbi-Kosovë për momentin ka ngecur dhe mund të qëndrojë i ngrirë për gjithë vitin 2014. Ndikimi i BE-së mbi çështjet e sundimit të ligjit përmes instrumenteve për integritet është i kufizuar në fazën aktuale të integritetit (MSA) dhe progresi i mëtejshëm i Kosovës është i pasigurt duke pasur parasysh vazhdimësinë e përçarjes së brendshme të Bashkimit Evropian.

Ndërkohë, procesi i vendim-marrjes për një mision pas qershorit 2014 është duke lëvizur drejt një problemi serioz kohor. Rishikimi Strategjik ishte paraparë fillimisht të publikohej në shtator 2013 për të mundësuar një tranzicion të rregullt tek misioni i ri, por u dërgua tek shtetet anëtare vetëm më 29 janar 2014. Misioni i propozuar u përball me rezistencë të konsiderueshme nga disa shtete anëtare, duke goditur shpresat e përfundimit të procesit të brendshëm të formimit të opinionit në shkurt 2014. Për të përgatitur buxhetin për misionin e ri, procesi i vendim-marrjes duhet të përfundojë në prill 2014. Pasi që fushata për zgjedhjet e ardhshme parlamentare vetëm është përshpejtuar, është e diskutueshme nëse një marrëveshje mes BE-së dhe Qeverisë së Kosovës për një mandat të ri të EULEX-it mund të marrë shumicën e votave në Kuvend para se të përfundojë mandati aktual.

REKOMANDIME

1) Koha

BE duhet të kërkojë një vazhdim gjashtë-mujor për mandatin aktual të EULEX-it që të miratohet nga Kuvendi i Kosovës gjatë këtij mandati, sa më shpejtë që të jetë e mundur që të shmanget ajo që EULEX-i të bëhet çështje e fushatës zgjedhore. Misioni i ri mund të përgatitet me seriozitet pas zgjedhjeve në Kosovë dhe të negociohet me Qeverinë dhe Kuvendin e ri.

2) Misioni i ri

Misioni i ri dyvjeçar duhet të jetë dukshëm më i vogël, por duhet të mbajë funksionet e tij ekzekutive në rastet e ndjeshme, sidomos në gjyqësi dhe polici. Rastet e ndjeshme duhet të transferohen gradualisht tek gjykatësit, prokurorët dhe zyrtarët policorë vendorë dhe ata duhet të 'detyrohen' që të trajtojnë këto raste. EULEX-i duhet të vazhdojë që të pranojë raste të reja, por funksionet ekzekutive duhet, në mënyrë ekskluzive, të organizohen në ekipe/panelet të përziera.

Standardet e qarta, të bazuara në performancën e personelit vendor, duhet të përcaktojnë shpejtësinë e tranzicionit.

A. Funkcionet ekzekutive

- Të mbahen gjykatësit e EULEX-it në Gjykatën e Apelit, Gjykatën Supreme dhe Këshillin Gjyqësor të Kosovës. Të mbahen prokurorët e EULEX-it në PSRK, duke përfshirë bashkë-udhëheqësin e EULEX-it.
- Gjykatësit ndërkombëtarë duhet të mbahen në Gjykatën Kushtetuese dhe të përfshihen në sistemin e EULEX-it.
- Zyrtarët gjyqësorë të EULEX-it nuk duhet të integrohen në sistemin gjyqësor të rekrutimit të Kosovës, por duhet të ushtrjnë funksionin e tyre sipas autoritetit kushtetues të institucioneve të Kosovës. Gjykatësit e EULEX-it duhet të mbeten në Këshillin Gjyqësor të Kosovës deri sa të arrihen standardet e kërkuara.
- Të reduktohen funksionet ekzekutive jashtë veriut dhe të mbesin vetëm në hetimin e krimit të organizuar, krimeve financiare, korrupsionit dhe krimeve të luftës. Të reduktohen funksionet ekzekutive doganore dhe të mbesin vetëm në administrimin e Pikëkalimeve Kufitare 1 dhe 31.

B. Funkcionet MMK

- Funkcionet MMK duhet vetëm pjesërisht t'i kalohen Zyrës së BE-së – aktivitetet e ndërlidhura me projektet IPA duhet të kalohen plotësisht tek Zyra e BE-së; aktivitetet e mentorimit dhe monitorimit duhet të mbeten me EULEX-in.
- Numri aktual i pesë monitoruesve për të gjithë gjykatësit dhe prokurorët e Kosovës duhet të rritet.
- Prezenca e MMK-së në Ministrinë e Brendshme duhet të fuqizohet në Njësinë për Standarde Profesionale (NjSP).

C. Veriu

- EULEX-i ka duhet të ketë një prezencë të fuqishme ekzekutive dhe MMK në veri.
- Gjykatësit, prokurorët dhe njësitë hetimore të policisë së EULEX-it me një mandat ekzekutiv duhet të kenë një prezencë të madhe në institucionet rajonale të gjyqësorit dhe policisë.
- Ata duhet të marrin rol udhëheqës në rastet shumë të ndjeshme të krimeve të luftës, krimit të organizuar dhe korrupsionit.
- Gjykatësit dhe prokurorët shqiptarë dhe degët lokale të Gjykatës Themelore të Mitrovicës me seli në jug të Ibrit duhet të trajtohen sipas regjimit të njëjtë të EULEX-it që është propozuar për territoret e banuara me shumicë serbe në veri të Ibrit.

D. Task Forca për Hetimet Speciale

Pasi që TFHS do të përfundojë raportin e saj dhe mund të rezultojë në aktakuza nëse është e nevojshme, komuniteti ndërkombëtar duhet të gjejë zgjidhje adekuate për një mekanizëm brenda strukturave/sistemit të EULEX-it në Kosovë që të gjykojnë hetimet e TFHS-së.

3) Institucionet dhe instrumentet e BE-së

- Zyra e BE-së duhet të rrisë ndjeshëm numrin e personelit të saj ligjor që trajton çështje të drejtësisë dhe shtetit ligjor në përgjithësi.

- BE-ja duhet të ristrukturojë dhe reduktojë numrin e përgjithshëm të instrumenteve dhe forumeve që trajtojnë çështje të sundimit të ligjit, sidomos pasi që kjo e fundit të ketë nënshkruar MSA-në me Kosovën.
- Raportet e ardhshme të Progresit duhet të mbështeten fuqishëm në pikëpamjet e ekipit të EULEX-it për monitorim të gjyqësorit lidhur me vlerësimin e performancës së gjyqësorit.

I. HYRJE

Në dhjetor 2008, Bashkimi Evropian nisi Misionin e BE-së për Sundim të Ligjit në Kosovë, apo EULEX-in. Me EULEX-in, BE ndërmoi misionin më të madh ndonjëherë në kuadër të Politikës së Përbashkët të Sigurisë dhe Mbrojtjes (CSDP). Kjo demonstroi interesin e BE-së për të qenë aktori më serioz në menaxhimin e krizave në një rajon ku kishte dështuar që të ofronte menaxhim të tillë që në vitet 1990. Megjithatë, që nga fillimi, EULEX-i ka qenë i kritikuar rëndë, dhe me të drejtë, si nga aktorët ndërkombëtarë ashtu edhe nga ata lokal. Në mesin e tyre ishte Gjykata Evropiane e Auditorëve e cila publikoi një raport të detajuar në tetor 2012. EULEX-i ka vuajtur nga një mori kufizimesh dhe pengesash strukturore, shumica e të cilave vazhdojnë. Këto të fundit kanë lëkundur EULEX-in që të përmbushë detyrën sfiduese për të “siguruar mbajtjen dhe promovimin e sundimit të ligjit, rendit publik dhe sigurisë” përmes trajnimit dhe mbështetjes për gjyqësorin vendor, policinë dhe shërbimin doganor dhe përmes përgjegjësive ekzekutive.

EULEX-it tani po hyn në një periudhë të rëndësishme në misionin e tij. Me përfundimin formal të misionit, të caktuar aktualisht për qershor 2014, është duke u zhvilluar një rishikim i punës së EULEX-it, gjë e cila do të vendosë për një mandat dhe dizajn të ri të misionit. Presioni për një strategji dalëse për EULEX-in është më i lartë se kurrë, por me Marrëveshjen e Prillit të vitit 2013 që rezultoi nga dialogu Beograd-Prishtinë dhe me zhbllokimin e procesit euro-integruar të Kosovës, EULEX-i ende mund të luaj një rol thelbësor dhe mund të tejkalojë shumicën e kufizimeve që e kanë penguar misionin.

Ky studim, i përgatitur dhe shkruar bashkërisht nga Grupi për Studime Juridike dhe Politike (GLPS), Prishtinë, dhe Democratization Policy Council (DPC), Uashington-Berlin, bën një vështrim të plotë në gabimet në të kaluarën dhe mundësitë e ardhme të EULEX-it. Ky raport vështron nëpërmjet prizmit të procesit të rishikimit të mandatit aktual të EULEX-it dhe të vendimmarrjes së BE-së mbi mandatin e ardhshëm të misionit. Në këtë kontekst, në veçanti, ky raport, shqyrton lidhjen në mes këtij debati dhe dy zhvillimeve të fundit – dialogun Prishtinë-Beograd dhe fillimin e integritit të veriut të Kosovës dhe ndikimin e procesit të euro-integrimeve mbi Sundimin e Ligjit dhe gjyqësorin në Kosovë.

Kapitulli i parë dhe i dytë merret me sfidat e vendosjes së sundimit të ligjit në Kosovë dhe performancën e EULEX-it në të kaluarën. Kapitulli i tretë analizon rishikimin e mandatit të EULEX-it dhe procesin e vendimmarrjes mbi misionin e ardhshëm që është duke vazhduar brenda BE-së. Si një mësim që mund të nxirret për tranzicionin e EULEX-it në të ardhmen, kapitulli i katërt bën një vështrim të shkurtër krahasues të tërheqjes graduale të gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë në Bosnje dhe Hercegovinë. Në seksionin përmbyllës autorët ofrojnë një propozim alternativ për misionin e ardhshëm të EULEX-it që udhëhiqet nga një prej kërkesat kyçe të raportit të Gjykatës Evropiane të Auditorëve – të hartohet një strategji përmbyllëse për EULEX-in e integruar në gamën e mjeteve të shumta në dispozicion të BE-së (sidomos në kuadër të politikës së zgjerimit) për të promovuar sundimin e ligjit, dhe duke bërë kështu arritjet e EULEX-it të qëndrueshme. Studimi synon të informojë debatin e vazhdueshëm brenda Bashkimit Evropian mbi të ardhmen e EULEX-it si dhe të promovojë një debat në Kosovë mbi sfidat e fuqizimit të sundimit të ligjit.

Studimi është bazuar në analizat e burimeve publike dhe jo-publike dhe në një numër të madh të intervistave me zyrtarë të EULEX-it dhe zyrtarë tjerë të BE-së, diplomatë evropianë dhe perëndimorë dhe zyrtarë dhe aktorë tjerë relevantë në Kosovë. Intervistat u zhvilluan në Kosovë, Serbi, Bruksel, Berlin dhe Londër.

II. VENDOSJA E SUNDIMIT TË LIGJIT NË KOSOVË

Kosova përballet me sfida të jashtëzakonshme në fushën e sundimit të ligjit, dhe duke e bërë këtë të lirë nga ndikimi politik. Institucionet e saj të sundimit të ligjit u shuan plotësisht në luftën e viteve 1998-1999. Në përgjithësi, zyrtarët e sundimit të ligjit duhet të jenë të lirë nga ndikimi politik në një shoqëri të thurur ngushtë dhe me konflikte të shpeshta të interesit. Zyrtarët kosovarë shpesh perceptohen si të korruptuar duke ushqyer kështu pritjet e ulëta të popullatës vendore. Institucionet e dobëta lejojnë që të lulëzojë krimi i organizuar. Krimet e luftës shkaktojnë probleme politike, por duhet të adresohen për t'i dhënë fund mosndëshkimit dhe paqartësisë. Në fund, Prishtina nuk mund të rregullojë komunitetet serbe të pabindura në veri, duke krijuar një hapësirë të pasiguruar. Ky kapitull do të mbulojë se si këto vështirësi dëmtojnë sundimin e ligjit në Kosovë.

A) Kapacitetet

Rënia e institucioneve të sundimit të ligjit në Kosovë ishte e pashmangshme. Regjimi i Milosheviçit i mbante shqiptarët e Kosovës jashtë policisë dhe gjyqësorit. Shumica e zyrtarëve të sundimit të ligjit vinin nga grupet minoritare dhe ikën nga Kosova gjatë luftës, duke lënë pak policë, prokurorë apo gjykatës.¹ Misioni i OKB-së në Kosovë (UNMIK) nuk e zgjidhi problemin. Gjersa UNMIK-u tentoi të integronte shqiptarët e Kosovës në gjyqësor duke përdorur panele hibride ndërkombëtare-vendore me shqiptarët e Kosovës si shumicë, sistemi degradoi pasi që shqiptarët e Kosovës i mbivotonin homologët e tyre ndërkombëtarë, duke marrë shpesh vendime të dyshimta në rastet kur përfshiheshin minoritetet etnike.² UNMIK-u reagoi duke i ndryshuar panelet hibride, ku shumica përbëhej nga ndërkombëtarët dhe duke ju lejuar vendorëve që të apelonin tek UNMIK-u për të caktuar gjykatës ndërkombëtarë dhe prokurorë ndërkombëtarë për një rast.³ Zyrtarët vendorë i kalonin rastet e rrezikshme tek gjykatësit dhe prokurorët ndërkombëtarë.⁴ Zyrtarët e UNMIK-ut, kështu, kalonin pak kohë me homologët e tyre kosovare dhe edhe më pak kohë për trajnimin dhe këshillimin e tyre.⁵ Aftësitë në polici stagnuan nën UNMIK-un. Pasi arritën një nivel bazik të sigurisë, trajnimet për Shërbimin Policor të Kosovës (SHPK) u bënë sporadike.⁶ Matjet e llogaridhënies u përdorën rrallë në institucionet e sundimit të ligjit dhe kur ato bëheshin, vlerësimet që rezultonin nuk përdoreshin për të përmirësuar efikasitetin.⁷ Doganat ishin e vetmja gjë e ndritur ku UNMIK-u vendosi autoritetin e vet dhe ishte në gjendje që të ndërtojë ca kapacitete vendore.

Pavarësia dhe gjashtë vitet pasuese kristalizuan këto dështime. Aftësitë ekzistuese në gjyqësor u bënë të pavlefshme me një sistem të ri që zhvendoste institucionet e Kosovës nga një sistem organizimi në tjetrin. Ndryshimi detyroi gjykatësit dhe juristët të ri-trajnohen. Dispozitat ligjore të Kosovës, që kanë pësuar disa herë ndryshime madhore, e ka bërë trajnimin më të vështirë pasi që prokurorët dhe gjykatësit duhet të përcjellin një sistem ligjor që vazhdimisht

¹ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raporti i Sekretarit të Përgjithshëm mbi Administratën e Përkohshme në Kosovë," (12 korrik 1999), UN Doc S/1999/779, në dispozicion në: <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-779.pdf>.

² Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "Gjetja e barazisë: Nivelet e drejtësisë në Kosovë," (12 shtator 2002), Raporti për Ballkan nr. 134, në dispozicion në: [http://www.crisisgroup.org/~media/2032.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/2032.pdf) Files/europe/Kosovë%2032.pdf.

³ Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë, "Rregullorja nr. 2000/64 mbi caktimin e gjykatësve / prokurorëve dhe / ose ndryshimin e vendit të gjyqësorit", (15 dhjetor 2000), UN Doc UNMIK/REG/2000/64, në dispozicion në: <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg64-00.htm>.

⁴ Tom Perriello dhe Marieke Wierda, "Lessons from the deployment of international judges and prosecutors in Kosovo," Qendra Ndërkombëtare për Drejtësi Tranzicionale, (Mars 2006), f. 19, në dispozicion në: http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-FormerYugoslavia-Courts-Study-2006-English_0.pdf.

⁵ Po aty., f. 9-10.

⁶ Eric Scheye, "UNMIK and the significance of effective program management: the case of Kosovo," në *Security Sector Reform and UN Integrated Missions*, editorë. H. Hänggi & V. Scherrer, (Gjenevë, Zvicër: DCAF, 2008), p. 181-182.

⁷ Po aty., p. 197.

pëson ndryshime fundamentale.⁸ Sa i përket policisë, SHPK nuk ishte e përgatitur për të trajtuar krimet serioze dhe vazhdon të ketë vështirësi.⁹ Kjo mungesë e trajnimit la një gjyqësor me një besim të ulët dhe një forcë policore pa trajnimin dhe resurset për të sulmuar diçka më të vështirë se krimi i nivelit të ulët. Qeveria e Kosovës e përkeqësoi problemin duke mos i plotësuar pozitën në gjyqësor, duke ju dhënë gjykatësve dhe prokurorëve pak të trajnuar një sasi shumë të madhe të punëve. Gjersa në institucionet gjegjëse shpesh ka mungesë të kandidatëve të kualifikuar, shpeshherë refuzohen të kualifikuarit për arsye politike.¹⁰ Gjyqësori dhe policia nuk kanë personel të mjaftueshëm apo të trajnuar për të trajtuar çështjet tjera të sundimit të ligjit në Kosovë.

B) Ndikimi politik

Përtej kapaciteteve, institucionet për sundimin e ligjit të Kosovës vuajnë nga ndikimi politik i spikatur. Avokatët mbrojtës rregullisht rrjedhin materiale gjyqësore tek media për t'i bërë presion gjyqësorit.¹¹ Gjykatësve dhe prokurorëve u mungon sigurimi adekuat, duke i bërë të cenueshëm ndaj frikësimit. Gjykatësit ofrojnë qasje pa kufizim palëve gjatë orarit të punës, duke ju lejuar individëve të bëjnë apele emocionale apo politike që ndikojnë në procedurën gjyqësore të tyre. Zyrtarët qeveritarë vënë në dyshim paanshmërinë e gjykatave në media, nuk zbatojnë vendimet dhe debatojnë vendimet gjyqësore duke vënë në siklet gjykatësit.¹² Mungesa e fshehtësisë, kërcënimet, apelet personale dhe kritikrat publike shkaktojnë që gjykatësit dhe prokurorët të veprojnë në bazë të shqetësimeve politike, dhe jo atyre ligjore.

Nxitjet për t'i rezistuar presionit janë të ulëta. Gjykatësit dhe prokurorët nuk u përballen me standardet etike dhe nuk u lejuan që të marrin pronësinë e sundimit të ligjit në Kosovë në kohën e UNMIK-ut, duke mos lënë motiv për të vendosur pavarësinë e gjyqësorit. Institucionet pas pavarësisë bënë pak për t'i liruar gjykatësit dhe prokurorët nga ndikimi politik. Rregullat për caktimin e rasteve nuk ekzistojnë dhe nuk ka sistem për të caktuar automatikisht rastet tek prokurorët dhe gjykatësit.¹³ Konflikti i interesit vazhdon i pavërejtur.¹⁴ Zbrazëtitrat procedurale parandalojnë zgjidhjet e rasteve të ndjeshme. Prokurorët nuk parashirojnë aktakuza ndaj të pandehurve me ndikim; gjykatësit shpeshherë vonojnë seancat dëgjimore me muaj; poashtu ka raste kur gjykatësit dhe avokatët deklarohen të sëmurë për periudha të gjata.¹⁵ Prokurorët dhe gjykatësit që kanë kryer shkelje etike rrallë disiplinohen dhe pothuajse asnjëherë nuk shkarkohen.¹⁶ Kur presioni politik është kaq i lartë dhe kosto e dorëzimit kaq e ulët, ndikimi politik deformon sundimin e ligjit.

⁸ Ambasada e Shteteve të Bashkuara të Amerikës në Prishtinë, Intervistë, 6 dhjetor 2013.

⁹ Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*," në dispozicion në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/kosovo_2013.pdf.

¹⁰ Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë Misioni në Kosovë (OSBE), "Pavarësia e gjyqësorit në Kosovë: Dimensionet institucionale dhe funksionale", (janar 2012), në dispozicion në: <http://www.osce.org/kosovo/87138>.

¹¹ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, 31 janar 2014.

¹² OSBE, "Pavarësia e gjyqësorit në Kosovë"; Mhamet Brajshori, "Parlamenti i Kosovës tërhiqet nga përfshirja në çështjen gjyqësore," *SETimes.com*, (28 Mars 2013), në dispozicion në: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/mobile/en_GB/features/setimes/features/2013/03/28/feature-03.

¹³ Gjykata Evropiane e Auditorëve (ECA), "European Union assistance to Kosovo related to the rule of law," (2012), Raporti Special Nr. 18/2012, gjendet në <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19168748.PDF>; Intervistë me zyrtar ligjor Evropian, Prishtinë, janar 2014.

¹⁴ ECA, "European Union assistance to Kosovo."

¹⁵ OSBE, "Pavarësia e gjyqësorit në Kosovë".

¹⁶ Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*."

C) Korrupsioni

Duke u vendosur në vendin 33 nga 100 sish, Kosova është më afër Uzbekistanit (17) despotik të korrumpuar se modelit të Estonisë (68) në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit të Transparency International.¹⁷ Shpërdorimi i pozitës zyrtare është forma më e zakonshme e korrupsionit, edhe pse ryshfeti dhe përvetësimi ndodh gjithashtu.¹⁸ Besim që qeveria apo gjyqësori do të luftojnë korrupsionin është i ulët.¹⁹ Institucionet vërtetojnë këtë cinizëm me pak hetime pavarësisht indikacioneve për korrupsion të gjerë sikurse profesionet e shumta të deputetëve të Kuvendit dhe mospërputhjes në mes të hyrave të raportuara të politikanëve dhe pasurive të tyre të shtrenjta.²⁰ Presioni politik pengon gjykatësit dhe prokurorët vendorë për të vepruar mbi rastet e korrupsionit, të cilat, në vend të kësaj, përcillen tek prokurorët dhe gjykatësit ndërkombëtarë, qofshin ata të UNMIK-ut para pavarësisë apo EULEX-it pas saj.

Përtej hezitimit të institucioneve për të luftuar korrupsionin, përpjekjet kundër korrupsionit në Kosovë luftojnë dy forca sistematike që inkurajojnë korrupsionin. Së pari, pritjet e ulëta nga institucionet mundësojnë mungesën e llogaridhënies. Pasi që qytetarët pranojnë shpesh ekzistimin e korrupsionit zyrtar, ata nuk i besojnë zyrtarëve qeveritarë që të luftojnë atë në mënyrë të besueshme. Kur programet kundër korrupsionit arrijnë pritje të ulëta, qytetarët pranojnë rezultatet.²¹ Së dyti, korrupsioni i përhapur krijon më shumë korrupsion. Zyrtarët arsyetojnë korrupsionin pasi që homologët përfshihen në të dhe vuajnë pak pasoja. Kultura e korrupsionit riprodhon veten.²²

D) Krimi i organizuar

Ndërmarrjet e krimit të organizuar janë shume aktive në Kosovë. Me rënien e sundimit të ligjit pas luftës gjatë viteve 1998-1999, mungesa e zbatimit të ligjit, dominimi i ekonomisë joformale dhe mungesa e mallrave nxiti konkurrencën në mes 'organizatave' kriminale për pjesë të tregut.²³ Ato u ngulitën në Kosovë dhe UNMIK-u nuk ishte i suksesshëm në çrrënjosjen e tyre. Pas pavarësisë, krimi i organizuar vazhdoi me ndërhyrje të pakta. Mungesa e sigurisë për dëshmitarët i bën ata caqë të lehta për frikësim. Të frikësuar për sigurinë e tyre, ekzistojnë raste kur prokurorët dhe gjykatësit përfshihen në të njëjtat sjellje që shkaktohen nga ndikimi i padrejtë politik: pranimi i preferencave të jashtme, vonimi i rasteve dhe mosdeklarimi i konfliktit të interesit. Ata shpesh nuk ndjekin penalisht rastet e krimit të organizuar, ose duke i injoruar ato apo duke ju përcjellë gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë. Policia ka mungesa të dukshme për t'i koncentruar burimet për të luftuar krimin e organizuar. Ata gjithashtu shmangin hetimin e krimeve financiare dhe konfiskimin e pasurisë, gjë e cila është veçanërisht problematik pasi që mënyra më e lehtë e parandalimit të krimit të organizuar është të rritet rreziku u

¹⁷ Transparency International, "Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit 2013," në dispozicion në: <http://transparency.org/cpi2013/results>.

¹⁸ Republika e Kosovës Agjencioni Kundër Korrupsionit, "Raport vjetor: Janar-dhjetor 2012," (mars 2013), në dispozicion në: <http://akk-ks.org/repository/docs/Raporti-01-Janar-31-Dhjetor-2013-verzioni-shqip.pdf>

¹⁹ Transparency International, "Global Corruption Barometer 2013: Kosovo," në dispozicion në: <http://transparency.org/gcb2013/country/?country=kosovo>.

²⁰ Komisioni Evropian, "Raport i Progresit 2013 për Kosovën*."

²¹ Për një shpjegim më të gjerë të marrëdhënies mes besimit të publikut dhe korrupsionit, shih Stephen D. Morris dhe Joseph L. Klesner, "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico," *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258-1285. Në dispozicion në: <http://vanderbilt.edu/lapop/news/092410a.pdf>.

²² Për një shpjegim më të gjerë të marrëdhënies mes kulturës së korrupsionit dhe korrupsionit të mëtutjeshëm, shih Margit Tavits, "Causes of corruption: testing competing hypotheses," (23 March 2005), në dispozicion në: <http://www.nuff.ox.ac.uk/politics/papers/2005/Tavits%20Nuffield%20WVP.pdf>.

²³ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raport i Sekretarit të Përgjithshëm mbi Administratën e Përkohshme në Kosovë," (12 korrik 1999), UN Doc S/1999/779, në dispozicion në: <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-779.pdf>.

humbjeve financiare.²⁴ Duke pasur parasysh pozitën e rrënjësuar nga lufta, grupe të krimit të organizuar ende vazhdojnë të mbesin aktive në Kosovë, duke marrë parasysh institucionet 'e frikësuar' të sundimit të ligjit që i lejojnë ato të vazhdojnë.

Mosmarrëveshjet brenda dhe jashtë Kosovës e bëjnë problemin e krimit të organizuar më akut. Jashtë Kosovës, mosmarrëveshjet rreth statusit pengojnë shkëmbimin e informacionit me institucionet e Kosovës. Kosova duhet të luftojë një problem e vetmuar, për të cilin shumë shtete i bashkojnë resurset.²⁵ Brenda Kosovës, institucionet rrallë bashkëpunojnë, duke penguar zyrtarët të cilët luftojnë krimin e organizuar. Për shembull, gjersa prokurorët dhe zyrtarët e policisë duhet të bashkëpunojnë për të hetuar krimin e organizuar, ata nuk përdorin një sistem të përbashkët për numrin e referencës së rastit, që do të thotë se ata ka të ngjarë që nuk kanë njohuri për aktivitetet e njëri-tjetrit, duke parandaluar bashkërendimin.²⁶

E) Krimet e luftës

Krimet e luftës janë një problem veçanërisht i ndërlikuar në Kosovë. Lufta dhe mungesa e sundimit të ligjit lejojnë një shfaqje të dhunës ndëretnike dhe brenda etnike. Gjatë kësaj kohe mijëra civilë u zhdukën apo u vranë.²⁷ Për të parandaluar mosndëshkimin e kriminelëve të luftës, është e nevojshme të gjinden dhe të dënohen ata. Ndjenjat popullore, megjithatë, zbrapsen nga hetimet. Ka pak mundësi për të hetuar dhe akuzuar ish forcat ushtarake dhe paraushtarake serbe të cilat kryen krime kundër njerëzimit gjatë dhe para vitit 1999, kurse ende shumica i reziston pohimeve individuale kundër ish-anëtarëve të Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës (UÇK). UNMIK-u rriti vështirësinë e hetimeve duke hetuar shumë pak raste, shumica e të cilave ishin serb.²⁸ Hendeku nëntë vjeçar në mbledhjen e provave e uli numrin e rasteve që mund të hetohen dhe gjykohen. Hetimet janë të nevojshme në këtë mënyrë për të parandaluar mosndëshkimin për krimet e luftës, por do të kenë pak rezultate për shkak të rezistencës popullore dhe provave të pakta.

F) Kontrolli i territorit

Ligji i Kosovës mungon gjerësisht në veri të vendit. Serbët vendorë të cilët jetojnë në tri komuna veriore të Kosovës vazhdojnë t'i rezistojnë integritet në sistemin ligjor të Kosovës. Me përjashtim të KFOR-it, forcat ndërkombëtare kanë pasur pak ndikim dhe sundimi i ligjit është në masë të madhe inekzistent.²⁹ Sjellja jo-bashkëpunuese nga serbët e veriut të Kosovës dhe insinuatat e institucioneve të Serbisë në veri e mbanin UNMIK-un jashtë, por UNMIK-u pothuajse nuk protestonte këto veprime.³⁰ Raportet e OKB-së pranojnë përfshirjen e Serbisë në veri, por duken

²⁴ Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*"; Bruce G. Ohr, "Effective methods to combat transnational organized crime in criminal justice processes," 116th International Training Course, United Nations and Far East Institute, (2000), në dispozicion në: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No58/No58_08VE_Ohr.pdf.

²⁵ Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*."

²⁶ Intervistë me zyrtar policor të EULEX-it, 29 Janar 2014.

²⁷ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raporti i Sekretarit të Përgjithshëm," (12 korrik 1999).

²⁸ Amnesty International, *Kosovo: Time for EULEX to Prioritize War Crimes*, (Londër: Amnesty International Publications, 2012), në dispozicion në <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/004/2012/en/3090bbe1-6da2-43af-9415-ae06fa3a54a2/eur700042012en.pdf>.

²⁹ Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "North Kosovo: dual sovereignty in practice," (14 mars 2011), Raporti Evropian nr. 211, në dispozicion në: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/211%20North%20Kosovo%20---%20Dual%20Sovereignty%20in%20Practice.pdf>.

³⁰ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raporti i Sekretarit të Përgjithshëm mbi Administratën e Përkohshme në Kosovë," (27 qershor 2007), UN Doc S/2007/395, në dispozicion në: <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2007-395.pdf>; Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "North Kosovo."

komfore që të lejojnë autoritetin e Serbisë të përhapet.³¹ Ka gjasa që UNMIK-u ishte i kujdesshëm që të mos acaronte qeverinë e Serbisë, edhe pse rezistenca lokale dhe mungesa e përgjithshme e sigurisë në veri ishin gjithashtu faktorë.³² Në çdo rast, periodha e UNMIK-ut rezultoi që këto komuna veriore të ndaheshin nga Prishtina dhe lidhen më afër me Beogradin.

Këto lidhje nuk e kanë përmirësuar sundimin e ligjit në veri të Kosovës. Gjersa reputacioni i veriut si qendër e “mungesës së ligjit dhe konfliktit”³³ është i ekzagjeruar, aty nuk ka institucione të besueshme të sundimit të ligjit. Popullata nuk i beson policisë; gjykatat penale praktikisht nuk ekzistojnë;³⁴ dhe gjykatat civile janë fushëbeteja etnike. Krimi i organizuar ka kaluar nëpër një ngritje të vazhdueshme në veri pasi që kjo shihet si një zonë e parregulluar ku popullata nuk i pranon tarifën e vendosura nga Prishtina dhe gëzon trajtim preferencial nga Beogradi. Ndërmarrjet kriminale kështu veprojnë pa frikë nga ndjekja për evazion fiskal, trafikim apo aktivitete tjetër kriminale. Kontrabanda është e shfrenuar. Bandat kriminale bëjnë çmos për të frikësuar popullatën lokale, sidomos në veri të Mitrovicës, ku vetëm pak kanë guximin të dalin natën apo të bashkëpunojnë me Prishtinën.³⁵ Serbët e Kosovës në veri kështu vuajnë nga mosbesimi dhe pasiguria e thellë, duke refuzuar institucionet e jashtme të sundimit të ligjit gjersa kanë pak burime të veta.

III. EULEX-I GJERË MË TANI

Misioni i BE-së për sundim të ligjit që u vendos në Kosovë në dhjetor 2008 për të ndihmuar vendosjen e sundimit të ligjit ka qenë i trazuar nga sukcesi i dobët dhe shumë gabime. Origjinat e misionit inkurajuan konfuzion dhe mosbesim. Shumë nga sfidat e përshkruara në Kapitullin I nuk janë trajtuar. Në aspektin organizativ, prioritetet kontradiktore dhe personeli me kualifikim të dobët penguan efektivitetin, gjersa partnerët ndërkombëtarë dhe vendorë gjetën bashkëpunimin me EULEX-in shumë të vështirë. Ndërkohë që prania e EULEX-it ka pasur edhe aspekte pozitive, ajo ka fituar shumicën e kritikave që ka marrë.

A) Origjina, funksionet dhe struktura

Autoriteti i EULEX-it buron nga një mandat ligjor i mjegullt dhe i ndryshueshëm. Fillimisht, BE-ja duhej të merrte përsipër nga OKB-ja administrimin e Kosovës sipas një plani për të zgjidhur çështjen e statutit të hartuar nga Martti Ahtisaari. Planin e Ahtisaarit parashihte që BE-ja të emëronte një Përfaqësues Civil Ndërkombëtar që të mbikëqyrte pavarësinë e Kosovës dhe të dërgonte një Mision të Politikave Evropiane për Siguri dhe Mbrojtje (ESDP) për të ndihmuar vendosjen e sundimit të ligjit.³⁶ Mirëpo, Serbia dhe Rusia e kundërshtuan planin, duke detyruar BE-në që të gjej një mandat tjetër. BE miratoi Veprimin e Përbashkët të Këshillit 2008/124/CFSP³⁷ duke themeluar EULEX-in nën Rezolutën e Këshillit të Sigurimit të OKB-së 1244 si një kompromis.³⁸ RKS KB 1244 ofron një mandat për një prezencë civile ndërkombëtare për të zhvilluar institucionet e Kosovës dhe për të ruajtur sundimin e ligjit. BE do të zinte vendin e

³¹ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raporti i Sekretarit të Përgjithshëm," (27 qershor 2007)

³² Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "North Kosovo."

³³ Charles Cadwell, "Serbia-Kosovo agree to normalize relations, now to 'normalize' society," MetroTrends Blog, the Urban Institute, në dispozicion në <http://blog.metrotrends.org/2013/04/serbia-kosovo-agree-normalize-relations-normalize-society/>.

³⁴ Intervistë me jurist të EULEX-it, Mitrovicë Tetor 2013.

³⁵ Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "North Kosovo."

³⁶ http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf, Neni 12 dhe 13.

³⁷ Gjetet në http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf.

³⁸ E referuar më poshtë si RKS KB 1244. Shpend Kursani, "Analizë gjithëpërfshirëse e EULEX-it: Çka më tutje?" Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave, (Janar 2013), Raport politikash nr. 1/13, f. 7.

UNMIK-ut si prezencja civile ndërkombëtare sipas RKSKB 1244. Kjo përkohësisht zbuti konfliktin me Kosovën që e mirëpriste EULEX-in sipas Planit Ahtisaari³⁹ dhe Serbinë që e pranoi atë sipas RKSKB 1244.⁴⁰ Kur përfundoi pavarësia e mbikëqyrur në shtator 2012, baza ligjore e EULEX-it ndryshoi në një marrëveshje ndërkombëtare mes BE-së dhe Qeverisë së Kosovës,⁴¹ edhe pse Serbia ende konsideron që EULEX-i funksionon sipas RKSKB 1244.⁴² Ndarjet e brendshme të BE-së lidhur me statusin e Kosovës lejojnë interpretimet kontradiktore të acarohen.

EULEX-i ndan aktivitetet e veta në Kosovë në dy kategori: në veprime ekzekutive dhe veprime fuqizuese. Veprimet ekzekutive sigurojnë që “rastet e krimeve të luftës, terrorizmit, krimet të organizuar, korrupsionit, krimet ndëretnike, krimet financiare/ekonomike dhe krimet tjera të rënda hetohen, ndiqen, gjykohen dhe zbatohen”, nga prokurorë dhe gjykatës ndërkombëtarë si të jetë e nevojshme.⁴³ Zyrtarët policorë të EULEX-it hetojnë krimet e rënda për t'i sjellë ato për aktakuzë nga prokurorët e EULEX-it në Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës (PSRK) hibride me ndërkombëtarë-vendorë dhe zyrat rajonale.⁴⁴ Gjykatësit e EULEX-it shqyrtojnë rastet që ndiqen penalisht nga PRSK-ja⁴⁵ dhe rastet e përcaktuara në Ligjin për përzgjedhjen e lëndëve dhe caktimin e lëndëve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë.⁴⁶ Dy gjykatës të EULEX-it ulen në Këshillin Gjyqësor të Kosovës që rregullojnë sjelljet dhe praktikat e gjykatësve. Tre gjykatës të tjerë janë pjesë e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, por deri tani nuk janë pjesë e EULEX-it.⁴⁷ Zyrtarë doganorë të EULEX-it administrojnë Pikëkalimet Kufitare 1 dhe 31 dhe udhëheqin hetimet e krimeve të rënda gjatë kufirit. Veprimet fuqizuese janë monitorimi, mentorimi dhe këshillimi (MMK) për të forcuar kapacitetet vendore. Në komponentin e policisë, EULEX-i përpiket që të përmirësojë aftësitë e planifikimit, efikasitetit burokratik dhe aftësinë për të zbatuar operacione bazike në Policinë e Kosovës (PK), ndërkohë që siguron promovimin e bazuar në merita dhe diversifikimin e mjeteve të PK-së për të luftuar krimet e rënda.⁴⁸ Zyrtarët e EULEX-it marrin pjesë në Këshillat Gjyqësore dhe Prokuroriale të Kosovës si këshilltarë për të promovuar standarde profesionale dhe mbajtur pavarësinë e gjyqësorit. Zyrtarët e EULEX-it në Ministrinë e Drejtësisë ndihmojnë në shkrimin e politikave gjyqësore dhe bashkëpunimin juridik ndërkombëtar. Gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it të caktuar në gjykata vendore mundohen të përmirësojnë efikasitetin, pavarësinë dhe zbatimin e praktikave më të mira evropiane.⁴⁹ EULEX-i gjithashtu synon të përmirësojë komunikimin e brendshëm të Doganave të Kosovës dhe bashkëpunimin e saj me institucione tjera të sundimit të ligjit.⁵⁰

³⁹ Deklarata e Pavarësisë, Paragrafi 5, në dispozicion në: <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>.

⁴⁰ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, “takimi i 6025,” (26 nëntor 2008), UN Doc S/PV.6025, në dispozicion në: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6025.

⁴¹ <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2841>

⁴² http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=07&dd=26&nav_id=87087.

⁴³ Veprimi i Përbashkët i Këshillit 2008/124/CFSP.

⁴⁴ Departamenti i Shtetit i Shteteve të Bashkuara, Cable 09PRISTINA148; Kapitulli I, Ligji mbi L Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës (PSRK), në dispozicion në: http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L052_en.pdf.

⁴⁵ Shih Kapitullin II dhe III të Ligjit për PSRK për kompetencat ekskluzive dhe subsidiare të PRSK-së.

⁴⁶ Nenet 3, 4 dhe 5 në Ligjin për përzgjedhjen e lëndëve dhe caktimin e lëndëve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë, gjendet në: http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L053_al.pdf

⁴⁷ Linjat mes ekzekutivit dhe fuqizimit kanë tendencë të mjegullohen në gjyqësor. Është e vështirë për gjyqtarët që të funksionojnë në një kapacitet këshillues, pa njohuri intime të rasteve, e cila duhet të jetë e rezervuar për gjyqtarët e rastit. Prandaj, gjersa dy funksionet janë të ndara teknikisht, gjykatësit ende i kryejnë të dyja. Prishtinë Janar 2014.

⁴⁸ EULEX Kosovo, “Monitoring, mentoring and advising tracking mechanism, March 2012,” (mars 2012), në dispozicion në <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/MMA%20TM%20Website%202012%2003%20-%20Final.pdf>.

⁴⁹Po aty.

⁵⁰Po aty.

Fillimisht, BE e ndau EULEX-in në tre komponentë sipas sektorëve: polici, drejtësi dhe dogana. Secili komponent trajtonte funksione ekzekutive dhe fuqizuese. Megjithatë, pas rishikimit strategjik të vitit 2012, BE braktisi këtë strukturë dhe EULEX-i miratoi një të re.⁵¹ EULEX-i u strukturua sipas linjave të funksioneve të ndryshme të tij, me misionin dhe tre komponentet të ndara në divizionet Ekzekutive dhe atë të Fuqizimit.⁵² Riorganizimi ka qenë përçarës. Një zyrtar i intervistuar insistoi që riorganizimi largoi problemet e linjave të gjata të komunikimit në mes njësisë të policisë së EULEX-it dhe prokurorëve që më parë duhej të shkonin deri lartë tek hierarkitë e policisë dhe prokurorisë së EULEX-it, por mbetet e paqartë nëse organizimi i ri shkaktoi vendosjen e linjave të drejtpërdrejta të komunikimit, apo rishikimi i misionit hodhi dritë në këtë problem dhe kjo ndikoi në këtë ndryshim. Një tjetër zyrtar i EULEX dha mendimin se sipas strukturës origjinale të misionit shumë gjykatës dhe prokurorë të EULEX-it dështuan apo rezistuan që të zbatonin funksionet e tyre ekzekutive dhe fuqizuese. Të intervistuar tjerë shtuan se ndarja e aktiviteteve MMK, të mbledhura nën kulmin e divizionit për Fuqizim, nga trajnimet kokë më kokë të homologëve, në vendin e punës nga gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it vazhdojnë të krijojnë probleme të reja të bashkërendimit.⁵³

B) Performanca

Siç u diskutua më lartë, Kosova vuan nga gjashtë sfida madhore të sundimit të ligjit: kapacitetet, ndikimi politik, korrupsioni, krimi i organizuar, krimet e luftës, dhe kontrolli i territorit. Gjersa ky seksion adreson performancën e EULEX-it përballë secilës sfidë, duhet të cekën dy probleme të gjera. Së pari, EULEX-i nuk përdor metrika për progres. Operacionet, hetimet dhe trajnimet maten për plotësim, jo për progres.⁵⁴ Kështu EULEX-i i përshtatet një kornizë të caktuar nga Brukseli dhe shtetet anëtare, dhe jo nga ndryshimet në Kosovë.⁵⁵ Së dyti, EULEX-i nuk ka kusht përfundimtar realist për tu larguar nga Kosova.⁵⁶ Për momentin “Gjendja Përfundimtare” e dëshirueshme është:

“Progres i qëndrueshëm drejt një sistemi transparent dhe të përgjegjshëm shumetnik të drejtësisë, shërbimit policor dhe shërbimit doganor, me role të përcaktuara qartë dhe të lira nga çdo ndikim politik, që veprojnë brenda një kornize të shëndoshë ligjore dhe në bashkërendim dhe bashkëpunim të afërt me të gjithë aktorët relevantë, në pajtim me standardet dhe praktikat ndërkombëtare, dhe me kapacitetet për të ofruar vazhdimisht një shërbim efektiv të përgjegjshëm ndaj nevojave të shoqërisë, pa ndërhyrje ose zëvendësim ndërkombëtar. Institucionet e Kosovës të angazhuara në fushën më të gjerë të ligjit janë konform standardeve të pranuar Evropiane.”⁵⁷

Ky është një standard absurd mbi të cilin bazohet largimi i EULEX-it. Disa shtete anëtare të tanishme të BE-së nuk e plotësojnë atë, siç vuri në dukje raporti i Komisionit mbi korrupsionin i

⁵¹ Vendimi i Këshillit 2012/291/CFSP.

⁵² Jo të gjitha pjesët e EULEX-it janë pjesë e një divizioni apo komponenti. Departamenti i Policisë Speciale, që shërben si forcë emergjente për kontrollimin e turmave, është pjesë e komponentit të policisë, por nuk i përket asnjërit divizion. Departamenti i Shtetit i Shteteve të Bashkuara, Cable 09PRISTINA148, Wikileaks, në dispozicion në: <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09PRISTINA148&q=eulex>; EULEX Kosovo, “Çka është EULEX?” EULEX Kosovo, në dispozicion në: <http://www.eulex-kosovo.eu/sq/info/whatisEulex.php>.

⁵³ Intervista me zyrtarë të lartë të EULEX-it, të cilët vendosën të mbesin anonim, Prishtinë Janar 2014.

⁵⁴ ECA, “European Assistance to Kosovo,” p. 27.

⁵⁵ Intervista me diplomatë gjermanë, dhjetor 2013.

⁵⁶ ECA, “European assistance to Kosovo,” f. 27, 51. Në përgjigjen për raportin e Gjykatës Evropiane të Auditorëve, Shërbimi Evropian i Veprimit të Jashtëm nuk bëri më shumë se u pajtua se një dalje duhet të ndodhë.

⁵⁷ Shërbimi Evropian i Veprimit të Jashtëm (ShEVJ), Drejtorati për Menaxhim të Krizave dhe Planifikim (CMPD), (30 Janar 2014), *Rishikimi Strategjik i Misionit EULEX në Kosovë*, EEAS 00115/14, (Bruksel, Belgjikë), f. 11.

vitit 2014.⁵⁸ Do të kalojnë shumë vite deri sa Kosova ta plotësojë këtë standard, që do të thotë se EULEX-i duhet të largohet sipas kushteve tjera dhe kështu nuk ka objektiva të prekshme. Suksesi apo dështimi në këtë mënyrë është vështirë të vlerësohet përtej përshkrimit të përmirësimit apo përkeqësimit absolut. Mungesa e matjeve dhe qëllimeve realiste mund t'i ketë kontribuar progresit minimal që EULEX-i ka bërë në luftimin e problemeve të Kosovës lidhur me sundimin e ligjit.

1) Kapacitetet

Rezultati i EULEX-it në përmirësimin e kapaciteteve vendore ka qenë i përzier. Kapacitetet vendore në dogana janë përmirësuar shpejtë; të hyrat doganore në vitin 2013 kanë tejkaluar të gjitha të hyrat e vitit 2007 në 35 javë.⁵⁹ Megjithatë, EULEX-i nuk ka përmirësuar dukshëm policinë apo gjyqësorin. Policia e Kosovës mbetet e kufizuar me përmirësime në detyrat bazike të policisë, por jo në detyrat e specializuara. EULEX-i nuk i përfundoi veprimet e specializuara MMK apo nuk konfirmoi që PK mund të përdorë teknika të reja.⁶⁰ Veprimi MMK "Qasja Ekipore – Hetimet Penale", tentuan të përmirësojnë bashkëpunimin mes policisë dhe prokurorëve, por u pezullua për kohë të pacaktuar,⁶¹ pavarësisht nevojës së vazhdueshme për përmirësim. Veprimi MMK "Policimi i udhëhequr nga inteligjenca" u krye pa konfirmuar se autoritetet kosovare mund të angazhonin personel të mjaftueshëm për të marrë pjesë,⁶² duke minuar veprimin, pasi që PK nuk mund të përdorte teknikat.⁶³ Prokurorët dhe gjykatësit në përgjithësi nuk mund të marrin rastet serioze apo të përfundojnë ngarkesën e tyre ekzistuese.⁶⁴ Prokurorët e Kosovës trajtuan vetëm një të tretën e rasteve të krimit të organizuar dhe ato të korrupsionit në kuadër të Prokurorisë Speciale ndërmjet tetorit 2012 dhe prillit 2013.⁶⁵ Gjykatësit kanë vështirësi me mbi 235,000 lëndë të grumbulluara që duhet të gjykohen, sipas të dhënave të vitit 2013.⁶⁶ Rastet penale në prokurorinë themelore u rritën nga mbi 18,000 në rreth 20,000 në pjesën e parë të vitit 2013.⁶⁷ Pavarësisht mbështetjes së EULEX-it, gjyqësori mbetet i vonuar në Kosovë.

2) Ndikimi politik

EULEX-i ka dëshmuar që nuk është në gjendje që të lirojë institucionet e Kosovës nga ndikimi politik. Ndikimi i paligjshëm është frenuar disi, pasi që zyrtarë të lartë nuk bëjnë presion mbi zyrtarët ligjorë para zyrtarëve të EULEX-it.⁶⁸ Megjithatë, institucionet vendore nuk mund t'i rezistojnë vet ndikimit politik. Qeveria e Kosovës ende i lë pozitat e zbrazëta për qëllime politike.

⁵⁸Komisioni Evropian, (3 shkurt 2014) *Raport nga Komisioni për Këshillin dhe Parlamentin Evropian: EU Anti-Corruption Report*, COM(2014) 38, (Bruksel, Belgjikë), f. 15-16, në dispozicion në: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

⁵⁹ Doganat e Kosovës, "Të hyrat," gjenden në: [at http://dogana.rks-gov.net/sq/Te-hyrat](http://dogana.rks-gov.net/sq/Te-hyrat); ECA, "European assistance to Kosovo," f. 20.

⁶⁰ ECA, "European assistance to Kosovo," f. 16.

⁶¹ECA, "European assistance to Kosovo," f. 16; EULEX Kosovo, "Monitoring, mentoring and advising tracking mechanism."

⁶² ECA, "European assistance to Kosovo," p. 16.

⁶³ EULEX Kosovo, "Monitoring, mentoring and advising tracking mechanism."

⁶⁴ ECA, "European assistance to Kosovo," p. 19.

⁶⁵ Komisioni Evropian dhe Përfaqësuesja e Lartë e Bashkimit Evropian për Politikë të Jashtme dhe Siguri, "Raport i përbashkët për Parlamentin Evropian dhe Këshillin mbi progresin e Kosovës* për adresimin e çështjeve të përcaktuara në konkluzionet e Këshillit të dhjetorit 2012 në funksion të një vendimi të mundshëm për hapjen e negociatave për Marrëveshjen për Stabilizim dhe Asociim," (22 prill 2013), JOIN(2013) 8, në dispozicion në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf.

⁶⁶Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*."

⁶⁷ Këshilli Prokurorial i Kosovës, "Raport: Mbi performancën e Prokurorive Themelore, Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës dhe Prokurorit të Shteti, gjysma e parë e 2013," në dispozicion në: http://www.psh-ks.net/repository/docs/Comprehensive_Report_for_all_Basic_Prosecutions.pdf.

⁶⁸ Kursani, "Analizë gjithëpërfshirëse e EULEX-it,"

PRSK, që trajton rastet e korrupsionit dhe krimet të organizuar, kishte tetë pozita vendore të plotësuara nga gjithsej pesëmbëdhjetë në vitin 2013, edhe pse kjo është përmirësuar në dymbëdhjetë.⁶⁹ EULEX-i bën të mundur që prokurorët dhe gjykatësit vendorë të shmangin rastet e rënda, duke udhëhequr raste të profilit të lartë.⁷⁰ Këshilli Gjyqësor dhe ai Prokurorial përfshijnë anëtarë nga EULEX-it dhe vlerësojnë performancën dhe fillojnë sanksionet disiplinore – 25 raste në vitin 2012 dhe 2013 – po nuk ka pasur shkarkime. Bindja ndaj standardeve etike mbetet e ulët.⁷¹

3) Korrupsioni

EULEX-i ka bërë pak përparim lidhur me korrupsionin. Vetëm 13.1 përqind e individëve të hetuar për korrupsion në gjysmën e parë të vitit 2013 janë akuzuar.⁷² Vetëm dy ish ministra janë akuzuar për korrupsion⁷³ gjatë mandatit të EULEX-it dhe asnjëri nga ta ende nuk është shpallur fajtor. Popullata vendore është e frustruar me mungesën e dënimeve të nivelit të lartë pavarësisht dëshmime të shumta.⁷⁴ EULEX-i fajëson këtë pakënaqësi me padurimin me hetimet komplekse dhe përcaktimin e suksesit që fokusohet në raste të profilit të lartë.⁷⁵ Deklaratat e tilla injorojnë atë se EULEX-i ka qenë jashtëzakonisht joefikas, duke shpenzuar shumë më shumë kohë dhe para për një rast se sektori tashmë jo efikas i gjyqësorit të Kosovës.⁷⁶

4) Krimi i organizuar

Gjersa EULEX-i ka ndihmuar në ndërtimin e themeleve për të luftuar krimin e organizuar në Kosovë, zbatimi i ligjit mbetet i dyshimtë. Një ligj i ri për mbrojtjen e dëshmitarëve, një plan veprimi që ka cak trafikimin – e drogës, armëve dhe qeniet njerëzore – shpëlarjen e parave dhe kontrabandës, dhe departamente të dedikuara në polici, gjyqësi dhe dogana për të luftuar krimin e organizuar janëtribute të EULEX-it dhe Qeverisë së Kosovës. Zbatimi, megjithatë, ka qenë problematik.⁷⁷ Institucionet e sundimit të ligjit ende nuk mund të luftojnë krimin e organizuar në shkallë të gjerë. Ligji i ri për mbrojtjen e dëshmitarëve ka qenë i admirueshëm në fushëveprim, por institucionet e Kosovës janë dëshmuar të paafta për ta zbatuar atë si duhet.⁷⁸ Departamentet e dedikuara nëpër agjenci të ndryshme nuk kanë përmirësuar bashkëpunimin, sidomos në mes të policisë dhe prokurorëve. Prokurorët e mbingarkuar, duke besuar që hetimet janë jashtë fushëveprimit të tyre, preferojnë që të hedhin poshtë rastet në vend të bashkëpunimit me policinë për të ndërtuar një akt padi. Pengimi politik i hetimeve është i zakonshëm. Gjykatësit dhe prokurorët e Kosovës ende ja përcjellin rastet e krimet të organizuar

⁶⁹Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*." Intervistë me një prokuror të EULEX-it, Prishtinë Janar 2014. Teknikisht janë 13 anëtarë të Zyrës së Prokurorit Special, por një është nën hetime dhe kështu nuk mund të llogaritet.

⁷⁰ Intervistë me diplomatë gjermanë, Berlin dhjetor 2013; Rasti më i njohur lidhet me Klinikën Medicus – një rast kundër një rrjeti të dyshuar për trafikim të organeve që përfshin një ish-zyrtari të lartë administrativ (Ilir Rrecaj). Ai u shpall i pafajshëm për akuzën e abuzimit me pozitën e tij për të ndihmuar rrjetin e trafikut. BBC, "Medicus: five guilty in Kosovo human organ trade case," BBC, (29 April 2013) available at <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22343589>.

⁷¹Komisioni Evropian, "Raporti i Progresit 2013 për Kosovën*."

⁷² Këshilli Prokurorial i Kosovës, "Raport."

⁷³ Ish-ministri i transportit Fatmir Limaj dhe ish-ministri i shëndetësisë Bujar Bukoshi.

⁷⁴ Grupi për Studime Juridike dhe Politike (GSJP), "Në valë me EULEX-in: Luj shote luj...!" (2013), në dispozicion në: <http://legalpoliticalstudies.org/download/Policy%20Note%2003%202013.pdf>, p. 11-12.

⁷⁵ ECA, "European assistance to Kosovo," p. 31; GSJP, "Në valë me EULEX-in" f. 11-12.

⁷⁶ GSJP, "Në valë me EULEX-in," f. 15.

⁷⁷ Komisioni Evropian, "Raport nga Komisioni për Parlamentin Evropian dhe Këshillin, për progresin e Kosovës* në përmbushjen e kërkesave të udhërrëfyesit për liberalizimin e vizave," (8 shkurt 2013), COM (2013) 66, f. 11-15, në dispozicion në: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/internationalaffairs/general/docs/report_on_progress_on_kosovo_visa_liberalisation_en.pdf.

⁷⁸ ECA, "European assistance to Kosovo," f. 25; ShEVJ, CMPD, *Rishikimi strategjik i misionit të EULEX-it*, Shtojca II, f. 3.

EULEX-it, që ka pak raste të krimit të organizuar të profilit të lartë.⁷⁹ PRSK-ja ka paraqitur vetëm katër aktakuza mbi krimin e organizuar në pjesën e parë të vitit 2013.⁸⁰ Rezultati është një kornizë e mirë që mbështet praktikat e dobëta të luftimit të krimit të organizuar.

5) Krimet e luftës

EULEX-i ka pasur zell të madh për hetimin e krimeve të luftës, duke punuar përmes rasteve të hapura kundër zyrtarëve të nivelit të lartë dhe duke filluar raste të reja. EULEX-i ka ndjekur raste të krimeve të luftës kundër ish-ministrit të transportit Fatmir Limaj, edhe pse nuk arriti ta dënojë atë, dhe ka hapur 51 hetime të reja, duke përfshirë fusha që më parë nuk ishin hetuar sikurse krimet seksuale.⁸¹ EULEX-i gjithashtu ka krijuar Task Forcën e Hetimeve Speciale (TFHS) për të hetuar trafikimin e organeve brenda Kosovës dhe Shqipërisë, supozime të ngritura nga raporti i Dick Marty.⁸² BE ka mbështetur TFHS me buxhet dhe personel që është rritur sipas nevojës duke shkurtuar buxhetin diku tjetër.⁸³

Numri i krimeve të luftës që ka nevojë të zgjidhet mbetet i frikshëm, dhe EULEX-i përballet me kritika të ashpra për hetimet që i bën. Nga 1,187 rastet e trashëguara nga UNMIK-u, shumica mbeten në pritje. Në korrik 2013, rreth 500 raste u mbyllën, 100 ishin duke u hetuar dhe vetëm 20 u sollën për gjykim dhe/ose u shqyrtuan.⁸⁴ Përveç kësaj, ka pak të kënaqur me veprimet e EULEX-it. Shqiptarët e Kosovës protestuan aktakuzat ndaj “Grupit të Drenicës” që përfshinte dy ish komandantë të UÇK-së, për krime lufte.⁸⁵ Shkalla e ulët e dënimeve nuk i ka pëlqyer Serbisë, sidomos shpallja e pafajshme e Fatmir Limajtë.⁸⁶ Amnesty International akuzoi EULEX-in për kufizimin e rasteve të krimeve të luftës duke mos hetuar zhdukjet.⁸⁷ Disa vëzhgues të huaj vënë në pikëpyetje përkushtimin e TFHS-së për të zgjidhur rastet e trafikimit të organeve.⁸⁸ Ndërkohë që EULEX-i është i dedikuar për hetimin e rasteve të luftës, ai ende përballet me ngarkesë të madhe të rasteve dhe opozitë në Kosovë dhe jashtë saj.

6) Kontrolli i territorit

Ambiciet e EULEX-it për veriun kanë qenë shumëzimisht i arritjeve të tij. Projektet MMK të menduara për gjithë Kosovën gati fare nuk penetruan veriun. Serbët në rajon i rezistuan vendosjes së EULEX-it. Një përpjekje e vazhdueshme për të rritur prezencën e EULEX-it në rajon, Task Force Mitrovica, nuk mundi ta mbajë prezencën atje dhe u zhvendos në jug për të dërguar patrulla në rajon nga distanca e sigurt.⁸⁹ Serbët e Kosovës shpesh parandalojnë lëvizjen e zyrtarëve

⁷⁹ GSJP, “Në valë me EULEX-in,” f. 11-12,

⁸⁰ Këshilli Prokurorial i Kosovës, “Raport.”

⁸¹ Bernd Borchardt, “EULEX-i dhe krimet e luftës,” *EULEX Kosovo*, në dispozicion në <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000427.php>.

⁸² Special Investigative Task Force, “About SITF,” *Special Investigative Task Force*, në dispozicion në: <http://www.sitf.eu/index.php/en/about-sitf>.

⁸³ Komiteti për Siguri Evropiane, “Common Security and Defense Policy: EULEX Kosovo,” Parlamenti i Mbretërisë së Bashkuar, (3 qershor 2013), Raporti i tretë i sesionit 2013-2014, në dispozicion në: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/83-iii/8331.htm>.

⁸⁴ Borchardt, “EULEX-i dhe krimet e luftës”

⁸⁵ Kosova Press, “Protestohet kundër arrestimit të “Grupit të Drenicës” *Kosova Press*, (18 nëntor 2013), në dispozicion në <http://www.kosovapress.com/sq/nacionale/proteste-ne-mbrojtje-te-grupit-te-drenices-6000/>.

⁸⁶ Tanjug, “Office: Limaj’s acquittal more than unpleasant surprise,” (18 shtator 2013), në dispozicion në: <http://www.tanjug.rs/news/99748/office--ljimajs-acquittal-more-than-unpleasant-surprise.htm>.

⁸⁷ Amnesty International, *Kosovo: Time for EULEX to Prioritize War Crimes*. Shefi aktual i Misionit Bernd Borchardt fuqishëm kundërshton këtë lexim të veprimeve të EULEX-it ndaj rasteve të personave të zhdukur. Borchardt, “EULEX-i dhe krimet e luftës”

⁸⁸ B92, “EULEX: Kosovo organ trade probe will be ‘inevitably long,’” *B92 Online*, (24 janar 2013), në dispozicion në: http://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2013&mm=01&dd=24&nav_id=84317.

⁸⁹ ECA, “European assistance to Kosovo,” f. 23-24.

doganorë të EULEX-it dhe Kosovës në rajon dhe disa kanë sulmuar patrullat e EULEX-it, duke shkakuar viktime.⁹⁰ Gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it mbajnë një gjykatë penale në veri të Mitrovicës, por duhet të tërhiqen shpesh nga ajo për shkak të kërcënimeve të sigurisë dhe gjykojnë raste pa gjykatës lokale, duke shkelur ligjin e Kosovës. Diçka që shkon në kredi të tyre, duke ndjekur gjykime penale, gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it ofrojnë një shërbim që nuk e ofrojnë strukturat paralele të Serbisë, edhe pse vetëm në disa raste të zgjedhura të krimeve të rënda ku kryesisht janë të përfshirë shqiptarë etnikë. Zyrtarët serbë në strukturat paralele rrallë gjykojnë raste.⁹¹ Përkundër kësaj mospërputhje, EULEX-i nuk mundi të delegitimojë strukturat gjyqësore paralele, edhe pse faji për këtë mund të vendoset tek mbikëqyrësit politikë të EULEX-it që intervenonin në raste të ndjeshme.⁹² EULEX-i nuk mundi të lehtësojë lirinë e lëvizjes në veri, të sjellë në rajon ligjin e Kosovës apo të përmirësojë sigurinë. Një kombinim i antipatisë lokale ndaj EULEX-it dhe preferencës së serbëve për strukturat paralele i bëri të vështira këto detyra dhe policia, gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it meritojnë mirënjohjen që mund të ofronin diçka të ngjashme me e sundimit të ligjit. Megjithatë, situata në veri ende nuk është përmirësuar, që nga vendosja e EULEX-it në rastin më të mirë, dhe EULEX-i ka vetëm një prezencë të vogël në rajon.

C) Si të dështohet në sundimin e ligjit?

Pesë vitet e para të EULEX-it në Kosovë rezultuan me përmirësim të vogël në kapacitetin e Doganave të Kosovës, një kornizë të përmirësuar, por të zbatuar dobët për luftimin e krimit të organizuar, një përpjekje të admirueshme, por e ngadaltë për të luftuar krimet e luftës dhe një prezencë e vogël në veri. Si mund të jetë arritur kaq pak? Gjersa shumë mangësi çuan drejt mungesës së përgjithshme të suksesit, ato bien në tri kategori: dështime organizative, mungesë e ndërveprimit me aktorë tjerë ndërkombëtarë; dhe dështime në trajtimin e legjitimitetit vendor. Këto tri fusha penguan progresin e EULEX-it dhe krijuan shumicën e problemeve në zbatimin e mandatit të tij.

I) Dështimet organizative

EULEX-i vuan nga probleme themelore organizative. Disa nga problemet ishin të pashmangshme me nevojat e misionit dhe mandatit të ngatërruar. Personeli i deleguar përbën 64.2 përqind të misionit pasi që BE-ja mund të kontraktojë vetëm kaq më vete.⁹³ Ky personel, i ofruar nga shtetet anëtare, krijoi shumë probleme. Shtetet anëtare patën probleme për t'i plotësuar pozitat, dhe shumë punonjës u zgjedhën thjeshtë se aplikuan. Kontratat e personelit të deleguar rrallë kalonin përtej 12 muajve, duke detyruar që burime në disproporcion të shpenzohen për trajnime.⁹⁴ Kontratat e shkurtra gjithashtu tërhiqnin personel më të ri në moshë, me më pak përvojë për pozitat që kërkonin njerëz me eksperiencë për të trajnuar zyrtarët e Kosovës. Personeli i deleguar gjithashtu zbatonte politikën e shtetit të tyre në Kosovë në vend se ato të EULEX-it, duke çuar në zgjedhjen e tyre se cilin ligj të aplikonin varësisht nëse shteti i tyre kishte njohur Kosovën.⁹⁵

⁹⁰ Grupi Ndërkombëtar i Krizave, "Kosova Veriore"; BBC, "EU police officer killed in Kosovo," BBC, (19 shtator 2013), në dispozicion në <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24158153>.

⁹¹ Intervista me zyrtarë të EULEX-it, Tetor 2013 dhe janar 2014.

⁹² Shih "Dështimet organizative" nën "Si të dështohet në sundimin e ligjit" për më shumë mbi çështjen e ndikimit politik. Intervista me zyrtarë të EULEX-it që punojnë në veri, Kosovë, janar 2014.

⁹³ Në shkurt 2014.

⁹⁴ *Po aty*, p. 31.

⁹⁵ GSJP, "Në valë me EULEX-in," f. 15.

Këto mospërputhje shkuan përtej personelit të deleguar. Pasi që BE nuk mund të sqaronte në mes mandateve kundërthënëse për misionin e saj, personeli i kontraktuar nga BE nuk dinte cilin ligj të zbatonte, atë të UNMIK-ut, ligjet e vjetra të Jugosllavisë apo ligjet e Kosovës. Prokurorët dhe gjykatësit e EULEX-it lëshuan interpretime kontradiktore. Në ditët e para të misionit, dy prokurorët e lartë të EULEX-it, belgu Theo Jacobs dhe francezja Isabelle Arnal nuk u pajuan se cili ligj aplikohet dhe ofruan udhëzime të kundërta, duke krijuar konfuzion të madh.⁹⁶ Një gjykatës gjerman në Dhomën e Veçantë të Gjykatës Supreme të Kosovës shkaktoi tmerr në gjykatë me refuzimin e tij për të aplikuar ligjet e Kosovës.⁹⁷ Dyshimet lidhur me ligjin e aplikueshëm minuan institucionet e Kosovës për sundim të ligjit dhe reputacionin e EULEX-it. Institucionet e Kosovës nuk e pëlqyen turbullimin e pavarësisë së tyre dhe zyrtarët serbë ishin të zemëruar me zbatimin e një shteti të pavarur të Kosovës.

Edhe me mandatin e turbullt, disa probleme ishin të shmangshme. Politikat e ngathëta të rekrutimit të shteteve anëtare bënë të mundur që misioni të përdorë shumë policë dhe shumë pak gjykatës dhe prokurorë. Shumica e gjykatësve dhe prokurorëve punojnë të pavarur, kurse shumica e zyrtarëve policorë dhe doganorë punojnë në njësi. Ndërtimi i komponenteve të policisë dhe doganave ishte më i lehtë se ndërtimi i komponentit të drejtësisë, por shtetet anëtare i trajtuan ato si të njëjta, duke e lënë komponentin e drejtësisë me personel të pamjaftueshëm.⁹⁸ Shtetet gjithashtu ishin më komfore në dërgimin misioneve policore jashtë vendit se të atyre të drejtësisë. Për shembull, Ministria e Brendshme e Gjermanisë ka pasur një traditë të gjatë të ndërtimit të misioneve policore brenda strukturës komplekse federale të shtetit dhe mund ta ndëronte shpejtë një të tillë; si krahasim, roli i Ministrisë Gjermane të Drejtësisë në dërgimin e juristëve gjermanë tek një mision i huaj gjyqësor mbetet i dobët.⁹⁹ Rrogat e ulëta, të ndryshme sipas kombësisë gjithashtu lënduan rekrutimin. Mbretëria e Bashkuar dhe Gjermania kishin vështirësi në rekrutimin e gjykatësve dhe prokurorëve për shkak të pagesës së ulët. Ata ende fitonin më shumë se anëtarët nga shtetet sikur Greqia apo Bullgaria, që çonin në situata të pakëndshme ku asistentët paguheshin më shumë se mbikëqyrësit.¹⁰⁰ Strategji më të mira të rekrutimit dhe paga më e lartë mund të kishin krijuar një mision më të balancuar me një strukturë më të qartë komanduese.

Burimet e shpenzuara gabimisht ishin një problem tjetër i shmangshëm. Pengesat ligjore në Bruksel parandalojnë mbivendosjen e kontratave, që parandalonin praninë-dorëzimin dhe linin pozitën e hapura deri në tre muaj dhe detyronin zyrtarët me përvojë që të trajtojnë ata të rinj në vend se të punonin për mandat. Një zyrtar i EULEX-it në Divizionin Ekzekutiv vlerësoi se rreth 40 përqind e produktivitetit humbet për shkak të mungesës së mbivendosjes.¹⁰¹ Rishikimi strategjik i vitit 2012 dhe ristrukturimi pasues i misionit gjithashtu shteri burime. Një proces i gjatë i vendimmarrjes për ristrukturimin krijoi pasiguri dhe çoi në largimin e personelit të kualifikuar nga misioni. Kur filloi ristrukturimi, pjesa më e madhe e burimeve të EULEX-it ju dedikua kësaj, vetëm

⁹⁶ Departamenti i Shtetit i Shteteve të Bashkuara, Cable 09PRISTINA256, Wikileaks, në dispozicion në: <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09PRISTINA256&q=eulex>.

⁹⁷ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, shkurt 2014.

⁹⁸ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, dhjetor 2013.

⁹⁹ Në kornizë të strukturës shtetërore federale të Gjermanisë, Ministria e Brendshme bashkërendon delegimin e zyrtarëve policorë për misione të jashtme që ofrohen nga shtetet federale. Ministria disponon një grup të oficerëve të policisë. Brenda Ministrisë Federale të Drejtësisë ka një zyrë bashkërenduese për misionin gjyqësor të jashtëm, që në një masë të caktuar gjithashtu bashkërendon mes shteteve federale, por ministrinë shtetërore të drejtësisë në të kaluarën kanë dëshmuar të jenë shumë më ngurruese kur është fjala për ofrimin e lejes për gjyqtarë dhe prokurorë për të marrë pjesë në misione të huaja. Gjithashtu, gjykatësit dhe prokurorët nuk janë të deleguar nga ministria federale, por nga Qendra për operacionet ndërkombëtare të paqes (ZIF), një institucion i veçantë i qeverisë. Intervista me zyrtar të EULEX-it, Prishtinë janar 2014, zyrtarë gjermanë, Berlin mars 2014.

¹⁰⁰ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, Prishtinë Janar 2014.

¹⁰¹ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, Prishtinë Janar 2014.

që të fillojë një rishikim i ri strategjik – që është aktualisht në shqyrtim – vetëm gjashtë muaj pas përfundimit. Në thelb, një hutim madhor nga mandati u zgjat dhe u pasua nga një hutim i ri.¹⁰² Kontratat e mbivendosura dhe një proces më vendimtar i rishikimit mund të kenë kursyer produktivitetin dhe do të vendosnin më shumë fokus mbi misionin.

Mbikëqyrja që mund t'i vinte në dukje këto dështime është ose e keqinformuar ose e pafuqishme. Zyrtarët e Komitetit për Politika dhe Siguri (KPS) që drejtojnë misionin e EULEX-it kanë vetëm njohuri sporadike të Kosovës. Mbikëqyrja e pavarur mbi EULEX-in është e bazuar në Parlamentin Evropian, ku vetëm deputetët e PE-së që janë të prekur shkarazi bëjnë pyetje.¹⁰³ Mekanizmat mbikëqyrës në Kosovë kanë pak ndikim. Bordi i Përbashkët Bashkërendues për Sundimin e Ligjit (BPBSL), ku zyrtarët e Kosovës dhe të EULEX-it takohen, shërben si një forum i diskutimit, me gjasë i njëanshëm për shkak të kërkesave të shumta të EULEX-it.¹⁰⁴ Paneli për Shqyrtimin e të Drejtave të Njeriut i EULEX-it që monitoron mbrojtjen e të drejtave të njeriut nga EULEX-i nuk ka autoritet mbi personelin e deleguar dhe vetëm i ofron Shefit të Misionit opinione këshilluese.¹⁰⁵ Mungesa e mbikëqyrjes së informuar dhe të fuqizuar lejon pak vetë-reflektim dhe mund të ketë përshpejtuar dështimet tjera të organizatës.

Megjithatë, ndërhyrjet politike në misionin e EULEX-it nga Brukseli dhe shtetet anëtare mund të jenë dëmi më i keq i vetë-shkaktuar. Personeli i EULEX-it dhe vëzhguesit ankohen se Brukseli dhe shtetet anëtare kanë tendencë të mikromenaxhojnë operacionet e misionit.¹⁰⁶ Kjo është sidomos e vërtetë në veri. Një zyrtar i lartë i ShEVJ-së në Bruksel u raportua që kishte telefonuar një gjykatës të EULEX-it që të lirojë Sami Lushtakun që të marrë pozitën si kryetar i Skenderajt pavarësisht aktakuzës për krime lufte.¹⁰⁷ Kur Oliver Ivanovic, kandidat për kryetar komune në Mitrovicën e veriut, u arrestua për krime lufte, diplomatë Perëndimorë dhe zyrtarë të BE-së në Kosovë u takuan me familjen e tij.¹⁰⁸ Këto përpjekje duket se kanë pasur synim një favor lokal dhe mbrojtjen e dialogut Kosovë-Serbi, por kanë minuar misionin e EULEX-it. Një zyrtar i lartë i EULEX-it i intervistuar insistoi se ndërhyrjet politike janë kufizuar nën Shefin aktual të Misionit, kështu që problemi mund të ulet,¹⁰⁹ por deri tani Brukseli dhe shtetet anëtare janë ndjerë se kanë dorë të lirë të ndërhyjnë në EULEX.

Struktura organizative e EULEX-it në këtë mënyrë krijon një mision si me tepër dhe të njëjtën kohë pak personel, pjesërisht të pakualifikuar, pa pozitë unifikuese për të udhëhequr personelin. Rekrutimi i dobët dhe përdorimi i keq i burimeve kufizojnë efektivitetin e tij. Nuk ka mbikëqyre efektive dhe merr udhëzime nga Brukseli dhe shtetet anëtare që e përdorin atë për objektiva politike. Pa udhëheqje për të caktuar prioritetet, personelin për të ndërtuar kapacitete, dhe llogaridhënien për të përmbushur objektivat apo pavarësinë për të përmbushur një mision teknik, EULEX-i është hendikepuar për të trajtuar problemet e Kosovës me sundimin e ligjit.

2) Dështimi për tu bashkërenduar me aktorë tjerë ndërkombëtarë

Kur EULEX-i mori udhëheqjen në vendosjen e sundimit të ligjit në Kosovë, iu bashkua aktorëve të shumtë ndërkombëtar. Përderisa UNMIK-u i ka dorëzuar shumicën e detyrave tek EULEX-i, Kina dhe Rusia, në mesin e tjerave, njohin autoritetin e tij në Kosovë. Organizata e Traktatit të

¹⁰² Intervistë me zyrtar të EULEX-it, Prishtinë Janar 2014.

¹⁰³ Kursani, "Analizë gjithëpërfshirëse e EULEX-it," f. 20.

¹⁰⁴ ECA, "European assistance to Kosovo," p. 29.

¹⁰⁵ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, dhjetor 2013.

¹⁰⁶ Intervista me zyrtar të EULEX-it, dhjetor 2013- Janar 2014.

¹⁰⁷ Ky informacion u konfirmua në intervista të veçanta me zyrtarë të EULEX-it dhe diplomatë evropianë, Janar 2014.

¹⁰⁸ Intervistë me zyrtar të BE-së, Prishtinë, Janar 2014.

¹⁰⁹ Intervistë me zyrtar të lartë të EULEX-it, Janar 2014.

Atlantikut të Veriut (NATO) mban një rol paqeruajtës, përmes Forcës së Kosovës (KFOR) të vendosur në të gjithë vendin. Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) monitoron institucionet e Kosovës, sidomos për zgjedhje. SHBA mbetet donatori më i madh bilateral dhe një forcë e fuqishme politike.¹¹⁰ Duke konsideruar rëndësinë e këtyre aktorëve tjerë në Kosovë, EULEX-i duhet të bashkërendohet me ta që të ketë sukses.

Për fat të keq, ndërveprimi i EULEX-it me këta aktorë ndërkombëtarë ka qenë një rast i bërjes si duhet i gjërave të vogla, por gabim të atyre të mëdha. Bashkëpunimi me UNMIK-un dhe OSBE-në ka qenë shembullor. UNMIK-u shërben si një ndërmjetës i rëndësishëm në mes shteteve që nuk e kanë njohur Kosovën dhe EULEX-it për t'i ndihmuar qytetarët e atyre shteteve në Kosovë dhe e mban Këshillin e Sigurimit të OKB-së të informuar mbi misionin.¹¹¹ OSBE-ja plotëson aktivitetet e vazhdueshme të EULEX-it me punëtori trajnuese që bëhen nga një herë mbi sundimin e ligjit dhe pjesëmarrjen demokratike. Në përgjithësi, të dy palët kanë qenë mjaft të kënaqura me bashkëpunimin.¹¹²

Në krahasim me KFOR-in dhe SHBA-të, megjithatë, UNMIK-u dhe OSBE-ja luajnë role të vogla dhe me këto dy forca EULEX-i ka dështuar. NATO ka dyshim se EULEX-i mund të përmbushë mandatin e tij dhe ankohet se EULEX-i i kalon detyrat që duhet t'i menaxhojë tek KFOR-i. EULEX-i përkeqëson këtë situatë duke lënë sigurinë kufitare dhe anti-kontrabandën në veri tek zonat e sigurisë së KFOR-it. Gjersa KFOR-i ka një pozitë më të vendosur në veri dhe kështu ka mundësi më të mirë të rregullojë aktivitetet atje, ai nuk u fokusua në siguri të kufirit apo reduktim të kontrabandës dhe rezultatet ishin siç parashikohej të dobëta.¹¹³ EULEX-i gjithashtu i kaloi detyrat e kontrollit të turmave tek KFOR-i, duke zvogëluar në mënyrë të njëanshme personelin për kontrollin e turmave përgjysmë para bllokadave të vitit 2011, duke ia lënë KFOR-it që të sjellë situatën nën kontroll.¹¹⁴ Gjersa BE pranon varësinë e saj në KFOR, nuk duket se i kupton efektet negative të varësisë së saj në këtë marrëdhënie.¹¹⁵

Me ngarkesat që kalojnë në KFOR, me rolin e tij më të vendosur në veri, është më e shpjegueshme se bashkëpunimi i dobët me SHBA-të. SHBA sheh BE-në si lider në Kosovë dhe ka qenë një mbështetës aktiv i EULEX-it, duke kontribuar me personel të deleguar.¹¹⁶ Pavarësisht qëndrimeve të përbashkëta, bashkëpunimi është i tmerrshëm. Personeli i deleguar amerikan konsideron personelin tjetër të EULEX-it shumë pasiv dhe subjekt i ndërhyrjeve politike.¹¹⁷ Agjencitë qeveritare amerikane veprojnë njëanshëm në sektorin e sundimit të ligjit, duke qar në konflikte të pakëndshme me standardet e BE-së. Kuvendi i Kosovës miraton ligje që shkelin standardet Evropiane, sikurse ligji i kohëve të fundit mbi pastrimin e parave, në bazë të këshillave të Agjencisë së SHBA-ve për Zhvillim Ndërkombëtar.¹¹⁸ SHBA preferon që t'i zgjidhë kontestet në sektorin e sundimit të ligjit me Zyrën e BE-së në Prishtinë¹¹⁹, në vend se përmes

¹¹⁰ Ambasadori i mëparshëm i SHBA në Kosovë Kristofer Dell lavdëroi veten e tij për projektimin e emërimit të presidentes së Kosovës Aftete Jahjaga; intervista me diplomatë Perëndimorë, Prishtinë 2012.

¹¹¹ Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, "Raporti i Sekretarit të Përgjithshëm mbi Administratën e Përkohshme në Kosovë," (4 shkurt 2013), UN Doc S/2013/72, në dispozicion në: <http://www.unmikonline.org/SGReports/NI1321969.pdf>.

¹¹² Kurti, "EULEX: ne kemi bërë një punë të mirë."

¹¹³ GSJP, "Në valë me EULEX-in," f. 13.

¹¹⁴ ECA, "European assistance to Kosovo," p. 30.

¹¹⁵ ShEVJ, CMPD, *Rishikimi strategjik i misionit të EULEX-it*, Shtojca II, f. 8.

¹¹⁶ Kanadaja, Norvegjia, Zvicra dhe Turqia gjithashtu kontribuojnë me personel të deleguar jashtë BE-së. Ambasada e SHBA-së në Prishtinë, Intervistë e GSJP, 6 dhjetor 2013.

¹¹⁷ Departamenti i Shtetit i Shteteve të Bashkuara, Cable 09PRISTINA148; Ambasada e SHBA-së në Prishtinë, Intervistë e GSJP, 6 dhjetor 2013.

¹¹⁸ Intervistë me një ekspert evropian për sundimin e ligjit, Prishtinë Janar 2014

¹¹⁹ Më tutje i referohet thjesht si "Zyra e BE-së."

EULEX-it.¹²⁰ Kontributi amerikan për EULEX-in ka qenë një përpjekje me gjysmë zemre për të legjitimuar një mision për të cilin SHBA ka pak durim.

EULEX-i ka humbur me pakujdesi marrëdhëniet me aktorët tjerë ndërkombëtarë në Kosovë. Ky ka arritur bashkëpunim të mirë me UNMIK-un dhe OSBE-në, por ka dështuar me KFOR-in dhe SHBA-të. EULEX-i ka shmangur detyrat tek KFOR-i, i cili nuk kishte as kapacitetin dhe as dëshirën që t'i marrë ato. Pasiviteti dhe performanca e dobët e EULEX-it inkurajoi institucionet amerikane që të punojnë të pavarura dhe me qëllime të kryqëzuara me BE-në, pavarësisht interesave të përbashkëta. Ligji i Kosovës vuajti nga grindjet mes SHBA-ve dhe EULEX-it gjersa sundimi i ligjit në veri mbetet hollë pasi është mbështetur në një mision paqeruajtës për të ndërtuar institucionet e sundimit të ligjit.

3) Keq-menaxhimi i legjitimitetit vendor

Gjersa EULEX-i erdhi në Kosovë me legjitimitet, ai u thërrmua shpejtë. Kosova fillimisht e mirëpriti EULEX-in për të zbatuar Planin e Ahtisaarit.¹²¹ Megjithatë, pozita neutrale ndaj statusit e EULEX-it, sjellja autoritare dhe përpjekja e qullosur për t'ju qasur popullatës vendore thellësisht dëmtuan legjitimitetin vendor. Mandati neutral ndaj statusit injoroi efektin që do të kishte tek popullata vendore që shpresonte që EULEX-i do të fuqizonte shtetin e tyre të ri.¹²² Pa mbikëqyre efikase vendore, EULEX-i funksiononte më i pavarur se homologët e tij, duke preferuar që të vepronjë i vetëm dhe jo me zyrtarë vendorë. Kjo krijoi një ndjenjë që EULEX-i vepron sipas vullnetit të vet, dhe jo për të mirën e Kosovës.¹²³ Komentet publike të EULEX-it fillimisht konsistonin nga ankesat se puna nuk vlerësohej për shkak se popullata vendore kishte vëmendjen vetëm tek rastet e profilit të lartë. Kur përfundimisht ju qas publikut në verën e vitit 2012, përdori fletushka me titull jo të arsyeshëm, "EULEX-i nuk është duke bërë asgjë?" dhe deri në fund të vitit 2012 EULEX-i nuk e kuptoi nevojën për një fushatë mediale të përhershme që thekson arritjet e veta. Reputacioni i tij kishte rënë aq shumë në atë pikë që kishte një vlerësim të mbështetjes prej vetëm 22 përqind.¹²⁴

Duke treguar konsideratë aq të ulët për legjitimitetin vendor, EULEX-i e bëri misionin e tij shumë më të vështirë. Rastet e korrupsionit të profilit të lartë nuk duhet të krijojnë bazën e misionit të EULEX-it, por duke ju dhënë prioritet të ulët, EULEX-i nuk arriti që të thyej ciklin e pritjeve të ulëta. Popullata e pa korrupsionin si të pashmangshëm, edhe me prezencën e EULEX-it. Duke u kombinuar me një mandat neutral ndaj statusin që dukej se përulej para Serbisë, EULEX-i u shndërrua nga një mision i përmirësimit të problemeve të sundimit të ligjit në një mision ngacmues që më shumë kujdesej lidhur me mendimin e Serbisë për Kosovën. Kjo i dha politikanëve të Kosovës justifikim të mjaftueshëm që të kritikojnë EULEX-in. Kundërshtimi i EULEX-it u bë politikisht i mundshëm, për shembull, si në rastin kur Qeveria u shmangej pyetjeve mbi shpërdorimin e detyrës duke i sulmuar regjistrimet nga një hetim i EULEX-it mbi anëtarët e Partisë Demokratike të Kosovës (PDK) si të "fabrikua" dhe që "shantazhonin zyrtarët publik"¹²⁵ EULEX-i nuk mund të ndërtojë sundimin e ligjit nëse është politikisht toksik. Qeveria mund t'i refuzojë gjykatësit e preferuar nga EULEX-i me mbulesë politike. Pritjet e ulëta rreth korrupsionit mund të betonohen. Vëzhguesit e jashtëm nuk do të kenë besim në dënimet e krimeve të luftës

¹²⁰ ECA, "European assistance to Kosovo," f. 30.

¹²¹ Deklarata e Pavarësisë së Kosovës, Paragrafi 5.

¹²² GSJP, "Në vallet me EULEX-in," f. 25.

¹²³ GSJP, "Në vallet me EULEX-in," f. 19.

¹²⁴ GSJP, "Në vallet me EULEX-in," f. 25.

¹²⁵ Fatmir Aliu, "EULEX tapes of Thaci cause furor in Kosovo," *Balkan Insight*, në dispozicion në: <http://www.balkaninsight.com/en/article/eulex-tapped-kosovo-s-pm-hashim-thaci-leaked>.

për shkak tendencave të politikanëve të Kosovës që të lëshojnë falje sapo EULEX-i largohet. Qasja e dobët dhe sjellja autoritare e kanë bërë më të vështirë për EULEX-in që të rrënjosë sundimin e ligjit në Kosovë.

IV. EULEX-I NË TË ARDHMEN

A) Përgatitja e skenës – dokumenti joformal Gjermano-Britanik

Në pranverën e vitit 2013, vetëm gjashtë muaj pasi EULEX-i filloi ristrukturimin në bazë të Rishikimit Strategjik 2012, dhe një mandati të ri dyvjeçar, BE filloi përgatitjen për rishikimin e mandatit përsëri për një mandat të ri pas qershorit 2014. Në shkurt 2013 Shefi i ri i Misionit nga Gjermania, Bernd Borchardt, mori detyrën. Vetëm një muaj më pas, në mesin e dialogut Beograd-Prishtinë, Drejtorati për Menaxhim të Krizave dhe Planifikim (CMPD) i ShEVJ-së filloi punën për një Rishikim të ri Strategjik të EULEX-it që do t'i dërgohej shteteve anëtare të BE-së në shtator.¹²⁶

Gjatë verës së vitit 2013 dy shtetet udhëheqëse të BE-së në dialog, MB dhe Gjermania, prezantuan një dokument jo-zyrtar të quajtur “EULEX-i pas qershorit 2014”. Një diplomat nga zyra e jashtme Britanike që kishte iniciuar këtë letër të përbashkët shpjegoi që dy qeveritë “dëshironin t'i ofronin CMPD-së impulse strategjike para se ata të finalizonin Rishikimin Strategjik.” Sipas diplomatit, dokumenti synonte t'i qasej të ardhmes së EULEX-it nga një perspektivë më e gjerë, duke lidhur misionin dhe instrumentet e tij me institucionet dhe instrumentet tjera për integrim të BE-së në mënyrë që të “gjendej balanca e duhur” dhe të “kthehet debati tek puna që duhet kryer”. Sipas diplomatëve gjermanë, dokumenti ishte një kundër-masë e presionit të qeverisë së Kosovës për mbylljen e EULEX-it dhe të njëjtën kohë një propozim për një strategji dalëse, se si EULEX-i të tërhiqej me faza.¹²⁷

Dokumenti përcakton katër parime për një “veprim efektiv të BE-së për të adresuar shqetësimet e sundimit të ligjit në Kosovë: të përdoren të gjitha mjetet në dispozicion të BE-së; të sigurohet që Qeveria e Kosovës merr përgjegjësi të qarta për të adresuar shkaqet rrënjësore të sfidave të sundimit të ligjit; të sigurohet që EULEX-it t'i jepet një kuptim i qartë i qëllimit, objektiva të prekshme dhe një plan i daljes; të njihen sfidat shumë të ndryshme që ne përballemi në jug dhe veri të Kosovës.” Rrjedhimisht dokumenti propozon që, në veri, mandati i ardhshëm i EULEX-it të përfshijë një “prezencë të zgjeruar me fokus në polici ekzekutive, gjyqësi dhe MMK për të plotësuar dhe mbështetur policinë dhe strukturat gjyqësore të sapo-integruara” dhe një rol udhëheqës në lehtësimin dhe monitorimin e zbatimit të marrëveshjeve të dialogut. Autoriteti ekzekutiv i tanishëm i EULEX-it në këtë mënyrë “duhet t'i kthehet qeverisë së Kosovës” gjersa vetëm “një ekip bërthamë i policisë dhe gjyqësisë duhet të mbetet, me fokus në plotësimin e rasteve më të ndjeshme ekzekutive” sikurse krimet e luftës, krimi i organizuar, korrupsioni dhe kërkesat pronësore. Në të njëjtën kohë përgjegjësitë MMK të EULEX-it “duhet t'i kalohen Zyrës së BE-së deri në vitin 2016.”¹²⁸

Një diplomat Britanik shpjegoi reduktimin e mandatit ekzekutiv të EULEX-it në jug duke ju referuar përfundimit të mbikëqyrjes së pavarësisë së Kosovës dhe dëshirën që të fillohet që të trajtohet Kosova si një vend normal kandidat i BE-së, edhe pse ai pranoi që rastet e ndjeshme sikurse krimet e luftës do të mbeten problematike. Një homolog gjerman vlerësoi se institucionet vendore shmangin rastet e ndjeshme, por insistoi që “në një pikë duhet të bëhet preja. Gjithashtu, kemi instrumente tjera për të përcjellë gjendjen – MMK, instrumentet e integritetit në

¹²⁶ Intervistë me zyrtar të EULEX-it, Prishtina Janar 2014.

¹²⁷ Intervista me diplomatë gjermanë dhe britanikë, Berlin-Londër-Prishtinë, Dhjetor 2013, Janar 2014.

¹²⁸ Dokumenti jo-zyrtar të britanik-gjerman “EULEX-i pas qershorit 2014”, Londër-Berlin Qershor 2013.

BE.” Asnjëri nga diplomatët nuk shpjegoi se pse BE duhej të bënte prerjen në vitin 2014 dhe as atë nëse instrumentet tjera të BE-së mund të plotësonin rolin që luajnë funksionet ekzekutive të EULEX-it.¹²⁹ Të dy diplomatët dhe vetë dokumenti joformal theksojnë ndryshimet në kornizën e kushteve të performancës së BE-së në Kosovë që udhëhoqën të menduarit e tyre lidhur me të ardhmen e EULEX-it: marrëveshja e 19 prillit mes Beogradit dhe Prishtinës dhe vendimit të BE-së për të hapur negociatat për një Marrëveshje për Stabilizim dhe Asociim (MSA) me Kosovën.

B) Ndryshimet në kornizën e kushteve: Dialogu Serbi-Kosovë

Nënshkrimi i Marrëveshjes së Prillit, pa asnjë dyshim, ndikon mandatin e ardhshëm të EULEX-it. Marrëveshja hapi perspektivën e largimin të institucioneve shtetërore dhe legjislacionit të Serbisë nga territori i Kosovës dhe integritit të serbëve që jetonin në Veri në shtetin e Kosovës. Marrëveshja dhe procesi i zbatimit i solli Serbisë fillimin e bisedimeve për anëtarësim me BE-në në janar 2014 dhe i lejoi Kosovës që të filloi negociatat me BE-në lidhur me një MSA. Megjithatë, ndryshe nga momenti kur MB dhe Gjermania hartuan dokumentin joformal, synimet e dialogut janë larg nga arritja dhe suksesi i tij është më i pasigurt se kurrë që nga Marrëveshja e Prillit.¹³⁰

Procesi i zbatimit, edhe në vitin 2013, që ishte paraparë të përfundojë më 31 dhjetor 2013, kishte humbur afatet. Kuvendi i Kosovës u vonua në miratimin e ligjit për amnisti për serbët, duke vonuar integrimin e policisë serbe në veri. Një marrëveshje për drejtësinë nuk ishte arritur para takimit të Këshillit të BE-së në dhjetor që caktoi datën e fillimit të negociatave për anëtarësim të Serbisë. Një Asociacion i Komunave Serbe ende nuk është mbledhur dhe ende i mungon statuti. Serbia dështoi që të integrojë marrëveshjen e Prillit në sistemin e saj legjislativ. Ndërkohë që dialogu përparoi disi në fillim të vitit 2014, zbatimi është ngadalësuar edhe më shumë. Zgjedhjet e hershme parlamentare më 16 mars në Serbi parandaluan finalizimin e një marrëveshjeje mbi gjyqësorin në veri. Me zgjedhjet parlamentare në Kosovë me gjasë që të mbahen në qershor dhe me përfundimin e mandatit të Përfaqësueses së Lartë të BE-së Ashton në tetor, zbatimi i marrëveshjes së prillit mund të ngecë gjatë vitit 2014.¹³¹

Zbatimi i marrëveshjes së prillit dhe disa nga dispozitave të saj mund të shkaktojë apo vetëm ka shkakuar disa dëme në demokratizimin, institucionet shtetërore dhe sundimin e ligjit në Kosovë. Qeveria në Beograd përdori një varietet të burimeve administrative dhe presionit për të siguruar pjesëmarrjen e serbëve të Kosovës në zgjedhjet lokale, si në veri dhe në jug të lumit Ibër. Kjo dëmtoi rëndë pluralizmin politik, që vetëm ishte i kufizuar, në mesin e serbëve të Kosovës. Përveç kësaj, Marrëveshja e Prillit përcaktoi një komandat rajonal policie serb, që më parë nuk ekzistonte, por Ministri i Brendshëm i Kosovës emëroi komandantin e përkohshëm para se legjislacioni të miratohej që të krijohej pozita. Në fund, Qeveria e Kosovës u mundua që të fusë në paketë një ligj amnistie për serbët që më parë kishin jetuar jashtë rendit kushtetues të shtetit të Kosovës në veri me një propozim për amnisti të përgjithshme për të gjithë Kosovën që nuk kishte të bënte fare me veriun. Gjersa shoqëria civile dhe rezistenca e Gjykatës Kushtetuese përfundimisht çuan tek ndryshimet në ligj, zyrtarët e tyre u përmbajtën nga kritikrat publike për të mos komplikuar zbatimin e marrëveshjes, duke dëmtuar kulturën e sundimit të ligjit.¹³²

Edhe nëse zbatimi i Marrëveshjes së Prillit do të vazhdojë dhe do të përfundojë në vitin 2014, me integrimin e plotë të komunave, policisë dhe gjyqësorit në shtetin e Kosovës, ende do

¹²⁹Intervista me diplomatë gjermanë dhe britanikë.

¹³⁰ Për detaje më të hollësishme shih: Weber/Bassuener “Ende e papërfunduar: Kosova dhe marrëveshja Prishtinë – Beograd”, Dokument politikash i DPC, Berlin-Sarajevë. Nëntor 2013. Mund të gjendet në: <http://democratizationpolicy.org/pdf/briefs/DPC%20Kosovo%20Policy%20Paper%20November%202013%20Albanian.pdf>.

¹³¹ Intervista zyrtarë të BE-së dhe shteteve anëtare të BE-së, Prishtinë-Bruksel-Berlin-Londër, Janar-Mars 2014.

¹³²Weber/Bassuener “Ende e papërfunduar.”

të mbesin rreth 300 institucione shtetërore të Serbisë në Kosovë që funksionojnë sipas legjislacionit të Serbisë. Korniza e BE-së për negociatat për anëtarësim me Serbinë në teori merret me këto institucione, pasi që mundohet të ndajë Kosovën nga institucionet dhe legjislacioni shtetëror i Serbisë. Megjithatë, edhe nëse ka sukses, ky është një proces afatgjatë gjatë të cilit institucionet dhe legjislacioni i Serbisë do të mbeten të pranishme në Kosovë. Se si gjyqësori dhe policia e integruar do t'i trajtojnë rastet e institucioneve të tilla mbetet e pazgjidhur.¹³³

C) Ndryshimet në kornizën e kushteve: Zhbllokimi i integritit të Kosovës në BE

Pas Marrëveshjes së Prillit, BE-ja pjesërisht tejkaloi ndarjet e saj të brendshme lidhur me Kosovën dhe vendosi të fillojë negociatat për MSA në tetor 2013. Kjo zhbllokoi procesin e integritit në BE të Kosovës dhe potencialisht rriti ndikimin e saj për reforma në Kosovë, duke përfshirë sundimin e ligjit. BE-ja në Kosovë tani ka gjashtë instrumente dhe formate që pjesërisht apo plotësisht kanë të bëjnë me reformat mbi sundimin e ligjit – më shumë se në çdo vend kandidat aktual apo të mëparshëm.

Së pari, në kornizën e MSA-së, BE ka vendosur një seri të objektivave për reforma afatshkurtra dhe afatmesme. Objektivat ndryshojnë nga ato konkrete, sikurse standardet për gjyqësorin, miratimin e legjislacionit të caktuar, dhe zhvillimin e strategjive qeveritare të caktuara, deri tek ato më të përgjithshme. Brenda kornizës së MSA-së, BE në vitin 2010 ka iniciuar Dialogun e Procesit të MSA (DPMSA). Ky dialog më teknik mes Brukselit dhe Kosovës do të vendoset në Nën-Komitete të MSA-së pasi që të nënshkruhet Marrëveshja.¹³⁴ Së dyti, është Dialogu i Strukturuar për Reformën Gjyqësore (DS), një format i shtuar i dialogut pa vend formal brenda procesit të integritit në BE. Fillimisht i dizajnuar në vitin 2011 në kontekst të politikave të BE-së në lidhje me Bosnjën,¹³⁵ por më vonë i prezantuar me shtetet tjera të Ballkanit, DS shërben si dialog para-ekzaminues mbi çështjet e brendshme dhe të drejtësisë të përfshira në kapitujt 23 dhe 24 të procesit të aderimit. Ky proces funksionon si një dialog politik i nivelit të lartë.¹³⁶ Së treti, Udhërrëfyesi për Liberalizimin e Vizave përmban shumë kushtëzime lidhur me drejtësinë dhe sundimin e ligjit, sidomos anti-korrupsionin.¹³⁷ Së katërti, instrumenti i asistencës para-anëtarësimit, apo IPA, ofron fonde për fuqizimin e gjyqësisë dhe sundimit të ligjit. Programi i ri IPA II është duke u përgatitur dhe qeveria e Kosovës duhet të prezantojë strategjinë për reformat në drejtësi në prill për të krijuar bazën për programimin e IPA-s. Projektet e para janë të parapara në listë të zbatohen në vitin 2016.

Dy formatet e fundit drejtpërdrejtë ndërlidhen me EULEX-in. Mekanizmi i Shqyrtimit të Legjislacionit (LRM) është një organ i përbashkët i Zyrës së BE-së dhe EULEX-it që përcjell projekt-ligjet e reja, si për zhvillimin e institucioneve të sundimit të ligjit dhe për përputhshmëri me legjislacionin e BE-së.¹³⁸ Së fundi, Bordi i Përbashkët Bashkërendues për Sundimin e Ligjit (BPBSL), mbikëqyrë Kompakt-in mbi Objektivat e Përbashkëta për Sundimin e Ligjit për Periudhën deri në qershor 2014. Ky obligon Qeverinë e Kosovës për përmirësime konkrete në

¹³³ Intervista me zyrtarë të BE-së, Janar-Mars 2014.

¹³⁴ Grupi për Studime Juridike dhe Politike, "Përgatitja e Kosovës për negociatat e MSA: një pasqyrë e arritjeve, reformave të ngadalta dhe rruga përpara", Analizë politikash Nr. 02/2012; Intervista me zyrtarë të BE-së, Bruksel Janar 2014.

¹³⁵ Shih Kapitullin IV.

¹³⁶ Intervista me zyrtarë të BE-së dhe diplomatë evropianë, Prishtinë -Bruksel-Berlin-Londër 2013-14.

¹³⁷ Komisioni Evropian, "Liberalizimi i vizave me Kosovën: Udhërrëfyesi", Bruksel 2012, gjendet në: http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf.

¹³⁸ Intervista me zyrtarë të BE-së në Prishtinë dhe Bruksel, Janar 2014.

polici, drejtësi dhe shërbimin doganor në mënyrë që të transferohet autoriteti i EULEX-it tek institucionet vendore. Sipas një zyrtari të BE-së, Kompakti u krijua “pasi që [Ministri i Drejtësisë Hajredin] Kuçi dëshironte tranzicionin nga EULEX-i.” Bordi përfshinë PSBE-në, Shefin e Misionit të EULEX-it dhe ministrat e drejtësisë dhe punëve të brendshme.¹³⁹

Gjersa numri i instrumenteve duket mbresëlënës, përmbajtja e tyre është më pak inkurajuese. Zyrtarët e BE-së janë të ndarë mbi ndikimin shtytës të MSA-së, me disa që e shohin MSA-në si instrument të fuqishëm për të forcuar sundimin e ligjit, por të tjerët insistojnë që kushtëzimi i saj në fushën e drejtësisë është shumë i përgjithësuar, që ka potencial të kufizojë efektivitetin.¹⁴⁰ Lidhur me Dialogun e Strukturuar (DS) si nevoja për të dhe orientimi strategjik i tij mbeten të paqarta. Ky mendim u dha gati nga të gjithë zyrtarët dhe diplomatët e BE-së si dhe nga zyrtarët e qeverisë së Kosovës që u intervistuan. Një diplomat pranoi që ai “nuk kishte asnjë ide se çfarë po bënin zyrtarët në Bruksel dhe Prishtinë me DS.”¹⁴¹ Kushtëzimi i liberalizimit të vizave në vendet tjera të Ballkanit Perëndimor ka pasur efekt të kufizuar në problemet strukturore në drejtësi dhe sundim të ligjit, duke përfshirë korrupsionin sistematik. Projektet IPA kanë edhe më pak ndikim në ato probleme, pasi që, siç theksuan një numër i zyrtarëve të EULEX-it, “projektet janë të udhëhequra nga interesi komercial... organizatat e zbatimit të projekteve, në këtë mënyrë nuk do të konfrontohen e zyrtarët e qeverisë së Kosovës mbi çështjet strukturore për hir të zbatimit ‘të suksesshëm’ të projektit të tyre”¹⁴² Numri i formateve nuk përputhet me personelin e angazhuar brenda Zyrës së BE-së – pavarësisht ankesave nga Zyra e Auditorëve të BE-së – me vetëm pesë punonjës në zyrën e sundimit të ligjit që trajtojnë çështje të sundimit të ligjit. Që nga atëherë numri i personelit të sundimit të ligjit ka arritur në shtatë. Më në përgjithësi, përvoja e BE-së në Ballkanin Perëndimor ka treguar që fiton ndikim të vërtetë për zgjidhjen e problemeve strukturore në sundimin e ligjit gjatë negociatave për anëtarësim, dhe jo gjatë fazës së para-kandidimit. Përveç kësaj, gjersa pesë anëtarët e BE-së që nuk njohin statutin u pajtuan për fillimin e negociatave për MSA me Kosovën, kjo mbështetje nuk është e garantuar gjatë hapave të ardhshëm.

D) Rishikimi Strategjik 2014

Rishikimi Strategjik 2013 u përfundua dhe ju dërgua shteteve anëtare të BE-së më 29 janar 2014. Autorët e këtij studimi e patën të pamundur të bisedonin me rishikuesit dhe në këtë mënyrë nuk kanë pasur qasje të drejtpërdrejtë të metodologjisë së përdorur apo listës së personelit të EULEX-it të intervistuar. Shefi i Misionit ishte i angazhuar intensivisht gjatë gjithë procesit bashkë me rishikuesit. Një zyrtar i lartë i misionit dhe jurist me përvojë insistoi se “ata nuk erdhën tek unë dhe ata asnjëherë nuk diskutuan asnjë temë me mua apo me ndonjë nga juristët e misionit.” Deklaratat e tilla pasqyrojnë ankesat e dëgjuara shpesh gjatë intervistave që “Brukseli nuk e merr me seriozitet gjyqësorin, nuk i kupton çështjet juridike.” CMPD gjithashtu përfshiu zyrtarë që merreshin me drejtësi dhe çështje të brendshme në Zyrën e BE-së në Kosovë dhe Drejtorinë e Përgjithshme për Zgjerim në Bruksel. Draftet u prezantuan dhe u diskutuan me Qeverinë e Kosovës vonë gjatë procesit.¹⁴³ Një zyrtar i BE-së i përfshirë drejtpërdrejtë shpjegoi

¹³⁹ EULEX, “Raporti i progresit për marrëveshjen kompakte shtator 2013”, në dispozicion në: <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Compact%20ALB.pdf>; Intervista me zyrtarë të BE-së, Janar 2014.

¹⁴⁰ Intervista me zyrtarë të BE-së, Bruksel- Prishtinë Janar 2014.

¹⁴¹ Intervista me zyrtarë të BE-së dhe diplomatë, Janar 2014.

¹⁴² Intervista me zyrtarë të EULEX-it dhe përfaqësues të organizatave-institucioneve që zbatojnë projekte të financuara nga IPA në fushën e drejtësisë, 2014.

¹⁴³ Qeveria e Kosovës prodhoi edhe një përkthim jozyrtar në shqip të draft dokumentit për komunikimin e saj të brendshëm, intervistë me një burim gazetarie, Bruksel Janar 2014.

publikimin me vonesë si të synuar “për një periudhë kohore pas zgjedhjeve lokale në Kosovë dhe para fillimit të fushatës për zgjedhjet e përgjithshme, në mënyrë që të mos ketë ndërhyrje në procesin e vendim-marrjes mbi mandatin e ardhshëm në Prishtinë.”¹⁴⁴

Rishikimi Strategjik që u dërgua përfundimisht është një dokument 20 faqe që përmbanë rreth dy shtojca tjera – një “pasqyrë e progresit të arritur,” plus dy letra të pozicionit nga Qeveria e Kosovës. Dokumenti kryesisht është në linja të njëjta me dokumentin joformal Gjermano-Britanik dhe përcakton mandatin dhe strukturën e misionit të ardhshëm në detaje të hollësishme. Rishikimi Strategjik renditë të njëjtat “realitete të reja në terren që e bëjnë të nevojshme rikalibrimin e prezencës së BE-së për Sundim të Ligjit” – dialogun, progresin e Kosovës dhe Serbisë në procesin e integrimi në BE, “kapacitetin vendor të fuqizuar të Kosovës” si dhe “pritjet më të mëdha nga ana e Kosovës: autoritetet u bënë më këmbëngulëse në kërkesat e tyre për tranzicionin e mandatin të EULEX-it.” Dokumenti propozon një mision më të vogël me një mandat të ri dy vjeçar. Në veri misioni duhet të ketë autoritet të fuqishëm ekzekutiv në drejtësi dhe polici dhe ekzekutivi dhe MMK duhet të “vihen nën një çati”. Në jug misioni duhet të koncentrohet në institucionet qendrore në Prishtinë dhe në MMK. MMK duhet të transferohet nga misioni tek Zyra e BE-së brenda një viti. Funkcionet ekzekutive duhet të reduktohen në zgjidhjen e rasteve të ndjeshme aktuale. Kapacitetet e MMK-së duhet të mbeten brenda Ministrisë së Drejtësisë, Këshillat Gjyqësore dhe Prokuroriale të Kosovës. Një kapacitet i reduktuar, ‘i mbetur’ MMK do të mbetet në qendrën e Doganave të Kosovës, në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Kosovës dhe tek Shërbimi Korrektues. Lidhur me mandatin ekzekutiv, prokurorët do të mbeten në PSRK, që do të udhëhiqet nga një prokuror vendor. Gjykatësit do të punojnë në panele me shumicë të përbërë nga gjykatësit e Kosovës, me përjashtim të rasteve të ndjekura penalisht nga një prokuror ndërkombëtar. Gjykatësit do të mbeten në Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme që trajton rastet e privatizimit, ndërsa Njësia Mobile e Gjykatësve Civile do të shpërbëhet. Dy gjykatësit e EULEX-it anëtarë në KGJK do të përfundojnë funksionin e tyre. Tre gjykatësit ndërkombëtarë në Gjykatën Kushtetuese do të integrohen në misionin e ardhshëm. Prokurorët do të marrin raste të reja me kërkesë të prokurorëve vendorë dhe kryetarët e gjykatave vendore mund të kërkojnë panele me shumicë të përbërë nga gjykatësit e EULEX-it. Asambletë e Gjykatësve dhe Prokurorëve të EULEX-it do të shpërbëhen, me juristët ndërkombëtarë ‘të përfshirë’ në sistemin dhe hierarkinë e drejtësisë së Kosovës, megjithatë i mbajnë privilegjet dhe imunitetet. Gjithashtu, do të mbetet “një kapacitet i kufizuar i hetimeve penale dhe policimit përmes inteligjencës”, si dhe një rol i fuqishëm në mbrojtjen e dëshmitarëve. Task Forca e Hetimeve Speciale që trajton raportin e Dick Marty-t mbi trafikimin e organeve është lënë jashtë rishikimit, ndërkohë që është bërë e qartë që funksioni ekzekutiv i EULEX-it do të mbahet për çdo procedurë gjyqësore që mund të burojë nga hetimi.¹⁴⁵

E) Pozicionet e Qeverisë dhe Partive Parlamentare në Kosovë

Qeveria e Kosovës së pari ka prezantuar pozitën zyrtare mbi të ardhmen e EULEX-it në një dokument strategjik që i është dërguar BE-së në korrik 2013.¹⁴⁶ Dokumenti përcakton qëllimet e tranzicionit si “ndihmë për EULEX-in që transferojë kompetencat ekzekutive tek institucionet relevante të Kosovës në një mënyrë të koordinuar me faza që të mundësohet të përfundohet mandati i tij deri në qershor 2014.” Rrjedhimisht dokumenti rendit propozimet e tranzicionit për

¹⁴⁴Intervista me zyrtarë të ndryshëm të EULEX-it dhe BE-së, Prishtinë-Bruksel, Janar-shkurt 2014.

¹⁴⁵ „Strategic Review of EULEX Kosovo Mission“, CMPD, Bruksel, Janar 2014.

¹⁴⁶ Qeveria e Kosovës, „Strategjia e vazhduar për tranzicionin e kompetencave të EULEX-it tek Institucionet e Qeverisë së Kosovës“, Prishtinë 2013.

të gjitha segmentet e EULEX-it në një mënyrë që përfundojnë rolet ekzekutive dhe MMK në vitin 2014. Një dokument pozicioni prej tetë faqesh i janarit 2014 komenton Rishikimin Strategjik dhe është në masë të madhe në harmoni me propozimin e CMPD-së. Kjo tregon komunikimin e afërt në mes ShEVJ dhe Prishtinës në procesin e hartimit të Rishikimit Strategjik. Kjo thekson disa elemente të caktuara të misionit të ri të propozuara sikurse mbështetja për Marrëveshjen e Prillit në veri, fokusimin në MMK në jug dhe integrimin e stafit gjyqësor ekzekutiv në institucionet e Kosovës. Ka mospajtime rreth propozimit për një zgjatje tremujore – një propozim i vazhdimit të mandatit aktual të EULEX-it që është i nevojshëm për të kaluar tek misioni i ri, pasi që kjo do të do të kërkonte shkëmbimin e letrave në mes qeverisë dhe BE-së dhe një vendim të Kuvendit përveç atij të nevojshëm për misionin e ri. Letra, dokumenti devijon nga Rishikimi Strategjik duke propozuar një mandat vetëm për 18 muaj për misionin e ri.¹⁴⁷ Pozita e Qeverisë vis-à-vis EULEX-it duket kundërtënëse dhe e udhëhequr nga interesat afatshkurtra politike. Një diplomat gjerman kritikoi presionin e Prishtinës për të mbyllur EULEX-in si “mbështetje Perëndimore me qasje à la carte – ata dëshirojnë KFOR-in, por nuk e dëshirojnë EULEX-in. Kjo nuk funksionon kështu.” Një zyrtar i BE-së vuri në dukje se “ata duan të trajtohen si çdo vend tjetër kandidat potencial. Ka një ndjenjë në Kosovë se në qoftë se keni një mision të huaj, duhet të keni një problem - ata duhet të kuptojnë se kjo nuk është domosdo kështu, se misioni i huajnë fakt mund të ndihmojë në rrugën përpara për reformat për integrim në BE.”¹⁴⁸

Partitë opozitare janë njësoj tekanjoze dhe oportuniste. Pas ndjekjes penale të ish-zyrtarëve të lartë të UÇK-së, gati të gjitha partitë mbështetën Rezolutën e Kuvendit të miratuar në korrik 2013 që kërkonte fundin e EULEX-it.¹⁴⁹ Ata nuk e kanë zbatuar këtë kërkesë. Disa zyrtarë partiakë kanë theksuar nevojën për vazhdim të një Misioni të BE për Sundim të Ligjit, por gjithashtu kanë përdorur deklaratat e tilla për të sulmuar historikun e problemeve me sundim të ligjit nga koalicioni qeverisës.¹⁵⁰

F) Kritikë ndaj Rishikimit Strategjik të misionit të EULEX-it

Rishikimi Strategjik është problematik në një numër të aspekteve, disa nga të cilat vetëm kanë provokuar kritika brenda BE-së. Është kritikuar si jo strategjike, por më tepër e nënshtruar nga presioni i Prishtinës për të mbyllur misionin e EULEX-it. Një diplomat Evropian në Kosovë sugjeroi se “edhe ne kemi interes që t’i bëjmë përpjekjet për sundim të ligjit të qëndrueshme – kjo duhet të udhëheqë debatin për mbylljen e EULEX-it, por unë nuk e shoh këtë.”¹⁵¹ Një zyrtar i BE-së ishte “pak i shqetësuar më gjithë këtë – prioritetet janë kthyer përmbys, tregim tipik i BE-së... Pyetja nëse institucionet e Kosovës janë të gatshme nuk është pikëfillimi i Rishikimit Strategjik – që në mënyrë të pashmangshme çon në manipulimin e standardeve për mbyllje.”¹⁵² Fakti që drafti i parë i Rishikimit Strategjik propozonte një mision tërësisht të ndryshëm me ekzekutiv shumë të fuqishëm, i etiketuar nga një zyrtar i EULEX-it si “mision i zbatimit të ligjit,” por që më vonë u refuzua gjatë diskutimeve të brendshme të BE-së, duket se konfirmon vlerësimet e tilla. Një zyrtar i ShEVJ-së i përfshirë në procesin e hartimit dhe ri-hartimit tha, “Ne kemi lëvizur mjaft

¹⁴⁷Qeveria e Kosovës, „Pozicioni i Qeverisë së Republikës së Kosovës lidhur me Rishikimin Strategjik të Misionit të EULEX-it në Kosovë“, Prishtinë, Janar 2014.

¹⁴⁸Intervista diplomatë dhe zyrtarë të BE-së, 2014.

¹⁴⁹ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Rezoluta Numër 12, në dispozicion në: http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezution_Nr_012.pdf.

¹⁵⁰ Burime të ndryshme të medias, për shembull: Koha.net, “Kërkesa e PDK-së për largim të EULEX-it, vetëm për publik,” Koha.net, (13 tetor 2013), në dispozicion në: <http://www.koha.net/?page=1,13,162023>.

¹⁵¹ Intervistë me zyrtar Evropian, Prishtinë Janar 2014.

¹⁵² Intervistë me zyrtar të BE-së, Bruksel Janar 2014.

shumë në drejtim të Prishtinës, Kuçit” por insistoi se, “Bashkëpunimi nuk mund të imponohet.”¹⁵³

Një kritikë e ngritur nga shtetet anëtare në diskutimin e parë të Rishikimit Strategjik që u mbajt më 4 shkurt në (Komitetin për Politika dhe Siguri) KPS-në e Këshillit të BE-së sulmoi CMPD-në për angazhimin e tyre në zbulim të gjendjes në prezantimin e tyre mbi gjendjen e gjyqësorit dhe policisë në Kosovë.¹⁵⁴ Autorët e Rishikimit në fakt shkruan se “Gjyqësori dhe prokuroria mbeten të dobëta në Kosovës... hetimi dhe ndjekja penale e krimeve të luftës mbeten çështje të ndërlikuara dhe të ndjeshme... gjyqësori dhe prokuroria publike vazhdojnë të ekspozohen ndaj ndikimit politik” në rastet e ndjeshme që trajtojnë krimet e luftës, krimin e organizuar dhe korrupsionin, krimet e luftës dhe çështjet e privatizimit, dhe “Kosova është larg nga posedimi i kapaciteteve adekuate që të merret me mbrojtjen e dëshmitarëve”. Megjithatë, ende ka pika të shumta të verbra në pjesën analitike të dokumentit. Për shembull, fragmenti mbi PSRK-në ofron një vlerësim kuantitativ të performancës së institucionit, por nuk diskuton se si prokurorët vendorë trajtojnë rastet e ndjeshme. Rishikimi nuk përmend se disa gjykatës të nivelit të lartë të emëruar nga KGJK-ja në vitin 2013 pranuan emërimin e tyre mbi baza politike dhe u tërhoqën vetëm për shkak të angazhimit të dy anëtarëve të EULEX-it në KGJK.¹⁵⁵ Në lidhje me policinë e Kosovës dokumenti përdor formulime shumë të kujdesshme për t’u shprehur se “mangësitë operacionale në policimin e udhëhequr nga inteligjenca mbeten... për llojet e krimeve serioze, u mungon kapaciteti apo vullneti i PK-së, ka bërë që në disa momente të jetë e nevojshme që EULEX-i t’i përdorë kompetencat ekzekutive.”¹⁵⁶

Përpjekja e Rishikimit Strategjik që të kufizojë funksionet ekzekutive dhe të dorëzojë kompetenca tek zyrtarët vendorë gjithashtu duket se nuk vë re probleme të mëdha. Gjersa personeli i EULEX-it i intervistuar për këtë studim mund të mos jetë përfaqësues, ai së paku tregon që gati të gjithë nga ta – dukë përfshirë gjykatës dhe prokurorë të EULEX-it të intervistuar – kanë vlerësuar kolegët e tyre vendorë se nuk janë të gatshëm që të marrin të gjitha funksionet ekzekutive. Përveç kësaj, mediat kosovare raportuan që 17 gjykatës të EULEX-it kishin nënshkruar një letër për shefin e divizionit Ekzekutiv duke paralajmëruar se kolegët e tyre vendorë nuk janë të gatshëm që të shqyrtojnë raste politikisht të ndjeshme.¹⁵⁷ Një prokuror deklaroi se, “është mendimi im që gjyqësia vendore, duke përfshirë prokurorët nuk ka arritur nivelin e duhur të Sundimit të Ligjit – ne përballemi me ndikim politik, presion nga kryeprokurorët, mosrespektim të të drejtave të njeriut... çdo ditë”. Një tjetër jurist i lartë i EULEX-it tha, “Ata nuk mund të iniciojnë raste të profilit të lartë dhe nuk mund t’i marrin përsipër siç është situata sot. Nëse ne nuk iniciojmë raste të reja, asnjë person i profilit të lartë nuk do të ndiqet penalisht kurrë. Politika që të mos ketë raste të reja për EULEX-in – është fitore e plotë për qeverinë e Kosovës. Të gjithë personat e lartë tani mund të ndihen të sigurt.” Përveç kësaj, ndalesa për raste të reja nuk ka kuptim për dy arsye tjera: e para, ndjekja penale e rasteve ekzistuese të “vjetra” nuk do të përfundohet assesi brenda periudhës së propozuar dyvjeçare të mandatit; e dyta, nuk ka arsytim në parim që një gjykatës apo prokuror i EULEX-it nuk mund të dorëzojë një rast tek një kolegë kosovar. Një transferim duhet të përcaktohet sipas standardeve. Gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it duhet të detyrojnë kolegët e tyre vendorë që të marrin përsipër rastet, ata duhet të monitorojnë performancën e tyre dhe kjo performancë duhet të përcaktojë datën për tranzicion.¹⁵⁸

¹⁵³Intervista me zyrtarë të EULEX-it dhe ShEVJ-së, Janar 2014.

¹⁵⁴Intervista burime gazetareske, Bruksel, Shkurt 2014.

¹⁵⁵ Intervistë me zyrtar të BE-së, Bruksel Janar 2014.

¹⁵⁶ Rishikimi Strategjik, Shtojca II: „Pasqyrë e progresit të arritur”.

¹⁵⁷ BIRN, „Gjykatësit e Kosovës nuk mund të trajtojnë raste të ndjeshme politikisht“, 14 shkurt 2014.

¹⁵⁸ Intervista me gjykatës dhe prokurorë të EULEX-it dhe zyrtarë tjerë të EULEX-it, dhjetor 2013-shkurt 2014.

Për shkak të këtyre kritikave, ShEVJ është duke punuar për një kompromis për mandatin e ardhshëm ekzekutiv që do të zhvendoset nga përkufizimi origjinal i Rishikimit Strategjik që gjykatësit dhe prokurorët do të marrin raste të reja vetëm me kërkesë të palës kosovare për të marrë raste të reja bazuar në vlerësimin e ri të misionit. Kjo do të kërkonte që Asambletë e gjykatësve dhe prokurorëve të mbeten apo së paku që një gjykatës apo prokuror i EULEX-it të bëjë vlerësimin e tillë.¹⁵⁹ Kjo prapë duket të jetë më shumë një kompromis politik se strategji, duke shtyrë vendimin për të marrë raste të reja.

Shtetet anëtare gjithashtu kritikuan ShEVJ-në për negociimin e përmbajtjes së dokumentit me qeverinë e Kosovës para se qeveritë e BE-së mund ta shihnin letrën.¹⁶⁰ Në të vërtetë, me prezantimin e draftit në Prishtinë dhe ofrimin e mundësisë për ta që të definojnë pozitën e tyre në një dokument që po ashtu ka rrjedhur në mediat e Kosovës, ShEVJ mund të ketë siguruar që çdo dallim në mes të formatit përfundimtar të misionit dhe dokumentit të qeverisë së Kosovës do të bënte negociatat me Prishtinën shumë të vështira se sikur të mos kishin ndodhur fare para-negociata.

Rishikimi Strategjik gjithashtu përfshinë probleme serioze organizative që mund të ndikojnë negativisht rezultatet e misionit të ri. Së pari, rreth propozimit të integritit të gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë në sistemin juridik të Kosovës, një prokuror i EULEX-it paralajmëroi se “ideja e integritit të prokurorëve të EULEX-it në sistemin e Kosovës është problem. Kryeprokurori do të ishte shefi i tyre, ai nuk është i keq, por prapë ky do të kishte tepër shumë pushtet”. Një gjykatës i EULEX-it insistoi se “kjo është çmenduri. Unë nuk do të nënshkruaj një kontratë të tillë. Është një konstruksion ligjërishit mashtrues, asnjë shtet anëtar i BE-së nuk mund ta pranojë më arsytim atë.”¹⁶¹ Përvojat e kaluara¹⁶² tregojnë që integrimi i juristëve ndërkombëtarë në një sistem ligjor lokal nuk funksionon dhe krijojnë një konstrukt të paqartë ligjor. Së dyti, zyrtarët e EULEX-it refuzojnë transferimin e plotë të MMK-ve tek Zyra e BE-së. Një zyrtar i EULEX-it tha se ndarja e funksioneve të mentorimit dhe monitorimit nga aktivitetet trajnuese të gjykatësve dhe prokurorëve të EULEX-it për homologët e tyre do të “bënte të vështirë organizativisht bashkëpunimin,” gjersa një tjetër insistoi, “Se nuk ka absolutisht kuptim që të kalohen MMK-të tek Zyra e BE-së.” Zyrtarët e Zyrës së BE-së gjithashtu pranojnë që ata nuk kanë asnjë ide se si të trajtojnë në aspektin organizativ pranimin e mbi 100 punonjësve nga një zyrë që për momentin ka rreth një duzinë personel ndërkombëtar.¹⁶³

Një mangësi serioze, përfundimtare, në planifikimin strategjik është mungesa e bashkërendimit në mes të planifikimit për rolin e ri të misionit të EULEX-it në veri të Kosovës dhe negociatat lidhur me çështjen e gjykatave, sidomos lidhur me strukturën e Gjykatës Themelore të Mitrovicës. Sipas një Zyrtari të BE-së të përfshirë në negociata, negociatat aktuale në mes Beogradit dhe Prishtinës lidhur me pjesëmarrjen e gjykatësve dhe prokurorëve serbë dhe shqiptarë në gjykatën themelore janë duke vazhduar pa konsideruar rolin e gjykatësve dhe prokurorëve të EULEX-it. Një zyrtar i ShEVJ-së insistoi që kjo u bë me qëllim dhe BE kishte “për synim një zgjidhje të qëndrueshme për gjykatën e Mitrovicës.” Sipas zyrtarit, gjykatësit serbë do të jenë shumicë në panelet e gjykatësve me tre anëtarë në të gjitha rastet që kanë të bëjnë me katër komunitat me shumicë serbe në veri të Ibrit, kurse shqiptarët do të përbëjnë shumicën në tri komunitat që i takojnë gjykatës themelore. Gjykatësit e EULEX-it do të kërkojnë që të ulen në panelet në bazë të formulës së kompromisit të planifikuar për rastet e reja – ku EULEX-i vlerëson

¹⁵⁹ Intervistë me zyrtar të ShEVJ, Bruksel, mars 2014.

¹⁶⁰ Intervista burime gazetareske, Bruksel, Shkurt 2014

¹⁶¹ Intervista me gjykatës dhe prokurorë të EULEX-it, Janar 2014.

¹⁶² Shih Kapitullin IV

¹⁶³ Intervista me zyrtarë të EULEX-it, BE-së, Janar 2014.

nevojën që të sjellë gjykatës dhe prokurorë ndërkombëtarë. Mandati i tyre është planifikuar të përfundojë më së largu pas 18 muajve. Kjo përfshirje e juristëve të EULEX-it për rastet e reja nuk parashihet për tri komunat shqiptare. Ky propozim, nëse zbatohet, do të jetë çojë drejtësinë në veri drejt dështimit. Ky propozim duket se injoron atë që gjykatësit dhe prokurorët serbë kanë punuar vetëm në një sistem paralel të drejtësisë – në një zonë të dominuar nga ekonomia e nëntokës ata gati plotësisht u përmbajtën nga rastet penale dhe gjithashtu janë marrë vetëm me një gamë të kufizuar të lëndëve civile. Megjithatë, kështu kanë vepruar edhe gjykatësit dhe prokurorët shqiptarë në jug të lumit Ibër. Pa qasje në objektet e gjykatës të vendosura në veri të qytetit dhe kështu të vendosur në objekte ndihmëse, deri tani ata kanë përdorur mungesën e një objekti adekuat si mbulesë për të trajtuar vetëm një numër të vogël të rasteve penale. Një qasje e provës dhe gabimit që i dorëzon kompetenca të plota, menjëherë, gjykatësve dhe prokurorëve serbë dhe shqiptarë, përfundimisht do të dështojë.¹⁶⁴

G) Afati i kufizuar dhe komplikime tjera

Procesi i vendimmarrjes mbi misionin pas-qershorit 2014 është përballur me një problem serioz të afateve. Rishikimi Strategjik u planifikua të publikohet në shtator 2013 për të mundësuar një tranzicion të rregullt tek misioni i ri, por u shpërnda vetëm në janar 2014. Në atë kohë, në dhjetor 2013, diplomatët e BE-së kuptuan që ishte e nevojshme një zgjatje tre-katër mujore. Kur Rishikimi Strategjik u përball me rezistencë të konsiderueshme nga shtetet anëtare, u shua çdo shpresë e përfundimit të procesit të brendshëm vendim-marrës deri në fund të shkurtit 2014. Për të bërë përgatitjet buxhetore për një mision të ri, procesi vendim-marrës duhet të përfundojë në prill. Në të njëjtën kohë Qeveria e Kosovës u ngarkua me detyrën e hartimit të strategjisë sektoriale për drejtësinë deri në prill, që duhet të përfshijë propozime për planifikimin për IPA II. Siç u demonstrua, ky komponenti IPA është integruar në propozimin për një mision të ri të EULEX-it. Ndërkohë që koha e programit të ri të IPA-s e bën të pamundur të bashkërendohet me planifikimin për misionin e ri. Me proceset e brendshme të BE-së që vazhdojnë, fushata për zgjedhjet parlamentare në Kosovë është duke u përshpejtuar. Ky zhvillim në terren e bën me pak gjasa suksesin e BE-së që të marrë dy votimet që i nevojiten – mbi vazhdimin dhe misionin e ri – përmes Kuvendit të Kosovës. Gjersa zyrtarët e ShEVJ ende kanë besim që përfundimisht ata do të kenë sukses, zyrtarët tjerë të BE-së janë të bindur që një vendim i tillë nuk mund të kalohet në parlamentin e Kosovës para zgjedhjeve. Në rast se BE është e suksesshme në gjetjen e gjuhës së përbashkët për misionin e ardhshëm dhe arrin një marrëveshje me qeverinë e Kosovës, por dështon në Kuvend, atëherë nuk do të ketë mision të sundimit të ligjit në Kosovë. Përveç kësaj, përfundimi i punës së TFHS-së që është planifikuar për verën e vitit 2014 dhe krijimin e mundshëm të një tribunali ndërkombëtar ad-hoc për të gjykuar ndonjë rast të nivelit të lartë që buron nga gjetjet e TFHS-së do të komplikojë më tutje vazhdimin e mandatit të EULEX-it. Kjo çështje ka provokuar debat të nxehtë në mediat e Kosovës, për shkak të propozimeve për të themeluar një gjykatë që funksionon nën ombrellën e EULEX-it dhe brenda sistemit juridik të Kosovës, por që do të ketë selinë jashtë Kosovës për të mbrojtur dëshmitarët. Një gjykatë e tillë, edhe nëse merr pajtimin e qeverisë së Kosovës, do të ketë të nevojshme edhe një votim në Kuvend për të krijuar bazën e saj ligjore. Një votim i tillë mund të futet në parlament para zgjedhjeve të ardhshme, me gjasë të caktuara për qershor.¹⁶⁵

¹⁶⁴Intervista me zyrtarë të ShEVJ, Bruksel mars 2014, zyrtarë të EULEX-it, Kosovë 2013-14.

¹⁶⁵ Intervista me zyrtarë të BE-së dhe diplomatë, Bruksel-Berlin-Prishtinë dhjetor 2013- mars 2014.

V. MËSIMET NGA BOSNJA-HERCEGOVINA

Bosnja dhe Hercegovina mund të shërbejnë si një krahasim i dobishëm për të vlerësuar punën e EULEX-it dhe për konsiderimin e tranzicionit nga një mision i BE-së tek institucionet dhe aktorët vendorë në Kosovë. Sikurse në Kosovë, rindërtimi i drejtësisë dhe ri-vendosja e sundimit të ligjit përbënte themelin e përpjekjeve të komunitetit ndërkombëtar pas luftës për të sjellë rendin dhe sigurinë publike dhe për krijimin e një shoqërie të qëndrueshme demokratike dhe shumetnike. Sikurse në Kosovë, Perëndimi identifikoi nevojën që të sjellë gjykatës dhe prokurorë ndërkombëtarë me një mandat ekzekutiv për një periudhë të caktuar kohore për t'i jetësuar këto qëllime. Institucionet e krijuara të drejtësisë shërbyen si model për pjesën tjetër të rajonit të Ballkanit Perëndimor dhe më vonë u integruan si standarde në politikën e integritit të BE-së. Dhe në fund, çështja e tranzicionit të rolit të gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë provokoi një polemikë të ngjashme si brenda komunitetit ndërkombëtar dhe në mes ndërkombëtarëve dhe elitave politike lokale.

Si pjesë e sistemit socialist Jugosllav, gjyqësori i Bosnje-Hercegovinës në përgjithësi e siguronte sundimin e ligjit. Ky funksiononte në bazë të traditave të ligjit civil të trashëguar nga anëtarësimi në Perandorinë Austro-Hungareze. Kjo funksiononte mjaftë mirë, pavarësisht sistemit monist që vepronte jashtë sundimit të ligjit dhe një kornize kushtetuese socialiste. Megjithatë, në mesin e viteve 1980, gjyqësori në BH degradoi në mënyrë dramatike. Erozioni i kulturës së drejtësisë dhe sundimit të ligjit filloi në kontekstin e krizës së ekonomisë socialiste dhe sistemit socialist si i tërë. Gjatë luftës 1992-1995, sundimi i ligjit *de facto* u suspendua; udhëheqësit politik të kohës së luftës e shtrembëruan sistemin juridik. Krimet e luftës në shkallë të gjerë, pastrimi etnik dhe grabitja masive ishin instrumente të politikave dhe krijuan një kulturë të mosndëshkimit. Shumë gjykatës dhe prokurorë u larguan nga gjyqësori apo u "pastruan etnikisht," duke u zëvendësuar nga personel pa përvojë dhe të pakualifikuar apo të kualifikuar dobët. Ndërhyrjet nga elitat politike, elitat ekonomike dhe krimi i organizuar arritën përmasa që nuk ishin parë më herët.

A) Reformat në drejtësi pas luftës

Adresimi i mekanizmave të drejtësisë në Bosnje-Hercegovinë ishin të rëndësishme për të rivendosur rendin publik dhe instalimin e reformave demokratike pas luftës. Gjyqësori në BH pas Dejtonit u ngarkua si nga trashëgimia e kooptimit dhe nga fragmentimit institucional gjatë luftës. Shteti i Dejtonit me kushtetutë thërrmoi përgjegjësinë për sundim të ligjit. Vendi u nda në dy entitete, *Republika Srpska* (RS) dhe Federata e BH, secila me gjykatat supreme dhe ato kushtetuese, gjykatat rajonale, gjykatat komunale dhe gjykatat në Qarkun e Bërkos. Në nivelin shtetëror, ekzistonte vetëm Gjykata Kushtetuese e BH. Kishte 13 ministri të drejtësisë.

Reforma në drejtësi u udhëhoq nga autoriteti më i lartë civil në Bosnje, Përfaqësuesi i Lartë, dhe u zbatua gjatë pjesës së parë të dekadës së kaluar. Pas një periudhe dyvjeçare të monitorimit dhe vlerësimit të gjyqësorit nga Programi i Vlerësimit të Sistemit të Drejtësisë (JSAP) i udhëhequr nga OKB, Përfaqësuesi i Lartë themeloi Komisionin e Pavarur Gjyqësor (IJC) në vitin 2000. IJC bashkërendoi dhe drejtoi procesin pasues të reformës së drejtësisë që gjatë katër viteve të ardhshme ri-formoi bazën institucionale dhe ligjore.

Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial (KLGJP) u themelua dhe unifikua në një organ të nivelit shtetëror në vitin 2004. KLGJP u vesh me autoritet për të emëruar gjykatësit dhe prokurorët në BH në të gjitha nivelet. Anëtarët e KLGJP-së u përzgjedhën nga një gamë e gjerë e organeve gjyqësore, asociacioneve profesionale gjyqësore dhe institucioneve qeveritare nga nivele të ndryshme për t'i izoluar kundër ndikimit politik. Nga 15 anëtarë, 11 janë gjykatës dhe prokurorë të përzgjedhur nga kolegët e tyre. KLGJP fitoi autoritetin ekskluziv mbi të gjitha

procedurat administrative, administrimin e drejtësisë, statistikat dhe hartimin e buxheteve të drejtësisë, si dhe një rol bashkërendimi mbi trajnimin dhe reformën e gjyqësorit.

Përmes KLGJP-së, u zhvilluan dy reforma strukturore. Së pari, KLGJP ristrukturoi sistemin e gjykatave duke u bazuar në kritere racionale, apolitike duke reduktuar numrin e gjykatave të shkallës së parë për 41 përqind. Ky proces ri-vendosi karakterin shumetnik të zyrave të gjykatave dhe prokurorëve në të gjithë vendin. Së dyti, KLGJP ri-emëroi të gjithë gjykatësit dhe prokurorët, duke spastruar ata të cilët ishin të pakualifikuar apo kishin dosje problematike të luftës, duke reduktuar numrin e gjykatësve për 28 përqind. Tetëdhjetë përqind e ushtruesve të detyrës së presidentit të gjykatës nuk u riemëruan në pozitat e tyre të mëparshme.¹⁶⁶ Masat tjera nuk ishin kaq drastike, por nuk ishin më pak jetike. Gjykatësit dhe prokurorët pranuan një rritje të konsiderueshme të pagave. Teknologjia e informacionit dhe komunikimit (TIK) u prezantua në të gjithë gjyqësorin, duke përfshirë sistemin automatik për caktimin e lëndëve për t'u mbrojtur nga ndërhyrjet e jashtme në gjykata.¹⁶⁷ Përfaqësuesi i Lartë në mes viteve 200 dhe 2004 imponoi ligje që themeluan Gjykatën e BH dhe Zyrën e Prokurorit të BH. Edhe pse i themeluar në nivel vendi, Gjykata e BH nuk ishte gjykatë supreme, por gjykatë për të gjithë shtetin me juridiksion të shkallës së parë dhe të dytë që fillimisht ishte e kufizuar kryesisht në mosmarrëveshjet administrative dhe parashtresat elektorale. Shtesa të mëtejshme zgjeruan ndjeshëm juridiksionin e gjykatës dhe rritën madhësinë e saj. Ty seksione speciale u shtuan: një për krime lufte dhe një për krim të organizuar, krim ekonomik dhe korrupsion. Dhoma e Krimeve të Luftës mori përsipër aty ku do ta linte Tribunali Penal Ndërkombëtar për ish-Jugosllavinë, si dhe mundësonte ndjekjen e rasteve që asnjëherë nuk arritën në Hagë. Dhoma e Krimit të Organizuar dhe Korrupsionit mori përsipër korrupsionin endemik dhe krimin e organizuar në vend. Kishte jurisprudencë në rastet kur “objekti i mbrojtur” ishte BH. Gjykata gjithashtu fitoi juridiksion mbi rastet që rrezikonin sovranitetin, integritetin territorial dhe pavarësinë politike të Bosnje-Hercegovinës.¹⁶⁸ Në vitin 2004 u themelua Regjistri si një institucion ndërkombëtar që ishte i autorizuar për të menaxhuar dhe mbështetur Zyrën e Prokurorit si dhe dy seksionet e reja të Gjykatës së BH, duke përfshirë menaxhimin e donacioneve ndërkombëtare që mbulonin pjesën më të madhe të buxhetit të institucionit si dhe mbështetjen e gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë. Ndërkombëtarët në fillim përbënin pjesën më të madhe të gjykatësve dhe prokurorëve – Zyra e Prokurorit filloi punën e saj vetëm me prokurorë ndërkombëtarë dhe gradualisht solli juristë vendorë; në Gjykatën e BH ndërkombëtarët përbënin rreth një të tretën e gjykatësve në vitet e para. Gradualisht vendorët morën përsipër pozitat e Presidentit të Gjykatës së BH, Kryeprokurorit dhe udhëheqësit të Regjistrisë.¹⁶⁹ Ndërkombëtarët gjithashtu shërbyen edhe në institucione tjera kyçe të drejtësisë, sikurse HJPC dhe Gjykatën Kushtetuese, edhe pse në numër më të vogël. Përveç kësaj, u miratuan Kode Penale dhe Kode të Procedurës Penale të reja dhe të harmonizuara shumë për nivelet shtetërore dhe ato të entiteteve.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Sven Maria Urke, “Establishment of an independent and accountable judiciary in countries in transition: Bosnia and Herzegovina as a case study”, në: Nils Asbjørn Engstad, Astrid Lærdal Frøseth, Bård Tønder, *Dommernes uavhengighet*, f. 357.

¹⁶⁷ Urke, Po aty., f. 362-364.

¹⁶⁸ Gjykata e BH, “The Court of BiH”, Sarajevë 2007, në dispozicion në: http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/brosura/brosura_eng.pdf.

¹⁶⁹ Po aty., intervistë me ish-prokuror ndërkombëtar, shkurt 2014.

¹⁷⁰ Për detaje lidhur me reformën në drejtësi shih: kapitullin mbi “Reforma e drejtësisë në BH” në: Denis Hadžović, The office of the High Representative and security sector reform in BiH, Center for security studies BiH, Sarajevo February 2009, f.66ff.; David Pimentel, *Restructuring the courts: in search of basic principles for the judiciary of post-war BiH*, Florida Coastal School of Law, Janar 2008, në dispozicion në: http://works.bepress.com/david_pimentel/.

B) Problemet strukture

Këto reforma në drejtësi krijuan kushte të rëndësishme institucionale për pavarësinë e gjyqësorit dhe përmirësim të efikasitetit dhe qëndrueshmërisë financiare, por shumë dobësi dhe probleme strukture mbetën, ndërsa u paraqitën probleme të reja. Reformat kanë krijuar institucione shtesë, por ato nuk kanë zgjidhur problemin e fragmentimit. Përveç Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së kufizuar të BH-së, nuk kishte nivel shtetëror të gjyqësorit, kryesisht për shkak të rezistencës nga elitat politike në RS kundër themelimit të Gjykatës Supreme të BH. Kodet e reja penale dhe të procedurës penale ndryshuan traditën juridike të sistemit të drejtësisë penale të Bosnjës. Ato futën një përzjerje të traditës evropiane të ligjit civil dhe procedurat e jurisprudencës zakore anglo-saksone. Kjo ndryshoi rrënjësisht rolin e gjykatësve, prokurorëve dhe avokatëve mbrojtës, si dhe të agjencive për zbatimin e ligjit. Mungesa e përgatitjes së duhur dhe trajnimit për këtë ndryshim çorientoi zyrtarët ligjore dhe ata të zbatimit të ligjit dhe ndikoi në funksionimin e gjyqësorit për shumë vite.¹⁷¹ Gjersa sistemi i ri caktoi një rol kyç për prokurorët, nuk u zhvillua ndonjë sistematizim i punës së prokurorëve në rastet individuale. Këta faktorë krijuan hapësira për ndërhyrje nga elitat politike dhe krimi i organizuar.¹⁷² Rregullimi i profesionalizmit dhe sjellja e avokatëve është rrëmujë.¹⁷³ Dëshmitarët ekspertë shpesh janë të korruptuar.¹⁷⁴ Vendimet në rastet gjyqësore penale shpesh nuk janë zbatuar. Shumë teknika janë përdorur për të vonuar dënimet duke përfshirë regjistrim të rremë të adresave të banimit dhe pretendimet për probleme shëndetësore.¹⁷⁵ Në fund, aplikimi i ligjit komercial duket veçanërisht problematik në BH. Paaftësia e vazhdueshme e gjykatave komerciale përforcon kulturën e mosndëshkimit në jetën e biznesit, duke përfshirë mosrespektim të obligimeve kontraktuale.¹⁷⁶

C) Tranzicioni i dështuar (bartja e funksioneve tek vendorët)

Në vitin 2005, komuniteti ndërkombëtar ndryshoi politikën e përgjithshme nga ndërtimi i shtetit pas luftës që kërkonte shumë resurse drejt “pronësisë” vendore. Kjo kishte për synim që t’i jepte fund të gjitha mandateve ekzekutive të mbajtura nga ndërkombëtarët dhe transferimin e përgjegjësisë për reforma demokratike dhe funksionale tek elitat politike që konsideroheshin mjaft të pjekura për të marrë detyrat. Integrimi në BE u përcaktua si korniza brenda të cilit proceset e reformave priteshin që të vazhdonin, me komunitetin ndërkombëtar që merrte një rol udhëzues dhe lehtësues. Por “tranzicioni” nuk dha rezultatet e pritura. Në vend të kësaj, u pa kthimi i retorikës nacionaliste dhe sulmet ndaj reformave pas luftës. Në RS, Milorad Dodik dhe partia e tij social demokratike filloi të sulmonte shtetin dhe institucionet qendrore të tij. Gjyqësori, sidomos institucionet e sapokrijuara të gjyqësorit në nivelin qendror shtetëror, u bë njëri nga caqet kryesore të këtyre sulmeve. Përfundimi u përpoq të luftonte këto sulme, por pasi që i mungonte vullneti politik për të rregulluar qëndrimet e tij të politikave, mbeti me mjete të politikave që u dëshmuuan të papërshtatshme.

¹⁷¹ Christopher P. DeNicola, “Criminal procedure reform in BiH: Between organic minimalism and extrinsic maximalism,” 2010, në dispozicion në: http://works.bepress.com/christopher_denicola/.

¹⁷² Intervistë me ekspert vendor të drejtësisë në BH, qershor 2011.

¹⁷³ Intervistë me ekspert vendor të drejtësisë në BH, qershor 2011.

¹⁷⁴ „Nameštena svjedočenja,” Centar za istraživačkonovinarstvo (CIN), <http://www.cin.ba/Print/?cid=837,2,1>; Intervistë me aktivist vendor për të drejtat e njeriut, Dhjetor 2010; “Suđenje Saviću pokazalo da RS nije pravna država,” *Nezavisne novine*, 04-27-2011.

¹⁷⁵ “Na logorovanje umjesto u zatvor,” 03-16-2011, <http://www.sarajevo-x.com/bih/clanak/110316028>.

¹⁷⁶ Intervistë me ndërmarrës në BH, Maj 2011; “Dug put od presude do oduzimanja,” *Oslobodenje*, 05-08-2011.

I) Reduktimi deri në tërheqje të plotë i gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë

Në fillim të tranzicionit, shpërtheu një konflikt lidhur me datën e përfundimit të punës së gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë. Një marrëveshje e tranzicionit e nënshkruar në vitin 2006 theksoi se juristët ndërkombëtarë do të përfundojnë punën e tyre ekzekutive në vitin 2009. Përveç kësaj, Regjistrari ndërkombëtar do të transferohej tek institucionet vendore të Gjykatës së BH dhe Zyrës së Prokurorit të BH. Sipas marrëveshjes, gjykatësit dhe prokurorët ndërkombëtarë do të integroheshin formalisht në sistemin juridik të BH.¹⁷⁷ Megjithatë ky integrim në gjyqësorin lokal mbeti vetëm “formal, ligjor, por de fakto qeveritë Perëndimore të cilat dërgonin personel në praktikë e ndalonin atë dhe institucionet vendore sikurse Regjistri dhe KLGJP-ja u të tërhoqën nga ushtrimi i autoritetit formal mbi ndërkombëtarët.” Për qeveritë e huaja që delegonin personel në drejtësi, kjo ishte çështje e sovranitetit. Në praktikë, i mbronte gjykatësit dhe prokurorët e huaj nga presioni politik në rritje ndaj të cilit ishin të ekspozuar kolegët e tyre vendorë dhe kështu u mundësonte atyre që të vazhdonin që të bënin punën e rëndësishme në fusha shumë të ndjeshme të krimit të organizuar, korrupsionit dhe krimeve të luftës.¹⁷⁸

Në vitin 2009, aktorët ndërkombëtarë tentuan që të bindin autoritetet e BH që të zgjasin kontratat e gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë që do të përfundonin më 31 dhjetor të atij viti, por pa sukses. Kundërshtimi politik, sidomos mbi fontin e krimit të organizuar dhe korrupsionit, ishte i gjerë dhe shumetnik. Ky udhëhiqej nga Milorad Dodik. Sulmet e tij mbi Gjykatën dhe Zyrën e Prokurorit të BH u bënë personale në vitin 2008, kur Prokuroria filloi një hetim mbi ndërtimin e ndërtesës qeveritare të RS-së, me Dodikun si një nga të dyshuarit.¹⁷⁹ Në një takim të Bordit Drejtues të PIC, organit ndërkombëtar që mbikëqyrte punën e Zyrës së Përfaqësuesit të Lartë (ZPL), si presidenti i Gjykatës së BH – një boshnjak – edhe Kryeprokurori – një serb – i bënë thirrje Perëndimit të zgjasë mandatin e gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtar për tre vite, dhe paralajmëruan për kolaps të mundshëm të procesit të pronësisë nëse ata vendosin ndryshe.¹⁸⁰ Përfundimisht PIC u gjuhëzua para presionit të RS-së. Më 14 dhjetor 2014, Përfaqësuesi i Lartë, duke mos qenë i gatshëm që t'i imponojë Bordit Drejtues të ndarë të PIC-së, vendosi që të vazhdojë mandatin e gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë të punësuar në Gjykatën e BH dhe Zyrën e Prokurorit të BH – por vetëm atyre që trajtonin çështje të krimeve të luftës, më pak të ndjeshme politikisht dhe vetëm për shkak të presionit nga tribunali i krimeve të luftës i OKB-së (TPNJ). Vendimi u prezantua nga Përfaqësuesi i Lartë si kontribut për procesin e vazhdueshëm të ndërtimit të pronësisë vendore në gjyqësorin e nivelit shtetëror. Vendimi dërgoi një mesazh politik shkatërrues për zyrtarët që punonin në gjyqësorin vendor dhe kishte efekte praktike dëmtuese, sidomos për Zyrën e Prokurorit të BH. Katër prokurorët ndërkombëtar në departamentin special për krim të organizuar dhe korrupsion u desh të dorëzonin qindra raste tek gjashtë kolegët vendorë brenda dy javëve. Si pasojë, shumë raste të ndjeshme u humbën. Zyra e Prokurorit hodhi poshtë më vonë një numër të rasteve të

¹⁷⁷ “Agreement between the High Representative for BiH and Bosnia and Herzegovina on the registry for section I for war crimes and section II for organized crime, economic crime and corruption of the criminal and appellate division of the Court of BiH and for the special department for war crimes and the special department for organized crime, economic crime and corruption of the PO of BiH as well as on the creation of a transitional council”, në dispozicion në: http://www.registrarbih.gov.ba/files/docs/New_Registry_Agreement_-_eng.pdf.

¹⁷⁸ Intervistë me ish-prokuror ndërkombëtar, shkurt 2014.

¹⁷⁹ “Independence of the judiciary: undue pressure on BiH judicial institutions”, Misioni i OSBE-së në BH raport nga terreni, Sarajevë, dhjetor 2009.

¹⁸⁰ Kurt Bassuener/Bodo Weber, „Are we there yet? International impatience vs. a long-term strategy for a viable Bosnia,“ *DPC Policy Brief*, maj 2011, f.7/8.

korrupsionit që përfshinin politikanë të nivelit të lartë, duke përfshirë rastin kundër Milorad Dodik. Evoluo i një model i ndjekjes penale të rasteve më pak ndjeshme të krimit të organizuar dhe korrupsionit, duke shmangur rastet e korrupsionit të nivelit të lartë.¹⁸¹

2) Politika e integritit në BE dhe sulmet politike ndaj gjyqësorit: Dialogu i Strukturuar

Herët në politikën e saj të integritit, BE-ja përfshiu reformën gjyqësore në politikën e saj të bazuar në kushtëzime. Kështu, themelimi i institucioneve në nivel shtetëror u përfshi në standardet e studimit të fizibilitetit për nënshkrimin e një MSA-je me Bosnjën. Kur “tranzicioni tek pronësia vendore” provokoi efekte negative dhe integrimi në BE nuk dha frute, BE uli nivelin e kushtëzimeve me shpresë që kjo do të krijonte vrull. Brukseli hodhi poshtë kërkesën e tij për një Gjykatë Supreme në nivel shtetëror, edhe pse ishte një pjesë përbërëse e dokumentit të partneritetit të BE-së me Bosnjën.

Kjo nuk ndali sulmet e politikanëve të RS kundër gjyqësorit të nivelit shtetëror. Në fakt, ato arritën një pikë kulmore të re në prill 2011, kur Asambleja Kombëtare e RS (RSNA), me iniciativën e Dodikut, miratoi një numër të konkluzioneve¹⁸² dhe planifikoi një referendum në RS mbi përdorimin e kompetencave ekzekutive të Përfaqësuesit të Lartë, sidomos për themelimin e Gjykatës dhe Zyrës së Prokurorit të BH.¹⁸³ Përkundër unitetit të dukshëm në PIC që Përfaqësuesi i Lartë Inzko të anuloi konkluzionet e RSNA dhe planin e referendumit, më 13 maj, shefja e politikës së jashtme të BE-së Catherine Ashton u pajtua me Dodikun që të tërheqë vendimin për referendum të RSNA-së në shkëmbim të krijimit të një mekanizmi të ri të integritit në BE: takime të nivelit të lartë në kornizë të Dialogut të Strukturuar të BE-së mbi Reformat në Drejtësi. Marrëveshja i lejoi Dodikut të pretendojë që vendimet e RSNA-së ishin ligjore dhe legjitime, pavarësisht se shkelnin kornizën e Dejtonit. Për më tepër, fillimi i Dialogut të Strukturuar i dha njohje ankesave të tij kundër gjyqësorit të BH-së.¹⁸⁴

Dialogu i Strukturuar do të zbatohet më vonë në vende tjera të Ballkanit Perëndimor përkundër origjinës dhe mangësive strukturore të tij. Brukseli nuk ka shpjeguar se si DS mund të tejkalojë antipatinë e Banja Lukës për institucionet e drejtësisë të nivelit shtetëror. Formatu nuk ka rrënjë në mekanizmat dhe procedurat formale të integritit në BE, duke bërë moszbatimin nga zyrtarët e BH të parëndësishëm për procesin e integritit në BE. Moszbatimi nga RS i veprimeve të Dialogut të Strukturuar zbulon të metat e këtij formati *ad hoc* të BE-së edhe më qartë. Kur PSBE Sørensen mori detyrën në shtator 2011, ai trashëgoi një konflikt lidhur me një projektligj për Gjykatat në RS. Projektligji prishte autoritetin dhe kompetencat e KLGJP-së, kundërshtonte ligjin e shkallës më të lartë të KLGJP-së dhe minonte pavarësinë e gjyqësorit. Në konkluzionet nga takimi i dytë DS në nëntor 2011, Komisioni kërkoi që RS të përshtatë projektligjin që të akomodojë të gjitha kundërshtimet dhe rekomandimet e KLGJP-së. RSNA prapë se prapë miratoi ligjin siç ishte, në kundërshtim gati të plotë të këtyre vërejtjeve.¹⁸⁵

Pavarësisht nga kjo fyerje, Komisioni më 30 janar 2012 ndërmjetësoi një takim me dyer të mbyllura mes Presidentit të KLGJP-së Milorad Novkoviç dhe ish-ministrit të Drejtësisë së RS-së Gjerard Selman. Marrëveshja e kompromisit nuk ishte në pajtim me vërejtjet e KLGJP-së. Me këtë qëndrim, Komisioni dëmtoi KLGJP-në dhe shoqatat e gjykatësve dhe prokurorëve nga i

¹⁸¹ Intervista me personel gjyqësor, Sarajevë 2009-2010.

¹⁸² Një konkluzion vuri në pikëpyetje autoritetin e Gjykatës Kushtetuese në BH.

¹⁸³ Konkluzioni i sesionit të 4-të special të RSNA, 13 prill 2011, http://www.narodnaskupstinars.net/cir/zakljucci/zakljucak.php?id_zakljucka=299.

¹⁸⁴ Toby Vogel, “Ashton agrees to negotiations with Dodik,” *European Voice*, 13 maj 2011.

¹⁸⁵ Bodo Weber, “It’s the EU’s turn now”, në dispozicion në: <http://istinomjer.ba/13/01/2012/its-the-eus-turn-now/>.

gjithë vendi që i kishin rezistuar përpjekjeve të Banja Lukës për të dobësuar aftësinë e KLGJP-së për të mbrojtur pavarësinë e gjyqësorit. Marrëveshja e fshehtë, e cila asnjëherë nuk u shpall publikisht, i ekspozoi zyrtarët e Komisionit ndaj manipulimit nga zyrtarët e RS-së. RS vazhdoi t'i rezistojë zbatimin edhe të këtij kompromisi. Një marrëveshje e dytë me dyer të mbyllura që u arrit në dhjetor 2012 diskreditoi tutje KE-në dhe Dialogun dhe asnjëherë nuk u zbatua nga autoritetet e RS-së.¹⁸⁶ Rasti i Ligjit mbi Gjykatat i RS-së inkurajoi RS-në që të vazhdojë sulmet e saj mbi drejtësinë përmes Dialogut të Strukturuar. Elitat tjera politike që nga atëherë kanë filluar t'i bashkohen përpjekjeve që të kthejnë prapa reformat e pasluftës. Asnjë nga këto konflikte¹⁸⁷ nuk është zgjidhur dhe DS ka arritur pak gjëra pozitive.

Disa mësimë mund të nxirren nga përvoja e komunitetit ndërkombëtar në Bosnje me transferimin e rolit të saj ekzekutiv të pasluftës në promovimin e sundimit të ligjit dhe pavarësinë e gjyqësorit. Së pari, duke i dhënë fund herët mandatit të gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë komuniteti ndërkombëtar rrezikoi të dëmtonte rezultatet e arritura me vështirësi në drejtësi, sidomos nëse një vendim i tillë është i udhëhequr nga presioni nga elitat politike në terren. Së dyti, integrimi i gjykatësve dhe prokurorëve ndërkombëtarë në institucionet lokale të drejtësisë nuk është ide e mirë. Në rastin më të mirë kjo nuk zbatohet në praktikë dhe gjykatësit dhe prokurorët mbajnë pavarësinë e tyre të vlefshme. Edhe kjo është një konstrukt ligjor mashtrues që dëmtton idenë e sundimit të ligjit. Dhe e fundit, instrumentet e integritit të BE-së vetëm pjesërisht mund të zëvendësojnë rolin e instrumenteve ekzekutive. Dhe ata do të kenë ndikim vetëm nëse ka një strategji të qartë dhe politike të përbashkët të BE-së që udhëheqë përdorimin e tyre. Pasi që asnjë nga këto mësimë nuk u aplikuan në Bosnje, komuniteti ndërkombëtarë ka kontribuar për një mjedis pa rregulla ku reforma dhe procesi i integritit në BE është bllokuar, institucionet shtetërore, dukë përfshirë institucionet e drejtësisë, janë duke u bllokuar çdo ditë e më shumë dhe gjyqësori gjithnjë e më shumë është i kufizuar në mbrojtjen e sundimit të ligjit dhe në luftimin efektiv të krimit të organizuar dhe korrupsionit.

VI. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Që nga momenti i vendosjes, EULEX-i ka lënguar nga një numër i kontradiktave dhe kufizimeve strukturore. Shumica e këtyre kanë buruar nga përçarja e BE-së mbi pavarësinë e Kosovës dhe pasivitetin që pasoi në zgjidhjen e konfliktit të ngrirë Kosovë-Serbi. Ndodhi vetëm në vitin 2013 kur këto korniza të kushteve filluan që të largohen, kur në mënyrë ironike, u përshpejtua diskutimi për një strategji dalëse të EULEX-it. Në këtë realitet të luhatshtëm, rishikimi i mandatit të misionit ishte një përpjekje politike sfiduese.

BE-ja ka një interes strategjik në funksionimin e duhur të sundimit të ligjit dhe një gjyqësori të pavarur, efikas dhe shumetnik në Kosovë, edhe më shumë për shkak të marrëdhënies së ngushtë mes funksionimit të shtetit demokratik të Kosovës dhe një zgjidhjeje të qëndrueshme për konfliktin ekzistues mbi statusin. Misioni i ri i propozuar në Rishikimin Strategjik nuk i qaset këtyre detyrave nga këto interesa Evropiane. Përkundrazi, përpiket të balancojë variabla të ndryshme relevante, disa nga të cilat janë në fluks. Në të njëjtën kohë, rishikimi është shumë optimist mbi ndikimin apo qëndrueshmërinë e përfitimeve të arritura kohët e fundit – gjegjësisht instrumentet e integritit të BE-së pas zhbllokimit të pjesshëm të procesit të integritit të Kosovës dhe të ardhmen e dialogut Serbi-Kosovë.

¹⁸⁶ Diskutime dhe intervista me zyrtarë të KE-së, diplomatë evropiane dhe ekspertë ndërkombëtarë të drejtësisë, Sarajevë 2011.

¹⁸⁷ Rreth një Ligji të ri për Gjykatat në BH, një reformë e ligjit të KLGJP-së dhe rreth një propozimi për të ripolitizuar emërimet e prokurorëve duke transferuar autoritetin nga KLGJP-ja tek parlamentet.

BE nuk duhet të sakrifikojë demokratizimin me zgjidhjen e konfliktit rreth EULEX-it. Një qasje e tillë mund të dështojë si në demokratizim dhe në zgjidhjen e konfliktit. Ajo duhet të fillojë nga interesat e saj strategjike të lidhura me misionin e sundimit të ligjit, dhe jo me pozicionin e qeverisë së Kosovës për EULEX-in. Parimi i pashpallur që “bashkëpunimi nuk mund të imponohet” duket i arsyeshëm në shikim të parë, por realiteti i demokratizimit dhe politikës së zgjidhjes së konflikteve në Ballkan asnjëherë nuk ka qenë aq i thjeshtë. Në fund të fundit, BE-ja i imponoi Beogradit bashkëpunimin në Bruksel. Sado e pakëndshme mund të jetë për politikanët e Kosovës, Kosova nuk është një vend kandidat normal, edhe pse as Serbia nuk është. Pasi që ajo mund të fitojë sovranitet të plotë me ndihmën e BE-së, Kosova duhet të përkulet para sundimit të ligjit.

Nëse debati mbi dizajnin e ardhshëm të misionit të EULEX-it vazhdon në rrugën aktuale, BE dhe Kosova rrezikojnë që të humbasin përmirësime të fituara me vështirësi në sundimin e ligjit. Kjo do të ndikonte negativisht në konfliktin për statusin e Kosovës dhe arritjen e sovranitetit të plotë shtetëror si dhe mund të çojë në pengesa në integrimin në BE. Për më tepër, Brukseli ka së paku përgjegjësi të pjeshme për komplikimet shtesë në procesin e vendim-marrjes mbi misionin e ardhshëm të EULEX-it. Rreziku i humbjes së Misionit të BE-së për Sundim të Ligjit në Kosovë është i vërtetë dhe BE-ja duhet të shikojë veten për këtë rrezik. Një rifillim është i nevojshëm.

REKOMANDIME

1. Koha

BE duhet të kërkojë një vazhdim gjashtë-mujor për mandatin aktual të EULEX-it që të miratohet nga Kuvendi i Kosovës gjatë këtij mandati, sa më shpejtë që të jetë e mundur që të shmanget ajo që EULEX-i të bëhet çështje e fushatës zgjedhore. Misioni i ri mund të përgatitet me seriozitet pas zgjedhjeve në Kosovë dhe të negociohet me Qeverinë dhe Kuvendin e ri.

2. Misioni i ri

Misioni i ri dyvjeçar duhet të jetë dukshëm më i vogël, por duhet të mbajë funksionin e tij ekzekutiv në rastet e ndjeshme, sidomos në gjyqësi dhe polici. Rastet e ndjeshme duhet të transferohen gradualisht nga EULEX-it tek gjykatësit, prokurorët dhe zyrtarët policorë vendorë dhe kolegët e tyre ndërkombëtarë duhet t'i detyrojnë ata që të trajtojnë këto raste. EULEX-i duhet të vazhdojë që të pranojë raste të reja, por funksionet ekzekutive duhet gati në mënyrë ekskluzive të organizohen në ekupe/panele të përziera. Standardet e qarta, të bazuara në performancën e personelit vendor duhet të përcaktojnë shpejtësinë e tranzicionit.

A. Funksionet ekzekutive

- Të mbahen gjykatësit e EULEX-it në Gjykatën e Apelit, Gjykatën Supreme dhe Këshillin Gjyqësor të Kosovës. Të shtohen gjykatës të EULEX-it tek Divizioni i planifikuar për Krime Speciale në Gjykatat Themelore. Të mbahen prokurorët e EULEX-it në PSRK, duke përfshirë Bashkë-Kryeprokurorin e EULEX-it.
- Gjykatësit ndërkombëtarë duhet të mbahen në Gjykatën Kushtetuese dhe të sillen në sistemin e EULEX-it.
- Zyrtarët gjyqësorë të EULEX-it nuk duhet të integrohen në sistemin gjyqësor të rekrutimit në Kosovës, por duhet të ushtrorjnë funksionin e tyre sipas autoritetit kushtetues të institucioneve të Kosovës. Për hir të planifikimit strategjik dhe transparencës së brendshme gjithashtu duhet të mbahen asambltetë e gjykatësve dhe prokurorëve .

- Gjykatësit e EULEX-it duhet të mbeten në Këshillin Gjyqësor të Kosovës deri sa të arrihen standardet në vijim:
 - KGJK-ja është reformuar sipas rekomandimeve të Komisionit të Venecias, përkatësisht heqjen e të drejtës së Kuvendit për të emëruar anëtarë.
 - Zbatimi i Sistemit Norvegjez të Informacionit për Menaxhimin e Rasteve për të kodifikuar rregullat për caktimin e lëndëve dhe për të krijuar një sistem automatik të caktimit. Ligji për KGJK-në duhet të ndryshohet që Këshilli të jetë përgjegjës për menaxhimin e Teknologjisë Informative dhe Komunikimit
- Të reduktohen funksionet ekzekutive jashtë veriut dhe të mbesin vetëm në hetimin e krimit të organizuar, krimeve financiare, korrupsionit dhe krimeve të luftës. Të mbahen kompetencat për të hapur raste të reja, por të fokusohen në krime të rënda, të nivelit të lartë.
- Të reduktohen funksionet ekzekutive doganore dhe të mbesin vetëm në administrimin e Pikëkalimeve Kufitare 1 dhe 31. Të hiqen të gjitha funksionet tjera ekzekutive për doganat.

B. Funksionet MMK

- Funksionet MMK duhet vetëm pjesërisht t'i kalohen Zyrës së BE-së – aktivitetet e ndërlidhura me projektet IPA duhet të kalohen plotësisht tek Zyra e BE-së; aktivitetet e mentorimit dhe monitorimit duhet të mbeten me EULEX-in që të sigurohet bashkërendimi me aktivitetet kolegë-me-kolegë MMK për personelin ekzekutiv.
- Numri aktual i pesë monitoruesve për të gjithë gjykatësit dhe prokurorët e Kosovës duhet të rritet. Monitorët duhet të fitojnë të drejtën ligjore për të komunikuar me prokurorët dhe mundësinë për të shikuar dosjet.
- Prezenca e MMK-së në Ministrinë e Brendshme duhet të fuqizohet në Njësinë për Standarde Profesionale (NjSP).
- MMK për dogana duhet të ketë një prezencë të fuqishme në selinë e saj në Prishtinë, por jo në të gjithë kufijtë.

C. Veriu

- EULEX-i ka nevojë që të ketë një prezencë të fuqishme ekzekutive dhe MMK në veri me gjykatës, prokurorë dhe policë që të mund të lehtësojë zbatimin e Marrëveshjes së Prillit dhe integrimin e strukturave paralele të Serbisë në shtetin e Kosovës për të vendosur sundimin e ligjit.
- Gjykatësit, prokurorët dhe njësitë hetimore të policisë së EULEX-it me një mandat ekzekutiv duhet të kenë një prezencë të fuqishme në institucionet rajonale të gjyqësorit dhe policisë. Ata duhet të punojnë me homologët vendorë në ekipe/panele të përziera, sidomos në hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve penale. Ata gjithashtu duhet të marrin pjesë në raste civile që kanë karakter ndër-etnik.
- Gjykatësit, prokurorët dhe policia e EULEX-it duhet të marrin rol udhëheqës në rastet shumë të ndjeshme të krimeve të luftës, krimit të organizuar dhe korrupsionit. Gjykatësit e EULEX-it duhet të formojnë shumicën e paneleve të gjykatësve kur trajtojnë raste të tilla. Gjykatësit, prokurorët dhe policia e EULEX-it duhet, që nga fillimi, të koncentrohen që të detyrojnë kolegët e tyre të marrin rastet e ndjeshme. Një tranzicion gradual tek gjykatësit, prokurorët dhe policia vendore duhet të bazohet në standarde të performancës. Mentorimit dhe trajnimit kolegë-me-kolegë në punë duhet të kombinohet me masa tjera MMK.

- Prokurorët dhe gjykatësit serbë të Kosovës në rajon duhet të vlerësohen për performancë.
- Gjykatësit dhe prokurorët shqiptarë dhe degët lokale të Gjykatës Themelore të Mitrovicës me seli në jug të Ibrit duhet të trajtohen sipas regjimit e njëjtë të EULEX-it që është propozuar për territoret e banuara me shumicë serbe në veri të Ibrit.

D. Task Forca për Hetimet Speciale

Pasi që TFHS do të përfundojë raportin e saj dhe mund të rezultojë në aktakuza nëse është e nevojshme, komuniteti ndërkombëtar duhet të duhet të gjejë zgjidhje adekuate për një mekanizëm të mundshëm brenda strukturave të EULEX-it në Kosovë që të gjykojnë hetimet e TFHS-së. Një zgjidhje e tillë duhet të ofrojë drejtësi mbi të gjitha pretendimet e ngritura, të respektojë sfidat e veçanta të mbrojtjes së dëshmitarëve brenda territorit të Kosovës si dhe të shmangë çdo dëm potencial mbi integritetin e sistemit të drejtësisë në Kosovë. Një zgjidhje e tillë duhet të themelohet brenda sistemit ekzistues të gjykatave të Kosovës, por juridiksioni të menaxhohet nga EULEX-i. Një mekanizëm i tillë duhet të kontrollohet ekskluzivisht nga gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it, por Këshilli Gjyqësor i Kosovës duhet të përfshihet nën funksionin e EULEX-it për monitorim me qëllim që të rriten kapacitetet e ardhshme për të gjykuar raste të nivelit të lartë të krimeve të luftës.

3. Institucionet dhe instrumentet e BE-së

- Zyra e BE-së duhet të rrisë ndjeshëm numrin e personelit të saj ligjor që trajton çështje të drejtësisë. Duhet të konsiderohet themelimi i një departamenti të sundimit të ligjit brenda Zyrës së BE/PSBE-së e krahasueshme me atë që ekziston në Delegacionin e BE-së në Bosnje.
- BE-ja duhet të ristrukturojë dhe reduktojë numrin e përgjithshëm të instrumenteve dhe forumeve që trajtojnë çështje të sundimit të ligjit, sidomos pasi që të ketë nënshkruar MSA-në me Kosovën. Në frymën e një strategjie të integruar dalëse të EULEX-it, Mekanizmi i Rishikimit të Legjislacionit dhe Bordi i Përbashkët Bashkërendues për Sundimin e Ligjit duhet të integrohen në instrumentet e integritit të BE-së dhe të pushojnë së ekzistuari si formate të ndara. Pas fillimit të punës në tetor 2014, Komisioni i ri Evropian duhet të rishikojë seriozisht kuptimësinë e Dialogut të Strukturuar.
- Raportet e ardhshme të Progresit duhet të mbështeten fuqishëm në pikëpamjet e ekipit të EULEX-it për monitorim të gjyqësorit lidhur me vlerësimin e performancës së gjyqësorit. Rrjedhimisht, përvoja e gjykatësve dhe prokurorëve të EULEX-it duhet të ndërtojë bazën për vlerësimin e zbatimit dhe efekteve të reformave aktuale dhe atyre të ardhshme të drejtësisë.

Kjo faqe është lënë qëllimisht e zbrazët

RAPORTET E POLITIKAVE

Raportet e Politikave janë dokumente të cilat shërbejnë si mjete/forume për analiza të detajuara dhe sistematike në sfera të ndryshme të politikave publike, që janë të dizajnuara të ofrojnë zgjidhje politikash, të mirë-informuara, për probleme të rëndësishme të politikave publike. Në përgjithësi, Raportet e Politikave ofrojnë argumente të bazuara në vlera, propozojnë zgjidhje të veçanta në sferën e politikave publike, duke vënë në përdorim faktet dhe praktikat e mira si mjete për të avancuar argumentet gjithëpërfshirëse dhe të qëndrueshme të organizatës sonë. Në veçanti, ato identifikojnë çështjet themelore të politikave nëpërmjet metodologjisë së qëndrueshme, të cilat mundësojnë vënien në pah përbërjen dhe strukturën e politikave të caktuara. Raportet e Politikave, për më tepër, janë kompozime analitike; mbi këtë bazë, ato jo vetëm që ofrojnë fakte por edhe vlerësojnë politikat publike për të zhvilluar pyetje për analiza, dhe ofrojnë alternativa/zgjidhje politikash në një perspektivë gjithëpërfshirëse. Raportet e Politikave shërbejnë si mjete për të ndikuar në procesin e vendim-marrjes dhe për të ftuar në veprim grupet dhe palët e interesit në rastet e dhëna.