

FORUMI për SIGURI

Menaxhimi i integruar i kufirit në Kosovë



Dhjetor 2010

Menaxhimi i
integruar i kufirit
në Kosovë

© Të drejtat autoriale

Asnjë pjesë nga ky publikim nuk mund të riprodhohet apo të ndryshohet pa lejen e botuesit.

Mendimet e shprehura me shkrim apo në publikimet elektronike janë të Forumit për Siguri dhe nuk përfaqësojnë pikëpamjet e Saferworld, e as të qeverisë gjermane dhe britanike.

Forumi për Siguri (FS) është themeluar në qershor të vitit 2010 me iniciativën e dy organizatave vendore, Forumi për Iniciativa Qytetare (FIQ) dhe Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (KCSS), mbështetur nga Saferworld si pjesë e programit “Vend i Sigurt”, financuar nga qeveria gjermane dhe britanike.

FS do të shërbej si platformë për organizatat e shoqërisë civile, mediat, akademikët, studentët dhe institucionet për të diskutuar çështjet kyçe të sigurisë dhe për të shkëmbyer e zhvilluar përvojat dhe praktikat më të mira në fushën e sigurisë në Kosovë.

Ky është publikimi i dytë me radhë i FS, i cili ngritë disa dilema lidhur me aspektet kyçe që i karakterizojnë vështirësitë në menaxhimin e integruar të kufirit.

Ekipi hulumtues:

Skender Përteshi
Valdrin Grainca
Florentina Hajdari

Përmbajtja

1. Hyrje.....	1
2. Rregullimi ligjor dhe politikat.....	2
a. Praktikrat institucionale.....	4
3. Analiza Institucionale.....	6
a. Policia Kufitare.....	
b. Doganat	
c. Agjensioni i veterinës.....	
4. Përfundim.....	x
5. Rekomandime.....	x

Lista e akronimeve

AUV	Agjencioni i Ushqimit dhe Veterinës të Kosovës
BiH	Bosnja dhe Hercegovina
BP	Ballkani Perëndimor
BEMIK	Bordi Ekzekutiv i Menaxhimit të Integruar të Kufirit
CEFTA	Marrëveshja për Tregti të Lirë e Evropës Jug-lindore
DK	Dogana e Kosovës
EU-TACTA	Programi Evropian për Asistencë Teknike Doganave dhe Administratës Tatimore
EULEX	Misioni Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë
ICO	Zyra Civile Ndërkombëtare në Kosovë
IPA	Programi i BE i paraantarësimit
KDAK	Kodi Doganor dhe i Akcizave të Kosovës
KE	Komisioni Evropian
KFOR	Prania Ushtarake Ndërkombëtare në Kosovë
KSO	Korniza e Strategjisë Operative
MEF	Ministria e Ekonomisë dhe Financave
MIK	Menaxhimi i Integruar i Kufirit
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
MSH	Ministria e Shëndetësisë
PISCES	Sistemi i Informimit, Komunikimit dhe Identifikimit të Informacioneve të Sigurta
PK	Policia e Kosovës
PSO	Procedurat Standarde të Operimit
QK	Qeveria e Kosovës
UNMIK	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë

I. Hyrje

Ky raport ka për qëllim trajtimin e veprimeve institucionale në përmbushjen e detyrave dhe obligimeve lidhur me kontrollin e kufirit shtetëror, sigurimin e lëvizjes së lirë të të gjithë qytetarëve dhe mallrave, si dhe luftimin e dukurive negative në brezin kufitar. Qëllimi specifik i këtij hulumtimi është shtjellimi i aspekteve të cilat ndërlidhen me procesin e Menaxhimit të Integruar të Kufirit (MIK). “Menaxhimi i Integruar i Kufirit” nënkupton bashkërendimin dhe bashkëpunimin kombëtar e ndërkombëtar të autoriteteve kompetente të përfshira në sigurinë kufitare dhe lehtësimin e lëvizjes së lirë të njerëzve, mallrave si dhe vendosjen e një sistemi efikas dhe efektiv të menaxhimit të kufirit me qëllimin e përbashkët për kufi të hapur, të sigurtë dhe të kontrolluar mirë.¹ Menaxhimi i Integruar i Kufirit është ndër kriteret kryesore të Bashkimit Evropian në procesin e dialogut për liberalizimin e vizave si dhe proceset tjera integruese evropiane.² Të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor ende janë në proces të zbatimit të strategjisë së MIK mirëpo zhvillimi i përgjithshëm është i ndërvarur prej shtetit në shtet.

Në vitin 2009, Kosova ka miratuar strategjinë shtetërore për MIK e cila është në pajtim me standardet evropiane. Po ashtu, është miratuar pjesa dërmuese e ligjeve që mbulojnë fushën e menaxhimit të kufirit, si dhe parakushtet e nevojshme në kontekst të procesit të liberalizimit të vizave dhe proceseve tjera integruese.³

Ky hulumtim paraqet progresin dhe sfidat e procesit të MIK. Në mënyrë kritike vë në dukje kapacitetet institucionale të akterëve kryesor si dhe përkushtimin e tyre në zhvillimin dhe zbatimin e politikave të MIK në procesin e

përmbushjes së kriterëve të liberalizimit të vizave. Hulumtimi në vazhdim vëren disa mangësi brenda institucioneve duke filluar nga struktura e organizatës; definimi jo i mirë i përgjegjësive; mos-koordinimi i mirëfilltë brenda-institucional; menaxhimi jo-efikas i burimeve njerëzore si dhe dobësi në planifikim.⁴ Numri aktual i punonjësve në Policinë e Kosovës, Dogana dhe Agjencionin e Veterinës dhe Ushqimit të Kosovës është i vogël. Për më shumë, vërehen vështirësi në sistemin e teknologjisë informative duke konstatuar mungesën e një sistemi të unifikuar.

Hulumtimi pjesërisht prek aspektet e mbështetjes nga partnerët ndërkombëtar dhe rolin e donatorëve në financimin e nismave që kanë për qëllim ngritjen e kapaciteteve profesionale për një kontroll më efikas të kufirit, edhe pse në disa raste këto donacione nuk i përmbushin nevojat dhe standardet të cilat kërkohen.

Metodologjia e përdorur për këtë hulumtim është kombinim i informacionit parësor dhe dytësor. Metodë tjetër është pjesëmarrja (obeservimi) e ekipeve tona në konferencat /tryezat dhe debatet e ndryshme të organizuara para dhe gjatë kohës së hulumtimit.

Metodë kryesore është intervistimi i drejt-përdrejtë i dymbëdhjetë përfaqësuesve të shtyllave kryesore të cilët janë përgjegjës për MIK siç janë: Policia e Kosovës, Dogana e Kosovës, ekspertë të pavarur të çështjeve të sigurisë si dhe përfaqësues të pranisë ndërkombëtare në Kosovë.

Raporti synon t'i ofroj informacion një audience të caktuar që ka interes në procesin e integrimeve evropiane duke filluar nga hulumtuesit e pavarur, gazetarët, zyrtarët qeveritar, organizatat e shoqërisë civile dhe akterët ndërkombëtar në Kosovë.

¹ Strategjia kombëtare e Republikës së Kosovës për Menaxhimin e Integruar të Kufirit fq 7.

² Kriteri i tretë i Kopenhagës për standardet evropiane, pjesa e Menaxhimit të Integruar të Kufirit dhe Liberalizimit të vizave.

³ Raporti i Komisionit Evropian për vitin 2010, faqe 49.

⁴ Partecipimi me observim: punëtorja e III-të e EULEX-it për bashkëpunim me shoqërinë civile, Prishtinë, tetor 2010.

2. Korniza ligjore

Për të arritur qëllimin për kufij të hapur dhe të sigurtë, institucionet e Kosovës miratuan ligjin dhe strategjinë shtetërore për MIK dhe legjislacionin përkatës. Kushtetuta e Republikës së Kosovës i jep të drejtën autoriteteve të vendit që të ushtrojnë rolin/mandatin e tyre në tërë territorin e Kosovës. Neni 125.1 në mënyrë të qartë rregullon detyrimet e institucioneve të Kosovës në raport me kontrollimin e kufirit në territorin e Kosovës. Në vitin 2008, Qeveria e Kosovës ka hartuar ligjin për menaxhimin e integruar dhe kontrollin e kufirit shtetëror.⁵

Ligji është kompletuar me nënshkrimin e shtatë udhëzimeve administrative mbi aktivitetet e Policisë Kufitare, Doganës së Kosovës dhe AUV të cilat kanë të bëjnë kryesisht me shënimin e vijës kufitare; incidentet kufitare; kontrollin nëpër pikat e kalimit kufitar si dhe vendosjen e shenjave paralajmëruese në pikat kufitare.⁶

Për më shumë, ligji për MIK është plotësuar si rezultat i hartimit dhe miratimit të strategjisë kombëtare për menaxhimin e kufirit dhe planit veprues për MIK i cili parasheh rrugën që duhet ndjekur në zbatimin e kësaj strategjie.

Qeveria e Kosovës gjithashtu ka hartuar strategjitë për luftimin e terrorizmit; krimin të organizuar; trafikimit të qenieve njerëzore, dhe strategjinë për luftimin e narkotikëve që ndërlidhen me kontrollin e kufirit. Ekzistojnë ligje tjera që tërthorazi prekin aspektet e menaxhimit të kufirit siç është ligji për riatdhesim që është hartuar së fundi dhe që është pasuar nga hartimi i strategjisë për riatdhesim së bashku me planin e veprimit. Poashtu, është miratuar ligji për mbrojtjen e të dhënave personale dhe ligji për klasifikimin e informacionit dhe verifikimin e personelit të sigurisë.

Mirëpo, nuk janë miratuar edhe aktet tjera përcjellëse ligjore zbatimi në praktikë i të të cilave mund të has në vështirësi.⁷

Zbatimi i ligjit për të huaj mbetet sfidë edhe pse janë miratuar 12 udhëzime administrative.⁸

Për më shumë, ligji për dokumentet e udhëtimit është amandamentuar për t'u mundësuar prodhimi dhe lëshimi i pasaportave biometrike.⁹ Ligji mbi azilin është duke u zbatuar deri në një masë.

Është evidentuar që numri i azilkërkuesve ende mbetet i vogël. Në vitin 2010 janë regjistruar 200 kërkesa për azil. Për më shumë, institucionet e Kosovës kanë ndërtuar një qendër për azilkërkuesit me kapacitete për 20-30 persona e cila është e pamjaftueshme.

Ekziston edhe projektligji për pengimin e pastrimit të parave dhe financimin e terrorizmit. Poashtu, në kuadër të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF) është themeluar Njësia për Inteligjencën Financiare (NIF) dhe janë marrë kompetencat nga EULEX-i.¹⁰ Sa i përket azilit, udhëzimi administrativ për lëshimin e vizave për të huajt është nënshkruar por ligji nuk është duke u zbatuar. Deri më sot, nuk është lëshuar asnjë vizë për të huajt.

Legjislacioni në fuqi i cili rregullon Doganën e Kosovës si institucion kyç në zbatimin e strategjisë së MIK është në harmoni me standardet të cilat kërkohen nga BE. Një pjesë e këtij legjislacioni është trashëguar nga periudha e UNMIK-ut. Është hartuar Kodi Doganor dhe i Akcizave të Kosovës si dhe aktet tjera nënligjore që e rregullojnë punën dhe aktivitetet e Doganës. Dogana e Kosovës ka hartuar edhe Kornizën e Strategjisë Operative (KSO) 2010-2012 e cila parasheh qartë synimet dhe objektivat e doganës për këtë periudhë kohore.

⁵ Shih Ligji për MIK http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=56

⁶ Raporti për Liberalizimin e Vizave - Ministria e Punëve të Brendshme, Prishtinë, tetor 2009.

⁷ Raporti Kosovar i Progresit – Made in Kosovo, faqe 33-34.

⁸ Në bazë të Raportit të Progresit 2010, zbatimi i ligjit kërkon trajnimin e policisë dhe Departamentit për Shtetësinë, Azil, dhe Migracion për t'u ballafaquar me azil-kërkuesit.

⁹ Pasaporta biometrike është dokument udhëtimi me elemente të sigurisë së lartë me specifikat biometrike (shembull distanca mes syve të një personi) dhe teknike (shembull vendosja e të dhënave në çip). Përcaktimi i këtyre specifikave filloi në vitin 2004 me rregulloren e KE 2252/2004.

¹⁰ <http://www.knninfo.com/?page=1,2,5738>

AUV bazë ligjore për funksionimin e vet e ka legjislacionin e aplikueshëm në vend, duke filluar nga Ligji për Veterinën, ligji për përkujdesje ndaj kafshëve, ligji për produktet medicinale, ligji për ushqimin, ligji për transportimin e mallrave të rrezikshme, ligji për pesticidet si dhe aktet tjera nënligjore që rregullojnë këtë fushë. Mangësi e madhe mbetet mos harmonizimi i ligjeve që rregullojnë aktivitetin e AUV me standardet evropiane.¹¹ Përkundër hartimit të një pjese të madhe të ligjeve, ekzistojnë mangësi ligjore të cilat do të rregullonin fushën e veterinës dhe ushqimit, sidomos kur kemi të bëjmë me kafshët e konfiskuara në kufi.

Praktikat institucionale

Marrë parasysh rëndësinë e MIK në procesin e liberalizimit të vizave, Qeveria e Kosovës ka themeluar Grupin Koordinues për liberalizimin e vizave i cili udhëhiqet nga Ministria e Punëve të Brendshme (MPB), anëtarë të të cilit janë të gjithë akterët relevant që ndërlidhen me procesin e liberalizimit të vizave. Përkundër angazhimeve të shtuara të Grupit Koordinues për liberalizimin e vizave Kosova nuk arriti të merr udhërrëfyesin në shtator të vitit 2010. Pavarësisht kësaj, Qeveria e Kosovës në mënyrë të njëanshme ka hartuar udhërrëfyesin që përcakton veprimet lidhur me procesin e liberalizimit të vizave. Udhërrëfyesi është bazuar në kriteret dhe rekomandimet që Komisioni Evropian ka bërë për shtetet e rajonit. Por, nuk dihet qartë nëse prioritetet dhe veprimet e zbatuara nga Qeveria e Kosovës do të jenë në përputhje me kriteret që dalin nga KE në procesin e anëtarësimit për Kosovën.

Në Kosovë institucionet kryesore përgjegjëse për zhvillimin dhe zbatimin e MIK janë: Policia e Kosovës (Policia Kufitare) Ministria e Ekonomisë dhe Financave (Dogana e Kosovës) dhe Zyra e Kryeministrit (Agjencioni i Veterinës dhe Ushqimit të Kosovës).¹²

Kosova kufizohet me Shqipërinë, Maqedoninë, Malin e Zi dhe Serbinë (shih hartën e Kosovës). Në Kosovë funksionojnë 15 Pikë Kalime Kufitare, nga të cilat 13 janë Pikë Kalime Kufitare të Përhershme dhe 2 janë Pikë Kalime Përkohshme.



Vija e gjelbër e kufirit ende mbetet kompetencë kryesore e KFOR-it megjithëse ndërmjet PK dhe KFOR-it është nënshkruar udhërrëfyesi që gradualisht do të fillojë transferimi i kompetencave nga KFOR-i tek policia siç ishte rasti i vijës së gjelbër me Shqipërinë. Tani për tani, institucionet e Kosovës nuk kanë kapacitete profesionale që t'i marrin në tërësi detyrat në menaxhimin e kufirit shtetëror.

¹¹ Strategjia e Kosovës për Menaxhimin e Integruar të Kufirit Shtetëror, faqe 40.

¹² Përveç PK, DK dhe AVUK në zbatimin e MIK rol të rëndësishëm kanë edhe institucionet tjera relevante: Ministria e Integrimiëve Evropiane, Ministria e Transportit, Instituti i Mjekësisë Ligjore, Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Shërbimeve Publike, Ministria e Bujqësisë dhe Planifikimit Rural, Ministria e Forcës së Sigurisë së Kosovës.

Gjithashtu, duke pasur parasysh gjendjen politike në pjesën e veriut të vendit, atëherë duket që do të shkoj një kohë e gjatë kur institucionet e Kosovës do të kontrollojnë tërë vijën kufitare. Megjithatë, PK dëshmoi se ka filluar hapat e parë drejt ngritjes së kapaciteteve profesionale në ruajtjen dhe kontrollin e kufirit shtetëror kur ishte rasti i kontrollit të vijës së gjelbër të kufirit me Shqipërinë.¹³

Në përgjithësi, është arritur një progres në fushën e MIK por ky proces duhet të përshpejtohet tutje që Kosova të jetë në hap me shtetet e rajonit. Sfida më e madhe mbetet pjesa veriore e vendit, apo mbi 60% e vijës kufitare e cila nuk i nënshtrohet ligjit dhe kontrollit nga ana e autoriteteve vendore e cila rrjedhimisht po krijon hapësirë për zhvillimin e krimit të organizuar, e në veçanti trafikimit me qenie njerëzore, tregtisë së paligjshme dhe akteve tjera kriminale.¹⁴ Institucionet e Kosovës dhe ato ndërkombëtare duhet të gjejnë forma dhe mënyra që të normalizohet gjendja në pjesën veriore të vendit. Pengesë paraqet edhe mosdefinimi i demarkacionit të kufirit me Malin e Zi por së paku deklarativisht është pohuar që nuk do të jetë proces i vështirë pasi që të dy shtetet nuk kanë ndonjë pretendim territorial.¹⁵ Ndërsa, demarkacioni i kufirit me Serbinë ende nuk ka filluar dhe mbetet çështje që mund të ngritet në bisedimet e ardhshme në mes të Kosovës dhe Serbisë.

3. Analiza Institucionale Policia e Kosovës/Policia Kufitare

Aktualisht, MPB ka përgjegjësinë më të madhe për zbatimin e MIK. Në kuadër të PK funksionon edhe Policia Kufitare e Kosovës (PKK). Policia Kufitare është e organizuar në nivel qendror, regjional dhe lokal me personel të përbërë prej 1337 pjesëtarëve policor dhe 53 punonjës/mbështetës administrativ. Sipas vlerësimeve të ekspertëve, kapacitetet aktuale të PKK-së nuk i përgjigjen kriterëve që kërkohen nga rregullat e Shengenit për Ballkanin Perëndimor, dhe është kërkuar që duhen 1662 zyrtar policor shtesë të trajnuar për ruajtjen e kufirit dhe 124 punonjës/mbështetës administrativ. Këtë e vërteton edhe raporti i rishikimit funksional të policisë së Kosovës.¹⁶ Kjo mund të bëhet qoftë duke bërë risistemimin e personelit nga sektorët tjerë, apo duke rekrutuar pjesëtar të rinj.¹⁷ Policia e Kosovës ka bërë disa hapa drejt reformimit dhe ristrukturimit të saj përmes miratimit të strategjisë Policia e udhëhequr nga intelijenca. Strategjia do t'i shërbej PK-së për të risistemuar personelin e vet përfshirë edhe Policinë Kufitare.

Sa i përket progresit në MIK, Policia e Kosovës ka bërë disa hapa duke rritur deri në një masë kapacitetet e saj në luftimin e krimit të organizuar, trafikimit me njëjërë dhe luftimin e narkotikëve.

Përkundër këtyre arritjeve, PK duhet të zhvilloj edhe më tutje kapacitetet e veta për luftimin e krimit të organizuar, menaxhimin të kufirit, dhe të angazhohet në menaxhimin e mungesave të pajisjeve teknike dhe teknologjike.

¹³ Intervistë me z. Ahmet Nuredini u.d i drejtorit të MIK në kuadër të PK 08/11/2010.

¹⁴ Raporti i Progresit i KE për Kosovën - pjesa e Menaxhimit të Kufirit, faqe 50.

¹⁵ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2010.

¹⁶ FRIDOM, Rishikimi Funksional i Policisë së Kosovës, 2009, faqe 17. Raporti mund të shkarkohet në <http://www.fridomks.org/media/118e%20KP.pdf>

¹⁷ Intervistë me z. Rifat Marmullaku, njohës i çështjeve të sigurisë, 11/10/2010.

Hulumtimi ka identifikuar mjaft sfida me të cilat përballet Policia e Kosovës, sic janë mungesa e hapësirave për punë dhe mos-posedimi i pajisjeve të duhura teknologjike për ruajtjen e kufirit. PKK varet kryesisht nga donacionet që ofrojnë Komisioni Evropian dhe Programi Ndërkombëtar për Trajnim, Asistencë, dhe Hetim të Krimin, (International Criminal Investigative Training Assistance Program - ICITAP) të cilët krahas donacioneve për pajisjet teknike kryesisht ofrojnë edhe trajnime për përdorimin e këtyre pajisjeve.¹⁸ Kjo varësi mund ta vendos në pikëpyetje ngritjen e kapaciteteve teknike e profesionale të PKK-së. Kjo për faktin se ka indikacione që donatorët mund të sjellin pajisje që nuk reflektojnë realisht nevojat praktike për kontrollin e kufirit në Kosovë me standardet evropiane,¹⁹ apo aq më keq që shpjen në dobësi të mëvonshme në mirëmbajtje dhe menaxhimin e flotës në tërësi.

Në përgjithësi, roli i donatorëve në ofrimin e mbështetjes mbetet i paqartë.

Momentalisht në të gjitha pikat e kalimit kufitar në Kosovë funksionon sistemi i komunikimit i quajtur Personal Identification Secure Comparison and Evaluation System (PISCES), donacion i ICITAP i cili bën regjistrimin e të gjitha hyrjeve dhe daljeve nëpër pikat doganore. Mirëpo, ky është sistem tipik amerikan dhe nuk është i njëjtë me atë që përdorin shtetet tjera evropiane. Për këtë qëllim, Komisioni Evropian (KE) ka ndarë një donacion për modernizimin e sistemit të komunikimit nëpër dogana. Por, ky donacion ende nuk është realizuar sepse ekzistojnë hezitime apo dyshime në vendimin për përdorimin e modelit amerikan apo evropian, edhe pse anohet më shumë në adoptimin e modelit të Maltës ku operojnë të dy sistemet e regjistrimit në pikat kufitare - evropian dhe ai amerikan.²⁰

Nevojitet zhvillim i konsiderueshëm që politikat dhe dokumentet strategjike të cilat hartohen duhet të shëndrrohen në veprime të zbatueshme, sidomos strategjitë në luftimin e krimin të organizuar. Shtylla e Hetimeve e PK është në fazat fillestare të zhvillimit të saj dhe kërkohet një zhvillim i tërësishëm profesional i saj.

Unifikimi i informacionit dhe komunikimit brenda agjencive kyçe për zbatimin e MIK është i mangët dhe nuk ka ndonjë bazë të dhënave ku mund të kenë qasje të gjitha agjencitë përgjegjëse për zbatimin e MIK. Poashtu ka problem edhe në komunikimin brenda stacioneve policore. Në disa lokacione nuk ka qasje në internet, si dhe raportimet nuk janë të strukturuar mirë dhe mungon një sistem i mirëfilltë i statistikave. Profesionistët në mënyrë të përsëritshme kanë argumentuar që PK nuk posedon njësi të helikopterëve të cilët do të lehtësonin punën dhe kontrollin efektiv të kufirit shtetëror.²¹ Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar i PKK është shumë i mangët. Janë nënshkruar marrëveshje bilaterale bashkëpunimi me shtetet e rajonit në përjashtim me Serbinë (për shkak të problemeve të njohura politike të cilat e pengojnë zhvillimin e bashkëpunimit ndërkufitar). Gjithashtu, janë nënshkruar disa marrëveshje bilaterale me Shqipërinë, Malin e Zi dhe Maqedoninë, por ende nuk janë nënshkruar protokollat e bashkëpunimit të cilat do të mundësonin zbatimin e këtyre marrëveshjeve. Ka munguar përkushtimi politik në përsheptimin e protokolleve bashkëpunues sepse policia si organizatë nuk e ka të drejtën e nënshkrimit të tyre.²²

¹⁸ Intervistë me Ahmet Nuredini u.d i drejtorit të MIK në kuadër të PK, 08/11/2010.

¹⁹ Shembull, mbrojtja e të dhënave personale.

²⁰ Intervistë me një zyrtar të lartë të Ministrisë së Punëve të Brendshme.

²¹ Intervistë me z. Rifat Marmullaku.

²² Intervistë me z. Ahmet Nuredini.

Përkundër përpjekjeve të shumta, si rezultat i vështirësive politike, PK nuk ka bashkëpunim me organizatat ndërkombëtare si Interpol, Europol apo Frontex por edhe shumë iniciativa rajonale të bashkëpunimit policor.²³ Në këtë kontekst, policët nuk kanë të drejtë të arrestojnë personat e kërkuar ndërkombëtarisht, por vetëm nëse një gjë e tillë kërkohet nga institucionet ndërkombëtare dhe aktet ligjore të luftimit të krimit. Për anëtarësimin e PKK në Frontex kanë kundërshtuar hapur Sllovakia dhe Qipro dy shtetet që ende nuk e kanë njohur pavarësinë e Kosovës. Në përgjithësi, shkëmbimi i informacioneve me organizatat rajonale dhe ndërkombëtare mbetet shumë i ulët, gjë që ndikon edhe në efikasitetin e luftimit të krimit ndërkufitar.

b. Dogana e Kosovës

Dogana është pjesë përbërëse e tri institucioneve themelore për zbatimin e MIK. Misioni i saj është i gjerë ku ndër të tjera përfshihet: siguria e kufijve, luftimi ekonomisë ilegale, mbrojtja dhe zhvillimi i tregtisë së lirë, siguria e qytetarëve, mbrojtja e mjedisit dhe shëndetit të qytetarëve.²⁴ Kontributi i Doganës në MIK ka rëndësi të madhe sidomos në luftimin e aktiviteteve ilegale. Prania e zyrtarëve të Doganës në pikë kalimet kufitare ngrit sigurinë në zonat kufitare në luftimin e krimit të organizuar, kontrabandimit ndër-kufitar të mallrave, substancave narkotike, dhe trafikimit të njerëzve.

Dogana e Kosovës përbëhet nga një staf prej 622 pjesëtarëve dhe aktivitetin e saj e ushtronë në të gjitha pikat e kalimit kufitar përveç Pikë

Kalimeve Kufitare Bërnjak dhe Jarinje në të cilat pjesëtarët e EULEX-it kanë mandat ekzekutiv. Institucionet ndërkombëtare në Kosovë dhe institucionet vendore nuk po mund të vendosin kontrollin në pjesën veriore të vendit, si pasojë zhvillohet kontrabanda dhe krimi i organizuar lirshëm dhe i papenguar.²⁵

Në aspektin strategjik dhe operativ, si ligji po ashtu edhe Strategjia e MIK kanë mangësi të konsiderueshme sepse as njëra as tjetra nuk i specifikojnë qartë aktivitetet dhe detyrat e Doganës në zbatimin e strategjisë së MIK, për ç'gjë edhe është kërkuar amandamenti i ligjit.²⁶ Po ashtu deri më tani nuk është vërejtur ndonjë progres edhe në funksionalizimin e Bordit Ekzekutiv për Menaxhimin e Integruar të Kufirit.

Ndërsa sa i përket Procedurave Standarde të Operimit bazuar në gjetjet e deritanishme mund të thuhet sa ka nivel të kënaqshëm të zbatimit të tyre dhe bashkëpunimi me EULEX dhe EU-CTA në harmonizimin e këtyre procedurave me standardet e kërkuara evropiane është në nivel të kënaqshëm.

Në krahasim me PK, është evidentuar që dogana është më mirë e pajisur me mjete teknike dhe teknologjike falë donacioneve të shumta. Deri më tani ka pasur progres të kufizuar në rrafshin e bashkëpunimit të Doganës së Kosovës me agjencitë tjera zbatuese të Strategjisë së MIK. Policia e Kosovës, DK dhe AUV janë pajtuar që të shfrytëzojnë pajisjet e përbashkëta teknike si dhe të organizojnë patrullime të përbashkëta përgjatë pikave të kalimit kufitar. Gjithashtu është arritur një marrëveshje për investime të përbashkëta kapitale në ndërtimin e objekteve doganore në pikat kufitare Dheu i Bardhë dhe Hani i Elezit.

²³ Sipas dijenisë së ekipit hulumtues policia nuk ka bërë përpjekje që të jetë pjesë e disa iniciativave rajonale si iniciativës Jug-Lindore për luftimin e krimit të organizuar dhe krimeve ndërkufitare me seli në Bukuresht (SECI).

²⁴ Dogana e Kosovës - Korniza e Strategjisë Operative 2010-2012, fq 6.

²⁵ <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/206-kosovo-and-serbia-after-the-icj-opinion.aspx>

²⁶ Intervistë me Samir Krasniqi, zyrtar i lartë për MIK në Doganën e Kosovës, 11/10/2010.

Është e rëndësishme të përmendet se në Drejtorinë e Zbatimit të Ligjit në Doganën e Kosovës ka pjesëtarë që janë të pajisur me armë të brezit të cilët sipas Kodit të Procedurës Penale të Kosovës konsiderohen si zyrtarë të policisë dhe zyrtarë të policisë gjyqësore. Këta zyrtarë kanë kompetencë, përgjegjësi dhe detyra për hetimin dhe zbulimin e veprave penale kundër Doganës së Kosovës dhe veprave tjera të parapara me Kodin Penal. Në kuadër të kësaj edhe të drejtën të ndalojnë dhe arrestojnë çdo person të dyshimtë për akte të ndryshme të kontrabandës apo elemente të ndryshme kriminale.²⁷ Andaj kjo mund të shkaktojë përzierje të kompetencave ndërmjet DK dhe Policisë së Kosovës.²⁸

Përkundër progresit të arritur, Dogana edhe më tutje ka nevojë që t'i zhvillojë kapacitetet e saj profesionale në fushën e kontrollit të hyrave, ngritjen edhe zhvillimin e sistemeve të informimit dhe komunikimit të brendshëm dhe atij ndërmjet agjencive tjera kufitare, profesionalizimin e kapaciteteve njerëzore, inteligjencën si dhe ngritjen e kapacitetet në fushën e luftimit të kontrabandës.

Deri më tani Dogana ka qenë gjeneratori kryesor i ekonomisë së vendit duke kontribuar në buxhetin e konsoliduar të Kosovës në mbi 76% të totalit të tij.²⁹

Është evidentuar bashkëpunim i ngushtë me komponentën e Doganës brenda EULEX-it. Dogana e Kosovës që prej themelimit të saj ka përfituar asistencë nga ekspertë të ndryshëm nga Misioni Evropian për Asistencë Teknike të Doganave dhe Administratës Tatimore (EU-TACTA) i cili është financuar nga Komisioni Evropian (KE) përmes programit të IPA-s.³⁰

Konkretisht, në këtë vit Dogana nëpërmjet programit të IPA ka marrë mbështetje në fushat e MIK, zbatimit të ligjit dhe zhvillimin e teknologjisë informative.

shtrihet edhe në zhvillimin e mëtutjeshëm të sistemit ligjor si dhe zbatimin e kornizës ligjore në përputhje me standardet e BE-së. Mirëpo, ky hulumtim nuk e ka vlerësuar ekspertizën teknike ndërkombëtare që i është ofruar Doganës.

Në dimensionin rajonal, Dogana ende punon në bazë të disa marrëveshjeve të mirëkuptimit të nënshkruara ndërmjet UNMIK-ut dhe shteteve fqinjë si Maqedonia dhe Serbia.

Përveç këtyre marrëveshjeve, Dogana deri më tani ka nënshkruar edhe marrëveshje bilaterale me Shqipërinë, Finlandën, Francën, Malin e Zi, Turqinë dhe Maqedoninë për shkëmbimin e informatave. Poashtu, janë në procedurë edhe nëntëmbëdhjetë marrëveshje tjera për tu nënshkruar.

Ndërsa në kontekstin ndërkufitar dhe rajonal sfidë kryesore paraqet mosnjohja e Republikës së Kosovës nga Serbia dhe Bosnja e Hercegovina (BiH). Këto vende refuzojnë që ta njohin dokumentacionin zyrtar doganor si dhe dokumentacionet tjera të cilat posedojnë vulën e mbishkruar Republika e Kosovës.

Me këtë rast qeveria e Kosovës dështoi që në bazë të parimit të reciprocitetit t'i kundërvihet BiH dhe Serbisë dhe si pasojë mallrat kosovare nuk mund të eksportohen dhe transportohen në këto vende.

Sfidë tjetër mbetet edhe bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar si pasojë e mos njohjeve nga të gjitha shtetet e BE të cilat pengojnë integrimin e DK në iniciativat rajonale dhe ndërkombëtare. Element tjetër me rëndësi është edhe fakti se DK

²⁷ Intervistë me z. Bekim Mehmetaj, udhëheqës i sektorit të MIK në Departamentin e MIK në Doganën e Kosovës, 11/10/2010.

²⁸ Intervistë me z. Rifat Marmullaku, njohës i çështjeve të sigurisë, 11/10/2010.

²⁹ Korniza e Strategjisë Operative 2010-2012, Dogana e Kosovës, faqe 6, Kosovë, 2010.

³⁰ Instrumenti i para-anëtarësimit është instrumenti i dhënies së fondeve dhe mbështetjes për vendet kandidate dhe kandidate potenciale për anëtarësim në BE.

në vitin 2011 është kryesuese e radhës e marrëveshjes së CEFTA. Edhe këtu mosnjohja e Kosovës nga shtetet fqinje Serbia dhe BiH paraqet sfidë për DK. Por, po ashtu edhe vonesat eventuale në marrjen e përgjegjësi në zbatimin e CEFTA nga ana e qeverisë për shkak të zgjedhjeve parlamentare shtron drojën që Kosova të mos e gëzojë të drejtën e saj që të udhëheq me këtë mekanizëm të tregtisë së lirë.³¹

c. Agjencioni i Ushqimit dhe Veterinës (AUV)

AUV është përgjegjës për sigurimin e shëndetit publik, kontrollin e kafshëve, bimëve dhe të produkteve me origjinë bimore dhe shtazore. Një ndër fushat e aktiviteteve të AUV në kontrollin kufitar është edhe ajo e fitosanitarisë.³² Për sa i përket kapaciteteve të AUV, ky agjencion ka mungesa të ndryshme. Një ndër fushat ku këto mangësi janë më të vërejtur është pikërisht kontrolli fitosanitar dhe kontrolli i produkteve me prejardhje bimore dhe shtazore. Hulumtimi ka vërejtur që agjencionit i mungojnë kapacitetet e mjaftueshme laboratorike, si dhe hapësira e mjaftueshme punuese për pranimin e mostrave për analizat e nevojshme. Kapacitetet njerëzore të AUV janë po ashtu të kufizuara kur kemi parasysh vëllimin e punës si dhe detyrat të cilat janë përcaktuar në strategjinë e MIK. Në bazë të burimeve konfidenciale, në përgjithësi AUV vuan nga numri i vogël i punonjësve dhe po ashtu ka mungesa të kapaciteteve profesionale. Edhe buxheti me të cilin operon ky institucion nuk mund as për së afërmi t'i arrijë standardet dhe kriteret që janë parashtruar nga BE si dhe strategjia shtetërore për MIK.

Sa i përket bashkëpunimit me agjencionet tjera në kuadër të MIK, përveç ekzistimit të vullnetit, AUV i mungojnë kapacitetet e nevojshme për të përmbushur objektivat e këtij bashkëpunimi. Ndërsa sa i përket bashkëpunimit rajonal, deri më tani nuk ka pasur ndonjë progres edhe pse ky Agjencion ka ndërmarr disa nisma.

Pas kalimit të Agjencionit në kuadër të Zyrës së Kryeministrit, ky institucion ka filluar të gëzojë mbështetje më të madhe si në buxhet po ashtu edhe në trajnime. Po ashtu, AUV është i pranishëm nëpër të gjitha pikat e kalimit kufitar përveç atyre në Bërnjak dhe Jarinjë.

Sipas zyrtarëve, bashkëpunimi ndërmjet AUV me Doganën e Kosovës dhe Policinë e Kosovës është relativisht i mirë. Këto dy institucione organizojnë trajnime dhe zhvillojnë patrullime të përbashkëta për gjatë vijës kufitare.

³¹ Për më shumë shih: <http://www.evropaelire.org/content/article/2223791.html>

³² Fitosanitaria nënkupton inspektimin në bazë të kriterëve dhe procedurave fitosanitare të bimëve ose produkteve bimore të importuara.

4. Përfundim

Duke vlerësuar rëndësinë e madhe që ka strategjia e MIK, mund të themi se institucionet e Kosovës kanë arritur progres si në hartimin e kësaj strategjie po ashtu edhe në ndërmarrjen e hapave konkret për zbatimin e saj. Padyshim, sfida më e madhe si e institucioneve të Kosovës ashtu edhe të atyre ndërkombëtare të kontrollit kufitar, mbetet mos-funksionimi i duhur i këtij kontrolli në veri të vendit. Autoritetet kufitare të Kosovës nuk kanë qasje në mbikëqyrjen e dy pikave të kalimit kufitar me Serbinë në Jarinjë dhe Bërnjak, ndërkohë që këtë kontroll e kryejnë vetëm pjesëtarët të EULEX-it të cilët praktikisht ushtrojnë rol ekzekutiv në këto pika.

Me krijimin e grupit punues për liberalizimin e vizave, filluan edhe përpjekjet intensive në plotësimin e standardeve për marrjen e udhërrëfyesit për procesin e liberalizimit të vizave. Por, Kosova nuk arriti ta marrë udhërrëfyesin në shtator të 2010. Anëtarë të Grupit Koordinues për liberalizim të vizave janë të gjitha institucionet, duke përfshirë tri shtyllat kryesore të parapara me strategjinë e MIK, të cilët kanë rol udhëheqës në këtë proces.

Padyshim pengesat kryesore në këtë proces mbeten sfidat politike ndërkohë që ngecja në aspektet teknike dhe profesionale të zbatimit të kësaj strategjie është më pak e dukshme.

Shpesh institucionet nuk arrijnë të marrin pjesë në nisma rajonale dhe ndërkombëtare pikërisht për shkak të pengesave të vëna nga vende të cilat nuk e njohin shtetësinë e Kosovës.

Të njëjta janë edhe pengesat që ja pamundësojnë institucioneve të Kosovës anëtarësimin /pjesëmarrjen në organizata/nisma të ndryshme ndërkombëtare.

Edhe mungesa e kapaciteteve njerëzore në shumë fusha ndikon në zhvillimin e mëtejshëm të strategjisë së MIK dhe procesin e liberalizimit të vizave. Mungesa të mëdha vërehen sidomos në kapacitetet profesionale dhe teknike në luftimin e krimit të organizuar, krimit ndërkufitar, trafikimit të drogave, vërejtje këto të cilat janë cekur edhe me Raportin e fundit të Progresit të publikuar në vitin 2010.³³

Mungesa e pajisjeve tekniko-teknologjike, mbetet pengesë tjetër për të garantuar sukses në zbatimin e MIK. Ndërsa ngritja e kapaciteteve profesionale në këtë fushë mbetet në mëshirë të donacioneve të huaja, ndërkohë që nuk vërehet ndonjë gatishmëri nga ana institucionale në përmirësimin e mjeteve të punës nëpër pikat e kalimit kufitar.

Në aspektin legjislativ, korniza ligjore e cila është paraparë që të rregulloj fushën që ndërlidhet me procesin e liberalizimit të vizave dhe zbatimin e strategjisë së MIK-ut është aprovuar por zbatimi i tij është minimal. Nuk vërehet progres në zbatimin e ligjit për të huajt në strategjinë për ri-integrim dhe ri-atdhesim, edhe pse tani më janë në proces të nënshkrimit një numër i marrëveshjeve ndërkombëtare në lidhje me këtë problematikë.

³³ Raporti Progresit i KE për Kosovën, 2010.

5. Rekomandimet

Rekomandimet për Policinë:

- Policia e Kosovës dhe Policia Kufitare duhet të rrisin numrin e zyrtarëve policor për të garantuar zbatim të suksesshëm të MIK;
- Qeveria e Kosovës duhet të ndaj buxhet të veçantë për policinë për të mbështetur zbatimin e suksesshëm të strategjisë së MIK;
- Urgjentisht duhet të hartohet një strategji e cila ka për qëllim unifikimin e informacionit ndërinstucional për zbatimin e MIK;
- MPB dhe Policia e Kosovës duhet të kenë fjalën e tyre në donacionet që u ofrohen nga partnerët ndërkombëtar dhe të pranohen ato që përputhen me nevojat reale në terren;
- Policia e Kosovës duhet të identifikoj nevoja për trajnime shtesë në sektorin e ruajtjes së kufirit, luftimit të krimit të organizuar, kontrabandës dhe emigracionit;
- Policia e Kosovës duhet të krijoj një sistem statistikor adekuat për të siguruar kontroll më efikas të pikave kufitare.

Rekomandimet për Doganën:

- DK duhet të shtrijë edhe më tutje bashkëpunimin rajonal dhe ndërkombëtar;
- Organizimi i trajnimeve shtesë për profesionalizimin e stafit brenda doganës është i nevojshëm. Këto trajnime duhet të identifikohen nga vet zyrtarët e doganës;
- Është i domosdoshëm plotësimi i kornizës ligjore që e rregullon fushë-veprimtarinë e DK-së në kuadër të MIK;
- Është e detyrueshme ngritja e kapaciteteve profesionale të DK-së në fushën e inteligjencës, luftimin e kontrabandës dhe harmonizimin e aktiviteteve me Standardet e BE-së;

- Urgjentisht duhet të bëhet funksionalizimi i doganave në tërë territorin e Kosovës. Për këtë, kryesore është kthimi i pjesëtarëve të DK në Pikë kalimet Kufitare Bërnjak dhe Jarinje. Kjo do të rezultonte në ndalimin e kontrabandës dhe krimit të organizuar në këto dy pika kufitare.

Rekomandimet për AUV:

- AUV urgjentisht ka nevojë që të filloj ngritjen e numrit të personelit dhe ngritjen e kapaciteteve profesionale brenda organizatës;
- Bashkëpunimi brenda agjencive duhet të intensifikohet. E njëjta duhet të ndodhë edhe me bashkëpunimin rajonal ndërkombëtar në pajtim me strategjinë e MIK-ut;
- Zyrtarët e AUV duhet të identifikojnë nevojat e tyre dhe fushat e trajnimeve të nevojshme që duhet të organizohen për ta.

Bibliografia

Intervistat

1. Intervistë me z. Rifat Marmullaku, njohës i çështjeve të sigurisë.
2. Intervistë me z. Agim Musliu, njohës i çështjeve të sigurisë.
3. Intervistë me znj. Teuta Ramiqi, zyrtare për Integritet Evropian në MPB.
4. Intervistë me z. Besnik Vasolli, udhëheqës i Grupit Kordinues për Liberalizimin e Vizave.
5. Intervistë me Nënkolonel Shaban Guda, Policia Kufitare.
6. Intervistë me z. Ahmet Nuredini, u.d. i drejtorit të drejtorisë së MIK në Policinë Kufitare.
7. Intervistë me z. Peter Waldbauer - Hable, EULEX, këshilltar në MMA.
8. Intervistë me z. Bekim Mehmetaj, udhëheqës i sektorit të MIK në Doganën e Kosovës.
9. Intervistë me z. Samir Krasniqi, zyrtar i lartë në Doganën e Kosovës.
10. Reshat Maliqi, drejtor i përgjithshëm i Policisë së Kosovës - punëtorja në EULEX HQ 27/10/2010, Prishtinë.
11. Frank Furey Zyrtar nga EULEX - punëtorja në EULEX HQ 27/10/2010, Prishtinë.

Ligjet dhe Strategjitë

1. Strategjia Shtetërore për Menaxhimin e Integruar dhe Kontrollit të Kufirit Shtetëror.
2. Ligji për Menaxhimin e Integruar dhe Kontrollit të Kufirit Shtetëror.
3. Strategjia Kombëtare për Luftimin e Krimit të Organizuar.
4. Strategjia Kombëtare për Luftimin e Terrorizmit.
5. Strategjia Kombëtare kundër Drogave.
6. Kodi Doganor dhe i Akcizave të Kosovës.
7. Korniza e Strategjisë Operative 2010-2012.
8. Ligji për Ushqimin.
9. Ligji për Policinë.
10. Ligji për Azilin.
11. Ligji për të Huajt.
12. Kushtetuta e Kosovës.
13. Kodi Penal i Kosovës.
14. Kodi i Procedurës Penale të Kosovës.
15. Strategjia për Liberalizimin e Vizave.
16. Plani i Veprimit për Menaxhimin e Integruar të Kufirit.
17. Strategjia për Ri-atdhesimin dhe Integrimin e personave dhe plani i veprimit.
18. Plani Strategjik i Policisë Kufitare 2010-2012.

Raporte dhe publikime

1. Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën, Prishtinë 2010.
2. Raporti i Progresit Made in Kosova, Prishtinë 2010.
3. Raporti Vjetor i EULEX 2010.
4. Raporti për Liberalizimin e Vizave, Ministria e Punëve të Brendshme, tetor 2009.
5. Raporti i Grupit Ndërkombëtar të Krizave rreth Sundimit të Ligjit në Kosovë, maj 2010.
6. Raporti i FRIDOM, FRIDOM, Rishikimi Funkcional i Policisë së Kosovës, 2009.



Forumi për Iniciativa Qytetare

Forumi për Iniciativa Qytetare (FIQ), është organizatë joqeveritare e përqendruar në sundimin e ligjit që punon për të rritur pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset vendim-marrëse, për një rajon ballkanik të zhvilluar ku mbretëron paqja dhe drejtësia.



Misioni i QKSS-së

QKSS është themeluar me qëllim të bërjes së studimeve, kërkimeve shkencore, organizimit të konferencave dhe tryezave në sferën e politikave të sigurisë në Republikën e Kosovës. Duke pasur parasysh mungesën e institucioneve jo-publike që merren me këte sferë shumë të rëndësishme, QKSS është një zë i fuqishëm në drejtim të studimeve të sferës së sigurisë.



Forumi për Siguri mbështetet nga Saferworld, si pjesë e programit "Vendi i Sigurt" financuar nga qeveria gjermane dhe britaneze.