



Centre for Research,
Documentation and Publication

MBROJTJA E DËSHMITARËVE
NË REPUBLIKËN E KOSOVËS
Analizë e politikave

WITNESS PROTECTION IN
THE REPUBLIC OF KOSOVO
Policy Analysis



Centre for Research,
Documentation and Publication

MBROJTJA E DËSHMITARËVE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS

Analizë e politikave

Prishtinë, Kosovë
Shtator, 2015



Titulli: Mbrojtja e Dëshmitarëve në Republikën e Kosovës

Përpiluar nga: Besa Kabashi-Ramaj, MPIA

Përkthyer nga: TRANKOS Consulting, QHDP

Redaktuar nga: QHDP

Viti i botimit: Shtator 2015

Dizajni dhe shtypi: RROTA

Katalogimi në botim – (CIP) 343.12(496.51); Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës; Numri ndërkombëtar i standardizimit të librit ISBN 978-9951-640-06-0; Botim i Qendrës për Hulumtim, Dokumentim dhe Publikim (QHDP). Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk guxon të riprodhohet, të ruhet në ndonjë sistem të ruajtjes së të dhënave apo të transmetohet, në asnjë formë apo mënyrë elektronike, mekanike, fotokopjuese, incizuese apo tjetër, pa pëlqimin paraprak me shkrim nga ana e botuesit.

Botuar nga: Qendra për Hulumtim, Dokumentim dhe Publikim (QHDP), Nora Ahmetaj;

Rr. "Shaban Polluzha" No.7, 10000 Prishtinë, Kosovë;

Tel: +377 45 321 545; info@crdp-ks.org; www.crdp-ks.org

Tirazhi i ekzemplarëve të botuar: 100

Title: Witness Protection in the Republic of Kosovo

Authors: Besa Kabashi-Ramaj, MPIA

Editor: TRANKOS Consulting

Published: September 2015

Design and Print: RROTA

Cataloging in publication – (CIP) 343.12(496.51); National and University Library of Kosovo; ISBN 978-9951-640-07-7; A publication of the Centre for Research, Documentation and Publication (CRDP). All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Published by: Centre for Research, Documentation and Publication (CRDP), Nora Ahmetaj;

Str. "Shaban Polluzha" No.7, 10000 Prishtina, Kosovo;

Tel: +377 45 321 545; info@crdp-ks.org; www.crdp-ks.org

Circulation published: 100



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Kosovo

Përmbajtja e këtij publikimi pasqyron pikëpamjet dhe mendimet e autorëve që janë përgjegjës për faktimin dhe saktësinë e të dhënave të prezantuara këtu. Pikëpamjet dhe mendimet e shprehura këtu, jodomosdshmërisht i paraqesin ato të Ambasadës së Zvicrës në Kosovë.

The content of this publication reflects the views and opinions of the authors, who are responsible for the facts and accuracy of the data present herein. The views and opinions expressed here do not necessarily represent those of the Embassy of Switzerland in Kosovo.

TABELA E PËRMBAJTJES

SHKURTESAT	5
ABSTRAKTI	6
MBROJTJA E DËSHMITARËVE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS	7
Metodologjia	10
Historiku: Ligj i ri për mbrojtje të dëshmitarëve, mjedis i vjetër i sigurisë	12
GJENDJA E PROBLEMIT KYÇ	15
Mungesa e Kontekstit në Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve	15
Mungesa e Vetëdijesimit	18
Mungesa e Procedurave për Ndarje të Buxhetit të Duhur për Rastin	19
Implikimet për Bashkëpunim Ndërkombëtar	19
Sistemi i Dobët i Drejtësisë	20
TRENDET E PROBLEMIT KYÇ	23
Trendet Lokale	23
Trendet Ndërkombëtare	27
SHKAQET E PROBLEMIT KYÇ	29
Mungesa e Vullnetit të Mjaftueshëm Politik	30
Faktorët Ndërkombëtarë	31
Faktorët Vendor	32
Faktorët Socio-demografikë	35
Mungesa e Stimulimeve të Përcaktuara me Ligj	36
Dyfishimi	36
Mungesa e Mbikëqyrjes	37
PASOJAT E PROBLEMIT KYÇ	38
ANALIZË E ALTERNATIVAVE TË POLITIKAVE	38
REKOMANDIME PËR POLITIKA DHE PËRFUNDIMET	40
BIBLIOGRAFIA	43

SHKURTESAT

BE - Bashkimi Evropian

“CSP” - Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit

DMD - Drejtoria për Mbrojtje të Dëshmitarëve

“EULEX” - Misioni i Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë

“EUROPOL” - Zyra e Policisë Evropiane

“ICTY” - Tribunali Ndërkombëtar Penal për ish Jugosllavinë

“INTERPOL” - Organizata Ndërkombëtare e Policisë për Krime

“JRCB” - Takimi i Përbashkët i Bordit për Bashkërendim të Sundimit të Ligjit

KB - Kombet e Bashkuara

KSKB - Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara

KMD - Komisioni për Mbrojtjen e Dëshmitarëve

LMD - Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve

MPB - Ministria e Punëve të Brendshme

PK - Policia e Kosovës

PmK - Përballja me të Kaluarën

PMD - Programi për Mbrojtje të Dëshmitarëve

“UNODC” - Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim

“UNMIK” - Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë

“WINPRO” - Mbrojtja e Dëshmitarëve në Luftën kundër Krimit të Rëndë dhe Terrorizmit

ZKM - Zyra e Kryeministrit

ZPP - Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm

ABSTRAKTI

Kjo analizë e politikave përqendrohet në mbrojtjen e dëshmitarëve në Kosovë si komponentë kyçe e drejtësisë tranzicionale, në një përpjekje të përgjithshme, pas konfliktit, nga institucionet e Kosovës drejt paqes së qëndrueshme dhe pajtimit të mundshëm. Ky studim i politikave analizon mbrojtjen e dëshmitarëve në Kosovë drejtpërsëdrejti përmes Ligjit për Mbrojtje të Dëshmitarëve, të sapo hyrë në fuqi, duke dhënë një vështrim të përgjithshëm mbi ligjin dhe duke identifikuar sfidat kyçe për zbatimin e tij. Më tutje, ky punim shqyrton çfarë është bërë deri tani në fushën e mbrojtjes së dëshmitarëve në vend dhe në arenën ndërkombëtare, duke shqyrtuar alternativat e mundshme për përmirësimin e implementimit. Përfundimisht, ky punim analizon dy alternativa kryesore të politikave dhe e rekomandon alternativën më të arsyeshme.

Fjalet kyçe: mbrojtja e dëshmitarëve, Ligjit për Mbrojtje të Dëshmitarëve, Kosova.

MBROJTJA E DËSHMITARËVE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS

Kjo analizë e politikave synon t'iu ofrojë publikut dhe institucioneve të Kosovës më shumë qartësi lidhur me gjendjen aktuale të mbrojtjes së dëshmitarëve në vend, rëndësinë e saj dhe implikimet për sistemin e drejtësisë, si dhe aftësinë e vendit për të ndjekur proceset e drejtësisë tranzicionale drejt paqes së qëndrueshme. Më gjërësisht, ky studim synon të nxisë debat shoqëror i cili do të ngrisë vetëdijen lidhur me Përballjen me të Kaluarën (PmK) dhe rëndësinë e mbrojtjes së dëshmitarëve nga palët relevante, përfshirë këtu institucionet shtetërore që merren me mbrojtjen e dëshmitarëve në procesin e transformimit të konfliktit dhe rrugës drejt një shoqërie paqësore gjithëpërfshirëse.

Në mbarë botën, e sidomos në vendet e posa dala nga konflikti, mbrojtja e dëshmitarëve konsiderohet një nga komponentet kyçe të sundimit të ligjit dhe e aftësisë së shtetit për të siguruar drejtësi. Në mesin e katër komponenteve kyçe të transformimit nga konflikti – e drejta për të ditur, e drejta për drejtësi, e drejta për kompensim, si dhe garancia për mos-përsëritje – mbrojtja e dëshmitarëve është një nga kushtet dhe komponentet kyçe të drejtës për drejtësi (Swiss Peace, 2012). Si rrjedhojë, mbrojtja e dëshmitarëve është jetike në mënyrë që drejtësia tranzicionale të jetë e mundur në vendet e pas konfliktit siç është Kosova. Pa një sistem të drejtësisë ku dëshmitarët potencial mund të dëshmojnë pa frikë nga hakmarrja apo rreziku për jetën e tyre ose të familjes, sundimi i ligjit është i pamundur (Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim, 2008). Andaj është me rëndësi që të pranohet roli kyç i mbrojtjes së dëshmitarëve për drejtësinë tranzicionale dhe për sundimin e ligjit në përgjithësi. Megjithatë, shumë shtete të cilat janë në proces të rindërtimit pas konfliktit sikurse Bosnja dhe Hercegovina, Timori Lindor, Republika Demokratike e Kongos, Republika e Kosovës, si dhe Kamboxhia kanë përjetuar sfida në aspektin e shkëmbimit të

informacioneve dhe bashkëpunimit në mes personave dhe autoriteteve relevante të cilët merren me ndjekjen e krimeve kundër njerëzimit dhe realitetit sa i përket sistemit të drejtësisë dhe reformimit të tij (McAulliffe, 2013).

Kosova paraqet një rast të veçantë studimor meqë është një shtet i ri i pavarur i dalë nga një konflikt i dhunshëm. Duke filluar nga viti 2000, Kosova ka kaluar nëpërmes një fazë tranzicioni të rindërtimit dhe themelimit të sigurisë dhe stabilitetit, faze kjo e pasuar nga themelimi i kapaciteteve të saja vetëqeverisëse dhe institucioneve të reja. Tribunali Ndërkombëtar Penal për Ish Jugosllavinë (ICTY), i themeluar si gjykatë e Kombeve të Bashkuara në vitin 1993 me qëllim të ndjekjes së krimeve të luftës të kryera në Ballkan nga viti 1991 e tutje (UN ICTY), është marrë me krimet e luftës në shtetet pasardhëse të ish Jugosllavisë. Megjithatë, drejtësia tranzicionale ka mbetur e marginalizuar kundrejt jetës politike dhe shoqërore në Kosovë dhe si pasojë i marginalizuar ka mbetur edhe procesi i rindërtimit të një sistemi të besueshëm të drejtësisë dhe të sundimit të ligjit. Kjo vërejtje si rezultat i mangësive të institucioneve lokale por gjithashtu është edhe rezultat i mungesës së një qasjeje më efektive nga ana ndërkombëtare për të mbështetur krijimin e një sistemi të vetëqëndrueshëm të drejtësisë, e sidomos një sistemi gjyqësor. Sipas McAulliffe (2013) teorikisht drejtësia tranzicionale e mbështet sundimin e ligjit edhe pse në realitet drejtësia tranzicionale dhe sistemi i themeluar i drejtësisë nuk shkojnë paralelisht dhe jo domosdomshëmrisht njëra nënkupton tjetrën. Qarkullimi i informatave në mes të atyre që merren me drejtësinë tranzicionale si dhe ndjekjes së krimeve të luftës dhe atyre që janë të përfshirë në reformën e sektorit të drejtësisë është i dobët. Për më tepër, proceset sikurse drejtësia tranzicionale mund të tërheqin më shumë vëmendje, financim dhe kapital njerëzor nga vendi dhe arena ndërkombëtare, duke dobësuar kështu reformimin e sektorit të drejtësisë.

Perveq drejtësisë tranzicionale, term që përsëritet brenda kësaj analize të politikave, lexuesi do të ndeshet edhe me termet 'Përballje me

të Kaluarën' (PmK) dhe 'pajtim'. Eshtë vënë re një lidhje e fortë konceptuale në mes të këtyre fushave meqë masat e marra në një fushë mund të ndikojnë edhe në fushën tjetër. Krahas rimëkëmbjes së drejtësisë përmes ndjekjes penale dhe mekanizmave të tjerë përpjekjet për gjetje të së vërtetës dhe pranimin publik të abuzimeve të së kaluarës poashtu luajnë një rol kyç posaçërisht në procesin e shërimit dhe ndërtimit të paqes (Qendra Ndërkombëtare për Drejtësi Tranzicionale, 2015). Gjetja e fakteve dhe identifikimi i aktorëve dhe strukturave përgjegjëse për krimet e bëra kanë si qëllim efektin parandalues; nxjerrja e mësimave nga e kaluara mund të ndihmojë në parandalimin e rikthimit në strukturat e mëparshme si dhe mënyrat e sjelljes të cilat kanë lejuar përdorimin e dhunës si mjet për ta "menaxhuar" konfliktin. Gjithashtu, krijimi i kujtimeve të përbashkëta në shoqëritë e ndara ka rëndësi të veçantë në menyrë që të tejkalohen ndarjet e shakatuara si pasojë e konfliktit (Ahmetaj, 2015).

Deri tani, mungesa e gatishmërisë nga ana e institucioneve të Kosovës për tu përballur me të kaluarën, e paraparë në Nenin 2.5 të Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit (CSP) (Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara, 2007), ka krijuar një situatë ku viktimat nuk kanë gjetur drejtësi ndërsa keqbërësit lëvizin lirshëm në Republikën e Kosovës ose Serbi. Në masë të madhe kjo ka ndodhur për shkak të mungesës së mekanizmave të themeluar për tu përballur me të kaluarën, mungesës së besimit të qytetarëve në institucione, dhe në veçanti për shkak të një sistemi të dobët të drejtësisë dhe një mbrojtjeje tejet joefikase të dëshmitarëve (Ahmetaj, 2015). Në këtë kuptim, mungesa e PmK nënkupton mungesën e drejtësisë ose paqes për viktimat e krimeve të luftës dhe familjeve të personave të zhdukur (Refaeil, 2012). Proceset ligjore që merren me krime të luftës, madje edhe me krim të organizuar, duhet të shihen si pjesë e një procesi shumë dimensional i cili në mënyrë gjithëpërfshirëse shqyrton problemet e shumta të sistemit të drejtësisë në Kosovë, brenda kësaj edhe të mbrojtjes së dëshmitarëve, në vend se të sinjalizojnë përfundimin e drejtësisë tranzicionale (Ahmetaj, 2015).

Mbrojtja joadekuate e dëshmitarëve paraqet një pengesë serioze në sistemin e drejtësisë dhe mundësinë e sigurimit të drejtësisë, sidomos në rastet e krimit të organizuar dhe krimeve të luftës. Meqenëse rastet e frikësimit dhe persekutimit/ngacmimit të dëshmitarëve janë të pranishme gjithandej, shumë dëshmitarë ende ngurrojnë të dëshmojnë nga frika e hakmarrjes si dhe rrezikut të cilit i ekspozohen ata dhe familjet e tyre (Gardetto, 2010).

Në vitin 2011 Kuvendi i Republikës së Kosovës miratoi Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve (LMD). Para kësaj, Rregullorja 2001/20 e Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) për Mbrojtjen e Palëve të Dëmtuara dhe Dëshmitarëve në Procedurë Penale u ipte paneleve gjyqësore (trup gjykues) kompetencë të përdornin një varg masash mbrojtëse (Gardetto, 2010). Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve hyri në fuqi më 1 shtator 2012, mirëpo, siç është theksuar edhe në raportin e Këshillit të Evropës, mbrojtja e dëshmitarëve në Kosovë është joadekuate përkundër përkushtimit të Qeverisë së Kosovës për të ndërtuar mekanizmat që garantojnë mbrojtjen e dëshmitarëve (Gardetto, 2010).

Në krahasim me fqinjët e saj, Republika e Kosovës është ende në fazën fillestare sa i përket mbrojtjes së dëshmitarëve. Problemi kyç është se mbrojtja e dëshmitarëve, një komponentë kyçe e procesit të drejtësisë tranzicionale dhe e sistemit të drejtësisë së vendit, edhe pse me vlerë jetike sa i përket përmirësimit të sundimit të ligjit deri me tani është trajtuar kryesisht nga organizatat ndërkombëtare në Republikën e Kosovës. Si rrjedhojë, sot vendi është duke u përballur me sfida të shumta sa i përket ligjit të ri, personelit dhe institucioneve relativisht të reja dhe të pa formuara mirë, si dhe mungesës së përvojave në këtë fushë.

Metodologjia

Kjo analizë e politikave përdor një kombinim të shqyrtimit të literaturës, rishikim të kornizës ligjore dhe intervistave të drejtpërdrejta.

Literatura e shqyrtuar është përqendruar në çështjet që kanë të bëjnë me mbrojtjen e dëshmitarëve në Kosovë në përgjithësi që nga viti 1999 dhe në veçanti me çështjet e mbrojtjes së dëshmitarëve që përfshihen në ligjin aktual të mbrojtjes së dëshmitarëve. Më tutje, ky punim shqyrton shembuj krahasues të mbrojtjes së dëshmitarëve në vendet e tjera, shtete këto të cilat deri në njëfarë mase kanë ngjashmëri me Republikën e Kosovës pasi që sistemet e tyre po ashtu janë marrë me një prani të madhe të krimeve të luftës dhe të krimit të organizuar. Gjatë analizës së kornizës ligjore, një vështrim i përgjithshëm është vënë mbi Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve dhe amandamentimin e tij, si dhe rishikimi i legjislacionit/akteve ligjore që janë prekur ose që kanë dalë nga ky ligj. Së fundmi, rezultatet e hulumtimit kualitativ të bërë në formë të intervistave gjysmë të strukturuar me pyetje të hapura janë prezentuar. Intervistimi është bërë me përfaqësues kyç të interesit nga institucionet kyçe të cilat merren me mbrojtje të dëshmitarëve (një Prokuror i Prokurorisë Speciale, përfaqësues nga Zyra e Presidentit, Komisioni për Çështje të Brendshme, Siguri dhe Mbikëqyrje të Forcës së Sigurisë së Kosovës, Zyra e Kryeministrit, Zyra e Kryeprokurorit, Policia e Kosovës, Ministria e Drejtësisë, UNMIK-u, EULEX-i - Misionin e Bashkimit Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë) duke u nisur nga niveli politik, vazhduar në nivelet e tjera, e deri tek ai teknik. Intervistat kanë ofruar të dhëna faktike dhe opinione me vlerë pasi që Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve është relativisht i ri dhe literatura për të është e kufizuar.

Pjesa e parë e këtij studimi diskuton gjendjen e problemit kryesor dhe trendet aktuale duke u pasuar nga një diskutim i shkaqeve dhe pasojave të problemit në pjesën e dytë. Në fund, do të diskutohen alternativat kryesore të politikave, duke filluar me të parën, gjendjen aktuale (status quo) dhe të dytën, politika të reja. Pas një shqyrtimi të kujdesshëm të të gjitha informacioneve në dispozicion, janë dhënë disa rekomandime mbi politikat që parashihen të ofrojnë rezultatet më të mira për të gjitha palët e përfshira në këtë proces.

Historiku: Ligji ri për mbrojtje të dëshmitarëve, mjedis i vjetër i sigurisë

Në përpjekjet e Kosovës për të arritur stabilitet ekonomik, social e politik, si në shumë vende të dala nga konflikti, PmK është pjesë e domosdoshme e drejtësisë tranzicionale (Zupan & Servaes, 2007). Mbrojtja e Dëshmitarëve (MD) është kyçe për drejtësinë tranzicionale pasi që është një shtyllë qendrore e një sistemi të fortë të drejtësisë dhe aftësisë së një vendi për të siguruar sundim të ligjit. Deri me tani mbrojtja e dëshmitarëve ka qenë sfidë për fazën e drejtësisë tranzicionale dhe për arritjen e paqes. Si pasojë, ka qenë e vështirë për shoqërinë e Kosovës që ta kthejë besimin e humbur mes qytetarëve dhe institucioneve publike për një kohë aq të gjatë (I Intervistuari 1, 2015).

Raporti i Progresit i vitit 2014 ka identifikuar disa sfida në fushat e të drejtave të njeriut dhe demokracisë në Kosovë. Në vazhdim janë dhënë disa nga pengesat më kryesore me të cilat Kosova e sotme po ballafaqohet në fushën e të drejtave të njeriut dhe demokratizimit të shoqërisë. Së pari, përpjekjet për të monitoruar dhe për të raportuar shkeljet e të drejtave të njeriut janë të dobëta, të pasuara nga mungesa e zbatimit të legjislacionit dhe të politikave ekzistuese. Po ashtu është identifikuar edhe nevoja për të rritur kapacitetet institucionale për zbatim të Nenit 2.5 të Planit të Ahtisaarit (i cili ka të bëjë me PmK). Në fushën e ndjekjes penale sistemi gjyqësor i Kosovës nuk ka arritur të gjykojë rastet e krimeve të luftës kështu që nga viti 1999 ato kanë qenë nën juridiksionin e UNMIK-ut ndërsa më vonë atë të EULEX-it. Gjykimet e të akuzuarve për krime kundër njerëzimit në periudhën 1 Janar 1998 deri me 31 Dhjetor 2000 (Ministria e Drejtësisë, 2015) në të ardhmen do të trajtohen nga Gjykata Speciale e posamiratur nga Kuvendi i Kosovës. Përkitazi me riparimet, qeveria e Kosovës i ka pranuar ato dhe ka ndërmarrë hapa për të trajtuar dëmet e vuajtura si dhe ka ofruar asistencë sociale simbolike për viktimat. Megjithatë, deri më tash ende nuk është bërë ndonjë kërkim falje publike, qoftë edhe simbolike, nga ana e qeverisë së Serbisë (Ahmetaj, 2015).

Gjatë fazës kalimtare pas konfliktit, disa aspekte të tranzicionit të sektorit të sigurisë kanë kaluar nëpër proceset e duhura. Demilitarizimi dhe demokratizimi i Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës (UÇK) ka kaluar nëpër një proces të filtrimit, përderisa policia dhe gjykatat janë reformuar përmes mjeteve të duhura si legjislacioni dhe ndryshimet strukturale. Çfarë mbetet të përmirësohet më tutje janë mekanizmat e kërkimit të së vërtetës për viktimat dhe misionet për gjetjen e fakteve për keqbërjet e së kaluarës. Një komision rajonal i së vërtetës mund të jetë i vetmi mekanizëm që do t'i ndihmojë familjet e viktimave dhe personave të zhdukur për të rimëkëmbur dinjitetin e tyre si dhe për të rekomanduar ndryshime në qeveritë relevante në rajon për të ndihmuar të kuptuarit e shkaqeve të shkeljeve të rënda të të drejtave të njeriut në të kaluarën. Megjithatë, një nga çështjet më të dhimbshme në procesin e përbaljes me të kaluarën në Kosovë është frikësimi i dëshmitarëve kështu që mbrojtja e tyre vazhdon të jetë një shqetësim serioz përkundër faktit se Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve është miratuar. Me qëllim që të garantohet zbatimi i marrëveshjes dhe mandati i ri i EULEX-it janë bërë ndryshime në Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve (Instituti Kosovar për Politika, Hulumtim dhe Zhvillim, 2014). Si rrjedhojë, një pako e akteve ligjore të legjislacionit dytësor është miratuar mirëpo zbatimi i saj është akoma mjaft delikat. Në fund, në përgjithësi përpjekje më të mëdha kërkohet të bëhen në aspektin e vetëdijësimit të përgjithshëm për pajtim, për masat e PmK-së, si dhe për zbatimin e legjislacionit ekzistues (përfshirë LMD) (Komisioni Evropian, 2014).

Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve është miratuar më 1 Shtator 2011 dhe ka hyrë në fuqi në Shtator të vitit 2012. Kapacitetet aktuale, Komisioni për Mbrojtje të Dëshmitarëve (KMD), që përbëhet nga Kryeprokurori i Shtetit, Shefi i Njësisë Hetuese të Policisë së Kosovës dhe Drejtori i Drejtorisë për Mbrojtje të Dëshmitarëve (DMD), si dhe vetë Drejtoria për Mbrojtje të Dëshmitarëve u themeluan në Shtator të vitit 2013. DMD ka marrë përgjegjësinë e plotë për mbrojtje të dëshmitarëve vetëm nga Tetori i vitit 2014 (I Intervistuari 1, 2015). Hartimi i ligjit dhe krijimi i kapaciteteve institucionale janë ndihmuar nga Bashkimi Evropian (BE),

Misioni Evropian për Sundim të Ligjit në Kosovë dhe nga projekte të financuara nga BE, Mbrojtja e Dëshmitarëve në Luftën kundër Krimin të Organizuar dhe Terrorizmit (WINPRO) dhe WINPRO II. Të dy këto projekte kanë mbështetur institucionet vendore për të identifikuar dhe adresuar problemet strukturore dhe të kapaciteteve në lidhje me mbrojtjen e dëshmitarëve (I Intervistuari 1, 2015; Komisioni Evropian, 2014).

Ndonëse DMD është përgatitur teknikisht për të ofruar mbrojtje të dëshmitarëve ajo ende nuk e ka pasur asnjë dëshmitar andaj shkathëtësitë e tyre nuk janë sprovuar akoma në praktikë. Kështu që përkundër sistemit të themeluar efikasiteti i konglomeratit të institucioneve të përfshira në mbrojtjen e dëshmitarëve ende nuk është provuar. Korniza ligjore e Kosovës dhe sistemi për mbrojtje të dëshmitarëve ekziston por ende nuk është vënë në sprovë (I Intervistuari 1, 2015).

Mënyra e vetme për të vlerësuar mangësitë e kornizës ligjore është që ajo të vihet në test. Ngjashëm, edhe kapacitetet brenda sistemit të PK, DMD dhe prokurorisë mbesin për t'u testuar me qëllim që të identifikohen anët e forta dhe mangësitë. Megjithatë, ekziston rrezik edhe nëse kapacitetet aktuale i nënshtrohen testimit. Nëse sistemi aktual dështon të ofrojë mbrojtje për dëshmitarin e parë sipas Programit aktual për Mbrojtje të Dëshmitarëve (PMD), kjo do të dëmtonte me të madhe besueshmërinë e sistemit dhe do të dekurajonte dëshmitarët e tjerë që të dëshmojnë ose gatishmërinë e tyre që të hyjnë në PMD. Për më tepër, dobësitë nga e kaluara dhe dështimet për të mbrojtur dëshmitarët e EULEX-it, ndonëse një entitet ndërkombëtar, e kanë dëmtuar me të madhe besueshmërinë e institucioneve të Kosovës për mbrojtje të dëshmitarëve. Kështu që një dështim i vërtetë nga institucionet e Kosovës do të shkaktonte dëm të pariparueshëm për besueshmërinë e tyre (I Intervistuari 1, 2015).

Duke qenë në fazën fillestare të zbatimit të LMD mangësitë po vëhën re qartazi. Mangësitë sillen nga mospërputhjet në mes kornizës ligjore dhe mjedisit lokal dhe mungesa e bashkëpunimit adekuat në mes të të gjitha institucioneve të përfshira në mbrojtje të dëshmitarëve deri te mungesa

e infrastrukturës teknologjike dhe strukturore për të garantuar siguri për dëshmitarët e mbrojtur dhe informatat e tyre (I Intervistuari 2, 2015).

Sipas kryetarit të Gjykatës Supreme të Republikës së Kosovës, kapacitetet institucionale për të ofruar drejtësi rrezikohen rëndë nga një sistem i drejtësisë i cili nuk është në gjendje të urdhërojë ndëshkime si rezultat i dështimit për të mbajtur dëshmitarët të sigurt. Veç kësaj, ai vë në pah edhe një marrëdhënie shkakore mes krimit dhe mungesës së mbrojtjes së dëshmitarëve - “pa dëshmitarë nuk ka ndëshkim dhe pa ndëshkim thjesht nuk ka parandalim të krimit” (Hasani, 2014).

GJENDJA E PROBLEMIT KYÇ

Mungesa e Kontekstit në Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve

Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve i Republikës së Kosovës është ratifikuar me dekret të Presidentit më 12 Gusht 2011 dhe ka hyrë në fuqi një vit pas publikimit në Gazetën Zyrtare (1 Shtator 2011), me 1 Shtator 2012 (Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2011). Ky ligj ka rrjedhë si nevojë e dalë nga mjedisi i sigurisë që nuk ka qenë i përshtatshëm për raportim të krimit dhe dëshmimit në gjykatë, sidomos në rastin e gjykimeve të krimeve të luftës dhe krimit të organizuar. Kjo përfshinte zbulimin e identitetit, frikësimin, kërcënimet e drejtpërdrejta dhe të tërthorta, madje edhe vrasjet.

Përderisa Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve është mjaft i mirë në letër dhe përmbajtja e tij është në harmoni me standardet ligjore të Bashkimit Evropian (acquis communautaire e BE-së) ai ka mbetur shumë prapa në aspektin e përfshirjes së kontekstit lokal - një komponentë e cila është dëshmuar se e ndihmon zbatimin e tij (I Intervistuari 6, 2015; I Intervistuari 5, 2015; I Intervistuari 7, 2015). Poashtu verëhet mungesa e kontekstit përkitazi me atë që ai ofron për dëshmitarët dhe/ose viktimat brenda mjedisit lokal.

Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve u ofron mbrojtje viktimave dhe dëshmitarëve të veprave penale. Ai identifikon strukturat institucionale të cilat do ta kryejnë mbrojtjen e dëshmitarëve, nga lart poshtë, por nuk i identifikon të gjitha institucionet të cilat do të lidhen në mënyrë të tërthortë me mbrojtje të dëshmitarëve. Për nga struktura, ligji parasheh krijimin e një Komisioni për Mbrojtje të Dëshmitarëve (KMD) të përbërë nga Kryeprokurori i Shtetit, Shefi i Njësisë Hetuese të Policisë së Kosovës dhe Drejtori i Drejtorisë për Mbrojtje të Dëshmitarëve (DMD) dhe në mungesë të tyre nga tre zëvendësit e tyre. Ky Komision ka mandatin të vlerësojë kërkesat e dërguara nga prokurorët e shtetit ose drejtpërsëdrejti nga dëshmitari dhe/ose viktima e mundshme. Misioni i Drejtorisë për Mbrojtje të Dëshmitarëve, e cila ndodhet brenda Policisë së Kosovës, ka të bëjë me zbatimin e masave mbrojtëse për dëshmitarët nga momenti kur ata futen në program deri në përfundim të programit. Megjithatë, përgjegjësia kryesore për vlerësim të dëshmitarëve të mundshëm dhe/ose viktimave me interes për shtetin qëndron tek prokurori i shtetit i cili ka mandatin që ti qaset dëshmitarit dhe më pastaj të dorëzojë kërkesën tek KMD për pranim në Programin për Mbrojtje të Dëshmitarit. LMD e përcakton mënyrën e bashkëpunimit mes dëshmitarit dhe/ose viktimës dhe institucioneve të cilat drejtpërsëdrejti ofrojnë mbrojtje të dëshmitarit por nuk i adreson mënyrat e bashkëpunimit mes të gjitha institucioneve të përfshira në mbrojtjen e dëshmitarëve. Ai vetëm adreson në mënyrë të përgjithshme bashkëpunimin qeveritar dhe institucional në Nenin 15 (Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2011).

Një numër i konsiderueshëm i neneve të LMD përkufizojnë masat e përgjithëshme dhe të veçanta të mbrojtjes në mbrojtjes, siç janë mbrojtja fizike, zhvendosja, ndërrimi i vendit të punës ose shkollës, ndryshimi i identitetit dhe operacionet plastike, si dhe procedurat për përfshirje në një program për mbrojtje të dëshmitarit (Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2011). Megjithatë, Neni 22, i cili flet për kushtet për përfshirje në program është shumë i përgjithësuar andaj edhe jo aq i qartë. Në shumë vende kriteret për përfshirje në një PMD përfshijnë lista të

hollësishme të llojit të informatave dhe rëndësinë e tyre për shtetin dhe rrezikun për dëshmitarin. Neni 22 lë shumë hapësirë për interpretim duke i lënë liri zgjedhjeje një Komisioni (për vlerësim) të përbërë vetëm nga tre persona; KMD ka mandatin të hartojë rregulloret e veta dhe procedurat standarde dhe nuk ka ndonjë organ mbikëqyrës.

Nën diskrecionin e Komisionit për Mbrojtjen e Dëshmitarëve aplikacionet për hyrje në Programin për Mbrojtje të Dëshmitarit trajtohen veç e veç, sipas rastit. Në këtë rast, përveç rrezikut për dëshmitarët besueshmëria e dëshmisë është poashtu jetike duke i'u shtuar rëndësisë së saj për shtetin dhe proporcionalitetin e saj (për kah rëndësia) me atë që ofron Programi për Mbrojtje të Dëshmitarëve (I Intervistuari 1, 2015). Megjithatë, ende ka shqetësime nga ana e Prokurorisë se ligji ka shumë pak kritere dhe se është larg përmbushjes së praktikave perparimtare ndërkombëtare. Një shembull i tillë është fakti se Neni 4 i LMD e kushtëzon pranimin e një personi në PMD në bashkëpunim të detyrueshëm me drejtësinë. Neni 4 nuk bën kurrfarë përjashtimi siç bëhen nga shumë vende në rastet e ndjeshmërisë së lartë siç është trafikimi me njerëz. Në raste të tilla, një person që ndodhet në rrezik të madh mund të hyjë në PMD pa bashkëpunuar, prapëseprapë pa frikë nga pasojat ligjore kundër tyre. Ia vlen të theksohet se Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Kosovës i obligon dëshmitarët të dëshmojnë për gjithçka që dinë por nuk i detyron ata të thonë më shumë nëse ajo i rrezikon ata ose familjet e tyre, që përbën një kontradiktë (I Intervistuari 2, 2015).

Po ashtu janë ngritur edhe shqetësime lidhur me baraspeshën mes të drejtave të të pandehurave dhe të paditësve. Të drejtat e tyre të barabarta garantohen me ligj por rreziku për jetën e një personi në raste të dëshmitarëve të mundshëm nganjëherë mund ta rëndojë peshoren në favor të paditësit. Natyrisht, kjo vlen për raste të dëshmisë së besueshme dhe vlerësimin zyrtar të rrezikut. Sidoqoftë, mbrojtja dhe të pandehurit gjithmonë e gëzojnë të drejtën ta marrin në pyetje/kros ekzaminojnë paditësin, ndonëse ata nuk mund t'i shohin ata

fizikisht apo ta dinë identitetin e tyre. Për më tepër, dëshmia e tyre duhet të mbështetet edhe nga prova të tjera faktike për ta vërtetuar besueshmërinë e dëshmisë (I Intervistuari 2, 2015).

Kontakti i parë i drejtpërdrejtë i aplikimit për futje në program dhe/ose hyrja në PMD zakonisht e përfshinë DMD e Policisë të cilët e bëjnë vlerësimin e rrezikut për dëshmitarët e mundshëm dhe meqë që prokuroria nuk i ka këto kapacitete. Edhe pse dëshmitari vjen së pari te Prokurori vlerësimi i vërtetë bëhet nga DMD e pastaj kërkesa hartohet nga prokurori për KMD i cili merr vendimin përfundimtar për pranim apo refuzim. Në fund, mbrojtja dhe ndihma juridike është në dispozicion për dëshmitarët e mundshëm në tri faza të ndryshme: kur identifikohen dëshmitarët e mundshëm dhe rreziku ndaj tyre, gjë që mund të ndodhë para procedurës penale dhe fazës së hetimeve, gjatë procedurës penale – fazës së vlerësimit zyrtar të rrezikut dhe fazës së hyrjes në program, dhe pas procedurës penale – nëse rreziku vazhdon (I Intervistuari 2, 2015; I Intervistuari 1, 2015).

Mungesa e Vetëdijesimit

Mungesa e vetëdijesimit rreth përgjegjësive të vërteta për jetësim të LMD në mes zyrtarëve të përfshirë në proces, e sidomos mes prokurorëve dhe gjyqtarëve, ka një efekt shumë negativ për jetësimin e suksesshëm të LMD (I Intervistuari 1, 2015). Megjithatë, është mungesa e vetëdijesimit publik në mes qytetarëve të Kosovës, rreth të drejtave dhe obligimeve të tyre sipas këtij ligji, që ndikon në mundësinë madje edhe për të filluar përdorimin e PMD e sidomos për ta jetësuar atë me sukses. Deri më tash, nuk ka pasur as edhe një ngjarje mbështetëse ose fushatë informative nga ndonjë institucion vendor për t'i informuar qytetarët/dëshmitarët e mundshëm rreth asaj se çfarë të presin nga PMD, se si funksionon sistemi apo se si mund ta përdorin ata për ta garantuar sigurinë e tyre, përmirësuar sundimin e ligjit, dhe në përgjithësi për ta forcuar sistemin e drejtësisë (I Intervistuari 2, 2015). Përderisa disa konsiderojnë se kjo

është përgjegjësi e sistemit të prokurorisë, më saktësisht e Zyrës së Kryeprokurorit, të tjerët sugjerojnë se kjo duhet të jetë një përpjekje e përbashkët e Ministrisë së Drejtësisë, Prokurorisë dhe Policisë së Kosovës (I Intervistuari 10, 2015; I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Mungesa e Procedurave për Ndarje të Buxhetit të Duhur për Rastin

Ligji po ashtu i adreson edhe implikimet financiare, pasi që Neni 29 lejon që të sigurohen financime shtesë nga fondet ndërkombëtare, si plotësim të fondeve primare të siguruara nga buxheti i shtetit. Buxheti i Kosovës aktualisht ka ndarë 240,000 euro për zbatimin e këtij ligji. Kjo shumë në vete është e pamjaftueshme, ndonëse kjo ndikohet nga numri i dëshmitarëve që futen në program, gjë që ndikon në koston, si dhe ndikohet nga donacionet e huaja plotësuese në dispozicion për ta rritur buxhetin aktual. Ia vlen të theksohet se ligji nuk specifikon detaje rreth llojit të fondeve të jashtme të cilat mund të përdoren, burimeve ose implikimeve financiare të një alternative të tillë. Megjithatë, pengesa kryesore nuk qëndron në buxhetin e vogël aktual por në mungesën e procedurave për ndarje të buxhetit të duhur sipas rasteve për fusha të ndjeshme siç është Programi për Mbrojtje të Dëshmitarëve. Qeveria, Ministria e Punëve të Brendshme (MPB), dhe PK aktualisht nuk kanë procedura për ndarje të buxhetit të duhur sipas rasteve, që do të thotë se nëse numri i dëshmitarëve ose vetë rasti kushton më shumë se buxheti aktual, programi do të përballej me vështirësi serioze për të gjetur fondet e nevojshme si pjesë e ciklit aktual për planifikim të buxhetit (të ndarë një herë në vit) (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Implikimet për Bashkëpunim Ndërkombëtar

Bashkëpunimi ndërkombëtar dhe shkëmbimi i dëshmitarëve si elemente kyçe për mbrojtje të dëshmitarëve po ashtu janë adresuar në Nenin 28

dhe ky aspekt i bashkëpunimit ndërkombëtar në mbrojtje të dëshmitarëve mbulohet në mënyrë të konsiderueshme në ligj. Sipas Ligjit për Mbrojtje të Dëshmitarëve (Neni 28) institucionet e sundimit të ligjit në Kosovë kanë të drejtë të bashkëpunojnë me shtetet e tjera për zhvendosje të dëshmitarëve. Megjithatë, kjo varet me të madhe nga marrëveshjet shtetërore ndërkombëtare me vendet e interesuara dhe koston financiare që ndikon me të madhe në efikasitetin e këtij lloji të bashkëpunimit. Meqenëse Kosova është vend i vogël për zhvendosjen e dëshmitarëve të rrezikut të lartë brenda saj zhvendosja jashtë vendit, siç parashihet me ligj, nuk është e lehtë pasi që ajo ngërthen në vete edhe implikime financiare nga rasti në rast (Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2011; I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Sistemi i Dobët i Drejtësisë

Zbatimi i një ligji që në vete përmban një çështje kaq të ndjeshme kërkon një përpjekje gjithëpërfshirëse që të jetë i suksesshëm. Mbrojtja e dëshmitarëve përfshin jo vetëm palët kryesore për ofrimin e mbrojtjes, por edhe të gjithë aktorët dhe institucionet e tërthorta dhe profesionalizmin e tyre më të lartë si dhe maturinë dhe zotësinë për të ruajtur informatat. Gjendja aktuale është se nuk ka pasur trajnime, fushata, ose konferenca të përbashkëta vetëdijesimi ku të gjitha palët do të sillleshin në tryezë që të informohen mbi ndjeshmërinë dhe rëndësinë e rolit të tyre në mbrojtje të dëshmitarëve. Për më tepër, prokurorët vendorë të cilët janë të parët që kontaktojnë dëshmitarët e mundshëm dhe kryesorët për tu marrë me ta ende nuk janë të njoftuar me mënyrën si të trajtojnë dëshmitarët e mundshëm, pasi që ata nuk janë trajnuar ose pajisur teknikisht që të jenë në gjendje t'u qasen, procesojnë, ose bëjnë oferta dëshmitarëve të mundshëm. Aktualisht ata janë të ngarkuar me lëndë, pavarësisht nga ndjeshmëria. Ata punojnë në në objekte dhe zyra të cilat nuk janë të pajisura si duhet dhe nuk përmbushin asnjë kriter për tu marrë me dëshmitarë të mbrojtur të mundshëm. Këto ndërtesa kanë pika të shumta kontrolli, korridore të gjata, ku shumë zyra të tjera presin palë në baza ditore

përmes të cilëve një dëshmitar i mbrojtur nuk do të mundte as të kalonte pa i'u zbuluar identiteti (I Intervistuari 2, 2015).

Po ashtu nuk ka një sistem të sigurt informativ për përdorim dhe ruajtje të të dhënave të ndjeshme që lidhen me ndonjë vepër penale apo dëshmitarë të mbrojtur. Nuk ka ndonjë sistem ku do të arkivoheshin informatat e ndjeshme dhe ku do të kërkohej leje e veçantë për të hyrë. Ne gjendjen momentale, secili prokuror special rrezikon jetën e vet dhe atë të dëshmitarëve duke qenë i shtyrë të ruajë të gjitha dosjet në vende të hapura në zyrat e tyre, duke minimizuar futjen e informatave në kompjuterë, të cilët nuk kanë të instaluar asnjë sistem për siguri të informatave (I Intervistuari 2, 2015).

Gjendja e sistemit të prokurorisë është një tregues i rëndësishëm i kushteve të dobëta të sistemit të drejtësisë në përgjithësi. Pa fushata të duhura për informim, trajnime, sisteme për siguri të informatave dhe infrastrukturë, sistemi i drejtësisë është shumë pak i pajisur për të joshur dëshmitarët e kriminit të organizuar dhe/ose krimeve të luftës (I Intervistuari 2, 2015). Kjo informatë nga një burim shumë i besueshëm brenda sistemit të drejtësisë i minon pretendimet nga Kryetari i Gjykatës Supreme i cili ka deklaruar gjatë një fjalimi në Prill të vitit 2014 se gjykatat veçse kanë filluar të përmbushin standardet themelore të kërkuara, përfshirë ofrimin e masave të përmirësuar të mbrojtjes (Hasani, 2014). Ne te njëjtën deklaratë, i lartëpërmenduri pohoi se meqë Këshilli Gjyqësor i Kosovës është përgjegjës për infrastrukturën e sistemit të drejtësisë ai ka marrë masa për ta përmirësuar atë duke filluar nga instalimi i pajisjeve që lidhen me mbrojtje të dëshmitarëve në disa gjykata (Gjykata e Apelit në Prishtinë dhe Gjykatat Themelore në Prizren, Mitrovicë, Pejë dhe Gjilan) (Hasani 2014).

Për momentin, është krijuar përshtypja se sistemi i drejtësisë ka të meta serioze dhe vuan nga mungesa e besimit nga qytetarët e Kosovës. Një pjesë e këtij perceptimi nuk mbështetet në fakte, ndonëse elemente të tjera mbështeten nga shumë procese gjyqësore publike kur

është zbuluar identiteti i dëshmitarit dhe kur kanë dështuar proceset gjyqësore. Kjo krijon mosbesim mes qytetarëve dhe dëshmitarëve të mundshëm. Gjate kohës kur EULEX-i, e jo institucionet e Kosovës, kishte mandatin për t'u marrë me mbrojtje të dëshmitarëve, para LMD, porosia e dërguar tek publiku ishte se sistemi aktual i drejtësisë nuk mund ta mbrojë identitetin e tyre ose mbrojë ata. Andaj dëshmitarët ngurrojnë të angazhohen në sistemin e drejtësisë pasi që e dinë se ata janë të obliguar të dëshmojnë dhe se identiteti dhe jeta e tyre është në rrezik. Zinxhiri i institucioneve të cilat janë të thirrura të mbrojnë një dëshmitar ka të meta në themel pasi që kurrë nuk dihet se prej nga dalin rrjedhin informacionet: gjykata, prokuroria, gjyqtarët, arkiva apo përkthyesit (I Intervistuari 6, 2015; I Intervistuari 5, 2015). LMD në Kosovë nuk merret me ndëshkimin e atyre të cilët rrjedhin informacione që i vënë dëshmitarët e mbrojtur në rrezik (Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2011; I Intervistuari 1, 2015), diçka që i është kushtuar vëmendje e posaçme në rastet ndërkombëtare. Kjo nuk është bërë as nga UNMIK-u e as nga EULEX-i para LMD ose më pastaj nga sistemi i drejtësisë së Kosovës. Duke marrë në konsideratë kontekstin e zbulimit të informatave përmes vrimave institucionale, mediave, madje edhe përmes njerëzve të afërt me dëshmitarët e mundshëm, adresimi i ndëshkimit për zbulim të informatave që lidhen me dëshmitarë të mbrojtur është jetik dhe kyç për zbatimin e këtij ligji (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 6, 2015).

Sistemi i drejtësisë, i ballafaquar me një varg sfidash nga brenda, perceptohet të ketë një komponentë të fuqishme të zbatimit të ligjit por një prokurori dhe gjyqësor shumë të dobët, komponenta këto kyçe për zbatim të suksesshëm të LMD. Ndonëse Ministria e Drejtësisë është pjesërisht përgjegjëse për gjendjen aktuale të sistemit të drejtësisë strukturat janë mjaft të fragmentuara gjë që e bënë bashkërendimin shumë të vështirë. Kjo nënkupton se Ministria e Drejtësisë nuk ka përgjegjësi të drejtpërdrejtë ose zinxhir të përkufizuar të komunikimit dhe bashkëpunimit me Këshillin Gjyqësor, Këshillin Prokurorial, Institutin Gjyqësor dhe komponentët e tjerë institucional të sistemit të drejtësisë me qëllim që ti drejtojë ose monitorojë ato në mënyrë të

drejtpërdrejtë. Megjithatë, ndonëse gjyqësori është i pavarur Ministria e Drejtësisë ka bërë përpjekje për të përdorur mekanizma të tjerë për të mbledhur informata rreth funksionalitetit të sistemit, siç është Takimi i Përbashkët i Bordit për Bashkërendim të Sundimit të Ligjit (JRCB) që organizohet bashkarisht me EULEX. Ky është një bord i cili bashkë drejtohet nga Ministri i Drejtësisë, Shefi i Zyrës së BE-së/Përfaqësuesi Special i BE-së dhe Shefi i Misionit të EULEX-it, ku poashtu Ministri i Punëve të Brendshme, Kryeprokurori i Shtetit, Shefi i Gjykatës Supreme dhe Zëvendësministri për Integrim Evropian, dhe Këshilli Gjyqësor, mes tjerësh, janë të pranishëm (I intervistuari 10, 2015).

Pavarësisht nga përpjekjet e tërthorta të Ministrisë së Drejtësisë për të dokumentuar dhe adresuar çështjet e sistemit të drejtësisë, kur është fjala për zbatimin e ligjeve të caktuara, përfshirë LMD, roli i tyre është i kufizuar. Në raste të tilla, roli i ministrisë është i reduktuar në ndihmë për hartim të ligjit, në ndihmë me interpretim, nëse kjo është e nevojshme, dhe në procesimin e koncept dokumenteve të dorëzuara të institucioneve implemtuese të cilat kanë probleme me disa fusha të caktuara të ligjit të caktuar dhe ku kërkohet një nismë ligjore për ta ndryshuar ligjin. Përfundimisht, për të adresuar problemet që janë bërë qarta në implemetim, por të cilat ende nuk janë definuar në mënyrë të përpiktë, Ministria e Drejtësisë pretendon se ajo ka filluar përgatitjet për një rishikim të gjithë sistemit të drejtësisë, rezultatet e të cilit do të tregoheshin pas rreth një vitit (I Intervistuari 10, 2015).

TRENDET E PROBLEMIT KYÇ

Trendet Lokale

Ndonëse LMD është themeluar bashkë me kapacitetet strukturore, mjedisi kosovar është ende i tillë ku nuk janë krijuar të gjitha kushtet e nevojshme që dëshmitarët të ndjehen të sigurt për të dëshmuar. Përveç

sfidave strukturore, institucionale dhe të sistemit për ta sjellë një dëshmitarë që të dëshmojë, ekzistojnë edhe sfidat kulturore. Shumë dëshmitarë të mundshëm në Kosovë deklarojnë se ata shihen si tradhtarë nëse dëshmojnë (I Intervistuari 4, 2015) sidomos në rastet që kanë të bëjnë me krime të luftës dhe kjo mund t'i atribuohet perceptimit të shqiptarëve para periudhës së konfliktit të armatosur kur tradhtarë ishin bashkëpunëtorët me qeverinë (e atëhershme të Serbisë). Arsye të tjera për të mos dëshmuar përfshijnë frikën nga hakmarrja dhe në disa raste edhe mungesën e fakteve për ta mbështetur dëshminë e tyre (I Intervistuari 4, 2015; I Intervistuari 2, 2015). Për më tepër, duke qenë se mbrojtja e dëshmitarëve ka qenë pjesë e mandatit të EULEX-it, institucionet e Kosovës ende nuk kanë pasur ndonjë dëshmitar të mbrojtur që nga fillimi i programit të themeluar së fundi dhe një pjesë e madhe e mosbesimit publik për këtë temë të caktuar thellohet nga raportimet e dështimit të EULEX-it për mbrojtje të dëshmitarëve (I Intervistuari 4, 2015; I Intervistuari 1, 2015).

DMD ende nuk ka pasur as edhe një dëshmitar pasi që para LMD ata janë trajtuar nga EULEX-i dhe Sistemi Prokurorial Ndërkombëtar. Deri me tani, Policia e Kosovës ka pasur vetëm bashkëpunëtorë të drejtësisë të cilët janë kategori tjetër sipas Kodit të Procedurës Penale. Ata nuk kërkojnë mbrojtje të dëshmitarëve. Megjithatë, me ligjin e ri, korniza ligjore, ndonëse ka vend për përmirësime, konsiderohet e mjaftueshme për mbrojtje të dëshmitarëve. Pjesa sfiduese është zbatimi i ligjit në praktikë, pasi që ekziston mungesa e një qasjeje të mirë për informim të publikut lidhur me të drejtat e tyre për mbrojtje para, gjatë dhe pas procedurës penale. Në njërin anë sfidat qëndrojnë brenda sistemit por në anën tjetër ato qëndrojnë edhe tek publiku pasi që ai nuk është i vetëdijshëm për të drejtat e tyre. Një ilustrim i mirë i kësaj është rasti është kur një person i cili supozohet të jetë nën mbrojtje i shkel rregullat e dëshmitarit të mbrojtur dhe deklarohet për media (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Deri në vitin 2012, kur LMD hyri në fuqi, nuk kishte ndonjë sistem të themeluar për mbrojtje të dëshmitarëve. Kodi i Përkohshëm i Procedurës Penale ose Kodi Penal përdorëshin në këtë aspekt por ato u dëshmuar

si të pamjaftueshme. Kështu që mbrojtja e dëshmitarëve është një koncept mjaft i ri në rajon; Kroacia është vendi i vetëm me rreth dhjetë vite përvojë në këtë fushë (I Intervistuari 1, 2015). Me kapacitetet aktuale, si rezultat i LMD janë hartuar tri Udhëzime Administrative dhe janë nënshkruar një varg marrëveshjesh ndërinstitucionale, siç janë ato në mes Ministrisë së Shëndetësisë, Ministrisë së Punëve të Brendshme, Policisë së Kosovës dhe Ministrisë së Financave. Janë nënshkruar edhe marrëveshje për bashkëpunim policor me Mbretërinë e Bashkuar, Bullgarinë, Gjermaninë, Hungarinë, Maqedoninë, Zvicrën, Suedinë dhe Shqipërinë. Ndonëse këto janë marrëveshje të përgjithshme të bashkëpunimit policor ato janë rishikuar për të përfshirë paragrafë që u kushtohen mbrojtjes së dëshmitarëve në përgjithësi. Pasi që DMD filloi të merret me dëshmitarët, sipas rastit, nëse kërkohet zhvendosja atëherë hartohen marrëveshje teknike individuale sepse çdo dëshmitar kërkon specifika të veçanta të cilat ndikojnë në vendin e vendosjes, çështje financiare, etj. (I Intervistuari 1, 2015).

Aktualisht Kosova ka qasje në organizata ndërkombëtare si EUROPOL dhe INTERPOL, ndonëse nuk është anëtare e tyre. Kjo është e rëndësishme pasi që EUROPOL-i ka një Platformë për Mbrojtje të Dëshmitarëve që u mundëson vendeve anëtare të këmbejnë informata. Megjithatë, ndonëse Kosova ka qasje, përmes një zyrtari brenda PK, ata nuk janë anëtarë, që do të thotë se nuk kanë të drejta të plota dhe kjo e bën mbrojtjen e dëshmitarëve të vështirë (I Intervistuari 1, 2015).

Aspekti financiar i LMD mund të duket i zbehtë nga këndvështrimi i PK-së, me një buxhet prej 240,000 eurosh, por ky është një buxhet që vlerësohet sipas numrit mesatar të dëshmitarëve në vendet me madhësi të përafërt si të Kosovës dhe është i mjaftueshëm për momentin. Buxheti ndahet në dy pjesë, për DMD dhe për vetë PMD. Pjesa më e madhe e shpenzimeve administrative, si pagave dhe disa pajisjeve, si veturat, tashmë janë mbuluar me buxhet të PK-së. Megjithatë, buxheti duhet të llogaritet në bazë të numrit të dëshmitarëve dhe implikimeve buxhetore për secilin. Kjo do të thotë se ky buxhet mund të mos jetë i

mjaftueshëm në të ardhmen, andaj procedurat për ndarje të buxhetit do të ndihmonin në këtë drejtim. Përderisa buxheti zyrtar është 240,000 euro, donacionet ndërkombëtare janë të lejuara me ligj dhe ndonëse ato nuk mund të konfirmohen zyrtarisht, rreth 500,000 euro me gjasë janë ndarë nga BE (I Intervistuari 1, 2015). Më në fund, ndonëse ekziston një marrëveshje e përgjithshme në mes institucioneve që merren drejtpërsëdrejti me mbrojtje të dëshmitarëve, se aktualisht financimi nuk është problem për zbatimin e LMD, institucionet të cilat janë të përfshira në mënyrë të tërthortë e konsiderojnë atë si pengesë të madhe.

Mungesa e bashkëpunimit është një sfidë tjetër e përgjithshme por ajo kryesisht prek mundësinë për zbatim të suksesshëm të LMD. Mungesa e një zinxhiri të komunikimit dhe bashkëpunimit e dëmton identifikimin e sfidave brenda kapaciteteve ligjore, strukturore, dhe njerëzore. Për momentin, numri i vogël i prokurorëve dhe gjyqtarëve është sfidë në vete. Kjo ndikon në aftësinë e sistemit të prokurorisë dhe atij gjyqësor që t'i kryejnë rastet me kohë duke thelluar kështu zhgënjimin e qytetarëve me kohën sa merr zgjidhja e një rasti. Mungesa e bashkëpunimit dhe trajtimi i dëshmitarëve në të njëjtën mënyrë si bashkëpunëtorë të drejtësisë është poashtu problematike. Dëshmitarët e mbrojtur të cilët kalojnë nëpër procedura të njëjta ligjore si edhe të tjerët në sistemin e rregullt, madje edhe nëse ato janë vetëm infrastrukturore, rrezikojnë që të zbulohet identiteti i tyre (I Intervistuari 2, 2015; I Intervistuari 10, 2015).

Mungesa e stimulimeve për të dëshmuar është edhe një faktor tjetër që bie në sy në gjendjen aktuale të mbrojtjes së dëshmitarëve. Për momentin, siç është diskutuar më lart, popullata e Kosovës nuk ka stimulime institucionale ose kulturore për të dëshmuar. Pavarësisht nga fushatat e mundshme informuese dhe vetëdijesuese që mund të organizohen, nxitja më e mirë për dëshmitarët e mundshëm është në fakt një proces i suksesshëm gjyqësor, që është prova më e mirë e suksesit të sistemit të drejtësisë dhe e mbrojtjes së një dëshmitari. Nëse procesi gjyqësor dështon, kjo lë vend për dyshime nëse dëshmitari është kërcënuar ose ndikuar, gjë që është vështirë të dëshmohet në rrethanat aktuale. I tërë sistemi i drejtësisë këtu

është një problem në vete. Nëse sistemi i drejtësisë dëshmohej me rezultate konkrete të rasteve që përfundohen si rezultat i dëshmimeve të suksesshme të dëshmitarëve atëherë do të ketë më shumë dëshmitarë. Në gjendjen e tanishme, shumica e proceseve gjyqësore dështojnë në fund për shkak të çështjes së dëshmitarëve të cilët zgjedhin të mos dëshmojnë ose i ndryshojnë dëshmitë e tyre, etj. Edhe pse kjo ka ndodhur gjatë gjithë kohës kur EULEX-i ka pasur përgjegjësinë për mbrojtje të dëshmitarëve, kjo ka ndikuar me të madhe edhe në besimin publik në sistemin vendor të drejtësisë. Qytetarët shohin raste të caktuara të cilat arrijnë një status të lartë publik dhe nxisin debate të mëdha por në fund i tërë procesi dështon, gjë që ndikon negativisht në gatishmërinë e dëshmitarëve të mundshëm për të dëshmuar (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 5, 2015).

Përfundimisht, në mes të intervistuarve ekziston një pajtueshmëri e gjerë se korniza ligjore e LMD përballet me sfida por mund të përmirësohet pasi që të testohet por ky nuk është shqetësimi kryesor i atyre që janë të përfshirë në zbatimin e tij. Sfidat e zbatimit praktik janë shqetësimi kryesor i shumicës së palëve të përfshira, krahas vullnetit të mjaftueshëm politik të mbështetur nga një shtytje e drejtpërdrejtë nga lart poshtë.

Trendet Ndërkombëtare

Mbrojtja e dëshmitarëve është një koncept relativisht i ri ndonëse ai është përdorur nga vende të ndryshme dhe gjykata ndërkombëtare penale. Megjithatë, për qëllime të këtij studimi, ne do t'i shikojmë rastet e disa shteteve, për qëllime krahasimi, për të parë se si e kanë trajtuar çështjen e mbrojtjes së dëshmitarëve.

Kolumbia. Kolumbia është njëri nga vendet më të përmendura kur është fjala te mbrojtja e dëshmitarëve për shkak të përvojave të saj dhe strukturave që i ka krijuar për mbrojtje të dëshmitarëve të krimit, sidomos të krimit të organizuar. Në Kolumbi, për dallim nga vendet e tjera, mbrojtja e dëshmitarëve është e rregulluar edhe me Kushtetutë, duke ia caktuar

përgjegjësinë për mbrojtje të dëshmitarëve Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm (ZPP). Sipas Ligjit të saj Nr. 418 (të hyrë në fuqi në vitin 1997), ai më tej e ndan programin në tri programe të ndryshme të mbrojtjes së dëshmitarëve. Programi i parë merret me dëshmitarët dhe informatat e dobishme për sigurinë e tyre, i dyti merret me monitorimin e dëshmitarëve, ndërsa i treti merret me mbrojtje të drejtpërdrejtë (ndryshim të identitetit) të dëshmitarëve, viktimave, madje edhe të zyrtarëve të ZPP-së (Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim, 2008).

Gjermania. Gjermania është një shembull tjetër i mirë i strukturave dhe proceseve të rregulluara për të ofruar mbrojtje adekuate të dëshmitarëve. Sipas konceptit të Taskforcës së Policisë Kriminale të Gjermanisë të krijuar në vitin 1998, secili institucion i përfshirë në mbrojtje të dëshmitarëve ka një rol të caktuar të hollësishëm si dhe një masë të caktuar që ta ndër marrë. Më vonë në vitin 2001 u miratua një Akt për të Harmonizuar Mbrojtjen e Dëshmitarëve në Rrezik i cili ofron hollësi të mëtejme për të gjitha kategoritë e dëshmitarëve dhe për kriteret për hyrje dhe largim nga programi. Ai po ashtu ofron hollësi për kompetencat që jepen në rrethana të caktuara si për njësinë për mbrojtje të dëshmitarëve ashtu edhe për prokurorin publik. Më në fund, ai adreson çështjen e dosjes së dëshmitarëve të mbrojtur dhe si trajtohen ato; ato ruhen nga njësia që i mbron dëshmitarët dhe i dorëzohen prokurorit vetëm me kërkesë zyrtare (Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim, 2008).

Italia. Sistemi italian për mbrojtje të dëshmitarëve shkon një hap më tej në përcaktimin me shumë hollësi të kriterëve se kush mund të pranohet në programin për mbrojtje të dëshmitarëve, në çfarë kushtesh, dhe për çfarë lloj mbrojtjeje. Ai po ashtu është i veçantë për shkak se e ruan identitetin e dëshmitarit, nëse pas përfundimit të programit të mbrojtjes dëshmitari dëshiron ta kthejë identitetin e mëhershëm, ndonëse jo të gjithë e kanë këtë mundësi (Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim, 2008).

Çdo vend i përmendur më lart dallon kur është fjala tek elementet ligjore, strukturore, dhe procedurale, por është një shenjë se secili prej

tyre e kanë futur kontekstin vendor në kornizën e tyre ligjore për mbrojtje të dëshmitarëve. Konteksti vendor andaj është tejet i rëndësishëm, megjithatë ai mungon tërësisht në rastin e Ligjit për Mbrojtje të Dëshmitarëve të Republikës së Kosovës.

Për Kosovën, rasti gjerman është modeli më i rëndësishëm, pasi që ai adreson shumë çështje të lartpërmendura me LMD në Kosovë. Së pari, ligji gjerman për mbrojtje të dëshmitarëve e përkufizon rolin e çdo institucioni të përfshirë në mbrojtje të dëshmitarëve, që është diçka që mungon krejtësisht në LMD të Kosovës. Po ashtu, ai paraqet në hollësi të gjitha kriteret që dikush të futet ose të dalë nga programi për mbrojtje të dëshmitarëve, gjë që është jashtëzakonisht e rëndësishme dhe se ajo është adresuar pak në Ligjin për Mbrojtje të Dëshmitarëve në Kosovë. Është me rëndësi të përmendet se ai po ashtu adreson edhe trajtimin e informacioneve të ndjeshme, që po ashtu është adresuar shumë pak në LMD të Kosovës. Në fund, ekzistenca e një bordi shqyrtues të ankesave është një element që përdoret nga disa vende, por Kosova nuk e ka këtë opcion brenda LMD.

SHKAQET E PROBLEMIT KYÇ

Mbrojtja e dëshmitarëve paraqet një sfidë të madhe për Kosovë, ku mos ndëshkueshmëria e kryerësve të krimeve të motivuara politikisht apo etnikisht ende nuk është konfrontuar me efikasitet. Andaj, mungesa e gatishmërisë për të mbrojtur dëshmitarët e krimeve të luftës dhe krimet të organizuar në Kosovën e dalë nga konflikti dhe kërcënimet e përhershme me të cilat ata përballen paraqesin një sfidë të vërtetë për stabilitetin e vendit dhe demokratizimin e shoqërisë në afat më të gjatë. Përderisa nevoja për të hetuar dhe ndjekur penalisht krimet e rënda shfaqet në një fazë të hershme, miratimi i legjislacionit për të krijuar mekanizmat efektivë për të mbrojtur dëshmitarët mund të marrë vite të tëra, përfshirë ketu edhe ngritjen e kapaciteteve dhe sigurimin e

integritetit për ata të cilët i zbatojnë këta mekanizma. Në vazhdim do të japim disa detaje të tjera të shkaktarëve kyçë të problemeve.

Mungesa e Vullnetit të Mjaftueshëm Politik

Ndonëse ekziston LMD dhe se janë themeluar strukturat institucionale (Komisioni për Mbrojtjen e Dëshmitarëve, DMD dhe Departamenti për MD), zbatimi në praktikë në një vend të ri me institucione të reja dhe një sistem të sfiduar të drejtësisë kërkon një shtysë të fuqishme nga udhëheqësit e tij të qeverisë, e sidomos nga Zyra e Kryeministrit (ZKM). Në vendet e tjera perëndimore të zhvilluara mirë të cilat kanë traditë institucionale dhe një burokraci me përvojë, zbatimi i një ligji të ri është praktikë e rëndomtë dhe bëhet lehtë nga sistemi. Megjithatë, në shtetet e reja dhe me mungesë përvojë si Kosova duhet të ketë një qasje nga lart poshtë me një udhëheqje të fortë që e fuqizon, promovon dhe e monitoron për së afërmi zbatimin e ligjeve siç është LMD, një ligj i rëndësishëm për sistemin e drejtësisë dhe sundimin e ligjit në përgjithësi në vend. Ndonëse sundimi i ligjit është prioritet në platformën kryeministri aktual dhe zyra e tij deklaron se në raport me prioritetet e tjera konkurruese mbrojtja e dëshmitarëve është në radarin e tij gjendja në terren flet ndryshe.

ZKM deklaron se ekziston vullneti politik dhe se problemet e mundshme me zbatimin në terren nuk mund të adresohen nëse kanalet e duhura të shtetit nuk e paraqesin si problem të ZKM. Ata e shohin buxhetin si një çështje të identifikuar dhe e pranojnë nevojën për një proces për ndarje të buxhetit, ndonëse konsiderojnë se në raste emergjente qeveria ka të drejtë të përdorë edhe linja të tjera buxhetore si zgjidhje të përkohshme. Ndarja emergjente e buxhetit po ashtu mund të ridrejtohet nga linjat e tjera buxhetore brenda MPB-së (I Intervistuari 7, 2015). Megjithatë, kjo nuk është një zgjidhje afatgjate.

Sipas ZKM-së, pasi që sundimi i ligjit është prioritet i lartë janë bërë lëvizje pozitive përmes krijimit të infrastrukturës së nevojshme ligjore dhe vendosjes së një kryeprokurori të ri në zyrë me ide dhe energji të reja (I Intervistuari 7, 2015). Megjithatë, pas disa përpjekjesh për tu takuar me

kryeprokurorin për të diskutimin e disa çështje që kanë të bëjnë me mbrojtje të dëshmitarëve ne jemi përballur me një mos gatishmëri për tu takuar ose përgjigjur pyetjeve tona. Në anën tjetër, ZKM deklaroi se mbështetja e Kryeministrit për Kryeprokurorin është e plotë, të paktën në aspekt financiar dhe politik, kështu që ata mund ti adresojnë problemet e paraqitura. Megjithatë, ata konsiderojnë se nuk ka pasur kohë të mjaftueshme për të gjykuar rezultatet dhe gatishmërinë për të ndryshuar gjërat për të mirë, pasi që kërkohen më shumë se gjashtë muaj për të treguar rezultate të dukshme në një fushë aq të ndjeshme (I Intervistuari 7, 2015).

Kur është fjala për frikën e përgjithshme në mes të të intervistuarve, që një dështim nga institucionet e Kosovës për ta mbrojtur dëshmitarin e parë do të dekurajonte të gjithë dëshmitarët e mundshëm në të ardhmen dhe rolin që ka ZKM në parandalimin që kjo të ndodhë, ZKM deklaroi se do të merren me këtë punë kur kjo të shfaqet si problem. Është e dukshme se qasja për adresimin e problemeve nuk është preventive por pasi që problemi të dalë në sipërfaqe, përdorja e frikës së përgjithshme është se dështimi nga institucionet e Kosovës për ta mbrojtur një dëshmitar duhet të adresohen para se ajo të ndodhë, e jo pastaj, pasi që pasojat për tërë sistemin e drejtësisë janë tepër të rënda.

Në fund, sipas disa të intervistuarve, vullneti politik duhet të shndërrohet në përkrahje të vërtetë financiare për sundimin e ligjit në përgjithësi dhe për zbatimin e LMD në veçanti. Andaj, nëse përkrahja më e madhe financiare tregon mbështetje më të fortë politike, reforma më të mëdha dhe sundim më të fortë të ligjit e në fund një nivel më të lartë të zhvillimit, atëherë çështja se sa është duke investuar Qeveria e Kosovës në sundimin e ligjit duhet të shikohet më plotësisht.

Faktorët Ndërkombëtarë

Trashëgimia nga EULEX-i. Deri më tash, mbrojtja e dëshmitarëve ka qenë përgjegjësi e UNMIK-ut dhe pastaj e EULEX-it. Ndonëse EULEX-i ka

SHS

pasur një nivel shumë të lartë të besueshmërisë në fillim të mandatit të tij, me kohë dhe me një të kaluar të rasteve të dyshimta të dështimit për mbrojtje të dëshmitarëve, besueshmëria e tyre ka humbur. Në njërin anë, EULEX-i bën fushatë rreth luftimit të korrupsionit, përderisa në të njëjtën kohë, publiku lexon lajme për korrupsion në EULEX, gjë që tregon se entiteti që ka mandatin ta luftojë korrupsion dhe krimin e organizuar dhe të mbrojë dëshmitarët është vetë i korruptuar. Kjo e dëmton besimin në bashkësinë ndërkombëtare, e përveç kësaj, e ka zbehur besimin edhe në sistemin vendor të drejtësisë. Për qytetarët e Kosovës, pasi ata e kanë humbur besimin, mirëqenia e tyre është prioritet më i lartë se sa të dëshmojnë për një krim. Porositë e përziera të cilat i marrin nga skenarë të tillë kanë ndikuar në dobësimin e gatishmërisë së përgjithshme për të raportuar krimet (Capussela, 2015; I Intervistuari 6, 2015).

Faktorët Vendor

Mungesa e përvojës. Pas konfliktit të armatosur në vitin 1999 dhe gjatë procesit të shtet-ndërtimit, siguria në Kosovë është ofruar nga prania ndërkombëtare ushtarake dhe ligjore, në fillim nga trupat e NATO-s në Kosovë, KFOR-i, Administrata e Kombeve të Bashkuara dhe më vonë përmes EULEX-it dhe ICO (Cady, 2012). Deri në skadimin e afatit të Pakos së Ahtisaarit në vitin 2013 për kufizime në sektorin e sigurisë, çdo përpjekje vendore, qoftë përmes legjislacionit, qoftë për të bartur përgjegjësinë për ofrimin e sigurisë nga palët ndërkombëtare te ato vendore sidomos në fusha të ndjeshme siç janë ushtria, e madje edhe mbrojtja e dëshmitarëve (që kanë të bëjnë me krime të luftës dhe krim të organizuar) janë vonuar. Ky faktor me ne fund ka filluar të pasqyrohet në institucionet e Kosovës duke shënuar hapat e parë për mbrojtje të dëshmitarëve. Andaj duket të ketë një lloj skepticizmi për dobësitë e perceptuara të institucioneve për mbrojtje të dëshmitarëve pasi që para hyrjes në fuqi të Ligjit për Mbrojtje të Dëshmitarëve këto institucione nuk kishin mandat të merreshin me mbrojtje të dëshmitarëve.

Mungesa e përvojës në përgjithësi në mes institucioneve të përfshira në mbrojtje të dëshmitarëve është një problem i madh për zbatim të suksesshëm të LMD. Mbrojtja e dëshmitarëve dhe drejtimi i suksesshëm i PMD nënkupton komunikim dhe bashkëpunim të organizuar jashtëzakonisht mirë dhe gjatë tërë kohës në mes të një numri institucioneve (të cilat janë të ndërlidhura drejtpërsëdrejti ose tërthorazi me mbrojtje të dëshmitarëve). Kjo do të thotë se jo vetëm organet e rendit, prokuroria dhe gjyqësori duhet t'i kryejnë të gjithat ato që u thanë më lart por edhe Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Arsimit, Shkencës e Teknologjisë, Ministria e Financave, Ministria e Punëve të Brendshme (Regjistrimi Civil) dhe të gjitha palët e tjera të përfshira në mbrojtjen e identitetit të një dëshmitari ose në ndryshimin komplet të tij. Zhvendosja e një personi nënkupton ndryshimin e identitetit të tyre, që mund të përfshijë dukjen e tyre fizike, profesionin, përgatitjen shkollore, dosjen penale, gjurmët e gishtërinjve, etj., andaj kjo është një përpjekje e përbashkët institucionale e jo një përpjekje të vetme institucionale (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Meqë institucionet e Kosovës ende nuk e kanë pasur asnjë dëshmitar nën mbrojtje dhe pasi që mekanizmat aktualë institucional kanë filluar të punojnë në vitin 2014, realisht nuk mund të pritët që brenda një viti të vetëm institucionet e Kosovës të mund të organizojnë gjithçka që kërkohet të bëhet funksionale e lëre më ta kryejnë mbrojtjen e dëshmitarëve në mënyrë të shkëlqyeshme. Kredibiliteti dhe besimi janë dy pika kyçe që dëshmitarët të dëshmojnë. Qytetarët duhet të kenë besim në një institucion që të paraqiten ndërsa institucionet e Kosovës duhet të eliminojnë mosbesimin e krijuar më herët nga EULEX-i dhe nga sistemi i drejtësisë i Kosovës (I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 2, 2015).

Mungesa e trajnimeve, pajisjeve dhe objekteve. Deri më tash, Policia e Kosovës ka kryer disa trajnime për mbrojtje të dëshmitarëve në formë të punëtorive informuese mbi ligjin dhe implikimet e tij, mirëpo në këto trajnime kanë marrë pjesë vetëm dy prokurorë (I Intervistuari 1, 2015). Përkitazi me DMD, aty ka zyrtarë të trajnuar por numri i tyre nuk

dihet dhe këta janë kryesisht zyrtarë të cilët merren drejtpërsëdrejti me dëshmitarët. Brenda sistemit prokurorial ka pasur trajnime por ato kanë qenë të pamjaftueshme. Këto trajnime janë përqendruar në aspektin ligjor të LMD e jo në trajnimin e prokurorëve se si të merren me mbrojtjen e një dëshmitari në kuptimin praktik të fjalës. Ndonëse teorisht ka prokurorë të shtetit të cilët kanë njohuri dhe janë të trajnuar mirë edhe ata kanë probleme në praktikë se si t'i qasen një dëshmitari të mundshëm nga një vend i largët. Në letër, ata e dinë se ata janë të thirrur të përdorin video-lidhje, por në praktikë ata nuk mundën ta bëjnë këtë meqë Prokuroria Speciale ka më së shumti nevojë të pajiset me këto lloje të teknologjisë (I intervistuari 2, 2015).

Një çështje tjetër është ruajtja e të dhënave dhe infrastruktura e sigurisë së të dhënave. I gjithë stafi i përfshirë në MD, PK/DMD, prokuroria, gjyqësori, et., janë të obliguar të ruajnë të gjitha informatat që kanë të bëjnë me dëshmitarët sipas LMD dhe Kodit të Procedurës Penale duke identifikuar kështu dy kategori të dëshmitarëve në bazë të rrezikut. Në njërin anë kur mbrojtja dhe i pandehuri e dinë identitetin dhe në anën tjetër kur rreziku për dëshmitarin është shumë i lartë, kur identiteti dihet vetëm nga prokurori, gjyqtari dhe DMD (I Intervistuari 2, 2015).

Meqenëse në botën e teknologjisë së avancuar sot nuk ekziston diçka që quhet informatë absolutisht e sigurt, në rastin e sistemit të prokurorisë në Kosovë, ata mundohen të ruajnë pjesën minimale të informatave (vetëm ato që janë absolutisht të nevojshme) në kompjuterët e tyre me qëllim që të shmangin piraterinë e mundshme informative. Kjo është për shkak se prokuroria nuk ka ndonjë pajisje të specializuar për Mbrojtje të Dëshmitarëve e as sisteme të specializuara kompjuterike/sisteme të besueshme operative. Për më tepër, ata nuk kanë as ndonjë sistem, dhomë ose teknologji për arkivim. Në mungesë të kësaj, zyra e prokurorit mbushet me pako dhe dosje me emra, në vende të hapura që mund të shihen nga kushdo që futet në zyrë, duke rrezikuar identitetin dhe sigurinë e individëve të përfshirë në raste dhe vetë prokurorin ose prokuroren. Aktualisht nuk ka dhoma të

veçanta për intervistim të dëshmitarëve të mbrojtur ose dëshmitarëve të mundshëm, madje as në Prokurorinë Speciale. Si rezultat i kësaj, për të shkuar deri në një dhomë për t'u intervistuar, një dëshmitar i mundshëm duhet të kalojë nëpër tri pika kontrolli të policisë, një korridor i gjatë me staf, me palë të jashtme, avokatë e prokurorë dhe kur të kthehet duhet të kalojë nëpër të njëjtën rrugë prapë, gjë që e bën zbulimin e identitetit shumë të mundshëm. Disa dëshmitarë të mundshëm intervistohen në zyrat e prokurorit, që ua mundëson atyre të shohin gjendjen dekurajuese të një zyreje të prokurorit, e cila tregon dobësitë e sistemit dhe kjo mund të ndikojë në gatishmërinë e tyre për të dëshmuar (I Intervistuari 2, 2015).

I vetmi sistem i sigurt që përdoret për momentin është platforma e EUROPOL-it për planifikim dhe monitorim, një sistem i ruajtjes së të dhënave, në bazë të të cilit funksionon PMD dhe në të cilin ka qasje një zyrtar i DMD.

Faktorët Socio-demografikë

Territori i vogël, lidhjet familjare. Kosova është një vend i vogël dhe mjaft homogjen, që e bën zhvendosjen e një dëshmitari brenda Kosovës shumë të vështirë dhe në shumë raste krejtësisht të pamundur. Në anën tjetër, lidhjet familjare janë shumë të forta, pasi që shoqëria ende është mjaft konservative. Me lidhje të forta familjare dhe me familje të mëdha që jetojnë në afërsi me njëra tjetrën, të jesh fjalëpak rreth identitetit të një anëtari të familjes kur ata janë të përfshirë në një rast si dëshmitarë të mbrojtur është e pamundur në shumicën e rasteve. Këta dy faktorë e minojnë Kosovën si alternativë për mbrojtje të dëshmitarëve dhe sugjerojnë se mënyra e vetme e sigurt për të mbrojtur vërtet një dëshmitar, sidomos kur ata dëshmojnë për krime të luftës dhe për krim të organizuar, është të zhvendosen krejtësisht jashtë vendit (I Intervistuari 7, 2015; I Intervistuari 1, 2015; I Intervistuari 6, 2015; I Intervistuari 5, 2015).

Mungesa e Stimulimeve të Përcaktuara me Ligj

LMD u jep kompetencë prokurorëve t'i qasen një dëshmitari. Sipas Kodit të Procedurës Penale, prokurorët janë përgjegjës që t'i bëjnë një ofertë një dëshmitari të mundshëm që të futet në PMD. Policia janë mjaft të kufizuar kur është fjala se çfarë mund të bëjnë për ta inkurajuar një dëshmitar që të dëshmojë. PK kryesisht i identifikon dhe i sugjeron dëshmitarët e mundshëm tek prokurori mirëpo është prokurori ai që e merr udhëheqjen nga ai moment e tutje. Megjithatë, deri më tash prokuroria ende nuk ka ndërmarrë ndonjë nismë për të lehtësuar stimulimin e dhënies së dëshmisë (I Intervistuari 1, 2015). Ekzistojnë shtete, si Shtetet e Bashkuara të Amerikës, të cilat kanë institute për përgatitje adekuate të dëshmitarëve të cilat i informojnë dëshmitarët e mundshëm rreth implikimeve të pjesëmarrjes në një proces gjyqësor; një entitet i tillë ende nuk ekziston në Kosovë (I Intervistuari 2, 2015). Në anën tjetër, janë ngritur shqetësime se prokuroria nuk është shumë proaktive në mbrojtje të dëshmitarëve. Nuk ka nisma për fillim të hetimeve dhe në vend të kësaj ata presin që dëshmitarët të paraqiten vetë. Për më tepër, fakti se ende ka njerëz “mbi ligjin” e dekurajon shoqërinë e Kosovës të dëshmojnë, pavarësisht sa i vogël ose i rëndë një krim është (I Intervistuari 5, 2015).

Dyfishimi

Edhe pse është ndryshuar LMD për të pasqyruar ndryshimet e fundit në Ligjin për Mandatin e EULEX-it, duke specifikuar se EULEX-i tash do të merret vetëm me pjesën e mbetur të rasteve për mbrojtje të dëshmitarëve në të cilat ishte duke punuar para se të hynte në fuqi LMD, ende ekzistojnë dy entitete për mbrojtje të dëshmitarëve gjatë kësaj faze. Për sa kohë që gjatë ky tranzicion dhe deri sa EULEX-i ti përfundojë rastet e veta këta dy mekanizma kanë kompetenca të dyfishuara. Kjo paraqet problem për shkak të roleve, procedurave, kapaciteteve dhe financave, madje edhe të imazheve, të dyfishuara. Ky dyfishim siguron që institucionet vendore

ta bartin trashëgiminë negative të EULEX-it. Ndonëse EULEX-i në fillim të misionit të vet kishte më shumë besueshmëri se PK, ai gradualisht e humbi atë dhe tash kjo pasqyrohet në institucionet e Kosovës dhe gatishmërinë e dëshmitarëve të mundshëm për të dëshmuar në rastet e krimeve të luftës dhe e krimit të organizuar (I Intervistuari 1, 2015).

Mungesa e Mbikëqyrjes

Deri më tash, Komisioni për Mbrojtjen e Dëshmitarëve është instanca më e lartë që merret me mbrojtje të dëshmitarëve kështu që nuk ekziston ndonjë entitet më i lartë që e mbikëqyr ose monitoron punën e tij. Veç kësaj, nuk ka ndonjë bord rishikues i cili do të merrej me ankesat. Pasi që nuk ka ndonjë organ që e mbikëqyr këtë Komision, kandidati mund t'i drejtohet drejtpërsëdrejti Komisionit. Nëse i refuzohet mbrojtja e dëshmitarit nga prokurori paditësi pastaj mund të shkojë në gjykatën e procedurës paraprake. Nëse ata e refuzojnë, ai/ajo mund të shkojë në një gjykatë më të lartë e cila merr vendim të prerë. Sa i përket procedurave të brendshme, të gjitha hartimet bëhen përmes ekspertizës teknike të ofruar përmes projekteve si WINPRO (I Intervistuari 2, 2015; I Intervistuari 4, 2015).

Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitet, Rregullore të Kuvendit dhe mbikëqyrje të Agjencisë kundër Korrupsionit është komisioni duhur për të mbikëqyruar zbatimin e LMD. Megjithatë, ky komision deri me tani nuk ka pasur ndonjë mbikëqyrje të zbatimit të LMD. Sipas informacioneve të ofruara nga komisioni, ata mund ta përfshijnë mbikëqyrjen e zbatimit të LMD dhe problemet praktike të tij gjatë pjesës së dytë të këtij viti, varësisht nga diskutimet e komisionit për prioritetet për gjashtë muajt e radhës, serioziteti i kësaj çështjeje, dhe një marrëveshje të përbashkët. Në fund, ia vlen të theksohet se këtij komisioni i është refuzuar qasja, nga Këshilli Gjyqësor dhe EULEX-i, të dëshmitarët e mbrojtur në Qendrën Korrektuese në Dubravë pasi që ata kishin kërkuar të takoheshin personalisht me anëtarë të komisionit për tu ndihmuar atyre në adresimin e ankesave të tyre (I Intervistuari 11, 2015).

PASOJAT E PROBLEMIT KYÇ

Nëse problemet e përmendura më lart nuk përmirësohen, nëse trendët nuk marrin kthesë pozitive në bazë të praktikave më të mira nëpër botë, dhe nëse shkaktarët e gjendjes së problemit nuk adresohen menjëherë, pasojat në vazhdim janë të pashmangshme.

Së pari, institucionet e Kosovës do të dështojnë që ta zbatojnë me sukses LMD i cili pashmangshëm do të sjellë mungesë të gatishmërisë së dëshmitarëve për tu paraqitur si dhe një sistem të drejtësisë i cili do të dështojë të gjykojë me sukses rastet e krimeve të luftës dhe krimet të organizuar. Kjo pa dyshim se do të shpie në raste të shpeshta drejt frikësimit e madje edhe të vrasjeve, një sistem të tërë të drejtësisë së dështuar, dhe sundim tejet të zbehtë të ligjit. Në fund, kjo do ta bënte drejtësinë tranzicionale detyrë të pamundur dhe do të ndikonte negativisht në përpjekjet e Kosovës drejt paqes së qëndrueshme e mundësisht edhe të pajtimit.

ANALIZË E ALTERNATIVAVE TË POLITIKAVE

Për adresimin e problemit në fjalë, në thelb ekzistojnë dy alternativa. E para do të ishte gjendja aktuale (status quo), ndërsa e dyta do të përfshinte një mjedis të ri të politikave me qëllim që të zbatohet me sukses Ligji për Mbrojtje të Dëshmitarëve.

Për analizën e alternativës më të mirë të politikave, pakaja e kriterëve të vlerësimit do të përfshijë gjashtë kriteret në vazhdim: efikasitetin, koston, efektet anësore, paanësinë dhe realizueshmërinë politike (Skica 1. Analizë e alternativave të politikave). Siç shihet në skicën

e mëposhtme, pas shqyrtimit të të gjitha kriterëve të lartpërmendura, alternativa e dytë e politikave është ajo më e përshtatshme.

Skica 1. Analizë e alternativave të politikave

Rasti	LMD në Kosovë	LMD në Kosovë
Alternativa e Politikave	Gjendja aktuale (status quo)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Testimi dhe analizimi i ligjit për dy vjet. 2. Ndryshimi i ligjit për të krijuar përjashtim në kërkesën për bashkëpunim me drejtësi, për viktimat e trafikimit me njerëz. 3. Reformimi i Komisionit për Mbrojtjen e Dëshmitarëve për ta përfshirë një gjyqtar. 4. Krijimi i një bordi për shqyrtim të ankesave. 5. Themelimi i procedurave për ndarje të buxhetit të duhur për rastin. 6. Mbatja e një fushate të përbashkët vetëdijesimi 7. Mbatja e trajnimeve ndërinstitucionale për zbatimin e LMD në praktikë 8. Themelimi i gjithë infrastrukturës së nevojshme 9. Themelimi i një "sistemi të besueshëm operativ" për mbrojtje të të dhënave mes palëve kryesore të interesit për MD. 10. Themelimi i një zinxhiri vertikal për komunikim dhe bashkërendim, me një shtysë të fuqishme nga ZKM. 11. Rishikimi i sistemit të drejtësisë
Kostoja	E ulët - 240,000 euro	E lartë - 240,000 plus kosto shtesë për çdo dëshmitar, që do të kalkulohet sipas rastit.
Efikasiteti	I ulët	I lartë
Rezultatet afatshkurtra	Suksesi i kufizuar i zbatimit/shkallë e lartë e frikësimit të dëshmitarëve	Zbatimi i suksesshëm i LMD; shkallë e ulët e frikësimit të dëshmitarëve.
Rezultatet afatgjate	Ulje e numrit të dëshmitarëve të gatshëm për të dëshmuar. Ulje e numrit të gjyqimeve të suksesshme të kryerësve të krimeve të luftës dhe krimit të organizuar.	Rritje e numrit të dëshmitarëve të gatshëm për të dëshmuar. Gjyqime të suksesshme të kryerësve të krimeve të luftës dhe krimit të organizuar. Përmirësim i sistemit të drejtësisë Drejtësia tranzicionale në veprim. Sundim më i fortë i ligjit.
Faktorët e jashtëm		
Politikë	Pamundësia për paqe të qëndrueshme	Paqe e qëndrueshme
Ekonomikë	Nuk ka reparacion	Reparacion
Socialë	Nuk ka pajtim	Pajtim

REKOMANDIME PËR POLITIKA DHE PËRFUNDIMET

Të vazhdohet me gjendjen aktuale (status quo), duke pasur parasysh problemet, trendet, shkaqet dhe pasojat e mësipërme, nuk do të ishte e këshillueshme. Ndonëse është e vërtetë se institucionet e Kosovës, me gjithë të metat e sistemit të drejtësisë, nuk kanë pasur më herët përgjegjësi për të mbrojtur një dëshmitar dhe se ata po vuajnë nga trashëgimia negative e lënë nga EULEX-i, ata madje edhe në këtë fazë kanë gjetur vend për përmirësim. Këto mangësi të cilat janë identifikuar herët, po që se adresohen në mënyrën e duhur, do të parandalojnë dështimet në mbrojtje të dëshmitarëve, gjë që më vonë do të ketë efekte të shumta pozitive domino në vend të atyre negative, siç u përshkrua në tabelën më lart për alternative të politikave. Andaj, në u rekomandojmë fuqishëm institucioneve të Republikës së Kosovës, e sidomos palëve të interesit të përfshira në mbrojtje të dëshmitarëve dhe në zbatimin e LMD, të marrin në konsideratë rekomandimet në vazhdim (pa ndonjë renditje të veçantë):

Me nismë të prokurorisë dhe me mbështetje të PK/DMD, Ministria e Drejtësisë duhet të udhëheqë përpjekjet e përbashkëta për ta targetuar dhe testuar në mënyrë të veçantë LMD e më pastaj ta amandamentojnë atë brenda dy vitesh me qëllim që ta shmangin zvarritjen e procesit që mund të shkojë në dëm të dëshmitarëve të mundshëm.

Siç është praktikë e përdorur ndërkombëtarisht, ligji duhet të ndryshohet për të krijuar një përjashtim në kërkesën për bashkëpunim me drejtësi për viktimat e trafikimit me njerëz.

Komisioni për Mbrojtjen e Dëshmitarëve duhet të ristrukturohet për të përfshirë një gjyqtar i cili do të ishte i dobishëm për vendimmarrje dhe vlerësim.

Themelimi i një Bordi për Shqyrtim të Ankesave, siç është praktikë në disa vende, do të ishte një mënyrë e mirë për të ofruar mundësi për paanshmëri dhe drejtësi për një dëshmitar të mundshëm.

Qeveria e Republikës së Kosovës, me kërkesë të palëve kryesore të interesit (Prokurorisë, Gjyqësorit dhe MPB/PK/DMD) dhe në bashkëpunim me Ministrinë e Financave, duhet të themelojnë një procedurë për ndarje emergjente të buxhetit e cila i mundëson DMD të ndajë financime shtesë në bazë të rasteve.

Me qëllim që të rritet vetëdijesimi i publikut për LMD, duhet të kryhet një fushatë e përbashkët vetëdijesimi duke përfshirë fletëpalosjet dhe/ose televizionin. Institucionet e qeverisë dhe sistemi gjyqësor duhet të ketë qasje proaktive. Pasi që jo të gjithë ata që dëshmojnë kanë njohuri mbi të drejtat dhe privilegjet e të qenit dëshmitar i mbrojtur, institucionet relevante duhet ta informojnë publikun, pjesë e të cilit janë dëshmitarët e mundshëm, për mundësitë ligjore për të qenë dëshmitar i mbrojtur. Si pjesë e kësaj, prokuroria duhet ta ketë një zëdhënës që mund të flasë vetëm për këtë çështje.

Prokuroria dhe PK/DMD duhet ta marrin në konsideratë trajnimin ndërinstitutional për zbatim të LMD.

Kryeprokurori duhet të jetë proaktiv për të shtyrë para themelimin e menjëhershëm të gjithë infrastrukturës së nevojshme për MD.

Prokuroria dhe PK, si dhe gjyqësori, duhet bashkërisht të angazhohen për themelimin e një "sistemi të besueshëm operativ" për mbrojtje të të dhënave mes palëve kryesore të interesit të MD.

Zyra e Kryeministrit duhet të themelojë një zinxhirë vertikal për komunikim dhe bashkëpunim për çështje të MD, me një shtysë të fuqishme nga ZKM.

Qeveria e Republikës së Kosovës duhet ta rishikojë gjithë sistemin e saj të drejtësisë, përfshirë MD.

Në fund, ndonëse është diskutuar lokacioni i DMD dhe se disa vende e vënë atë brenda institucioneve të tjera, në rastin e Kosovës, DMD është vendosur më së miri nën PK. Ky pozicionim duket të jetë adekuat pasi që kapacitetet që vërtet janë të nevojshme nga DMD (mbrojtja e afërt, mbështetja, TI, hetimi, etj.) ndodhën më së shumti në PK. Ngritja e këtyre kapaciteteve në vende të tjera do të ishte shumë e shtrenjtë, meqë ato veçse janë të ndërtuara brenda PK dhe mund të vihen në përdorim të DMD sipas nevojës. Përderisa DMD mund të ketë shumë dëshmitarë, ajo mund të ketë disa ose mund të mos ketë fare, shfrytëzimi i kapaciteteve në bazë të nevojës i zvogëlon shpenzimet në vend se të dyfishojë kapacitetet. Ky pozicionim i DMD ofron një mundësi më ekonomike për t'u marrë me mbrojtje të dëshmitarëve.

Si përfundim, përderisa mbrojtja e dëshmitarëve dhe zbatimi i suksesshëm i LMD duket se përballen me shumë pengesa ligjore, sistematike, strukturore, teknike e të tjera, si shumë çështje të tjera në një shtet kaq të ri dhe me kaq pak përvojë si Kosova, vullneti i fortë politik nga Kryeministri pasuar nga një shtysë e fuqishme për përmirësim dhe llogaridhënie do t'i orientojë proceset në drejtimin e duhur. Në rastin e Kosovës, kjo do të krijonte një program të suksesshëm për mbrojtje të dëshmitarëve i cili do të sjellë një sistem më të mirë të drejtësisë, një fazë të mundshme të drejtësisë tranzicionale, sundim më të mirë të ligjit dhe - në fund - paqe të qëndrueshme dhe zhvillim.

BIBLIOGRAFIA

Ahmetaj, N. (10 qershor 2015). Ekspert i Drejtësisë Tranzicionale. (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

Cady, J.-C. (Qershor 2012). Ndërtimi i Sundimit të Ligjit: Sfida e KB në Kosovë. *Focus Strategique Nr.34* .

Capussela, A. (16 prill 2015). Raporti për Eulex-in vë në pah dështimin e BE-së në Kosovë. Romë, Itali.

Gardetto, J. C. (2010). *Mbrojtja e dëshmitarëve si gurthemel për drejtësi dhe pajtim në Ballkan*. Strasburg: Këshilli i Evropës: Asambleja Parlamentare.

Hasani, F. (24 prill 2014 24). Mbrojtja e Dëshmitarëve ne Luftën Kundër Krimin të Organizuar dhe Korrupsionit. *Takimi Rajonal dhe Konferenca Gjyqësore - Bashkëpunimi në Drejtësinë Penale* . Split, Kroaci: Gjykata Supreme e Republikës së Kosovës.

I intervistuari 1. (19 qershor 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 2. (22 qershor 201522). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 4. (9 korrik 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 5. (16 qershor 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 6. (16 qershor 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 7. (25 qershor 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 10. (10 korrik 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

I intervistuari 11. (14 gusht 2015). (Intervistuesi B. Kabashi-Ramaj)

Instituti Kosovar për Politika, Huluntim dhe Zhvillim (KIPRED). (2014). *Veprimet që duhet të ndërmerren (treguesit)*. E siguruar në maj të vitit 2015 nga Barometri i sundimit të ligjit, Kosova drejt BE-së: <http://kosovo-eubarometer.com/en/indikator-5.13>

Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara. (26 mars 2007). *Këshilli i Sigurimit i Kombeve të Bashkuara*. Siguruar më 11 qershor 2015, nga Zyra e të Dërguarit Special të Kombeve të Bashkuara në Kosovë: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

Komisioni Evropian. (2014). *Instrumenti për Asistencë për Paraanëtarësim (IPA II) 2014-2020*: *Mbrojtja e dëshmitarëve në shumë vende*. Bruksel: Komisioni Evropian.

Kuvendi i Republikës së Kosovës. (1 shtator 2011 1). *Kuvendi i Republikës së Kosovës / Ligjet 2011 / LIGJI Nr. 04/-L-015*. Siguruar nga Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës: <http://gzk.rks-gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?Index=1&InstID=1&CatID=6>

McAuliffe, P. (26 qershor 2013). *Autorët takohen me lexuesit, fejtone: Dr Pádraig McAuliffe për Drejtësinë tranzicionale dhe rimëkëmbjen e sundimit të ligjit*. Siguruar nga Qendra për Drejtësi Penale dhe të Drejta të Njeriut: <http://blogs.ucc.ie/wordpress/ccjhr/2013/07/26/authors-meet-readers-series-dr-padraig-mcauliffe-on-transitional-justice-and-rule-of-law-reconstruction/>

McAuliffe, P. (2013). *Drejtësia tranzicionale dhe rimëkëmbja e sundimit të ligjit*. Nju Jork: Routledge.

Ministria e Drejtësisë. (Maj 2015). *Projektligji për Gjykatën Speciale*, Prishtinë, Republika e Kosovës: n/a.

Qendra Ndërkombëtare për Drejtësi Tranzicionale. (2015). *Çka është drejtësia tranzicionale?* E siguruar më 1 qershor 2015 nga Qendra Ndërkombëtare për Drejtësi Tranzicionale: <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>

Refaeil, N. (2012). Sfidat e përballjes me të kaluarën në Kosovë: Nga administrimi territorial te pavarësia e mbikëqyrur e më tej. *Politorbis*, 87-94.

Swiss Peace. (2012). *Kornizë konceptuale për përballje me të kaluarën: Holizmi në parim dhe në praktikë*. Bern: Swiss Peace.

UN ICTY. (n.d.). *Rreth ICTY*. Siguruar më 5 qershor 2015, nga Tribunali Ndërkombëtar Penal i Kombeve të Bashkuara për ish Jugosllavinë: <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY>

Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogë dhe Krim. (2008). *Praktikat e Mira për Mbrojtje të Dëshmitarëve në Procedurë Penale që Përfshin Krimin e Organizuar*. Nju Jork: Kombet e Bashkuara.

Zupan, N., dhe Servaes, S. (2007). *Drejtësia tranzitore dhe përballja me të kaluarën*. Bon: Grupi punues për zhvillim dhe paqe (FriEnt).



Centre for Research,
Documentation and Publication

WITNESS PROTECTION IN THE REPUBLIC OF KOSOVO

Policy Analysis

Prishtina, Kosovo
September, 2015



TABLE OF CONTENTS

ABBREVIATIONS.....	49
ABSTRACT.....	50
WITNESS PROTECTION IN THE REPUBLIC OF KOSOVO.....	51
Methodology.....	54
Background: New Witness Protection Law, Old Security Environment.....	55
CORE PROBLEM CONDITIONS.....	58
Lack of Context in the Law for Witness Protection.....	58
Lack of Awareness.....	61
Lack of Case Appropriate Budget Allocation Procedures.....	62
Implications for International Cooperation.....	63
Weak Justice System.....	63
CORE PROBLEM TRENDS.....	66
Local Trends.....	66
International Trends.....	70
CORE PROBLEM CAUSES.....	72
Lack of Sufficient Political Will.....	72
International Factors.....	74
Local Factors.....	74
Socio-Demographic Factors.....	77
Lack of Legally-Defined Incentives.....	78
Duplication.....	78
Lack of Oversight.....	79
CORE PROBLEM CONSEQUENCES.....	80
POLICY OPTIONS ANALYSIS.....	80
POLICY RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION.....	82
BIBLIOGRAPHY.....	85

ABBREVIATIONS

CSP - Comprehensive Proposal for a Status Settlement

CWP - Committee for Witness Protection

DWP - Dealing with the Past

EU - European Union

EULEX - The European Union Rule of Law Mission in Kosovo

EUROPOL - The European Police Office

ICTY - International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

INTERPOL - The International Criminal Police Organization

JRCB - Joint Rule of Law Coordination Board Meeting

KP - Kosovo Police

LWP - Law on Witness Protection

MIA - Ministry of Internal Affairs

OAG - Office of the Attorney General

OPM - Office of the Prime Minister

UN - United Nations

UNMIK - United Nations Mission in Kosovo

UNODC - United Nations Office of Drugs and Crime

UNSC - United Nations Security Council

WINPRO - Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism

WPD - Witness Protection Directorate

WPP - Witness Protection Program

ABSTRACT

This policy analysis focuses on witness protection in Kosovo, as a key component of transitional justice in an overall post-conflict effort by Kosovo institutions towards sustainable peace and possible reconciliation. This policy paper analyzes witness protection in Kosovo directly through the newly enforced Law on Witness Protection, giving an overview of the law and identifying key challenges for its implementation. It further examines what has been done so far in the area of witness protection in country and abroad, looking into possible alternatives for improving implementation. Finally, it analyzes two key policy options and recommends the most feasible alternative.

Keywords: Witness Protection, Law on Witness Protection, Kosovo.

WITNESS PROTECTION IN THE REPUBLIC OF KOSOVO

This policy analysis aims to provide the public and the institutions of Kosovo with a clear understanding of the current state of witness protection in the country, its significance and implications for the justice system as well as the country's ability to follow transitional justice processes towards sustainable peace. In a broader sense, this paper aims to generate social debate that raises awareness about Dealing with the Past (DwP) and the importance of witness protection by relevant parties, including state institutions that deal with witness protection, in the process of conflict transformation and the road to an inclusive peaceful society.

Around the world, but especially in post-conflict countries, witness protection is considered a key component of the rule of law and a state's ability to provide justice. In the four key components of conflict transformation – the right to know, the right to justice, the right to reparation and guarantee of non-recurrence – witness protection is a condition and key component of the right to justice (Swiss Peace, 2012). Therefore, witness protection is key to enabling transitional justice in post-conflict countries such as Kosovo. In such cases, without a justice system in place where potential witnesses can testify without fear of revenge and risk to their person and to their family, the rule of law is impossible (United Nations Office of Drugs and Crime, 2008). It is therefore important to recognize the vital role of witness protection for transitional justice, and for the rule of law in general. Nonetheless, many countries going through post-conflict reconstruction, such as Bosnia and Herzegovina, Timor Leste, DR Congo, Kosovo and Cambodia, have experienced challenges in information exchange and cooperation between the relevant people and authorities who deal with prosecutions for crimes against humanity and the realities of the country's justice system and its reform (McAuliffe, 2013).

Kosovo presents a unique case study of a newly independent country born out of a violent conflict. Since 2000, Kosovo has gone through a transitional phase of reconstruction and the establishment of security and stability, followed by the establishment of its self-governing capacities and the creation of new institutions. The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) was used to deal with war crimes in the successor states of the former Yugoslavia. The ICTY was established as a United Nations court of law in 1993, with the aim of prosecuting war crimes committed in the Balkans, from 1991 onwards (UN ICTY). Nonetheless, transitional justice has remained marginal to political and social life in Kosovo, and in consequence, so has the process of rebuilding a credible justice system and the rule of law. This is in part due to local institutional shortcomings and in part due to lack of a more effective international community approach to supporting the creation of a self-sustainable and self-sufficient justice system, and especially a judiciary. According to McAuliffe, in theory, transitional justice is conducive to the rule of law, though in reality, transitional justice and a well-established justice system do not necessarily go hand in hand. The information flow between those who deal with transitional justice and the prosecution of war crimes and those who are involved in justice sector reform is weak. Moreover, processes such as transitional justice can attract more attention, funding, and human capital internationally and locally, leaving a weaker support system for justice sector reform (McAuliffe, 2013).

Alongside ‘transitional justice’, as a recurrent term within this policy analysis, the reader will meet the terms ‘dealing with the past’ and ‘reconciliation’. There is a strong conceptual link between these fields, and the measures applied in each may also overlap. Alongside restoration of justice through criminal prosecution and other mechanisms, truth-seeking efforts and public acknowledgement of past abuses play a key role, especially in the healing and peace-building process (International Center for Transitional Justice, 2015). Establishing the facts and identifying the actors as well as the structures responsible for crimes is also

intended to have a preventive effect; learning lessons from the past may help prevent a relapse into the old structures and patterns of behavior which allowed violence to be used as a means of “managing” conflict. Additionally, creating shared memories in divided societies is important in order to bridge old lines of conflict (Ahmetaj, 2015).

So far, the lack of readiness of Kosovo institutions to deal with the past, as foreseen in Article 2.5 of the Comprehensive Proposal for a Status Settlement (CSP) (United Nations Security Council, 2007), has created a situation where victims have not witnessed justice, while perpetrators are walking free either within Kosovo or Serbia. To a great extent this is due to a lack of mechanisms in place for dealing with the past, lack of citizens’ trust in institutions, and in particular because of a weak justice system and highly ineffective witness protection (Ahmetaj, 2015). In this respect, a lack of DwP means an absence of justice or peace to the victims of war crimes and the families of missing persons (Refaeil, 2012). Legal processes that deal with war crimes (or even organized crime) should be seen as a part of a multi-dimensional process that can holistically address Kosovo’s wide range of issues with its justice system, and within that witness protection, rather than signaling the end of transitional justice (Ahmetaj, 2015).

Inadequate witness protection remains a major obstacle in the justice system and to the ability to provide justice, especially in the cases of organized crime and war crimes. As cases of witness intimidation and harassment are widespread, many witnesses are still unwilling to testify, for fear of retaliation, and the danger that they and their families are exposed to (Gardetto, 2010).

In 2011 the Assembly of the Republic of Kosovo adopted the Law on Witness Protection (LWP). Previously, Regulation 2001/20 of the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) on the Protection of Injured Parties and Witnesses in Criminal Proceedings granted trial panels the power to implement a series of protective measures (Gardetto, 2010).

The Law on Witness Protection came into force on 1 September 2012 but, as the Council of Europe has noted in its report, witness protection in Kosovo is inadequate, despite the commitments from the Government of Kosovo to develop the mechanisms to guarantee the protection of witnesses (Gardetto, 2010).

Compared to its neighbors, Kosovo is still a beginner in witness protection. The core problem is that witness protection, as a key component of the transitional justice process and the country's justice system, is paramount for the ability to improve the rule of law, but until now has been handled mostly by international organizations in Kosovo, and is now facing major challenges under the new law in place and with young and immature personnel and institutions who are inexperienced in this field.

Methodology

This policy analysis uses a combination of a literature review, a legal framework review and face-to-face interviews.

The literature review focuses on issues related to witness protection in Kosovo in general from 1999, but more precisely on witness protection issues that relate to the current LWP. It further looks into comparative examples of witness protection abroad, in countries that to some extent have similarities in that their justice systems have also dealt with a prevalence of war crimes and organized crime. In analyzing the legislative framework, we give an overview of the current Law on Witness Protection and its amendment, as well as reviewing legislation/ legal acts affected by or derived from this law. Finally, we set out the results of qualitative research, in the form of semi-structured interviews with open questions. The interviews were conducted with key stakeholders from key institutions that deal with witness protection (a Special Prosecutor and representatives from the Office of the

President, the Committee on Internal Affairs, Security and Supervision of the Kosovo Security Force, the Office of the Prime Minister, the Office of the Chief Prosecutor, the Kosovo Police, the Ministry of Justice, UNMIK and EULEX – the European Union Rule of Law Mission in Kosovo), from the political level all the way down to the technical level. Interviews offered factual data and insight as the Law on Witness Protection is relatively new and literature on it is limited.

The first section of this paper will discuss the main problem conditions and current trends, followed by a treatment of the causes and consequences of the problem in the second section. Finally, the main policy options will be discussed, the first being the status quo and the second, new policy. After a careful consideration of all the available information, the policy predicted to offer the best outcomes for all parties involved will be recommended.

Background: New Witness Protection Law, Old Security Environment

In Kosovo's effort to achieve economic, social and political stability, as in many post-conflict countries, Dealing with the Past is an indispensable part of transitional justice (Zupan & Servaes, 2007). Witness Protection is key to transitional justice as it is a crucial pillar of a strong justice system and a country's ability to provide the rule of law. So far, witness protection has been a challenge for the transitional justice phase, and in bringing justice. Consequently, it has been difficult for Kosovo society to regain trust lost between citizens and public institutions for such a long time (Interviewee 1, 2015).

The 2014 Progress Report recognized several challenges in the areas of human rights and democracy in Kosovo. The following are some of the core obstacles that Kosovo faces today in regard to human rights and the democratization of society. First, efforts to monitor and report

on human rights abuses are weak, followed by a lack of enforcement of existing legislation and policies. A need to increase institutional capacities for implementing Article 2.5 of the Ahtisaari Plan (which relates to DWP) has also been identified. In the realm of criminal prosecutions, the Kosovo judiciary system fell short in processing war crimes cases, thus since 1999 these have been under the jurisdiction of UNMIK, and later EULEX. Trials for those accused of crimes against humanity between 1 January 1998 and 31 December 2000 (Ministry of Justice, 2015) will in the future be dealt with by the Special Court, recently approved by the Kosovo Assembly. In terms of reparations, the Kosovo government recognized and took steps to address harm suffered and provided symbolic social assistance to victims. However, a symbolic public apology from the Serbian government has so far not taken place (Ahmetaj, 2015).

During a post-conflict transition phase, some aspects of security sector transition went through due process. The demilitarization and democratization of the Kosovo Liberation Army went through a filter process, while police and courts were reformed by appropriate means such as legislation and structural changes. What remains to be improved is the truth-seeking mechanisms for victims and fact-finding missions for the wrong-doings of the past. A regional truth commission could be the only mechanism to assist families of victims and missing persons to restore their dignity, and recommend changes to relevant governments in the region in shaping an understanding of the causes of serious human rights violations in the past. Yet one of the most painful issues in the process of dealing with the past in Kosovo is witness intimidation, and protection continues to be a serious concern even though the Law on Witness Protection has been adopted. In order to guarantee implementation of the agreement and the new mandate of EULEX, the Law on Witness Protection was amended (Kosovar Institute for Policy Research and Development, 2014). As a result, a set of legal acts of secondary legislation was adopted but its implementation remains delicate. Finally, overall, more efforts are needed to

raise general awareness about reconciliation and DwP measures and in implementing the existing legislation (including the LWP) (European Commission, 2014).

The Law on Witness Protection was adopted on the 1st of September 2011, and came into force in September 2012. Current capabilities - the Committee for Witness Protection (CWP) consisting of the Chief State Prosecutor, the Head of the Kosovo Police Investigation Unit and the Director of the Witness Protection Directorate (WPD) as well as the Witness Protection Directorate itself - were established in September 2013. The WPD has taken full responsibility for witness protection only since October 2014 (Interviewee 1, 2015). The drafting of the law and establishment of institutional capabilities have been aided by the European Union (EU), the European Rule of Law Mission in Kosovo and EU-funded projects, Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism (WINPRO) and WINPRO II. Both these projects have supported local institutions in identifying structural and capability problems with witness protection, and have helped address them (Interviewee 1, 2015; European Commission, 2014).

While the WPD has been technically prepared to carry out witness protection, it has not yet had any witnesses, and therefore in practice their skills have not been tested yet. In this respect, though the system is in place, the effectiveness of the conglomerate of institutions involved in witness protection has not been trialed. The Kosovo legal framework and system for witness protection is there, but has not been put to the test yet (Interviewee 1, 2015).

The only accurate way to assess the loopholes of the legal framework is to put it to the test. Similarly the capabilities within the KP, the WPD and the prosecution system have to be tested in order to identify strengths and weaknesses. However, there is a risk even if current capabilities are put to the test. If the current system fails to provide protection for the first witness under the current Witness Protection

Program (WPP), this would greatly damage the credibility of the system and would discourage other witnesses from testifying or being willing to enter the WPP. Furthermore, the past weaknesses and failure to protect witnesses of EULEX, though an international entity, have already greatly damaged the credibility of Kosovo institutions in witness protection. Thus, an actual failure by Kosovo institutions would do irreparable damage to their credibility (Interviewee 1, 2015).

At the present initial stages of implementing the LWP, deficiencies are becoming obvious. Shortcomings range from discrepancies between the legal framework and the local environment, and a lack of adequate cooperation between all institutions involved in witness protection, to a lack of proper technological and structural infrastructure to provide safety for protected witnesses and their information (Interviewee 2, 2015).

According to the head of the Supreme Court of the Republic of Kosovo, the institutional capacity for providing justice is severely jeopardized by a justice system incapable of ordering punishment, as a result of the failure to keep witnesses secure. Furthermore, he points to a causal relationship between crime and the lack of witness protection - "without witnesses there is no punishment and without punishment there is simply no crime prevention" (Hasani, 2014).

CORE PROBLEM CONDITIONS

Lack of context in the Law for Witness Protection

The Law on Witness Protection of the Republic of Kosovo was promulgated by Presidential decree on the 12th of August 2011, and became binding one year after its publication in the official Gazette (the 1st of September 2011), on the 1st of September 2012 (Republic of

Kosovo Assembly, 2011). This law came as a necessity resulting from a security environment not conducive to crime reporting and testifying in courts, especially when dealing with war crimes and organized crime. This entailed disclosure of identity, intimidation, direct and indirect threats, as well as assassinations.

While the Law on Witness Protection is quite good on paper, and its content is in line with European Union legal standards (EU *acquis communautaire*), it lags completely behind in its inclusion of local context - a key component proven to improve implementation (Interviewee 6, 2015; Interviewee 5, 2015; Interviewee 7, 2015). Secondly, it lacks context in what it provides for the witnesses and/ or victims within the local environment.

The Law on Witness Protection offers protection to victims and witnesses of crime. It identifies the institutional structures that will directly conduct witness protection, from top to bottom, but it does not identify all the institutions that will indirectly be linked to witness protection. Structurally, the law foresees the creation of a Committee for Witness Protection, comprised of the Chief State Prosecutor, the Head of Investigation Unit of Kosovo Police and the director of the Witness Protection Directorate, and in their absence their three replacements. This Committee is mandated to evaluate requests sent by state prosecutors, or directly by the potential witness and/or victim. The mission of the Witness Protection Directorate, which is located within the Kosovo Police, is to implement the protection measures for witnesses from the moment they enter the program until program termination. Nonetheless, the main responsibility for evaluation of potential witnesses and/ or victims of interest to the state lies with the state prosecutor, who is mandated to approach the witness, and subsequently submit requests with the Committee for acceptance into the Witness Protection Program. The LWP defines the mode of cooperation between the witness and/ or victim and the institutions that directly provide witness protection, but it does not address modes of cooperation between all

institutions involved in witness protection. It only generally addresses government support and institutional cooperation under Article 15 (Republic of Kosovo Assembly, 2011).

A significant number of detailed articles within the LWP define the measures of protection in general and in particular, such as physical protection, relocation, change of workplace or school, identity change and plastic surgery, as well as the procedures for inclusion into a witness protection program (Republic of Kosovo Assembly, 2011). Nonetheless, Article 22, which talks about conditions for inclusion into the program, is very generic and thus very vague. In many countries the criteria for inclusion into a WPP include detailed lists of the type of information, significance to the state and risk to the witness. Article 22 leaves much room for interpretation, at the discretion of an evaluation Committee comprised of only three people; the Committee is mandated to draft its own regulations and standard procedures, and has no oversight entity.

At the discretion of the Committee for Witness Protection, applications for entrance into the Witness Protection Program are treated on a case-by-case basis. Here, besides risk to the witnesses, the credibility of the testimony is crucial, in addition to its relevance for the state and its proportionality (in importance) with what the Witness Protection Program offers (Interviewee 1, 2015). Nonetheless, there are still concerns on the part of the Prosecution that the law is too short on criteria, as well as lagging behind in meeting international best practice. One example is the fact that Article 4 of the LWP conditions a person's acceptance into the WPP with mandatory cooperation with justice. Article 4 does not make any exceptions, such as those made by many other countries in highly sensitive cases such as human trafficking. In such cases, a person at high risk can enter the WPP without cooperating, yet without fearing legal ramifications against them. It is worth noting that the Republic of Kosovo Code of Criminal Procedure obligates witnesses to testify to all they know, but does not force them to say more if that endangers them or family, which is a contradiction (Interviewee 2, 2015).

Concerns have also been voiced regarding the balance between the rights of defendants and of claimants. Their equal rights are guaranteed by law, but the risk to a person's life in cases of potential witnesses sometimes can tip the balance in favor of the claimant. Of course, this is in cases of a credible testimony and official assessment of risk. Regardless, the defense and defendant always have the right to question/ cross-examine the claimant, though they cannot physically see them or know their identity. Furthermore, their testimony has to be corroborated with other factual proof, to ascertain the credibility of the testimony (Interviewee 2, 2015).

The first direct contact in the process of applying for and/ or entering the WPP usually involves the Police WPD who carry out the risk assessment for potential witnesses, since this capability does not exist within the prosecution. While the witness comes to the Prosecutor first, the actual assessment is done by WPD then the request drafted by the prosecutor for the Committee for Witness Protection who then gives a final decision on acceptance or refusal. Finally, protection and legal assistance is available to potential witnesses in three different phases: when identifying the potential witness and their risk, which can happen before the criminal procedure and investigation phase; during the criminal procedure, the official risk assessment and the program entrance phase; and after the criminal procedure, if the risk persists (Interviewee 2, 2015; Interviewee 1, 2015).

Lack of Awareness

Lack of awareness about the actual responsibilities for implementing the LWP amongst officials involved in the process, especially prosecutors and judges, has a very negative effect on the successful implementation of the LWP (Interviewee 1, 2015). Nonetheless, it is the lack of public awareness amongst the citizens of Kosovo, about their rights and obligations under this law, which is affecting the ability to

even start using the WPP, and especially to use it successfully. So far, there has been no advocacy event or information campaign by any local institution to inform the public/ potential witnesses about what to expect from the WPP, how this system works and how it can be used by them to ensure their safety, improve the rule of law, and generally strengthen the justice system (Interviewee 2, 2015). While some argue that this is the responsibility of the prosecution system, specifically the Office of the Chief Prosecutor, others suggest that this should be a joint effort between the Ministry of Justice, the Office of the Prosecutor, and the Kosovo Police (Interviewee 10, 2015; Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

Lack of Case Appropriate Budget Allocation Procedures

The law also addresses the financial implications, as Article 29 allows for additional funding to be provided by international funds, as a supplement to the primary funding provided by the state budget. The Kosovo budget has currently set aside 240,000 Euros for implementing this law. This amount by itself is insufficient, though this is affected by how many witnesses enter the program, which affects cost, as well as being affected by the foreign donation supplements available to top up the current budget. It is worth pointing out that the law does not specify details about what type of external funds can be used, the source or the financial implications of such an option. The main obstacle, however, is not the current small budget but the lack of case appropriate budget allocation procedures for sensitive areas such as the Witness Protection Program. The Government, the Ministry of Internal Affairs (MIA) and the KP currently have no such case appropriate budget allocation procedures, which means that if the number of witnesses or the case itself costs more than the current budget, the program would face serious difficulties in allocating the necessary funding under the current budget planning cycle (allocated once per year) (Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

Implications for International Cooperation

International cooperation and witness exchange as crucial elements in witness protection have also been addressed in Article 28, and this aspect of international cooperation in witness protection is significantly covered in the law. According to the Law on Witness Protection (Article 28), Kosovo rule of law institutions have the right to cooperate with other states for relocation of witnesses. Nonetheless, this is heavily dependent on state international agreements with the countries of interest and the financial cost involved, which greatly affects the effectiveness of this type of cooperation. Though the size of Kosovo is insufficient for relocation of high-risk witnesses, relocation as foreseen by the law is not easy, as it implies financial implication on a case-by-case basis (Republic of Kosovo Assembly, 2011; Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

Weak Justice System

Implementing a law that has such a sensitive issue within it requires an all-encompassing effort in order to succeed. Witness Protection involves not only the primary actors in providing protection, but all the indirect actors and institutions as well, and their utmost professionalism, discretion, and ability to safeguard information. As it is, there has been no training, joint awareness campaign or conference, where all relevant institutions are brought to the table and informed about the sensitivity and importance of their role in witness protection. Furthermore, local prosecutors, who are the first in contact with and key to handling potential witnesses, are not yet familiar with how to handle potential witnesses, as they have not been trained or technically equipped to be able to approach, process or make offers to potential witnesses. They are currently bogged down with cases, , regardless of sensitivity. They work in offices that are not properly equipped to deal with potential witnesses of crime, located in buildings that do not fulfill any criteria

for dealing with potential protected witnesses. These buildings have multiple checkpoints, long halls where many other offices receive parties on a daily basis, and through which a protected witness could not even pass without their identity being revealed (Interviewee 2, 2015).

There is also no secure information system to use and store sensitive data related to any crime or protected witnesses. There is no system where sensitive information is archived and where special clearance is required for access. As it is, every special prosecutor risks their own lives and those of witnesses, by having to store all files out in the open in their offices, minimizing inputs into computers, which have no information security systems installed (Interviewee 2, 2015).

The state of the prosecution system is a significant indicator of the weak condition of the justice system as a whole. Without adequate information campaigns, training, secure information systems, and infrastructure, the justice system is too ill-equipped to attract witnesses of organized crime and/ or war crimes (Interviewee 2, 2015). This information from a highly credible source within the justice system undermines the claims by the Head of the Supreme Court, who said during a speech in April 2014 that courts have already started to complete the basic standards required, including offering improved protection measures (Hasani, 2014). He further stated that since the Kosovo Judicial Council is responsible for the infrastructure of the justice system, it has taken measures to improve it, starting with the installation of equipment related to witness protection in several courts (Court of Appeals in Prishtina and Basic Courts in Prizren, Mitrovica, Peja and Gjilan) (Hasani, 2014).

So far, the perception created is that the justice system is seriously flawed and suffers much distrust by Kosovo citizens. Part of this perception is unsupported by facts, while other elements are supported by the many public judicial processes where witness identity was revealed and judicial processes failed. This creates distrust amongst citizens and

potential witnesses. While EULEX, rather than Kosovo institutions, had the mandate to deal with witness protection, prior to the LWP, the message the public received was that the current justice system cannot protect their identity or themselves. Witnesses therefore hesitate to engage with the justice system, because they know they have to testify, and their identity and person is at risk. The chain of institutions that is supposed to protect a witness is fundamentally flawed, as it is never known where a information leak comes from: the court, the prosecutor, the judges, the archives, or translators (Interviewee 6, 2015; Interviewee 5, 2015). The LWP in Kosovo does not deal with punishment for those who reveal information that put protected witnesses at risk (Republic of Kosovo Assembly, 2011; Interviewee 1, 2015) - something that has been noted in international cases. Nor has this been done by UNMIK or EULEX, prior to the LWP, or the Kosovo justice system since. Given the local context with revelation of information through institutional loopholes, the media, or even people related to the potential witness, addressing punishment for revealing information regarding a protected witness is crucial, and key to the implementation of this law (Interviewee 1, 2015; Interviewee 6, 2015).

The justice system, facing a vast number of challenges from within, is perceived to have a strong law-enforcement component, but much weaker prosecution and judiciary, which are crucial to a successful implementation of the LWP. While the Ministry of Justice is in part responsible for the current state of the justice system, structures are quite fragmented, making coordination very difficult. This means that the Ministry of Justice does not hold direct authority and nor does it have a defined chain of communication and cooperation with the Judiciary Council, Prosecutorial Council, the Judicial Institute, and other institutional components of the justice system, in order to direct or monitor them directly. Nonetheless, although the judiciary is independent, the Ministry of Justice has tried to use other mechanisms to collect information about the functionality of the system, such as the EULEX-hosted Joint Rule of Law Coordination Board Meeting (JRCB). This is a board jointly chaired by the Minister of Justice, the Head of EU Office/EU

Special Representative and the EULEX Head of Mission, and where the Minister of Internal Affairs, the Chief State Prosecutor, the Head of the Supreme Court, the Deputy Minister for European Integration, and the Judiciary Council, amongst others, are present (Interviewee 10, 2015).

Regardless of the indirect attempts of the Ministry of Justice to document and address justice system issues, when it comes to the implementation of certain laws, including the LWP, their role is limited. In such cases, the role of the ministry is reduced to aiding the drafting of the law, helping with interpretation if needed, and addressing submitted concept documents of implementing institutions that have issues with specific areas of the law, and where a legal initiative to amend the law is needed. Finally, to address issues which are evident in implementation but not yet meticulously defined, the Ministry of Justice claims it has started preparations for a review of the whole justice system, the results of which should show in a year or so (Interviewee 10, 2015).

CORE PROBLEM TRENDS

Local Trends

While the LWP has been put in place together with structural capabilities, the Kosovo environment is still one where not all necessary conditions have been created for witnesses to feel safe to testify. Beyond the structural, institutional and system challenges to bringing in a witness to testify, there are also cultural challenges. Many potential witnesses in Kosovo claim to be perceived as traitors if they testify (Interviewee 4, 2015) especially in cases related to war crimes, and this can be attributed to the Albanian perception before the period of armed conflict that collaborators with the government (then Serbian) were traitors. Other reasons for not testifying include the fear of retribution and in some cases a lack of facts to corroborate testimony (Interviewee 4,

2015; Interviewee 2, 2015). Furthermore, considering that witness protection was under the mandate of EULEX, and Kosovo institutions have not yet had any witnesses to protect since the beginning of the newly established program, much of the public distrust for this specific subject is fueled by the stories of the failures of EULEX in witness protection (Interviewee 4, 2015; Interviewee 1, 2015).

The WPD has not had any witnesses yet, as prior to the LWP they were processed under EULEX and the International Prosecutorial System. So far, Kosovo Police has only had justice collaborators, a different category under the Code of Criminal Procedure. These do not require witness protection. Under the new LWP however, the legal framework, though with room for improvement, is considered sufficient to protect witnesses. The challenging part is in implementing the law in practice, as there is a lack of a good approach to informing the public regarding their rights to protection before, during and after criminal procedures. On one side, the challenges lie within the system, but on the other side, they lie with the public because they are unaware of their rights. A good illustration of this is the case where an individual supposed to be under protection disrespects the rules of a protected witness and approaches media outlets (Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

Until 2012, when the LWP came into power, there was no system for witness protection. The Interim Code of Criminal Procedure or Criminal Code were used, but they proved to be insufficient. Witness protection is thus a fairly new concept in the region, where only Croatia has had it, for approximately ten years (Interviewee 1, 2015). Within current capacities, as a result of the LWP, three Administrative Instructions have been drafted, and quite a few inter-institutional agreements have been signed, such as those between the Ministry of Health, Ministry of Internal Affairs, Kosovo Police, and Ministry of Finance. International agreements for police cooperation have also been signed with the United Kingdom, Bulgaria, Germany, Hungary, Macedonia, Switzerland, Sweden, and Albania. While these are general agreements of police

cooperation, they have been reviewed to include paragraphs dedicated to witness protection in general. Once the WPD starts processing witnesses, and on a case-by-case basis, if relocation is needed, individual technical agreements are drafted because every witness requires particular specifications that affect the country of placement, financial matters, etc. (Interviewee 1, 2015).

At present Kosovo has access to international organizations like EUROPOL and INTERPOL, while not a member. This is significant, since EUROPOL has a Platform for Witness Protection that enables member countries to share information. Nonetheless, while Kosovo has access, through one official within the KP, they are not members so they do not have full rights and this makes witness protection difficult (Interviewee 1, 2015).

The financial aspect of the LWP may seem bleak from the KP perspective, with a budget of 240,000 euro, but this is a budget estimated according to an average number of witnesses in countries with an approximate equal size to Kosovo, and is sufficient at the moment. The budget is separated into two sections, for the WPD and for the WPP itself. Most of the administrative costs, like salaries and some equipment such as cars have already been budgeted within the KP budget. Nonetheless, the budget has to be calculated based on the number of witnesses and the cost implications for each. This means that this budget may not be sufficient in the future and therefore budget allocation procedures would come in handy. While the official budget is 240,000 euro, foreign donations are allowed by law and though they cannot be officially confirmed, approximately 500,000 Euros from the EU is probably in place (Interviewee 1, 2015). Lastly, while amongst the institutions that deal directly with witness protection the general agreement is that funding is not currently an issue in implementing the LWP; institutions indirectly linked to it find it a major obstacle.

Lack of coordination is another challenge across the board, but is notably affecting the ability to successfully implement the LWP. Lack of a defined

chain of communication and coordination is affecting the identification of challenges within legal, structural and human capabilities. At the moment, some of the noticeable challenges are the small number of prosecutors and judges. This affects the ability of the prosecution and judiciary system to finish cases in a timely manner, therefore contributing to citizens' disappointment with case timelines. Lack of cooperation and treatment of protected witnesses in the same manner as justice collaborators is also a challenge. Protected witnesses, who undergo the same legal procedures as others in the regular system, even if only infrastructural, risk their identity being revealed (Interviewee 2, 2015; Interviewee 10, 2015).

Lacks of incentives to testify are another noticeable contributing factor to the current state of witness protection. At the moment, as discussed above, people in Kosovo have no institutional or cultural incentives to testify. Regardless of the potential information and awareness campaigns that may take place, the best incentive for potential witnesses is an actual successful judicial process, which is the best proof of success of the justice system as well as protection of a witness. If the judicial process fails, this leaves room for doubting whether the witness was threatened or influenced, which is hard to prove in the current circumstances. The whole justice system here is an issue. If the justice system proves itself with actual results of cases that were finished as a result of witnesses' successful testimonies, there will be more witnesses. As it is, most judicial processes failed at the end because of issues with witnesses, choosing not to testify, changing their testimony, etc., and though this happened while EULEX carried responsibility for witness protection, this has severely affected public trust in the local justice system as well. The public sees certain cases gaining high public status and much debate, and in the end see that the whole process has failed, which negatively affects potential witnesses' willingness to testify (Interviewee 1, 2015; Interviewee 5, 2015).

Finally, across the interviewees, there is wide agreement that the legal framework of the LWP has challenges and can be improved, after

testing it first, but that it is not the greatest concern of those involved in implementation. Practical implementation challenges are the main concerns of most stakeholders, as well as sufficient political will supported by a more direct push from the top down.

International Trends

Witness protection is a relatively new concept though one that has been in use by countries as well as international criminal courts. Nonetheless, for the purposes of this paper, we will be looking at a few countries, by comparison, to see how they have treated witness protection.

Colombia. Colombia is one of the most frequently mentioned when it comes to witness protection, due to its experience and the structures it has created to protect witnesses of crime, especially organized crime. In Colombia, unlike other countries, witness protection is even addressed within its Constitution, designating witness protection responsibility with the Office of the Attorney General (OAG). According to its Law No.418 (enforced in 1997), it further separates the program into three different witness protection programs. The first program deals with the witnesses and the information useful for their own safety, the second deals with monitoring of witnesses and the third with direct protection (change of identity) of witnesses, victims and even officials of the OAG (United Nations Office of Drugs and Crime, 2008).

Germany. Germany is another good example of regulating structures and processes to provide adequate witness protection. According to the German Criminal Police Task Force concept developed in 1998, every institution involved in witness protection has a specific detailed role as well as specified measure to be taken. A follow-up Act to Harmonize the Protection of Witnesses at Risk was adopted in 2001 and goes even further in detailing all the witness categories and criteria for

entrance and removal from the program. It also details the authority granted under specific circumstances to both the witness protection unit and public prosecutor. And finally, it addresses the issue of protecting witness files, and how they are handled; they are held by the unit that protects the witness and only submitted to a prosecutor upon official request (United Nations Office of Drugs and Crime, 2008).

Italy. The Italian system for witness protection goes one step further in laying out in great detail the criteria for who is eligible for witness protection, under what conditions, and for what type of protection. It is also unique in that it saves the identity of the witness, in case the witness program ends and the witness chooses to reclaim the previous identity, though not all have this option (United Nations Office of Drugs and Crime, 2008).

Every country mentioned above differs in the legal, structural and procedural elements of witness protection, but that is a sign that all of them have brought local context into their witness protection legal framework. Local context is therefore extremely significant yet completely lacking in the case of the Law for Witness Protection of the Republic of Kosovo.

For Kosovo, the German case is the most relevant model, as it addresses many above-mentioned issues with the LWP in Kosovo. First, the German law on witness protection defines the role of each institution involved in witness protection, which is something lacking completely in Kosovo's LWP. Also, it details all criteria under which someone enters or leaves a witness protection program, which is extremely important, and has been vaguely addressed in the Law on Witness Protection in Kosovo. Very importantly, it also addresses the handling of sensitive information, which is also only very vaguely addressed in Kosovo's LWP. Finally, having a review board for complaints is a useful element used by some countries, but an option Kosovo does not have within the LWP.

CORE PROBLEM CAUSES

Witness protection poses a significant challenge in Kosovo, where the impunity of powerful perpetrators of politically- or ethnically-motivated crimes has not been effectively confronted. Therefore, an unwillingness to protect witnesses of war crimes and organized crime in post-conflict Kosovo, and the permanent threats they are faced with, poses a real challenge to the stability of the country and the democratization of society in the long term. While the need to investigate and prosecute serious crimes arises at an early stage, it can take years to enact legislation to establish effective mechanisms to protect witnesses, including building capacity and ensuring the integrity of those who implement these mechanisms. We will further detail a few crucial causes of the problem.

Lack of Sufficient Political Will

While the LWP is in place and institutional structures have been set up (Committee for Witness Protection, WPD and the WP Department), actual implementation in a young country with young institutions and a challenged justice system requires a huge push by its government leaders, specifically the Office of the Prime Minister (OPM). In other western well-developed countries that have institutional traditions and an experienced bureaucracy, implementing a new law is common practice and is done more effortlessly by the system. Nonetheless, in countries as young and inexperienced as Kosovo, there needs to be a top-down approach with a strong leadership that empowers, promotes and closely monitors implementation of laws such as the LWP, a significant law for the justice system and overall rule of law in the country. Although the current Prime Minister has rule of law as his platform priority, and his office claims that with all the competing priorities, witness protection is on his radar, the situation on the ground suggests otherwise.

The Office of the Prime Minister claims that the political will is there, and that potential issues with implementation on the ground cannot be addressed unless appropriate state channels are used to bring it up as an issue with the OPM. They do see the budget as an identified issue and recognize the need for a budget allocation process, though consider that in emergencies the government has the right to use other budget lines as a temporary remedy. Emergency budget allocation can also be redirected from other budget lines within the MIA (Interviewee 7, 2015). This is not, however, a long term solution.

According to the OPM, with rule of law as a main priority, significant positive moves have been made by way of setting up the necessary legal infrastructure, and having a new chief prosecutor in place with new ideas and energy (Interviewee 7, 2015). Nonetheless, in a few attempts to address with the chief prosecutor questions regarding witness protection, we have met with complete reluctance to meet or answer questions. On the other hand, the OPM claims that the Prime Minister's support for the State Prosecutor is abundant at least financially and politically, so they can overcome challenges,. Nonetheless, they consider that there has not been enough time to judge the results and willingness to change things for the better, as it requires more than six months to show visible results in such a sensitive areas (Interviewee 7, 2015).

When it comes to the general fear amongst interviewees, that a failure by Kosovo institutions to protect a first witness would discourage all future potential witnesses, and the role the OPM has in preventing this from happening, the OPM claims that they will deal with this once it comes up as a problem. The approach there is to address a problem once it is brought up, while the general fear is that failure by Kosovo institutions to protect a witness should be addressed before it happens, not afterwards, as the ramifications for the whole justice system are too severe.

Lastly, according to some interviewees, political will should translate into actual financial backing of rule of law in general and LWP

implementation specifically. Therefore, if more financial support signifies more political backing, greater reforms, and stronger rule of law and ultimately a higher level of development, the issue of how much the Kosovo government is investing in the rule of law should be looked at more thoroughly.

International factors

Flawed legacy from EULEX. Until now, witness protection has been a responsibility of UNMIK and then EULEX. While EULEX had a very high level of credibility at the beginning of its mandate, with time, and a track record of dubious cases of failing to protect witnesses, credibility was lost. On the one hand EULEX campaigns about fighting corruption, while at the same time, the public reads news about corruption in EULEX, showing that the entity that is mandated to fight corruption and organized crime, and protect witnesses, is itself corrupt. This reduces trust in the international community, but further than that, it has reduced trust in the local justice system as well. For Kosovo citizens, having lost trust, wellbeing is a much higher priority than testifying to crime. The mixed messages they get from such scenarios have contributed to diluting the general willingness to report crime (Capussela, 2015; Interviewee 6, 2015).

Local factors

Lack of Experience. After the armed conflict of 1999, and during the state building process, security in Kosovo has been provided by the international military and legal presence, in the beginning through NATO troops in Kosovo, KFOR, the United Nations Administration, and later even through EULEX and ICO (Cady, 2012). Until the expiration of the Ahtisaari Package deadline of 2013 for limitation in the security sector, any local attempt, even through legislation, to shift the responsibility

for security provision from international actors to local ones, especially in sensitive areas like the military or even witness protection (dealing with war crimes and organized crime) were delayed. This factor is reflected in Kosovo institutions only now making the first steps in witness protection. There should therefore be some skepticism about the perceived weakness of Kosovo institutions in witness protection given that prior to the Law on Witness Protection entering into force, these institutions were not mandated to deal with witness protection.

Lack of experience in general, amongst all institutions involved in witness protection, is a huge problem for successful implementation of the LWP. Protecting a witness and successfully running a WPP means, around the clock and extremely well organized communication and coordination between many institutions (directly and indirectly linked to the protection of the witness). This means that not only Law Enforcement, Prosecution and Judiciary have to do all of the above but also the Ministry of Health, Ministry of Education, Science and Technology, Ministry of Finance, Ministry of Internal Affairs (Civil Registration) and all other parties involved in protecting the identity of a witness, or changing it all together. A person's relocation means changing their identity, which could include their physical appearance, profession, educational data, criminal record, fingerprints, etc., and, it is therefore a joint institutional endeavor, not a single institutional effort (Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

As Kosovo institutions have not yet had a single witness under their protection, and the actual institutional mechanisms started working in 2014, it cannot realistically be expected that within a single year Kosovo institutions can marshal everything needed to be functional let alone perform excellently at witness protection. Credibility and trust are crucial in bringing in witnesses. Citizens have to trust an institution for them to come forward, and Kosovo institutions have yet to tackle the distrust created previously by EULEX, as well as the Kosovo justice system (Interviewee 1, 2015; Interviewee 2, 2015).

Lack of training, equipment and facilities. Until now, the Kosovo Police has conducted some training in witness protection in the form of an informative workshop about the law and its implications, but only two prosecutors attended (Interviewee 1, 2015). As for the WPD, there are officials trained, but exact numbers are unknown, and these are mainly officials who deal directly with witnesses. Within the prosecutorial system, there has been training, but not sufficient. These trainings focused on the legal aspect of the LWP, but not on training prosecutors in how to handle protection of a witness in practical terms. While theoretically there are special prosecutors who are knowledgeable and well trained, even they have problems in practice regarding how to approach a potential witness from a remote area. On paper, they know they are supposed to use video link, but in practice they cannot because though Special Prosecution would be the place most needing to be equipped with this technology, they do not have it (Interviewee 2, 2015).

Another issue is data storing and data security infrastructure. All staff involved in WP, the KP/ WPD, prosecution, judiciary, etc., are obligated to guard all information regarding witnesses, according to the LWP and Code of Criminal Procedure, which identifies two categories of witnesses based on risk. In one case the Defense and Defendant both know the identity, while in the other where the risk to the witness is very high, the identity is known only by the prosecutor, judge and WPD (Interviewee 2, 2015).

While there is no such thing as absolutely secure information in today's technologically advanced world, in the case of the prosecution system in Kosovo, they try to store the minimum amount of information (only that which is absolutely necessary) in their computers, in order to avoid possible hacking. This is because the prosecution does not have any special equipment for Witness Protection, including no specialized computer operating systems/ trusted operating systems. Furthermore they do not have an archiving system, room, or technology for that. In the absence of this, a prosecutor's room gets filled with named boxes

and folders, out in the open, for all who enter the office to see, jeopardizing the identity and safety of the individuals involved in the cases as well as the prosecutor herself/ himself. There are currently no special rooms for interviews of protected witnesses or potential witnesses, even in Special Prosecution. As a result, to get to a room for an interview, the potential witness has to go through three police checkpoints, a long hall with staff, outside parties, lawyers, and prosecutors, and on the way back has to go through the same route again, which makes identity revelation a real possibility. Some potential witnesses are interviewed in the offices of the prosecutor, enabling them to see the discouraging state of a prosecutor's office, which shows the weaknesses of the system and can affect their willingness to testify (Interviewee 2, 2015).

The only safe system in use at the moment is the EUROPOL platform for planning, and monitoring, a data storing system based on which the WPP functions and to which an official of the WPD has access.

Socio-Demographic Factors

Small territory, family links. Kosovo is a small and pretty homogenous country, which makes relocation of a witness within Kosovo very difficult and in many cases completely impossible. On the other hand, family links are still very strong, as the society is still quite conservative. With strong family ties and big families in close proximity, being discreet about a family member's identity when they are involved in a case as a protected witness is in most cases impossible. Both factors undermine Kosovo as an option for witness protection and suggest that the only safe way to actually protect a witness, especially when they are testifying about war crimes or organized crime, is to relocate them outside the country altogether (Interviewee 7, 2015; Interviewee 1, 2015; Interviewee 6, 2015; Interviewee 5, 2015).

Lack of Legally-Defined Incentives

The LWP gives prosecutors the authority to approach a witness. According to the Code of Criminal Procedure, prosecutors are responsible for making an offer to a potential witness to enter into the WPP. The police are quite limited in what they can do to encourage a witness to testify. The KP mainly identifies and suggests potential witnesses to the prosecutor, but it is the prosecutor who takes the lead from then on. Nonetheless, so far the prosecution has not taken any initiative in incentivizing testifying (Interviewee 1, 2015). There are countries, such as the United States of America, who have institutes for the adequate preparation of witnesses, which inform potential witnesses about all the implications of participation in a judicial process, but no such entity exists in Kosovo yet (Interviewee 2, 2015).

On the other hand, concerns have been voiced that the prosecution is not proactive in witness protection. There is no initiative to initiate investigation and they instead expect witnesses to come forward. Furthermore, the fact that here there are still people “above the law” causes Kosovo society to become discouraged from testifying, regardless of how petty or serious a crime is (Interviewee 5, 2015).

Duplication

While the LWP has been amended to reflect the recent amendments to the Law on the EULEX Mandate, specifying that EULEX will now only deal with the remainder of the witness protection cases it was already working on before the LWP came into place; there are still two witness protection entities during this phase. For the duration of this transition and until EULEX ends its cases, these two mechanisms have duplicated competencies. This presents a problem because of duplicated roles, procedures, capabilities, and finances, and finally in image. This duplication ensures local institutions carry the

negative legacy of EULEX. Though EULEX had more credibility at the beginning of its mission than even KP, it gradually lost it, and this is now reflected in Kosovo institutions and the willingness of potential witnesses to testify in cases of war crimes and organized crime (Interviewee 1, 2015).

Lack of Oversight

So far, the Committee for Witness Protection is the highest instance that deals with witness protection, and as such has no higher entity that oversees it or monitors its work. Furthermore, there is no review board that would deal with complaints. While there is no other body overseeing this Committee, the candidate can address the Committee directly. If refused witness protection by the prosecutor, a claimant can then go to the court of the previous procedure; if they refuse, he/ she can go to a higher court which makes a final decision. As for its internal procedures, all drafting is done via technical expertise provided by projects like WINPRO (Interviewee 2, 2015; Interviewee 4, 2015).

The Parliamentary Committee on Legislation, Mandates, Immunities, Rules of Procedure of the Assembly and Oversight of the Anti-Corruption Agency is the most appropriate commission to oversee implementation of the LWP. Nonetheless, this committee has not overseen the implementation of the LWP so far. According to information provided by the committee, they may include oversight of LWP implementation and its practical problems during the second part of this year, depending on committee discussions on priorities for their upcoming six months, the gravity of this issue and a joint agreement. Finally, it is worth noting that this committee was refused access, by the Judiciary Council and EULEX, to protected witnesses in the Correctional Center in Dubrava, after they had personally requested to meet with the committee members to aid them in addressing grievances (Interviewee 11, 2015).

CORE PROBLEM CONSEQUENCES

If the problems mentioned above do not improve, if the trends do not develop positively based on best practices around the world, and if the causes of the problem conditions are not addressed immediately, the following consequences are inevitable.

First, Kosovo institutions will fail to successfully implement the LWP, which will inevitably lead to a lack of witnesses willing to come forward, and a justice system that fails to successfully try cases of war crimes and organized crime. This will certainly lead to a higher incidence of witness intimidation and possibly even assassinations, an overall failed justice system and very poor rule of law. Ultimately, this will make transitional justice an impossible task, and negatively affect Kosovo's efforts towards sustainable peace and possibly even reconciliation.

POLICY OPTIONS ANALYSIS

In addressing the problem at hand, there are essentially two policy options. The first one would be the status quo, while the second one would include a new policy environment, so as to successfully implement the Law on Witness Protection.

In analyzing the best policy option, the set of evaluation criteria will include the six criteria that follow: effectiveness, cost-effectiveness, collateral effects, equity and political feasibility (Figure 1. Policy Options Analysis). As seen in the figure below, having considered all the criteria above, the second policy option is by far the more feasible one.

Figure.1. Policy Options Analysis

Case	The LWP in Kosovo	The LWP in Kosovo
Policy Option	Status quo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Test and amend law within two years. 2. Amend law to create exception in the demand for collaboration with justice, for victims of human trafficking. 3. Reform Committee for Witness Protection to include a judge. 4. Create a review board for complaints. 5. Establish case appropriate budget allocation procedure. 6. Conduct a joint awareness campaign 7. Conduct inter-institutional training on LWP implementation in practice 8. Set up all necessary infrastructure 9. Set up a “trusted operating system” for data protection between the main WP stakeholders. 10. Set up a vertical chain of communication and coordination, with a major political push by the OPM. 11. Review justice system
Cost	Low – 240,000 Euros	High - 240,000 plus additional costs for each witness, to be calculated on a case-by-case basis
Effectiveness	Low	High
Short term results	Limited success of implementation/ high incidence of witness intimidation.	Successful implementation of the LWP; low incidence of witness intimidation.
Long Term results	Decreased number of witnesses willing to testify. Decreased number of successful trials of perpetrators of war crimes and organized crime.	Increased number of witnesses willing to testify. Successful trials of perpetrators of war crimes and organized crime. Improved justice system. Transitional justice in action. Stronger rule of law.
Externalities		
Political	Inability to have sustainable peace	Sustainable peace
Economic	No reparation	Reparation
Social	No reconciliation	Reconciliation

POLICY RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION

To continue with the status quo, bearing in mind the problems, trends, causes and consequences above, would not be advisable. While it is true that Kosovo institutions, regardless of justice system weaknesses, have not previously had the responsibility of protecting a witness, and that they are suffering the negative legacy left by EULEX, they have even at this stage identified room for improvement. These loopholes which have been identified early will, if appropriately addressed, prevent failure in protecting a witness, which will then have major positive rather than negative ripple effects, as described in the policy option table above. Therefore, we strongly recommend to the institutions of the Republic of Kosovo, but especially to stakeholders in witness protection and implementation of the LWP, to consider the following recommendations (in no particular order):

At the initiative of the Prosecution, and with the support of the KP/ WPD, the Ministry of Justice should lead a joint effort to specifically target and test the LWP and subsequently amend it within two years, so as to avoid prolonging the process to the possible detriment of potential witnesses.

As is best practice internationally, the law should be amended to create an exception in the demand for collaboration with justice, for victims of human trafficking.

The Committee should be restructured, to include also a judge, which would be very beneficial to decision-making and evaluation.

A Review Board for Complaints, as is a practice in some countries, would be a way to provide opportunities for fairness and justice to a potential witness.

The Government of the Republic of Kosovo, at the request of the main stakeholders (the Prosecution, Judiciary and the MIA/ KP/ WPD) and in cooperation with the Ministry of Finance, should establish an emergency budget allocation procedure, which enables the WPD to allocate extra funding on a case-by-case basis.

To increase awareness amongst the public about the LWP, a joint awareness campaign should be conducted including leaflets, and/ or television. There should be more proactive prosecutorial and judiciary institutions. As not all who can testify know the rights and privileges of a being a protected witness, relevant institutions should inform the public, among whom are potential witnesses, about the legal opportunities for being a protected witness. As part of this, the Prosecution should have a spokesperson that can speak solely on this.

The Prosecution and the KP/ WPD should conduct inter-institutional training on LWP implementation.

The Chief Prosecutor should be proactive in pushing for the immediate establishment of all necessary infrastructures for WP.

Prosecution and the KP, as well as the judiciary, should jointly push for the establishment of a “trusted operating system” for data protection between the main stakeholders of WP.

The Office of the Prime Minister should set up a vertical chain of communication and coordination in matters of WP, with a major political push by the OPM.

The Government of the Republic of Kosovo should review its whole justice system, including WP.

Finally, while location of the WPD has been discussed, and some countries locate it within other institutions, in Kosovo’s case, the WPD

is best placed under the KP. That is where it should be because the actual capabilities needed by the WPD (close protection, support, IT, investigation, etc.) are mostly in KP. Building these capabilities elsewhere would be too expensive, and they are already built within the KP, and can be put to the use of WPD on the basis of need. While WPD may have many witnesses, it may also have few or none, and using capabilities on the basis of need saves money rather than duplicating capabilities. This location of the WPD therefore creates a more cost-effective way to deal with witness protection.

In conclusion, while witness protection and the successful implementation of the LWP seem to have many legal, systematic, structural, technical and other obstacles - like many issues in a country as young and inexperienced as Kosovo - strong political will from the Prime Minister, followed by a strong push for improvement and accountability will steer processes in the right direction. In the case of Kosovo, this would create a successful witness protection program that would lead to a better justice system, a possible transitional justice phase, greater rule of law, and - ultimately - sustainable peace and development.

BIBLIOGRAPHY

Ahmetaj, N. (2015, June 10). Expert on Transitional Justice. (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Cady, J.-C. (2012, June). Establishing the Rule of Law: The UN Challenge in Kosovo. Focus Strategique No.34.

Capussela, A. (2015, April 16). Eulex report exposes EU failure in Kosovo. Rome, Italy.

European Commission. (2014). Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020): Multi Country Witness Protection. Brussels: European Commission.

Gardetto, J. C. (2010). The Protection of Witnesses as a cornerstone for justice and reconciliation in the Balkans. Strasbourg: Council of Europe: Parliamentary Assembly.

Hasani, F. (2014, April 24). Mbrojtja e Deshmitareve ne Luften Kunder Krimet te Organizuar dhe Korrupsionit. Takimi Rajonal dhe Konferenca Gjyqesore - Bashkepunimi ne Drejtesine Penale . Split, Croatia: Gjykata Supreme e Republikes se Kosoves.

International Center for Transitional Justice. (2015). What is Transitional Justice? Retrieved June 1, 2015, from International Center for Transitional Justice: <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>

Interviewee 1. (2015, June 19). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 2. (2015, June 22). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 4. (2015, July 9). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 5. (2015, June 16). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 6. (2015, June 16). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 7. (2015, June 25). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 10. (2015, July 10). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Interviewee 11. (2015, August 14). (B. Kabashi-Ramaj, Interviewer)

Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED). (2014). Actions that need to be undertaken (indicators). Retrieved May 15, 2015, from Kosovo to EU Rule of Law Barometer: <http://kosovo-eubarometer.com/en/indikator-5.13>

McAuliffe, P. (2013, June 26). Authors meet Readers series: Dr Pádraig McAuliffe on Transitional Justice and Rule of Law Reconstruction. Retrieved from Centre for Criminal Justice and Human Rights: <http://blogs.ucc.ie/wordpress/ccjhr/2013/07/26/authors-meet-readers-series-dr-padraig-mcauliffe-on-transitional-justice-and-rule-of-law-reconstruction/>

McAuliffe, P. (2013). Transitional Justice and Rule of Law Reconstruction. New York: Routledge.

Ministry of Justice. (2015, May). Draft Bill on Special Court. Prishtina, Republic of Kosovo: n/a.

Refaeil, N. (2012). Challenges in Dealing with the Past in Kosovo : From Territorial Administration to Supervised Independence and Beyond. *Politorbis* , 87-94.

Republic of Kosovo Assembly. (2011, September 1). Assembly of the Republic of Kosovo / Laws 2011/ LIGJI Nr. 04/-L-015. Retrieved from Official Gazette of the Republic of Kosovo: <http://gzk.rks-gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?Index=1&InstID=1&CatID=6>

Swiss Peace. (2012). A Conceptual Framework for Dealing with the Past: Holism in Principle and Practice. Bern: Swiss Peace.

UN ICTY. (n.d.). About the ICTY. Retrieved June 5, 2015, from United Nations International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY>

United Nations Office of Drugs and Crime. (2008). Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime. New York: United Nations.

United Nations Security Council. (2007, March 26). United Nations Security Council. Retrieved June 11, 2015, from United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

Zupan, N., and Servaes, S. (2007). Transitional Justice and Dealing with the Past. Bonn: Working Group on Development and Peace (FriEnt).

Katalogimi në botim - (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

343.12(496.51)

Mbrojtja e Dëshmitarëve në Republikën e Kosovës / Besa Kabashi-Ramaj.
- Prishtinë : CRDP, 2015. - 42 f. ; 28 cm.

Bibliografia : f. 41-42

1.Kabashi-Ramaj, Besa

Titulli dhe teksti paralel në gjuhën shqipe dhe angleze

ISBN 978-9951-640-06-0

Centre for Research, Documentation and Publication (CRDP)

Email: info@crdp-ks.org

Web: www.crdp-ks.org

Address: Str. "Shaban Polluzha" No.7
10000 Prishtina, Kosovo

ISBN 978-9951-640-06-0

