

MANUAL

MBI MEKANIZMAT
EUROPIANË TË LUFTËS
KUNDËR KORRUPSIONIT

PUBLIKUES

LËVIZJA EUROPIANE NË SHQIPËRI (EMA)

Adresa: Rr. Milto Tutulani, Nd.1, Ap. 3, Tirana,
Albania

Tel: +355 44 104 247

E-mail: info@em-al.org

Web: www.em-al.org

VITI I PUBLIKIMIT:

2026

Ky material është prodhuar në kuadër të projektit “Justice NextGen: Fuqizimi i të Rinjve në Luftën kundër Korrupsionit përmes Edukimit Ligjor dhe Debatit Akademik”, që po zbatohet nga Lëvizja Europiane në Shqipëri (EMA), me mbështetjen financiare të Agjencisë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile (AMSHC).

Përmbajtja e tij është përgjegjësi e vetme e Lëvizjes Europiane në Shqipëri (EMA) dhe autorit, opinion i shprehur në të nuk është domosdoshmërisht opinion i AMSHC-së.

Hyrje	03
1.Kuptimi i korrupsionit	05
2.Kuadri i BE-së për luftën kundër korrupsionit	11
2.1. Direktiva (BE) 2026/1021: një etapë e re në kuadrin e BE kundër korrupsionit	16
2.2. Raporti për Shtetin e së Drejtës	19
3.Mekanizmat europianë të luftës kundër korrupsionit	22
3.1. Prokuroria Publike Europiane (EPPO)	23
3.2. Zyra Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF)	37
3.3. Agjencia e Bashkimit European për Bashkëpunimin Gjyqësor Penal (Eurojust)	51
3.4. Agjencia e Bashkimit European për Bashkëpunimin e Zbatimit të Ligjit (Europol)	64
3.5. Gjykata Europiane e Audituesve (ECA)	77
Përfundime	86
Bibliografia	87

HYRJE

Ky manual synon të sjellë më pranë studentëve, jo vetëm të drejtësisë, por edhe të fushave të tjera, si dhe të profesionistëve të ndryshëm një njohje të strukturuar me kuadrin dhe mekanizmat europianë të parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit. Në një kohë kur Shqipëria ndodhet në një fazë të rëndësishme të procesit të integritetit europian dhe përmbushja e detyrimeve që lidhen me negociatat kërkon njohje gjithnjë e më të mirë të standardeve dhe praktikave të BE, edukimi ligjor dhe qytetar duhet të pasqyrojë jo vetëm kuadrin kombëtar. Njohja me institucionet dhe mekanizmat e BE në luftën kundër korrupsionit bëhet veçanërisht e rëndësishme në këtë kontekst, për të kuptuar parimet mbi të cilat mbështetet shteti i së drejtës. Respektimi i shtetit të së drejtës, integriteti institucional, përgjegjshmëria dhe lufta kundër korrupsionit përbëjnë themele të rëndësishme të një shoqërie demokratike.

Hartimi i këtij manuali është mbështetur në një metodologji që ka orientuar përzgjedhjen dhe analizimin e burimeve, organizimin e përmbajtjes, qasjen ndaj mekanizmave europianë dhe mënyrën e paraqitjes së informacionit. Burimet e përdorura përfshijnë aktet juridike themeluese dhe rregulluese të BE, në veçanti rregulloret, direktivat dhe aktet e tjera përkatëse që përcaktojnë mandatin, kompetencat dhe mënyrën e funksionimit të institucioneve dhe mekanizmave të trajtuar në manual, përfshirë EPPO-n, OLAF-in, Eurojust-in, Europol-in dhe Gjykatën Europiane të Audituesve. Këto burime janë plotësuar me raportet vjetore dhe dokumentet zyrtare të institucioneve europiane, raportet e Komisionit Europian në kuadër të procesit të zgjerimit dhe monitorimit të shtetit të së drejtës, dokumentet e Këshillit të BE, si dhe studime dhe analiza të hartuara nga organizata dhe qendra kërkimore të pavarura. Për secilin prej mekanizmave europianë të trajtuar në manual është ndjekur një strukturë e njëtrajtshme analize. Në mënyrë të përgjithshme, analiza fokusohet në katër elemente: çfarë është institucioni dhe cili është roli i tij; cila është baza ligjore mbi të cilën vepron; cilat janë kompetencat dhe mënyra e funksionimit të tij; procesi i hetimit dhe një rast praktik për të kuptuar sesi operon institucioni. Në varësi të tematikës, janë përdorur edhe grafikë apo tabela krahasuese, duke e bërë informacionin më të strukturuar dhe më të aksesueshëm. Kjo mënyrë paraqitjeje mbështetet edhe në praktika të përdorura në publikime europiane dhe kombëtare në fushën e antikorrupsionit, si dhe manuale dhe dokumente të hartuara në kuadër të politikave kombëtare kundër korrupsionit.

HYRJE

Duhet mbajtur parasysh se fusha e trajtuar nga ky manual është dinamike. Kuadri institucional dhe juridik i BE e praktikat e institucioneve, zhvillohen dhe përditësohen në mënyrë të vazhdueshme, edhe pas publikimit të manualit. Për këtë arsye, manuali duhet të shihet si një burim orientues dhe edukativ, ndërsa për zhvillimet më të fundit dhe ndryshimet e mëvonshme rekomandohet konsultimi i drejtpërdrejtë i burimeve zyrtare të BE dhe të institucioneve përkatëse, përfshirë Komisionin European, dhe të gjithë mekanizmat e tjerë të trajtuar.

Në manual, fillimisht trajtohet koncepti i korrupsionit, format dhe llojet më të shpeshta të tij, së bashku me bazën përkatëse ligjore në legjislacionin penal shqiptar. Më tej, manuali ofron një përmbledhje të kuadrit european në këtë fushë, duke përfshirë Direktivën e re për luftën kundër korrupsionit, Rule of Law Toolbox, Raportin për Shtetin e së Drejtës dhe politikat e përgjithshme të BE për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit. Një pjesë e veçantë i kushtohet mekanizmave dhe institucioneve europiane që kanë rol në zbulimin, hetimin, ndjekjen dhe mbrojtjen e interesave financiare të Bashkimit European, përfshirë Prokurorinë Publike Europiane (EPPO), Zyrën Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF), Eurojust-in, Europol-in dhe Gjykatën Europiane të Audituesve.

1. KUPTIMI I KORRUPSIONIT

Korrupsioni është një nga fenomenet më komplekse që prek funksionimin e shtetit, administratës publike, ekonomisë dhe shoqërisë. Megjithëse termi përdoret gjerësisht në diskurse të ndryshme, nuk ekziston një përkufizim i vetëm universal që të përfshijë të gjitha format në të cilat korrupsioni mund të shfaqet. Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimin (UNODC) e shpjegon korrupsionin në kuptim të përgjithshëm si abuzim të pushtetit të besuar për përfitim privat, duke theksuar se nocioni mund të analizohet nga perspektiva të ndryshme, përfshirë atë juridike, institucionale, ekonomike dhe sociale [1]. Kjo qasje është e rëndësishme sepse korrupsioni nuk kufizohet në një veprim të vetëm, por përfshin një sërë sjelljesh dhe praktikash përmes të cilave një person përdor një kompetencë, funksion, burim ose pozitë të besuar në mënyrë të papërshtatshme për të siguruar një përfitim që nuk i takon.

Një përkufizim i përdorur gjerësisht në literaturën e qeverisjes është ai sipas të cilit korrupsioni përbën përdorimin e një funksioni publik për përfitim privat. Ky përkufizim është i dobishëm për të kuptuar thelbin e fenomenit, por është shumë i përgjithshëm për të përcaktuar përgjegjësi penale. Pikërisht për këtë arsye, duhet bërë dallimi ndërmjet korrupsionit si fenomen dhe veprave konkrete penale të korrupsionit. Një sjellje mund të jetë problematike nga pikëpamja e integritetit, etikës ose administrimit publik, pa përmbushur domosdoshmërisht të gjithë elementet e një veprë penale. Përgjegjësia penale mund të lindë vetëm kur plotësohen elementet e përcaktuara në ligjin penal. Kjo ndarje është veçanërisht e rëndësishme në analizën juridike. Termi “korrupsion” përdoret shpesh si koncept ombrellë, ndërsa legjislacioni penal zakonisht përcakton forma të veçanta të sjelljes korruptive. Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) [2], për shembull, nuk mbështetet në një përkufizim të vetëm gjithëpërfshirës të korrupsionit, por përcakton një sërë sjelljesh që shtetet palë duhet t'i kriminalizojnë ose të marrin në konsideratë kriminalizimin e tyre, ndër të cilat ryshfeti, përvetësimi, shpërdorimi i funksionit dhe forma të caktuara të ndërhyrjes së paligjshme në vendimmarrje. Kjo teknikë juridike tregon se korrupsioni është më i gjerë se një vepër e vetme penale.

[1] United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), What Is Corruption and Why Should We Care?, Education for Justice (E4J), Anti-Corruption Module 1.

https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care.pdf

[2] United Nations, United Nations Convention against Corruption (UNCAC), 2003.

Në të njëjtën linjë, Këshilli i Europës përdor një qasje funksionale. Konventa Civile për Korrupsionin e Këshillit të Europës [3], në nenin 2, e lidh korrupsionin me kërkimin, ofrimin, dhënien ose pranimin, drejtpërdrejt ose tërthorazi, të një ryshfeti ose çdo avantazhi tjetër të padrejtë, i cili deformon kryerjen e rregullt të një detyre ose sjelljen e kërkuar nga marrësi i avantazhit. Ky formulim e vendos theksin jo vetëm te paratë, por te avantazhi i padrejtë dhe deformimi i detyrës. Në BE, lufta kundër korrupsionit është zhvilluar gjithashtu përmes një kombinimi të kriminalizimit, parandalimit, forcimit institucional dhe mbrojtjes së interesave financiare të Unionit. Direktiva (BE) 2017/1371, e njohur si Direktiva PIF, fokusohet te lufta kundër mashtrimit që prek interesat financiare të BE-së përmes së drejtës penale dhe përfshin edhe veprat korruptive kur ato lidhen me cenimin e këtyre interesave [4].

Për të kuptuar plotësisht korrupsionin, është e nevojshme të kuptohet edhe koncepti i integritetit. Korrupsioni përfaqëson një devijim nga detyrimi për të ushtruar një funksion në mënyrë të ligjshme, të paanshme dhe në interesin publik. Integriteti, në të kundërt, përfaqëson kuadrin e vlerave dhe standardeve që synojnë të sigurojnë se ky funksion ushtrohet në përputhje me qëllimin për të cilin është dhënë. OECD e përkufizon integritetin publik si përputhje dhe respektim të vazhdueshëm të vlerave, parimeve dhe normave etike të përbashkëta për të mbështetur dhe vendosur interesin publik mbi interesat private në sektorin publik [5]. Ky përkufizim e zhvendos analizën nga pyetja nëse një zyrtar ka marrë apo jo ryshfet, drejt një pyetjeje më të gjerë: a është ushtruar autoriteti publik në përputhje me interesin publik dhe standardet e integritetit? Në këtë kuptim, integriteti ka edhe një funksion parandalues. Një institucion me rregulla të qarta për konfliktin e interesit, deklarimin e pasurisë dhe interesave, transparencën, kontrollin e brendshëm, prokurimin publik dhe përgjegjësinë administrative krijon më pak mundësi për shndërrimin e rreziqeve të integritetit në raste konkrete korrupsioni. OECD thekson se një sistem i integritetit efektiv duhet të përfshijë jo vetëm mekanizma ndëshkues, por edhe masa për identifikimin dhe menaxhimin e rreziqeve përpara se ato të materializohen [6].

[3] Këshilli i Europës, Konventa Civile për Korrupsionin, neni 2.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-List?module=treaty-detail&treatynum=174>

[4] Direktiva (BE) 2017/1371, nenet 3–4. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj/eng>

[5] OECD Public Integrity Handbook, 2020

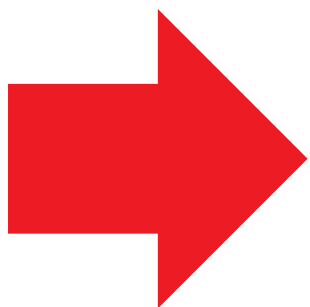
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/ac8ed8e8-en.pdf

[6] Po aty.



Korrupsioni nuk është vetëm ryshfet.

Në perceptimin e përditshëm, korrupsioni shpesh identifikohet me ryshfetin. Një zyrtar kërkon para për të dhënë një licencë, për të përshpejtuar një procedurë ose për të favorizuar një subjekt ekonomik. Ky është një rast klasik korrupsioni, por koncepti është shumë më i gjerë. Ryshfeti përbën një nga format qendrore të korrupsionit dhe mund të marrë formën e korrupsionit aktiv ose pasiv. Në rastin e korrupsionit aktiv, iniciativa mund të vijë nga personi që ofron ose premtun një avantazh të padrejtë; në korrupsionin pasiv, fokusi është te personi që kërkon ose pranon avantazhin në lidhje me ushtrimin e funksionit. Konventa e Këshillit të Europës për të Drejtën Penale për Korrupsionin trajton të dyja këto dimensionet, ndërsa UNCAC u kërkon shteteve palë të kriminalizojnë ryshfetin e zyrtarëve publikë kombëtarë dhe, në rrethana të përcaktuara, zyrtarëve të huaj dhe funksionarëve të organizatave ndërkombëtare (UNCAC, nenet 15 dhe 16).



Në legjislacionin shqiptar, këto forma të sjelljes korruptive janë të kriminalizuara në mënyrë të posaçme në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë. Konkretisht, neni 244 parashikon korrupsionin aktiv të personave që ushtrojnë funksione publike, ndërsa neni 259 parashikon korrupsionin pasiv të personave që ushtrojnë funksione publike. Përveç tyre, Kodi Penal parashikon forma të posaçme të korrupsionit aktiv dhe pasiv në varësi të statusit të personit të përfshirë, ndër të tjera për nëpunësit e huaj publikë dhe funksionarët e lartë shtetërorë ose të zgjedhurit vendorë (nenet 244/a, 245, 259/a dhe 260).

FORMA TË TJERA TË KORRUPSIONIT

01 KONFLIKTI I INTERESIT

Konflikti i interesit paraqitet në rastet kur interesat private të një zyrtari publik bien ndesh me detyrën dhe përgjegjësitë që rrjedhin nga funksioni i tij publik. Në këto rrethana, interesi privat mund të ndikojë në ushtrimin e detyrës, të ketë ndikuar në një vendimmarrje të caktuar ose të krijojë dyshimin se vendimmarrja nuk është e paanshme dhe objektive. Ekzistenca e një konflikti interesi nuk nënkupton domosdoshmërisht se zyrtari ka përfituar në mënyrë të paligjshme ose se ka kryer një vepër penale, por qëndron në parandalimin e ndikimit të interesave private mbi ushtrimin e funksionit publik.

Në legjislacionin shqiptar, përkufizimi themelor gjendet në nenin 3 të ligjit nr. 9367, datë 7.4.2005, "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike", të ndryshuar.

02 MASHTRIMI

Mashtrimi është një veprim i qëllimshëm përmes të cilit një person, duke përdorur gënjeshtër, paraqitjen e rreme të fakteve ose shpërdorimin e besimit, synon të përfitojë në mënyrë të padrejtë pasuri ose një avantazh tjetër.

Nga pikëpamja penale, mashtrimi parashikohet në nenin 143 të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë si "Përvetësimi i pasurisë private ose publike nëpërmjet paraqitjes së fakteve të rreme ose duke fshehur fakte të vërteta, gënjeshtër ose shpërdorimit të besimit, për vete ose persona të tjerë, përbën veprën penale të mashtimit dhe dënohet me burgim deri në pesë vjet. Kjo vepër, kur kryhet në bashkëpunim ose më shumë se një herë, dënohet me burgim nga dy deri në gjashtë vjet. Kur vepra ka sjellë pasoja të rënda dënohet me burgim nga pesë deri në dhjetë vjet."

FORMA TË TJERA TË KORRUPSIONIT

03 PËRVETËSIMI

Përvetësimi i pasurisë nga një zyrtar publik përbën një formë të korrupsionit të lidhur me keqpërdorimin e pasurisë, fondeve ose burimeve që i janë besuar për shkak të detyrës. Në dallim nga ryshfeti, ku zakonisht ekziston një marrëdhënie shkëmbimi ndërmjet dy palëve, përvetësimi lidhet kryesisht me keqpërdorimin e një pasurie që i është besuar personit për shkak të funksionit ose detyrës së tij.

Në varësi të mënyrës se si kryhet veprimi, mund të gjejnë zbatim dispozita të ndryshme të Kodit Penal. Ndër to, neni 135 parashikon “Vjedhjen e kryer duke shpërdoruar detyrën”, duke iu referuar vjedhjes së pasurisë nga personi që ka për detyrë ta ruajë dhe administrojë atë ose që vepron duke shpërdoruar detyrën. Po ashtu, neni 248, “Shpërdorimi i detyrës”, parashikon përgjegjësi për kryerjen ose moskryerjen me dashje të veprimeve në kundërshtim me ligjin nga personi që ushtron funksione publike, kur sjellin përfitime të padrejta ose dëmtojnë interesa të ligjshme.

04 KLIENTELIZMI

Klientelizmi është një marrëdhënie shkëmbimi ndërmjet një personi ose grupi që zotëron pushtet dhe burime (“patroni”) dhe personave ose grupeve që përfitojnë prej tyre (“klientët”). Në këtë marrëdhënie, përfitime të caktuara, si vende pune, favore, burime materiale ose përfitime të tjera, ofrohen në këmbim të mbështetjes, besnikërisë ose një forme tjetër favorizimi.

Në veçanti, neni 328 i Kodit Penal, që parashikon “Korrupsionin aktiv në zgjedhje”, sanksionon ofrimin ose dhënien e të hollave, të mirave materiale, premtimeve për vende pune ose favorizimeve të tjera ndaj zgjedhësit ose personave të lidhur me të, kur kjo bëhet me qëllime të caktuara që lidhen me procesin zgjedhor. Për këtë arsye, kjo dispozitë mund të jetë relevante për raste të caktuara të shkëmbimit klientelist në kontekstin zgjedhor, por nuk duhet të përdoret si përkufizim ligjor i përgjithshëm i klientelizmit.

FORMA TË TJERA TË KORRUPSIONIT

05 ZHVATJA

Zhvatja lidhet me përdorimin e kanosjes ose të dhunës për të detyruar një person të kryejë ose të mos kryejë një veprim të caktuar, me qëllim përfitimin e padrejtë të pasurisë ose të një përfitimi tjetër. Në këtë rast, vullneti i personit cenohet përmes presionit, kërcënimit ose dhunës, duke e detyruar atë të veprojë në një mënyrë që përndryshe nuk do ta zgjidhte, duke ndikuar në sigurinë dhe besimin në marrëdhëniet shoqërore dhe institucionale.

Nga pikëpamja penale, neni 109/b i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, "Shtrengimi me anë të kanosjes ose dhunës për dhënien e pasurisë", parashikon përgjegjësi për personin që, nëpërmjet kanosjes ose dhunës, detyron një tjetër të kryejë ose të mos kryejë një veprim të caktuar, me qëllim përfitimin e padrejtë të pasurisë ose të çdo përfitimi tjetër, për vete ose për një të tretë.

06 PATRONAZHI

Patronazhi është i lidhur ngushtë me klientelizmin dhe nepotizmin, por nuk është i njëjtë me to. Ndërsa klientelizmi lidhet me shkëmbimin e përfitimeve dhe mbështetjes, dhe nepotizmi me favorizimin e personave për shkak të lidhjeve familjare, patronazhi lidhet kryesisht me përdorimin e pushtetit ose ndikimit për të siguruar pozita, favore apo mundësi për persona të caktuar. Kur këto praktika prekin funksionimin e administratës ose përdorimin e burimeve publike, ato mund të cenojnë parimet e meritokracisë, paanshmërisë dhe barazisë në ushtrimin e funksioneve publike.

Në kuadrin zgjedhor shqiptar, Kodi Zgjedhor vendos kufizime të drejtpërdrejta mbi përdorimin e burimeve publike për qëllime zgjedhore. Neni 3, pika 7, parashikon se, përveç rasteve të përcaktuara nga ligji, subjekteve zgjedhore nuk mund t'u vihen në përdorim mjete, fonde dhe materiale në pronësi publike, si dhe burime njerëzore të administratës publike të çdo niveli.

2.KUADRI I BE-SË PËR LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Pas vështimit të përgjithshëm të korrupsionit, është e rëndësishme që këndvështrimi analitik të zgjerohet dhe të trajtojë edhe kontekstin europian. Sot, korrupsioni ka gjithnjë e më shumë një dimension transnacional: ai mund të përfshijë zyrtarë publikë në një juridiksion, shoqëri të themeluara në një juridiksion tjetër, transaksione financiare të kanalizuara përmes disa shteteve, ndërmjetës ose pronarë përfitues të vendosur në vende të tjera, si dhe keqpërdorimin e fondeve të BE-së. Për këtë arsye, asnjë shtet nuk mund ta trajtojë plotësisht këtë fenomen i vetëm dhe në izolim; përkundrazi, nevojitet një përgjigje e përbashkët dhe e koordinuar në nivel europian.

Shumë forma të korrupsionit mbeten kryesisht çështje të brendshme, ndërsa korrupsioni që prek interesat financiare të BE dhe skemat transnacionale kërkojnë bashkëpunim ndërkufitar. Karakteri ndërkufitar i një sjelljeje korruptive krijon një problem themelor për zbatimin e ligjit, pasi sistemet kombëtare të drejtësisë penale mbeten të organizuara mbi baza territoriale, ndërkohë që struktura ekonomike përmes së cilës veprojnë korrupsioni dhe veprat penale financiare të lidhura me të mund të jetë transnacionale. Për rrjedhojë, një autoritet kombëtar mund të ketë kompetencën ligjore për të hetuar një vepër penale, por të mos ketë qasje të menjëhershme në prova, informacion financiar, dëshmitarë ose të dyshuar që ndodhen në një juridiksion tjetër. Përgjigjja europiane synon të plotësojë sistemet kombëtare përmes standardeve të përbashkëta ligjore, mekanizmave të monitorimit dhe institucioneve të specializuara, të afta për të lehtësuar hetimet administrative, ndjekjen penale dhe bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve të zbatimit të ligjit. Megjithatë, BE nuk duhet kuptuar si një juridiksion plotësisht i unifikuar në fushën e luftës kundër korrupsionit. Përgjegjësia mbetet e ndarë ndërmjet Unionit dhe shteteve të tij anëtare, ndërsa institucionet e ndryshme të BE-së veprojnë mbi bazën e mandateve të ndryshme ligjore. Bëhet fjalë për një kuadër shumë-nivelësh, në të cilin rregullat dhe institucionet europiane ndërveprojnë me administratat kombëtare, prokuroritë, autoritetet policore dhe gjykatat.

Kjo është veçanërisht e dukshme në rastet që lidhen me interesat financiare të BE, ku një hetim administrativ mund të kryhet nga Zyra Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF), një hetim penal mund të jetë në kompetencën e Prokurorisë Publike Europiane (EPPO), autoritetet gjyqësore mund të kenë nevojë për koordinim përmes Agjencisë së Bashkimit European për Bashkëpunimin në Drejtësinë Penale (Eurojust), ndërsa agjencitë e zbatimit të ligjit mund të marrin mbështetje analitike ose operacionale nga Agjencia e Bashkimit European për Bashkëpunimin në Zbatimin e Ligjit (Europol).

Përmasat e problemit shpjegojnë gjithashtu përse korrupsioni është shndërruar në një çështje të rëndësishme në agjendën ekonomike dhe institucionale të BE. Megjithëse BE konsiderohet si një nga hapësirat me nivelin më të ulët të korrupsionit në botë, asnjë shtet anëtar nuk është plotësisht i imunizuar ndaj këtij fenomeni. Korrupsioni vazhdon të ketë një ndikim të konsiderueshëm në ekonomi, në funksionimin e institucioneve demokratike dhe në besimin e qytetarëve. Sipas Komisionit European, kostoja e korrupsionit vlerësohet të jetë ndërmjet 179 dhe 990 miliardë euro në vit, duke përfaqësuar deri në 6% të Prodhimit të Brendshëm Bruto (PBB) të BE [7]. Për më tepër, 69% e qytetarëve europianë besojnë se korrupsioni vazhdon të jetë i përhapur në vendin e tyre. Megjithatë, më e rëndësishme se përcaktimi i saktë i kostos monetare është ndikimi më i gjerë që korrupsioni ushtron mbi institucionet. Korrupsioni mund të shtrembërojë konkurrencën, të dobësojë proceset e prokurimit publik, të ulë efektivitetin e shpenzimeve publike, të cenojë besimin në institucionet publike dhe të krijojë kushte në të cilat rrjetet e krimit të organizuar mund të depërtojnë në strukturat legjitime ekonomike dhe politike. Në përgjigje të kësaj sfide, BE ka zhvilluar gradualisht një qasje të integruar ndaj luftimit të korrupsionit, e cila shkon përtej ndjekjes penale dhe ndëshkimit të veprave korruptive [8]. Kjo qasje ndërthur parandalimin, zbatimin efektiv të ligjit, transparencën, integritetin institucional dhe bashkëpunimin ndërmjet Shteteve Anëtare, me synimin për të reduktuar mundësitë për korrupsion dhe për të përmirësuar efektivitetin e hetimit dhe ndjekjes penale të veprave korruptive [9].

[7] Komisioni European (2025), Eurobarometri Special 561: Qëndrimet e qytetarëve ndaj korrupsionit në Bashkimin European në 2025.

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361>

[8] European Commission. (2026). Anti-corruption.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en

[9] Ibid.

Në këtë kuadër, lufta kundër korrupsionit shihet edhe si një proces i vazhdueshëm i parandalimit të rreziqeve dhe forcimit të integritetit të institucioneve publike [10]. Masat parandaluese, vlerësimi i rreziqeve, strategjitë kombëtare kundër korrupsionit dhe forcimi i mekanizmave të integritetit përbëjnë elemente të rëndësishme të kuadrit të ri european kundër korrupsionit.

Në këtë drejtim, transparenca, llogaridhënia dhe integriteti institucional kontribuojnë në krijimin e institucioneve më të qëndrueshme ndaj korrupsionit dhe në mbrojtjen e besimit të qytetarëve tek institucionet publike. Projekti european ANTICORRP (2012-2017) [11], për shembull, ka theksuar se nuk ekziston një zgjidhje e vetme që mund të zbatohet për të gjitha vendet (“one size fits all”); ku miratimi i legjislacionit të ri, në vetvete, nuk është i mjaftueshëm për të garantuar rezultate të qëndrueshme nëse nuk shoqërohet me kapacitete efektive institucionale, zbatim të rregullave dhe mekanizma funksionalë të kontrollit dhe llogaridhënies. Përfshirja e shoqërisë civile dhe e aktorëve të tjerë jo-shtetërorë është bërë një komponent i rëndësishëm i qasjes së BE-së ndaj parandalimit dhe luftimit të korrupsionit, duke reflektuar një qasje gjithnjë e më të gjerë të bazuar në përfshirjen e aktorëve të ndryshëm shoqërorë dhe institucionalë, reflektuar kryesisht në pjesëmarrje në Rrjetin e BE-së kundër Korrupsionit (EU Network against Corruption) [12], që me miratimin e Direktivës (BE) 2026/1021 [13], ka marrë gjithashtu një bazë të shprehur ligjore, dhe krijimi i të cilit është mbështetur nga Komunikimi i Përbashkët për Parlamentin European, Këshillin dhe Komitetin Ekonomik dhe Social European mbi luftën kundër korrupsionit [14]. Sipas Komunikimit 2023, ndikimi i korrupsionit i kushton ekonomisë së BE të paktën 120 miliardë euro çdo vit. Për të kuptuar mënyrën se si BE ndërhyr në fushën e luftës kundër korrupsionit, është e nevojshme të kuptohet fillimisht baza juridike mbi të cilën mbështetet kjo ndërhyrje.

[10] European Commission. (2026). EU legislation on anti-corruption.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-legislation-anti-corruption_en

[11] ANTICORRP – Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption, European Commission

<https://cordis.europa.eu/project/id/290529/reporting>

[12] Shih këtu për më shumë detaje: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-network-against-corruption_en

[13] <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj/eng>

[14] https://commission.europa.eu/document/download/b6888f6a-45ed-4af7-b85a-6712dfe8952c_en?filename=JOIN_2023_12_1_EN.pdf

E drejta penale vazhdon të jetë në masë të konsiderueshme kompetencë e shteteve anëtare. Për këtë arsye, BE nuk funksionon mbi bazën e një kodi penal të vetëm europian që zëvendëson ligjet penale kombëtare. Ndërhyrja e tij në këtë fushë bëhet nëpërmjet kompetencave të përcaktuara në Traktatet e Bashkimit dhe, në veçanti, përmes miratimit të direktivave që vendosin standarde minimale për shtetet anëtare. Një nga dispozitat kryesore është neni 83 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Europian [15], i cili u jep Parlamentit Europian dhe Këshillit mundësinë të përcaktojnë, nëpërmjet direktivave, rregulla minimale për veprat penale dhe sanksionet në fusha të kriminalitetit veçanërisht të rëndë që kanë dimension ndërkufitar. Korrupsioni përfshihet shprehimisht ndër këto fusha. Përveç kësaj, neni 83(2) lejon përafrimin e legjislacionit penal kur një masë e tillë është e domosdoshme për garantimin e zbatimit efektiv të një politike të Bashkimit. Kjo bazë juridike është e rëndësishme për të kuptuar edhe natyrën e Direktivës (BE) 2026/1021, e cila synon të krijojë standarde më të harmonizuara në luftën kundër korrupsionit, pa eliminuar sistemet penale kombëtare.

Një dispozitë tjetër me rëndësi është neni 325 TFBE, i cili vendos detyrimin që Bashkimi dhe shtetet anëtare të luftojnë mashtrimin dhe çdo veprimtari tjetër të paligjshme që dëmton interesat financiare të Bashkimit. Kjo dispozitë krijon një lidhje të drejtpërdrejtë ndërmjet luftës kundër korrupsionit dhe mbrojtjes së buxhetit të BE-së. Ndërkohë, nenet 82 deri në 88 TFBE përcaktojnë bazën për bashkëpunimin gjyqësor në çështjet penale, njohjen e ndërsjellë të vendimeve gjyqësore, Eurojust-in, Prokurorinë Publike Europiane, bashkëpunimin policor dhe Europol-in. Në një plan më të gjerë, nenet 2 dhe 49 të Traktatit për Bashkimin Europian [16] e lidhin shtetin e së drejtës me vlerat themelore të Bashkimit dhe me kushtet që duhet të përmbushin shtetet që synojnë anëtarësimin. Për këtë arsye, lufta kundër korrupsionit ka rëndësi të veçantë edhe për vendet kandidate. Kjo do të thotë se BE-ja nuk synon të krijojë një sistem ku çdo shtet anëtar të ketë domosdoshmërisht një ligj penal identik me atë të shteteve të tjera. Direktivat përcaktojnë standarde minimale që duhet të përfshihen në sistemet kombëtare, ndërsa shtetet mund të ruajnë ose të miratojnë rregulla më të rrepta. Në këtë mënyrë, kuadri europian krijon një nivel të përbashkët mbrojtjeje, ndërsa lejon që veçoritë e sistemeve juridike kombëtare të vazhdojnë të ekzistojnë.

Kuadri europian kundër korrupsionit nuk është krijuar menjëherë si një sistem i unifikuar. Në fazat e hershme, BE përdorte instrumente të ndryshme juridike, të miratuara në periudha të ndryshme dhe për fusha specifike.

[15]<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

[16]https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

Ndër aktet më të rëndësishme të kësaj periudhe ishte Konventa e vitit 1997 për luftën kundër korrupsionit [17] që përfshinte zyrtarët e Komuniteteve Europiane ose zyrtarët e shteteve anëtare. Konventa synonte të forconte bashkëpunimin ndërmjet shteteve në trajtimin penal të korrupsionit që përfshinte zyrtarë publikë. Një tjetër instrument i rëndësishëm ishte Vendimi Kuadër 2003/568/JHA i Këshillit [18], i cili trajtonte korrupsionin në sektorin privat dhe e zgjeronte vëmendjen e legjislacionit europian përtej marrëdhënieve ndërmjet individëve dhe administratës publike. Por këto instrumente nuk ofronin të njëjtin nivel harmonizimi dhe mekanizmash zbatimi që karakterizon legjislacionin e sotëm të Unionit dhe nuk mbulonin të gjitha format e sjelljeve që sot konsiderohen të rëndësishme në luftën kundër korrupsionit. Një shembull është ndikimi i paligjshëm, i cili tashmë trajtohet në mënyrë të veçantë në kuadrin e ri europian. Nevoja për të kapërcyer këtë fragmentim dhe për të krijuar një qasje më koherente çoi përfundimisht në miratimin e Direktivës (BE) 2026/1021. Zhvillimi i kuadrit antikorrupsion duhet parë edhe në lidhje me mënyrën se si Komisioni Europian monitoron shtetin e së drejtës dhe funksionimin institucional në shtetet anëtare dhe në vendet candidate. Në vitin 2014 Komisioni publikoi Raportin e parë të BE-së kundër Korrupsionit [19], i cili analizonte situatën në secilin shtet anëtar. Ky mbeti raporti i vetëm i publikuar si dokument i veçantë me këtë emërtim. Që nga viti 2020, çështjet antikorrupsion janë integruar në Raportin vjetor për Shtetin e së Drejtës [20], i cili analizon sistemin e drejtësisë, kuadrin antikorrupsion, pluralizmin e medias dhe sistemin e kontrolleve dhe balancave institucionale. Që nga viti 2024, kjo qasje e monitorimit është zgjeruar edhe te disa vende candidate, përfshirë Shqipërinë, siç do të shpjegohet më poshtë. Mementalisht, zhvillimi i kuadrit europian po shoqërohet me përgatitjen e një strategjie të parë gjithëpërfshirëse të BE kundër korrupsionit. Strategjia pritet të plotësojë instrumentet ekzistuese dhe të krijojë një kornizë më të integruar për veprimet e Unionit. Procesi i përgatitjes përfshin konsultimin e aktorëve të ndryshëm, analizën e fushave me rrezik të lartë dhe përdorimin e mekanizmave ekzistues të monitorimit të shtetit të së drejtës si: Rrjetin e BE-së kundër Korrupsionit, rishikimin e Kuadrit të BE-së kundër Mashtrimit, Rregulloren për Kushtëzimin, Mburojën Europiane për Demokracinë, si dhe ciklin vjetor për Shtetin e së Drejtës [21].

[17] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625(01))

[18] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj/eng

[19] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0038>

[20] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report_en

[21] https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-seeks-views-eu-anti-corruption-strategy-2026-05-11_en

Në kuadër të procesit të hartimit të kësaj Strategjie për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) i Këshillit të Europës i ka paraqitur Komisionit European, më 6 korrik 2026, një kontribut të posaçëm me rekomandime mbi drejtimet që duhet të ndjekë strategjia e ardhshme [22]. Kontributi mbështetet në përvojën më shumë se 25-vjeçare të GRECO-s në monitorimin e reformave kundër korrupsionit në 48 shtete, përfshirë të gjitha 27 Shtetet Anëtare të BE. Sipas GRECO-s, strategjia e ardhshme duhet të jetë koherente, efektive dhe e orientuar drejt së ardhmes, duke mos u kufizuar vetëm në forcimin e reagimit penal ndaj korrupsionit, por duke vendosur në qendër parandalimin, integritetin institucional, zbatimin efektiv të rregullave dhe përdorimin e politikave të bazuara në rrezik. Strategjia e re duhet të synojë identifikimin e hershëm të rreziqeve të korrupsionit dhe krijimin e mekanizmave që i kufizojnë ato përpara se të materializohen. Në këtë kuptim, masat e integritetit, menaxhimi i konfliktit të interesit, deklarimi dhe verifikimi i pasurive dhe interesave, transparenca e vendimmarrjes, rregullat për lobimin dhe kontaktet me palët e treta, si dhe mbikëqyrja e institucioneve duhet të konsiderohen pjesë përbërëse e një politike moderne kundër korrupsionit. GRECO rekomandon gjithashtu përdorimin e politikave të bazuara në rrezik. Në vend që masat kundër korrupsionit të aplikohen në mënyrë uniforme dhe pa marrë parasysh specifikat e sektorëve apo institucioneve, strategjia duhet të mbështetet në identifikimin e fushave ku ekziston rrezik më i lartë korrupsioni dhe në përshtatjen e masave parandaluese me këto rreziqe. Kjo qasje kërkon që institucionet të kenë kapacitet për të identifikuar, vlerësuar dhe menaxhuar rreziqet e korrupsionit, ndërsa politikat publike duhet të bazohen gjithnjë e më shumë në të dhëna, monitorim dhe vlerësim të rezultateve. Në këtë mënyrë, Strategjia e BE-së do të mund të kalojë nga një qasje kryesisht normative, që fokusohet te ekzistenca e ligjeve dhe rregullave, drejt një qasjeje që vlerëson nëse këto instrumente funksionojnë realisht në praktikë.

2.1. Direktiva (BE) 2026/1021: një etapë e re në kuadrin e BE kundër korrupsionit

Zhvillimi më i rëndësishëm dhe më i fundit në politikën e BE kundër korrupsionit është miratimi i Direktivës (BE) 2026/1021 “Për luftën kundër korrupsionit”. Direktiva (BE) 2026/1021 u miratua nga Parlamenti European dhe Këshilli këtë vit, dhe zëvendëson tërësisht Vendimin

[22] <https://mycloud.coe.int/s/eJw7JkRpNeFRWLM?dir=/&editing=false&openfile=true>

Kuadër 2003/568/JHA (mbi korrupsionin në sektorin privat) dhe Konventën e vitit 1997 “Për luftën kundër korrupsionit që përfshin zyrtarë të Komuniteteve Europiane ose zyrtarë të shteteve anëtare”, dhe njëkohësisht ndryshon e plotëson Direktivën PIF (2017/1371). Siç shpjegohet në preambulën e Direktivës, miratimi i saj lidhet drejtpërdrejt me nevojën për të adresuar dallimet e konsiderueshme ndërmjet legjislacioneve penale kombëtare të shteteve anëtare mbi korrupsionin, si dhe boshllëqet e zbatimit dhe pengesat në bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve kompetente të vendeve të ndryshme, dallime që e kishin bërë më të vështirë trajtimin e një fenomeni që shpesh ka karakter ndërkufitar. Ndryshe nga Direktiva PIF (e kufizuar vetëm te veprat që dëmtojnë buxhetin e BE-së), Direktiva 2026/1021 [23] ka një fushëveprim shumë më të gjerë, ajo harmonizon kriminalizimin e korrupsionit si dukuri në vetvete, në sektorin publik dhe atë privat, pavarësisht nëse dëmtohen apo jo interesat financiare të BE.

Nëntë veprat penale të harmonizuara (Kapitulli II i Direktivës)



[23] Direktiva u miratua më 29 prill 2026, mbi bazën e nenit 82(1)(d) dhe nenit 83(1)-(2) të TFEU, u botua në Gazetën Zyrtare të BE-së më 11 maj 2026, dhe hyri në fuqi njëzet ditë më vonë, më 31 maj 2026. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj/eng>

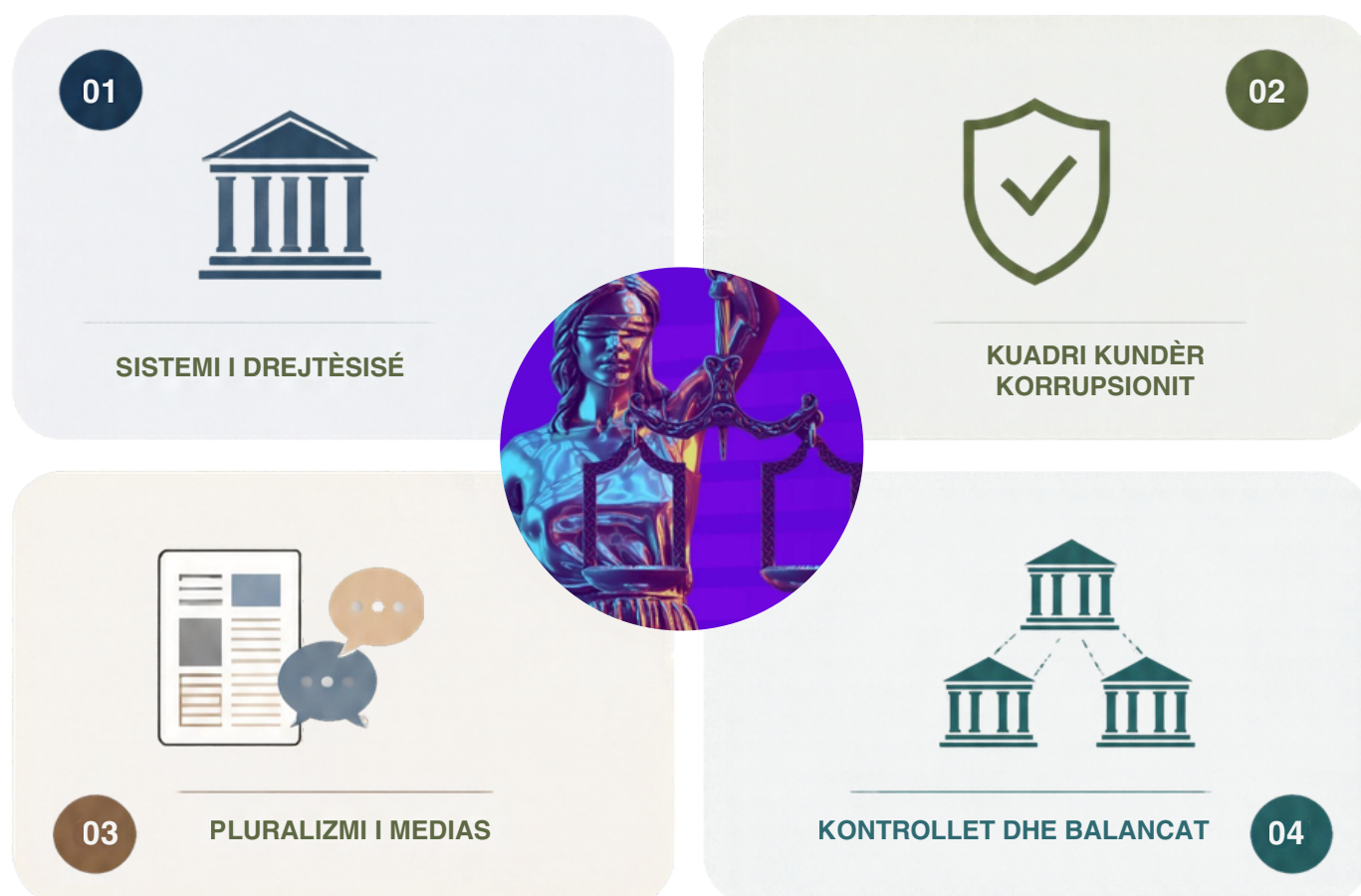
Direktiva përcakton edhe standarde minimale të përbashkëta për sanksionet: për personat fizikë, dënimi maksimal me burgim shkon deri në pesë vjet për ryshfetin pasiv/aktiv në sektorin publik kur shkelet detyra zyrtare, katër vjet për përvetësimin, pasurimin dhe fshehjen e pasurisë, dhe tre vjet për format e tjera; për personat juridikë, gjobat mund të arrijnë deri në 5% të xhiros vjetore botërore ose 40 milionë euro (për ryshfet/përvetësim), respektivisht 3% ose 24 milionë euro (për ndikim të paligjshëm, pengim drejtësie, pasurim). Direktiva vendos gjithashtu afate minimale parashkrimi (të paktën 8 vjet për veprat me dënim maksimal prej të paktën 4 vjetësh burgim, dhe të paktën 5 vjet për veprat me dënim maksimal prej të paktën 3 vjetësh), si dhe kërkon nga shtetet anëtare fuqizimin e mjeteve hetimore dhe të mekanizmave të ngrirjes/konfiskimit të aseteve të përfituara nga korrupsioni. Përveç kriminalizimit, Direktiva detyron çdo shtet anëtar të miratojë dhe të publikojë një strategji kombëtare kundër korrupsionit (neni 21), të krijojë ose caktojë organe apo njësi organizative të dedikuara për parandalimin dhe/ose ndëshkimin e korrupsionit, të pajisura me burime njerëzore, financiare dhe teknike të mjaftueshme (nenet 22–23), të sigurojë trajnim të vazhdueshëm për zyrtarët publikë dhe autoritetet ligjzbatuese (neni 24), dhe të kryejë vlerësime periodike të sektorëve apo profesioneve më të riskuara nga korrupsioni (neni 20(5)), një kërkesë që korrespondon drejtpërdrejt me qasjen e Vlerësimit të Riskut të Korrupsionit.

Direktiva zgjeron gjithashtu shtrirjen e mbrojtjes së sinjalizuesve: Direktiva 2019/1937 bëhet e zbatueshme edhe për raportimin e të nëntë veprave penale të reja të harmonizuara nga Direktiva 2026/1021, dhe jo vetëm për shkeljet që prekin drejtpërdrejt interesat financiare të BE-së (neni 25). Ndërkohë, neni 32 i Direktivës e bën të detyrueshme shprehimisht bashkëpunimin ndërmjet shteteve anëtare dhe Europol-it, Eurojust-it, EPPO-s, OLAF-it dhe Komisionit Europian në luftën kundër veprave penale të reja të korrupsionit, ndërsa neni 28 kërkon që shkëmbimi i informacionit mes autoriteteve ligjzbatuese kombëtare të kryhet nëpërmjet platformës SIENA të Europol-it. Shtetet anëtare duhet ta transpozojnë Direktivën në legjislacionin e tyre kombëtar deri më 1 qershor 2028 (deri më 1 qershor 2029 për detyrimet mbi vlerësimet sektoriale të riskut dhe strategjitë kombëtare). Danimarka nuk është e detyruar nga Direktiva (mbi bazën e Protokollit Nr. 22), ndërsa Irlanda ka njoftuar pjesëmarrjen e saj të plotë. Një nga synimet e kuadrit të ri europian është të sigurojë që interesat financiare të BE të gëzojnë një mbrojtje të krahasueshme me atë që u ofrohet financave publike në nivel kombëtar. Në këtë drejtim, Direktiva (BE) 2026/1021, në nenin 36, përshtat dhe plotëson rregullat e përcaktuara më parë nga Direktiva (BE) 2017/1371 (Direktiva PIF) për luftën kundër mashtrimit dhe veprave të tjera penale që cenojnë interesat financiare të BE-së. Harmonizimi prek disa aspekte të rëndësishme të përgjegjësisë dhe sanksionimit, duke përfshirë llojet e dënimeve, rrethanat që mund të rëndojnë ose lehtësojnë përgjegjësinë penale dhe rregullat që lidhen me parashkrimin e veprave penale.

2.2. Raporti për Shtetin e së Drejtës

Miratimi i rregullave të përbashkëta përbën vetëm hapin e parë. Për të monitoruar zhvillimet dhe për të identifikuar në kohë problematikat që lidhen me shtetin e së drejtës në Shtetet Anëtare, Komisioni European publikon çdo vit Raportin për Shtetin e së Drejtës (Rule of Law Report). Raporti u prezantua për herë të parë në vitin 2020, si pjesë e Mekanizmit European për Shtetin e së Drejtës [24], dhe është konceptuar si një instrument parandalues dhe monitorues. Ai shqyrton evidentimin e mangësive, zhvillimet pozitive dhe praktikrat e mira dhe synon të krijojë një bazë të përbashkët informacioni për dialogun mbi shtetin e së drejtës, si pjesë e një cikli të vazhdueshëm monitorimi dhe dialogu të zhvillimeve kombëtare.

Raporti mbështetet në katër shtylla kryesore:



[24] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report_en

Në shtyllën që lidhet me kuadrin kundër korrupsionit, Komisioni shqyrton zhvillimet që lidhen me politikat dhe strategjitë kombëtare kundër korrupsionit, kapacitetet e institucioneve përgjegjëse, hetimin dhe ndjekjen penale të veprave të korrupsionit, si dhe masat parandaluese. Vëmendje i kushtohet gjithashtu fushave ku ekzistojnë rreziqe të veçanta korrupsioni dhe mekanizmave që synojnë parandalimin e konfliktit të interesit dhe forcimin e integritetit në sektorin publik. Në këtë mënyrë, analiza përqendrohet te funksionimi më i gjerë i kuadrit institucional dhe parandalues. Një element i rëndësishëm është edhe shqyrtimi i masave që prekin fusha me ekspozim të lartë ndaj rrezikut të korrupsionit, përfshirë prokurimin publik dhe administrimin e burimeve publike. Për këtë arsye, raporti mund të përdoret për të evidentuar problemet e korrupsionit në rrafshin penal dhe për të analizuar dobësitë institucionale që mund të krijojnë mundësi për praktika korruptive.

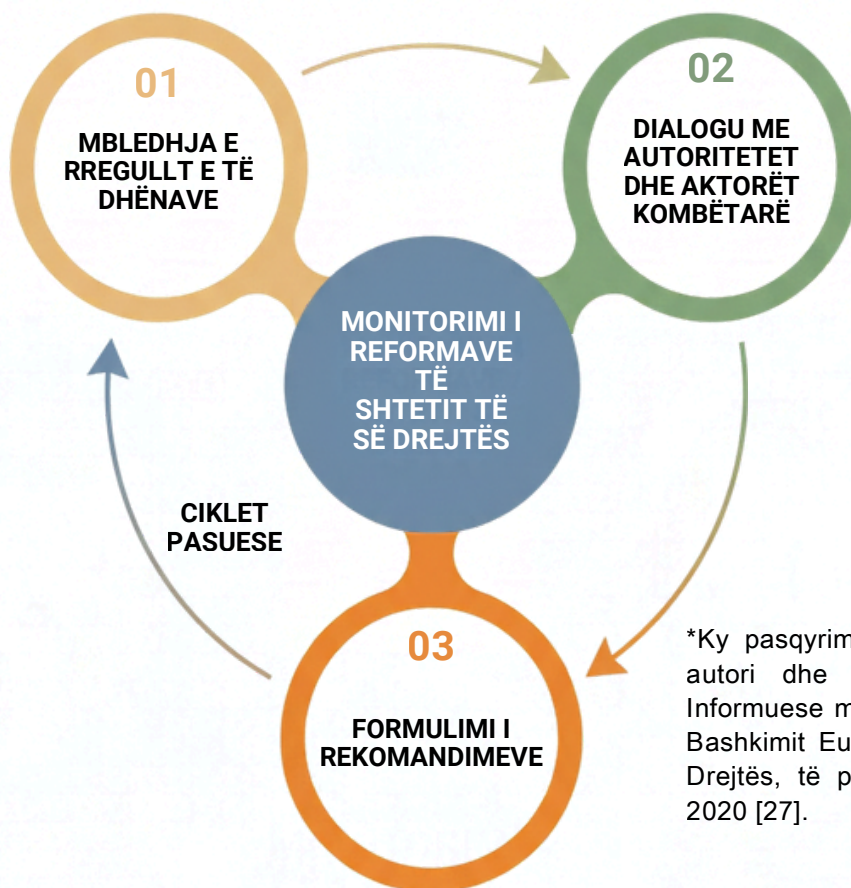
Raporti nuk hartohet vetëm mbi bazën e informacionit të mbledhur nga Komisioni. Faqja zyrtare e Komisionit e përshkruan procesin si rezultat të një bashkëpunimi të ngushtë me Shtetet Anëtare dhe si një vlerësim që mbështetet në burime të ndryshme. Për secilën prej katër shtyllave, metodologjia përcakton çështjet që duhet të shqyrtohen dhe referon dispozitat përkatëse të së drejtës së BE-së, si dhe opinionet dhe rekomandimet e Këshillit të Europës, të cilat përdoren si udhëzime të rëndësishme për vlerësimin. Një komponent konkret i këtij procesi është informacioni që Komisioni kërkon nga autoritetet kombëtare. Në ciklin e parë, të gjitha Shtetet Anëtare u ftuan të paraqisnin informacion mbi kuadrin e tyre të përgjithshëm ligjor dhe institucional dhe mbi zhvillimet e rëndësishme që nga viti 2019. Informacioni kërkohej sipas një modeli të dakordësuar dhe strukturohej sipas katër shtyllave të raportit: sistemi i drejtësisë, kuadri kundër korrupsionit, pluralizmi i medias dhe kontrollet e balancat institucionale. Autoritetet kombëtare kanë mundësinë të paraqesin të dhëna dhe shpjegime mbi zhvillimet e tyre ligjore dhe institucionale, ndërsa Komisioni i përdor këto të dhëna së bashku me burime të tjera për të ndërtuar vlerësimin e tij.

Një tjetër element i rëndësishëm i metodologjisë është konsultimi me aktorë joqeveritarë. Për përgatitjen e Raportit të parë në vitin 2020, Komisioni zhvilloi një konsultim të posaçëm me aktorët e interesuar, i cili u zhvillua nga 24 marsi deri më 4 maji 2020. Në këtë proces u morën më shumë se 200 kontribute [25], si në nivel horizontal ashtu edhe për shtete të veçanta, nga agjenci të BE-së, rrjete europiane, organizata të shoqërisë civile, shoqata profesionale dhe aktorë të tjerë europianë e ndërkombëtarë. Informacioni i mbledhur përmes këtij konsultimi u përdor për të plotësuar vlerësimin e Komisionit me gjetje faktike mbi zhvillimet në Shtetet Anëtare.

[25] Po aty.

Në ciklin e parë, Komisioni mori gjithashtu kontribute me shkrim nga të gjitha Shtetet Anëtare dhe zhvilloi më shumë se 300 takime virtuale [26] me shtetet, aktorët e interesuar dhe shoqërinë civile. Këto të dhëna tregojnë se mekanizmi është konceptuar që në fillim si një proces dialogu dhe mbledhjeje informacioni nga burime të ndryshme, dhe jo vetëm si një vlerësim administrativ i kryer nga Komisioni. Për të siguruar një komunikim të vazhdueshëm ndërmjet Komisionit dhe autoriteteve kombëtare, në vitin 2020 u krijua Rrjeti i Pikave Kombëtare të Kontaktit për Shtetin e së Drejtës. Çdo Shtet Anëtar caktoi një pikë kontakti për të koordinuar në nivel kombëtar përgatitjen e informacionit për raportin. Rrjeti shërben jo vetëm për komunikimin mbi përgatitjen e raportit, por edhe për diskutimin e metodologjisë, konsultimin mbi pyetësorët vjetorë dhe shkëmbimin e praktikave të mira ndërmjet vendeve. Ky element është veçanërisht i rëndësishëm nga pikëpamja institucionale, sepse tregon se monitorimi i shtetit të së drejtës nuk zhvillohet vetëm në momentin e publikimit të raportit. Ai mbështetet në një kanal të vazhdueshëm komunikimi ndërmjet institucioneve kombëtare dhe Komisionit European.

Në formën e tij fillestare, Raporti për Shtetin e së Drejtës përfshinte një komunikatë të përgjithshme të Komisionit dhe 27 kapituj të veçantë për secilin Shtet Anëtar. Përdorimi i një metodologjie të përbashkët për të gjitha vendet synon të garantojë një bazë të krahasueshme vlerësimi, duke ruajtur njëkohësisht proporcionalitetin me situatën dhe zhvillimet konkrete në secilin vend. Një zhvillim i rëndësishëm i mekanizmit është lidhja gjithnjë e më e drejtpërdrejtë ndërmjet gjetjeve të raportit dhe rekomandimeve përkatëse. Rekomandimet synojnë të ndihmojnë shtetet në avancimin e reformave dhe në identifikimin e fushave ku nevojiten përmirësime. Në ciklet pasuese, Komisioni ndjek zhvillimet dhe zbatimin e rekomandimeve të mëparshme, duke e shndërruar raportin nga një dokument vjetor përshkrues në pjesë të një procesi të vazhdueshëm monitorimi dhe dialogu. Për Shqipërinë, rëndësia e Raportit për Shtetin e së Drejtës u rrit ndjeshëm me zgjerimin e mekanizmit përtej Shteteve Anëtare. Në vitin 2024, për herë të parë, Komisioni përfshiu kapituj të veçantë për katër vende të zgjerimit: Shqipërinë, Malin e Zi, Maqedoninë e Veriut dhe Serbinë. Sipas Komisionit, përfshirja e tyre synon të mbështesë reformat dhe progresin e qëndrueshëm në demokraci dhe shtetin e së drejtës përpara anëtarësimit dhe të ndihmojë në garantimin e standardeve të larta edhe pas anëtarësimit. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për Shqipërinë, pasi e vendos situatën kombëtare brenda një mekanizmi të përvitshëm european të monitorimit. Në vitin 2024, për shembull, Komisioni publikoi një kapitull të veçantë për Shqipërinë dhe gjithashtu publikoi informacionin e paraqitur nga autoritetet shqiptare gjatë procesit të përgatitjes së raportit.



Në këtë drejtim, raporti nuk zëvendëson mekanizmat e posaçëm të procesit të anëtarësimit, por krijon një kornizë të veçantë dhe të strukturuar për monitorimin e reformave që lidhen me shtetin e së drejtës, përfshirë luftën kundër korrupsionit. Për një vend kandidat, rëndësia e tij qëndron veçanërisht në kombinimin e tre elementeve: mbledhjes së rregullt të të dhënave, dialogut me autoritetet dhe aktorët kombëtarë dhe formulimit të rekomandimeve që mund të ndiqen në ciklet pasuese.

3.MEKANIZMAT EUROPIANË PËR LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Miratimi i direktivave dhe strategjive të përbashkëta përbën vetëm një pjesë të politikës së BE kundër korrupsionit. Për të siguruar zbatimin efektiv të këtyre rregullave, BE mbështetet në një rrjet institucionesh dhe organesh të specializuara, të cilat bashkëpunojnë me njëra-tjetrën dhe me autoritetet kombëtare. Secili prej këtyre organeve ka një rol të përcaktuar. Disa kryejnë hetime administrative, të tjerë koordinojnë autoritetet kombëtare të ndjekjes penale, ndërsa disa ushtrojnë drejtpërdrejt kompetenca në fushën e ndjekjes penale ose mbështesin agjencitë e zbatimit të ligjit. Pikërisht ky bashkëpunim ndërmjet institucioneve europiane dhe autoriteteve kombëtare përbën një nga tiparet dalluese të qasjes europiane ndaj luftës kundër korrupsionit.

3.1. Prokuroria Publike Europiane (EPPO)

Ideja për krijimin e Prokurorisë Publike Europiane (EPPO) [28] lindi nga nevoja për të mbrojtur në mënyrë më efektive burimet financiare të BE. Buxheti i BE-së financon një numër të madh programesh dhe aktiviteteve në Shtetet Anëtare dhe, kur këto burime keqpërdoren përmes mashtrimit, dëmi nuk prek vetëm shtetin ku kryhet vepra penale, por BE-në në tërësi. Problemi bëhet edhe më kompleks kur mashtrimi përfshin disa shtete, kompani ose individë që veprojnë në vende të ndryshme të Unionit. Në raste të tilla, autoritetet kombëtare mund të përballen me vështirësi në koordinimin e hetimeve dhe në mbledhjen e informacionit të nevojshëm jashtë kufijve të juridiksionit të tyre. Pikërisht kjo natyrë ndërkuftare e krimit financiar kontribuoi në zhvillimin e idesë se bashkëpunimi në nivel europian duhej të forcohej. Sistemet kombëtare të drejtësisë janë kryesisht të organizuara mbi baza territoriale, ndërsa mashtrimi që prek buxhetin e BE-së mund të shtrihet lehtësisht përtej kufijve të një shteti të vetëm. Për shumë vite, përgjigjja ndaj këtij problemi u mbështet kryesisht në bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve kombëtare. Megjithatë, me rritjen e kompleksitetit të krimit financiar dhe të aktiviteteve ekonomike ndërkuftare, u bë gjithnjë e më e qartë se bashkëpunimi, i vetëm, mund të mos ishte gjithmonë i mjaftueshëm.

1995

Diskutimet e para mbi mundësinë e krijimit të një Prokurorie Publike Europiane datojnë në vitet 1990. Një hap i rëndësishëm u ndërmor në vitin 1995, kur gjatë një takimi në Universitetin e Urbinos u diskutua mundësia e krijimit të një sistemi europian për mbrojtjen penale të interesave financiare të Komuniteteve Europiane.

1997

Pas këtij diskutimi, një grup ekspertësh, i koordinuar nga profesoresha Mireille Delmas-Marty, punoi për hartimin e një propozimi të përbashkët. Rezultati i kësaj pune ishte Corpus Juris, i botuar në vitin 1997. Dokumenti propozonte një grup rregullash të përbashkëta për luftimin e veprave penale që cenonin interesat financiare të BE dhe parashikonte gjithashtu krijimin e një Prokurori Publik Europian, i cili do të ishte përgjegjës për fazën fillestare të procedimit penal. Corpus Juris nuk përbënte legjislacion europian dhe nuk u zbatua drejtpërdrejt nga Shtetet Anëtare. Megjithatë, ai pati një rëndësi të veçantë, pasi e bëri më konkrete idenë e krijimit të një Prokurorie Publike Europiane dhe kontribuoi në debatin mbi mënyrën se si BE duhej të mbronte burimet e tij financiare.

2000

Corpus Juris 2000 ("Propozimi i Firences") përbën një vijim të projektit të vitit 1997 dhe synon të analizojë mundësinë e zbatimit të Corpus Juris në raport me legjislacionet e Shteteve Anëtare. Ky version i rishikuar ruan strukturën origjinale, të përbërë nga 35 nene.

2001

Komisioni European publikoi një Dokument të Gjellbër mbi mbrojtjen penale të interesave financiare të Komunitetit dhe krijimin e një Prokurori European. Ky përbënte një hap të rëndësishëm, pasi e zhvendosi diskutimin në nivelin institucional european dhe ndihmoi që një ide e zhvilluar fillimisht kryesisht në qarqet akademike të shndërrohej në një propozim politik dhe institucional.

2009

Një pikë kthese ishte Traktati i Lisbonës, i cili hyri në fuqi në vitin 2009. Traktati përfshiu nenin 86 të TFBE, duke krijuar një bazë të posaçme ligjore për themelimin e Prokurorisë Publike Europiane. Kjo dispozitë parashikon krijimin e EPPO-s me qëllim luftimin e veprave penale që prekin interesat financiare të Bashkimit. Ajo parashikon gjithashtu mundësinë e përdorimit të procedurës së bashkëpunimit të zgjeruar, që do të thotë se një grup Shtetesh Anëtare mund të vijojë me krijimin e EPPO-s edhe kur nuk arrihet një marrëveshje ndërmjet të gjitha shteteve të BE.

2017

Procesi çoi në miratimin e Rregullores (BE) 2017/1939 [29], datë 12 tetor 2017, e cila krijoi zyrtarisht Prokurorinë Publike Europiane përmes mekanizmit të bashkëpunimit të zgjeruar. Rregullorja përcaktoi bazën ligjore, kompetencat dhe mënyrën e funksionimit të institucionit, duke bërë të mundur kalimin nga faza e planifikimit drejt krijimit të një strukture europiane funksionale të ndjekjes penale.

2021

Më 1 qershor 2021, EPPO nisi zyrtarisht veprimtarinë e saj operacionale, pas konfirmimit të kësaj date nga Komisioni European më 26 maj 2021. Ky moment shënoi kalimin e EPPO-së nga faza e krijimit institucional në ushtrimin praktik të kompetencave të saj në fushën e hetimit dhe ndjekjes penale të veprave që cenojnë interesat financiare të BE. Gjatë shtatë muajve të parë të veprimtarisë, EPPO-ja regjistroi 576 hetime, ndërsa dëmi i vlerësuar ndaj buxhetit të BE arriti në rreth 5,4 miliardë euro [30].

[29] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj/eng>

[30] Për një pasqyrë më të plotë të historikut dhe zhvillimit të tij, ndiq faqen zyrtare: https://www.eppo.europa.eu/about/background_en

Siç argumenton Wieczorek [31], projekti i EPPO-s u shndërrua kështu në një provë të rëndësishme për zbatimin e parimit të subsidiaritetit në fushën e drejtësisë penale europiane. Në thelb të propozimit qëndronte, megjithatë, një problem praktik: autoritetet kombëtare mund të kenë vështirësi në trajtimin efektiv të veprave penale që përfshijnë disa juridiksione. Për shembull, një skemë mashtrimi mund të organizohet në një shtet, të përfshijë një kompani të regjistruar në një shtet tjetër dhe të përdorë llogari bankare në një shtet të tretë. Në një situatë të tillë, mbështetja ekskluzive të autoritetet kombëtare mund ta bëjë më të vështirë rindërtimin e plotë të skemës dhe lidhjen e të gjithë informacionit të disponueshëm. Një nga objektivat e krijimit të EPPO-s ishte, për këtë arsye, kapërcimi, të paktën në një masë të caktuar, i këtij fragmentimi.

Kjo është gjithashtu ajo që e dallon krijimin e EPPO-s nga mekanizmat e mëparshëm europianë të bashkëpunimit. BE kishte krijuar tashmë organe dhe mekanizma për luftimin e mashtrimit dhe lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve kombëtare, si OLAF dhe Eurojust. EPPO solli, megjithatë, një element të ndryshëm pasi nuk kufizohet vetëm në lehtësimin e bashkëpunimit, por ka kompetencat e veta për të kryer hetime penale.

3.1.1. Roli dhe kompetencat e EPPO-s

Siç përmendet më sipër nga historiku i saj, EPPO-ja u themelua me Rregulloren (BE) 2017/1939 të Këshillit, në kuadër të një bashkëpunimi të përforcuar mes 22 Shteteve Anëtare në momentin e miratimit, numër që tani ka arritur në 25 (të gjitha Shtete Anëtare të BE-së). Vendimi i Komisionit (BE) 2026/1701 konfirmoi pjesëmarrjen e Hungarisë në bashkëpunimin e zgjeruar për krijimin e EPPO. Ndërkohë, dy shtete anëtare të BE-së nuk marrin pjesë aktualisht në EPPO. Irlanda ka shprehur synimin për t'iu bashkuar EPPO-së në të ardhmen e afërt. Në kuadër të këtij procesi, në nivel kombëtar po zhvillohen përgatitjet përkatëse, ndërsa vijon edhe bashkëpunimi operacional me EPPO-në. Danimarka, nga ana tjetër, gëzon një përjashtim (opt-out) nga fusha e hapësirës së lirisë, sigurisë dhe drejtësisë (AFSJ) dhe, për këtë arsye, nuk merr pjesë në kuadrin e bashkëpunimit të zgjeruar për krijimin e EPPO-së.

[31] Wieczorek, Irene. (2019). The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments. *German Law Journal*. 16. 1247-1270. 10.1017/S2071832200021118.

Kompetenca materiale e EPPO-s buron nga dy instrumente ligjore që plotësojnë njëri-tjetrin: vetë Rregullorja (BE) 2017/1939, që i jep Zyrës kuadrin institucional dhe procedural, dhe Direktiva PIF (Direktiva (BE) 2017/1371), e cila harmonizon në legjislacionet kombëtare përkufizimet e veprave penale kundër interesave financiare të BE-së si mashtrimi, korrupsioni, pastrimi i parave, përvetësimi, si dhe mashtrimi i rëndë ndërkufitar me TVSH-në. Interesat financiare të Bashkimit, në këtë kuptim, përfshijnë të ardhurat, shpenzimet dhe pasuritë e tij; kur këto burime keqpërdoren, pasojat nuk mbeten të izoluara te aktorët e përfshirë, por prekin drejtpërdrejt zbatimin e politikave dhe programeve europiane të financuara prej tyre.

Raporti Vjetor i EPPO-s për vitin 2025 [32] jep një pasqyrë konkrete të shtrirjes së kësaj veprimtarie: në fund të vitit 2025, Zyra kishte 3 602 hetime aktive, me dëm të vlerësuar mbi 67.27 miliardë euro, nga të cilat mbi 67% e dëmit total (45.01 miliardë euro) lidhej me mashtrimin me TVSH-në dhe doganat. Kjo shifër përfaqësonte një rritje prej 35% të numrit të çështjeve krahasuar me vitin 2024, dhe pothuajse trefishim të dëmit të vlerësuar krahasuar me vitin paraardhës (24.8 miliardë euro). Rreth 27% e hetimeve kishin natyrë ndërkufitare, pra përfshinin territorin e disa vendeve ose shkaktonin dëm në disa juridiksione njëkohësisht, duke ilustruar pikërisht atë vlerë të shtuar që EPPO synon të japë: aftësinë për të koordinuar hetime që kalojnë kufijtë kombëtarë.

EPPO nuk kufizohet në identifikimin e keqpërdorimit të fondeve; ajo drejton dhe mbikëqyr vetë hetimin, dhe, kur provat e mjaftueshme e justifikojnë, e çon çështjen drejtpërdrejt përpara gjykatës kombëtare kompetente, pasi Zyra nuk disponon gjykata penale të veta në nivel europian. Këtë e realizon nëpërmjet një strukture të dyfishtë: Prokuroria Publike Europiane në qendër, dhe Prokurorët Europianë të Deleguar (European Delegated Prosecutors) në secilin Shtet Anëtar pjesëmarrës, të cilët veprojnë njëkohësisht brenda sistemit procedural kombëtar dhe në emër të EPPO-s. Kjo strukturë hibride i mundëson institucionit të kombinojë standardin europian të hetimit me njohjen praktike të sistemeve gjyqësore vendase. Bashkëpunimi ndërkombëtar ka qenë gjithashtu një shtyllë në rritje e veprimtarisë së EPPO-s: vetëm gjatë vitit 2025, Zyra nënshkroi 12 marrëveshje të reja pune me partnerë gjyqësorë dhe institucionalë, duke e çuar në 28 numrin total të marrëveshjeve në fuqi [33].

[32] <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/index.html>

[33] <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/international-cooperation.html>

Kategoria kryesore e veprave që bien nën juridiksionin e EPPO-s është mashtrimi me fondet e BE-së, i cili mund të marrë formë të ndryshme, nga përdorimi i dokumenteve apo deklarave të rreme për të siguruar financim europian, deri te keqpërdorimi i qëllimshëm i fondeve tashmë të përfituara. Kur janë të lidhura ngushtë me vepra të tilla, EPPO mund të hetojë edhe korrupsionin, përvetësimin dhe pastrimin e parave. Një fushë tjetër me peshë të veçantë është mashtrimi ndërkufitar me TVSH-në, veçanërisht në skemat komplekse që përfshijnë disa Shtete Anëtare njëkohësisht. Natyra shumëjuridiksionale e këtyre skemave i bën ato veçanërisht të vështira për t'u hetuar nga një autoritet i vetëm kombëtar, çka justifikon edhe përfshirjen e tyre në mandatin e EPPO-s. Kompetenca e Zyrës shtrihet gjithashtu te veprat penale të lidhura ngushtë me ato që përbëjnë thelbin e mandatit të saj, parim që njeh realitetin se krimet financiare rrallëherë shfaqen të izoluara. Mundësia për t'i trajtuar këto vepra si pjesë e së njëjtës çështje i lejon hetuesit dhe prokurorët ta shqyrtojnë veprimtarinë kriminale në tërësinë e saj, në vend që ta fragmentojnë atë sipas kualifikimeve të veçanta ligjore.



Vlerësimi i parë i Komisionit European [34] arrin në përfundimin se EPPO-ja ka dhënë rezultate të rëndësishme në mbrojtjen e buxhetit të BE, veçanërisht në rastet komplekse me natyrë ndërkufitare. Një nga elementet që vlerësimi e konsideron funksional është struktura hibride e EPPO-së, e cila kombinon zyrën qendrore në Luksemburg me prokurorët europianë të deleguar që veprojnë në shtetet anëtare. Sipas Komisionit, kjo strukturë i mundëson EPPO-së të identifikojë lidhje ndërmjet çështjeve, personave dhe kompanive që, në mungesë të një koordinimi të tillë, mund të mos zbuloheshin. Vlerësimi evidenton gjithashtu rritje të ndjeshme të aktivitetit operacional të EPPO-së. Krahasimi ndërmjet vitit 2021 dhe vitit 2025 tregon se numri i hetimeve u rrit nga 515 në 3 602, ndërsa vlera totale e pasurive për të cilat u vendosën masa ngrirjeje u rrit nga 147,3 milionë euro në 2021 në 1,13 miliardë euro në 2025. Por raporti nuk kufizohet vetëm te rezultatet. Ai identifikon edhe probleme konkrete që kufizojnë potencialin e EPPO-së. Ndër to përfshihen paqartësi të caktuara në Rregulloren e EPPO-së, dallimet në mënyrën se si rregullorja është zbatuar në legjislacionet kombëtare, vështirësitë në shkëmbimin e informacionit me aktorë të tjerë dhe mbështetja jo e njëtrajtshme që EPPO-ja merr nga shtetet anëtare. Komisioni sugjeron, në veçanti, përmirësimin e të dhënave mbi rezultatet dhe rikuperimin e dëmit, reduktimin e dallimeve në zbatimin kombëtar të Rregullores së EPPO-së dhe forcimin e bashkëpunimit dhe shkëmbimit të informacionit me institucionet dhe autoritetet përkatëse.

3.1.2. Organizimi i EPPO-s

Struktura e EPPO-s është krijuar për të ndërthurur një nivel qendror europian me një prani konkrete brenda sistemeve kombëtare të drejtësisë së Shteteve Anëtare pjesëmarrëse. EPPO nuk është një organ plotësisht i centralizuar që vepron vetëm nga selia e saj në Luksemburg, por një strukturë e decentralizuar, në të cilën koordinimi europian lidhet ngushtë me veprimtarinë e zhvilluar në secilin prej Shteteve Anëtare. Në nivelin qendror, EPPO ka selinë në Luksemburg dhe drejtohet nga Prokurori i Përgjithshëm European, i cili përfaqëson Zyrën dhe është përgjegjës për drejtimin e saj të përgjithshëm. Prokurori i Përgjithshëm European ka, për rrjedhojë, një rol të rëndësishëm në koordinimin e institucionit dhe në garantimin e funksionimit të tij. Në mars 2026, Këshilli i BE dhe Parlamenti European emëruan Andrés Ritter si Prokurorin e ardhshëm të Përgjithshëm European. Ritter, i cili ka shërbyer më parë si Prokuror European nga Gjermania

[34] https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_en#evaluation-of-the-eppo

dhe si Zëvendësprokuror i Përgjithshëm European që nga nëntori 2020, do të marrë detyrën më 1 nëntor 2026, duke pasuar Laura Codruța Kövesi-n.

01**Prokurori i
Përgjithshëm European**

Drejtuesi i EPPO-s me përgjegjësi të përgjithshme për drejtimin strategjik dhe përfaqësimin e Zyrës.

02**Kolegji i EPPO-s /
Prokurorat European**

Trupi kolegjal që merr vendime strategjike, miraton rregullat e brendshme dhe mbikëqyr performancën.

03**Dhomat e Përherhme**

Dhomat gjyqësore brenda EPPO-s që mbikëqyrin hetimet, autorizojnë masat hetimore dhe vendosin për çështje procedurale.

04**Prokurorët European të
Deleguar**

Prokurorët që veprojnë në shtetet anëtare, drejtojnë hetimet në terren dhe përfaqësojnë EPPO-n pranë gjykatave kombëtare.

dhe si Zëvendësprokuror i Përgjithshëm European që nga nëntori 2020, do të marrë detyrën më 1 nëntor 2026, duke pasuar Laura Codruța Kövesi-n.

Prokurori i Përgjithshëm European punon së bashku me Prokurorët Europeanë, nga një për secilin Shtet Anëtar pjesëmarrës. Ata janë pjesë e strukturës qendrore të EPPO-s dhe marrin pjesë në vendimmarrjen lidhur me hetimet dhe ndjekjet penale të trajtuara nga Zyra. Prania e një Prokurori European për çdo shtet pjesëmarrës ndihmon gjithashtu në ruajtjen e lidhjes me sistemet e ndryshme juridike kombëtare dhe me veçoritë e tyre. Një tjetër element i rëndësishëm i strukturës qendrore përbëhet nga Dhomat e Përhershme. Këto organe mbikëqyrin hetimet dhe, në rastet e parashikuara nga Rregullorja, marrin vendime lidhur me hetimet dhe ndjekjet penale. Çdo Dhomë e Përhershme përbëhet nga një Prokuror European që ushtron funksionin e kryetarit dhe dy Prokurorë të tjerë Europeanë. Roli i tyre ndihmon në garantimin që vendimet e rëndësishme të vlerësohen në mënyrë kolegjiale dhe të mos varen tërësisht nga veprimet e një prokurori të vetëm.

Niveli i dytë i strukturës së EPPO-s është ai kombëtar. Në Shtetet Anëtare pjesëmarrëse, Prokurorët Europeanë të Deleguar (PED) kryejnë veprimtarinë e EPPO-s në terren. Ata përfaqësojnë lidhjen më të drejtpërdrejtë ndërmjet Prokurorisë Publike Europiane dhe sistemeve kombëtare të drejtësisë. Megjithëse janë pjesë e strukturës së EPPO-s, ata vazhdojnë të veprojnë brenda sistemeve juridike kombëtare dhe kanë njohuri të drejtpërdrejta mbi procedurat, institucionet dhe kuadrin gjyqësor të vendeve të tyre. Marrëdhënia ndërmjet nivelit europian dhe atij kombëtar bazohet, për rrjedhojë, në një ndarje të përgjegjësisë dhe në bashkëpunim të vazhdueshëm. Në nivelin europian, EPPO siguron koordinimin, mbikëqyrjen dhe një qasje të përbashkët ndaj hetimeve, ndërsa në nivelin kombëtar kryhen shumë prej veprimeve konkrete që lidhen me çështjet individuale. Struktura është krijuar për të shmangur si një sistem plotësisht të fragmentuar, ku çdo hetim do të trajtohej veçmas në nivel kombëtar, ashtu edhe një sistem plotësisht të centralizuar, i cili do të ishte i vështirë për t'u integruar në rendet e ndryshme juridike kombëtare.

3.1.3. Hetimet dhe ndjekjet penale nga EPPO

Procesi përmes të cilit EPPO ushtron kompetencën e saj është një sekuencë fazash të rregulluara në mënyrë të detajuar nga Rregullorja (BE) 2017/1939.

01

KRIMI

- Vepra penale të lidhura ngushtë me Direktivën PIF
- Dëmi i dyshuar ≥ 10 milion € dhe me dimension ndërkufitar

Rasti i takon EPPO-s



Për të gjitha veprat e tjera penale, çështja i kalon autoriteteve kombëtare.

02

NISJA E
HETIMIT

EPPO ka dy të drejta:

Të nisë hetimin

1. Dhoma e Përhershme që cakton një Prokuror të Deleguar European
2. Prokurori i Deleguar European nis hetimin vetë

E drejta e evokimit - Marrja përsipër e hetimit nga autoritetet kombëtare

Prokurori European, në emër të Dhomës së Përhershme, vepron përmes Prokurorit të Deleguar European, në bashkëpunim me autoritetet kombëtare kompetente.

03

KRYERJA

Prokurori European i Deleguar kryen hetimin në shtetin anëtar ku është kryer krimi

Detyrat

Ndërkohë që Prokurori i Deleguar European heton rastin, Dhoma e Përhershme e monitoron atë. Në rastet ndërkufitare, bashkëpunohet ngushtë me Prokurorë të tjerë të Deleguar Europeanë.

Kompetenca

Çështja mund t'i caktohet ose t'i transferohet një Prokurori tjetër të Deleguar European, sipas nevojave të hetimit, që mund të kërkojë ose të lëshojë një Urdhër-Arrest European, në përputhje me kushtet ligjore.

04

PËRFUN-
DIMI

- Prokurori i Deleguar përfundon hetimin dhe raporton gjetjet e tij.
- Prokurori i Përgjithshëm European, mund të shkruajë vlerësimin e tij.
- Raporti i hetimit i dërgohet Dhomës së Përhershme që vendos për hapat e mëtejshëm si: të çojë çështjen për gjykim; e pushon çështjen; e referon te autoritetet kombëtare; ta refuzojë ose rihap investigimin.

Nëse raporti i Prokurorit të Deleguar cakton dërgimin e çështjes në gjyq, asnjë palë nuk mund ta kundërshtojë.

06

GJYKIM

Prokurori European i Deleguar, pasi ka përfunduar hetimin, mund të nisë procedimin gjyqësor në shtetin anëtar ku është kryer vepra penale. Ky prokuror ka të njëjtat kompetenca si një prokuror kombëtar sipas legjislacionit të atij shteti.

I pandehuri
Të drejtat (neni 47 i KDF-së dhe neni 19 i TBE-së) – garantimi i mbrojtjes minimale të të drejtave themelore

Çështja gjykohet nga gjykata kombëtare kompetente dhe provat nuk mund të refuzohen vetëm për faktin se ato janë mbledhur në një shtet tjetër anëtar

07

RISHIKIM

Pyetjet paraprake (neni 267 i TFBE-së):
Një gjykatë kombëtare mund t'i drejtohet Gjykatës së Drejtësisë së BE (GJED) me një pyetje lidhur me interpretimin ose vlefshmërinë e së drejtës së BE-së.

Ndërrurje e juridiksionit kombëtar dhe të BE-së:
Rishikimi gjyqësor zhvillohet kryesisht në nivel kombëtar, me mbikëqyrje të kufizuar nga GJED.

3.1.4. EPPO dhe bashkëpunimi me autoritetet e tjera

Natyra ndërkombëtare e veprave penale që bien nën kompetencën e EPPO e bën bashkëpunimin e vazhdueshëm me autoritete të tjera një kusht funksional. Vetë Rregullorja (BE) 2017/1939 e njeh këtë realitet duke i kushtuar një kre të veçantë, saktësisht Kreun X, nenet 99–105 dedikaur marrëdhënieve të EPPO-s me partnerët e saj, si brenda ashtu edhe jashtë BE. Sipas nenit 99, EPPO mund të vendosë dhe të mbajë marrëdhënie bashkëpunimi me institucionet, organet dhe agjencitë e Bashkimit, me autoritetet e Shteteve Anëtare që nuk marrin pjesë në bashkëpunimin e zgjeruar, si dhe me autoritetet e vendeve të treta dhe organizatat ndërkombëtare, në masën e nevojshme për kryerjen e detyrave të saj. Për këtë qëllim, EPPO mund të shkëmbejë drejtpërdrejt informacion me këta partnerë dhe mund të lidhë marrëveshje pune (working arrangements) me ta. Këto marrëveshje kanë natyrë teknike dhe/ose operationale, pasi ato lehtësojnë bashkëpunimin dhe shkëmbimin e informacionit, por nuk mund të shërbejnë si bazë për shkëmbimin e të dhënave personale, as të krijojnë detyrime ligjrisht të detyrueshme për BE apo Shtetet Anëtare. Niveli më i drejtpërdrejtë i bashkëpunimit mbetet ai me autoritetet kombëtare, i realizuar kryesisht përmes Prokurorëve Europeanë të Deleguar, të cilët veprojnë brenda sistemeve procedurale kombëtare, por në emër të EPPO-s. Kjo marrëdhënie është qenësore, pasi kompetenca e EPPO-s mbetet e kufizuar vetëm te veprat penale që cenojnë interesat financiare të Bashkimit; për çdo gjë tjetër, autoritetet kombëtare ruajnë kompetencën e tyre të plotë. Prandaj, një çështje mund të ketë njëkohësisht dimension european dhe dimension kombëtar, gjë që e bën koordinimin ndërmjet dy niveleve të domosdoshëm.

Neni 101 rregullon marrëdhënien ndërmjet EPPO-s dhe Zyrës Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF), duke e mbështetur atë në parimin e komplementaritetit: të dyja institucionet ndajnë objektivin e mbrojtjes së interesave financiare të Bashkimit, por veprojnë përmes mjeteve të ndryshme ku OLAF kryen hetime administrative, ndërsa EPPO ushtron hetime dhe ndjekje penale (siç tregohet në seksionin e ardhshëm). Rregullorja parashikon shprehimisht se, kur EPPO ka nisur tashmë një hetim penal mbi fakte të caktuara, OLAF nuk duhet të hapë një hetim administrativ paralel mbi të njëjtat fakte, me qëllim shmangien e dublikimeve. Kjo nuk e përjashton, megjithatë, mundësinë që OLAF të kryejë veprimtari plotësuese ose mbështetëse në favor të hetimeve të EPPO-s, kur kjo e fundit ia kërkon. Ndërkohë, marrëdhënia me Eurojust, e rregulluar nga neni 100, bazohet në bashkëpunim të ndërsjellë brenda mandateve përkatëse të secilit institucion, duke përfshirë takime të rregullta ndërmjet Prokurorit të Përgjithshëm European dhe Presidentit të Eurojust-it mbi çështje me interes të përbashkët. Ndërsa Eurojust-i lehtëson dhe koordinon bashkëpunimin gjyqësor ndërmjet autoriteteve kombëtare në çështje me

përmasa ndërkufitare, EPPO kryen hetimin dhe ndjekjen penale. Rregullorja parashikon gjithashtu një mekanizëm teknik "hit/no-hit", që i mundëson Eurojust-it të verifikojë nëse informacioni në sistemin e menaxhimit të çështjeve të EPPO-s përputhet me çështje që ai vetë ka në ndjekje, si dhe mundësinë që EPPO të mbështetet në burimet administrative të Eurojust-it përmes një Marrëveshjeje të posaçme. Bashkëpunimi me Agjencinë e Bashkimit Europian për Bashkëpunimin në Zbatimin e Ligjit (Europol) mbështetet në nenin 102 mbi bazën e një marrëveshjeje pune që përcakton modalitetet konkrete të kësaj marrëdhënieje. Kur është e nevojshme për hetimet e saj, EPPO mund të kërkojë dhe të marrë nga Europol-i çdo informacion të rëndësishëm në lidhje me vepra brenda kompetencës së saj, si dhe të kërkojë mbështetje analitike për një hetim specifik. Kjo marrëdhënie është veçanërisht e vlefshme kur një hetim financiar rezulton i lidhur me rrjete më të gjera të krimit të organizuar, fushë në të cilën Europol-i disponon kapacitete analitike të konsoliduara [35].

Për sa i përket marrëdhënieve të EPPO-s me institucionet, organet dhe agjencitë e tjera të BE, ato parashikohen në nenin 103, përfshirë detyrimin për të bashkëpunuar me Komisionin Europian në mbrojtje të interesave financiare të BE-së, dhe për të shkëmbyer informacion që u mundëson institucioneve të tjera të marrin masa administrative, të ndërhyjnë si palë civile në procedime, ose të veprojnë për rikuperimin administrativ të shumave të detyrueshme ndaj buxhetit të BE-së. Përtej kufijve të BE, neni 104 parashikon dy lloje instrumentesh për bashkëpunimin me vende të treta dhe organizata ndërkombëtare: marrëveshjet e punës (të natyrës teknike/operacionale, ndërmjet EPPO-s dhe autoriteteve kompetente) dhe marrëveshjet në nivel BE-je (marrëveshje ndërkombëtare të lidhura nga vetë BE). Në mungesë të një instrumenti të tillë, Prokurorët Europianë të Deleguar mund të mbështeten edhe në kompetencat e tyre si prokurorë kombëtarë për të kërkuar ndihmë juridike nga autoritetet e një vendi të tretë, duke respektuar kufizimet dhe procedurat e parashikuara nga Rregullorja. Së fundi, neni 105 rregullon marrëdhëniet me ato Shtete Anëtare të BE-së që nuk marrin pjesë në bashkëpunimin e zgjeruar mbi themelimin e EPPO-s (aktualisht Danimarka dhe Irlanda), marrëdhënie që gjithashtu realizohen përmes marrëveshjesh pune dhe, kur është rasti, pikash kontakti të dedikuara.

Si vend kandidat për anëtarësim në BE dhe jo Shtet Anëtar, Shqipëria nuk mund të jetë pjesë e EPPO-s si institucion, pasi siç u përmend pjesëmarrja në bashkëpunimin e zgjeruar mbi themelimin e saj mbetet e kufizuar vetëm për

[35] Për më shumë detaje, vijoni këtë link: <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2024/pdfs/relations-eppo-with-partners.pdf>

Shtetet Anëtare të BE-së. Kjo nuk e përjashton, megjithatë, mundësinë e një bashkëpunimi funksional mes dy institucioneve, bazuar te neni 99 dhe neni 104 i Rregullores (BE) 2017/1939, që parashikojnë shprehimisht mundësinë e marrëveshjeve të punës ndërmjet EPPO-s dhe autoriteteve kompetente të vendeve të treta. Bashkëpunimi mes EPPO-s dhe Shqipërisë është formalizuar nëpërmjet dy marrëveshjesh të veçanta pune. E para u nënshkrua më 4 korrik 2022, në Luksemburg, me Prokurorinë e Përgjithshme të Republikës së Shqipërisë [36]. E dyta, e nënshkruar më 29 qershor 2023 nga Kryeprokurorja Europiane Laura Codruța Kövesi dhe Kryeprokurori i Posaçëm i Republikës së Shqipërisë, Altin Dumani, u lidh drejtpërdrejt me Strukturën e Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (SPAK) [37], një shërbim prokurorial i specializuar dhe i pavarur nga Prokuroria e Përgjithshme e Shqipërisë. Vetë EPPO e ka theksuar se kjo marrëveshje e dytë, e ardhur pas asaj me Prokurorinë e Përgjithshme, forcon bashkëpunimin me autoritetet shqiptare dhe pasqyron angazhimin e EPPO-s për të punuar me autoritetet kompetente të vendeve kandidate për në BE. Marrëveshja me SPAK-un shtrihet përtej shkëmbimit të thjeshtë të informacionit. Ajo mbulon bashkëpunimin operacional dhe strategjik, si dhe çështje institucionale, duke parashikuar gjithashtu rregulla mbi mbrojtjen e të dhënave. Palët janë pajtuar të bashkëpunojnë ngushtë mbi bazën e traktateve përkatëse të Këshillit të Europës, në fusha si mbledhja e provave, ngrirja e aseteve, krijimi i ekipeve të përbashkëta hetimore dhe ekstradimi. Marrëveshja parashikon gjithashtu mundësinë që SPAK të dërgojë një oficer ndërlidhës pranë selisë së EPPO-s në Luksemburg, si dhe organizimin e takimeve të nivelit të lartë ndërmjet Kryeprokurores Europiane dhe Kryeprokurorit të Posaçëm, takimeve teknike, si dhe eventeve të përbashkëta trajnimi. Në të njëjtën periudhë, EPPO nënshkroi marrëveshje të ngjashme edhe me autoritetet e Ukrainës (Prokurorinë e Përgjithshme dhe Byronë Kombëtare Kundër Korrupsionit), Bosnjë-Hercegovinës dhe, më vonë, Malit të Zi dhe Maqedonisë së Veriut.

3.1.5. Rast korrupsioni hetuar nga EPPO

Sipas Raportit Vjetor 2025 të EPPO, rreth 5% e rasteve të hetuara deri në fund të vitit 2025 ishin të lidhura me korrupsion aktiv dhe pasiv të zyrtarëve publikë (zyrtarë të BE-së dhe të autoriteteve kombëtare).

[36]https://www.eppo.europa.eu/document/download/c82d52ba-6838-40c0-bbcb-7c1d4f137eda_en?filename=Signed-WA-between-EPPO-and-PGO-of-Albania_AL.pdf&prefLang=uk

[37]https://www.eppo.europa.eu/document/download/1eb63df4-d6b3-4c99-9b28-ceb686d74ad6_en

Në raport, ndër format më të zakonshme të skemave të mashtrimit përfshijnë:

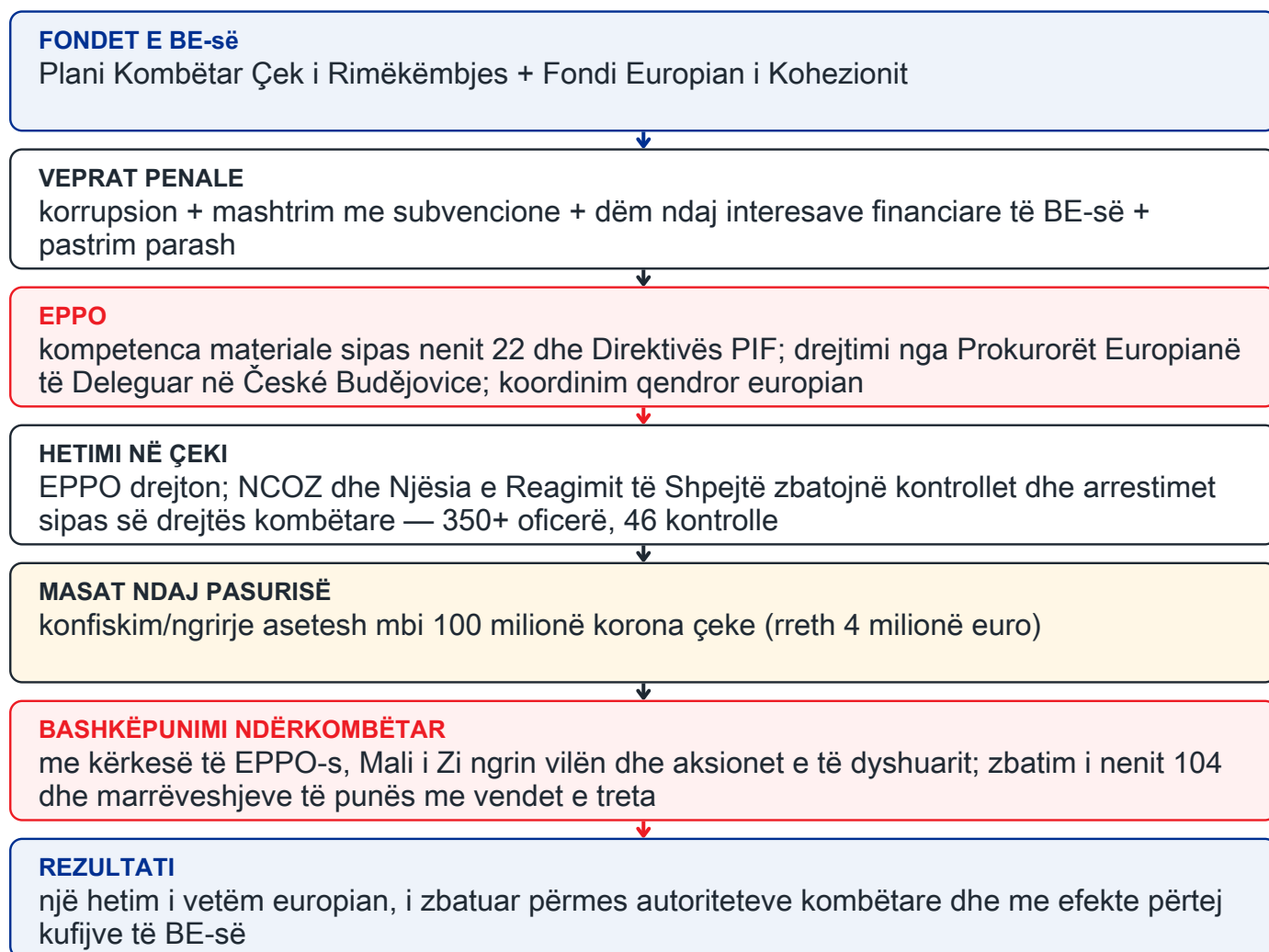
- Pagesa ose përfitime të paligjshme për zyrtarët publikë, me qëllim favorizimin e projekteve apo propozimeve për shërbime që financohen nga fondet e BE-së;
- Përfitime të paligjshme të ofruara zyrtarëve publikë, në këmbim të miratimit të shpenzimeve të pajustificuara ose të fryra artificialisht gjatë zbatimit të projekteve;
- Ndërhyrje dhe manipulim i të dhënave në mënyrë dixhitale, përfshirë ndryshimin e bazave të të dhënave ose të faturave elektronike, veçanërisht në kushtet e rritjes së financimit të BE-së për dixhtalizimin e sistemeve administrative dhe financiare. Dixhtalizimi sjell gjithashtu forma të reja cenueshmërie dhe kërkon forcimin e vazhdueshëm të mekanizmave të sigurisë dhe kontrollit.

Rasti Motol: korrupsion dhe mashtrim me fonde të BE-së në sektorin shëndetësor çek

Më 24 shkurt 2025, në një operacion të drejtuar nga EPPO në České Budějovice, autoritetet çeke arrestuan 22 persona dhe kryen 46 kontrolle, duke përfshirë ambientet e Spitalit Universitar Motol në Pragë, spitali më i madh i vendit, mjedise tregtare dhe një studio ligjore. Operacioni u drejtua nga EPPO në selinë e saj në České Budějovice, ku forcat e zbatimit të ligjit arrestuan 22 individë dhe kryen 46 kontrolle brenda një dite të vetme. Vetë operacioni u përshkrua si një nga rastet më të mëdha të mashtrimit me fonde të BE-së të trajtuara ndonjëherë nga EPPO në Çeki, me vlerë të përfshirë rreth 160 milionë euro. Sipas hetimit, të dyshuarit kishin shfrytëzuar në mënyrë sistematike procedurat e prokurimit publik për të siguruar përfitime të paligjshme financiare në kuadër të kontratave për ndërtimin dhe rikonstruksionin e objekteve të spitalit, konkretisht të ashtuquajturit "Pavijon Blu" (Blue Pavilion). Vetë EPPO mbikëqyrte hetimin e lidhur pikërisht me rikonstruksionin e këtij pavijoni. Dyshohej se korrupsioni kishte prekur projekte të financuara ose bashkëfinancuara nga BE-ja përmes Planit Kombëtar Çek të Rimëkëmbjes dhe Fondit European të Kohezionit (Programi Operacional për Mjedisin 2014–2020). Ndër personat e akuzuar ishte edhe vetë drejtori i Spitalit Motol, Miloslav Ludvík, i cili u shkarkua nga posti menjëherë pas shpalljes së akuzave, si dhe zëvendësi i tij, Pavel Budinský. Të dy ishin pjesë e një grupi prej 16–17 të dyshuarve, të lidhur me shpërdorimin sistematik të procedurave të prokurimit publik për kontratat e ndërtimit të spitalit. Numri i të akuzuarve, fillimisht 16, u rrit në 17 brenda ditëve të para të hetimit publik, sipas Policisë Kombëtare kundër Krimin të Organizuar (NCOZ).

Mbi 350 oficerë policie u përfshinë në kontrollet e kryera, me mbështetjen e Njesisë së Reagimit të Shpejtë (Útvar rychlého nasazení) të NCOZ-it. Rasti Motol nuk është i izoluar brenda veprimtarisë së EPPO-s në sektorin shëndetësor çek. Një vit më parë, në shkurt 2024, EPPO kishte drejtuar një hetim tjetër mbi korrupsionin në prokurimin publik të pajisjeve mjekësore për spitale çeke, me 10 të arrestuar dhe 36 kontrolle në 11 qytete, rast që përfshinte manipulimin sistematik të tenderëve për pajisje si tavolina operacioni, endoskopë dhe defibrilatorë. Ky hetim vazhdoi gjatë vitit 2025 ku në tetor të këtij viti, EPPO sekuestroi 7.9 milionë euro dhe ngriti akuza shtesë kundër 8 prej 10 të dyshuarve fillestarë, si dhe kundër 2 të dyshuarve të rinj dhe 7 kompanive [38].

Si funksionoi hetimi në rastin Motol?



3.2. Zyra Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF)

OLAF u krijua në vitin 1999 me synimin për të mbrojtur interesat financiare të BE dhe për të luftuar mashtrimin, korrupsionin dhe veprimtari të tjera të paligjshme që mund të cenojnë buxhetin e BE. Krijimi i saj lindi nga nevoja për të garantuar që burimet europiane të përdoren në mënyrën e duhur dhe të arrijnë në mënyrë efektive objektivat për të cilat janë alokuar. Buxheti i BE financon një sërë sektorësh, nga bujqësia dhe zhvillimi rajonal deri te kërkimi shkencor dhe infrastruktura, si dhe programe asistence për vendet jashtë BE. Keqpërdorimi i këtyre burimeve sjell humbje financiare dhe devijimin e fondeve që mund të përdoren për shërbime, projekte dhe mundësi në përfitim të qytetarëve. Për këtë arsye, lufta kundër mashtrimit kontribuon gjithashtu në forcimin e besimit të BE dhe institucionet e tij. Është e rëndësishme të bëhet dallimi ndërmjet rolit të OLAF-it dhe atij të autoriteteve gjyqësore. Zyra kryen hetime administrative dhe nuk është as një prokurori publike dhe as një organ gjyqësor. Për rrjedhojë, ajo nuk mund të arrestojë persona apo të nisë drejtpërdrejt procedime penale. Nëse një hetim nxjerr prova që sugjerojnë se mund të jetë kryer një vepër penale, OLAF ia përcjell gjetjet e tij autoriteteve gjyqësore kompetente. Në varësi të natyrës së çështjes, këto mund të jenë autoritetet kombëtare ose EPPO, kur çështja përfshihet në kompetencën e saj.

1988

Paraardhësi i OLAF-it ishte UCLAF (Njësia e Koordinimit Kundër Mashtrimit), një task-forcë e krijuar në vitin 1988 brenda Sekretariatit të Përgjithshëm të Komisionit European. Roli i UCLAF-it ishte kryesisht koordinues, bashkëpunonte me departamentet kombëtare kundër mashtrimit dhe u ofronte atyre asistencën e nevojshme për të adresuar skemat e mashtrimit të organizuar që kalonin kufijtë kombëtarë, pa pasur, megjithatë, kompetenca hetimore vetjake të konsoliduara.

1999

Vetë Rregullorja 1073/1999, përveç përcaktimit të rregullave hetimore të OLAF-it, parashikoi edhe krijimin e një organi të veçantë, Komitetin Mbikëqyrës, për të balancuar mandatin e ri hetimor të pavarur që Zyra kishte marrë. Ky Komitet përbëhet nga pesë ekspertë të jashtëm dhe të pavarur, të emëruar me marrëveshje të përbashkët nga tri institucione kryesore të BE-së: Parlamenti European, Këshilli i BE-së dhe Komisioni European. Vetë mënyra e emërimit, që kërkon konsensus mes tri institucioneve, synon t'i japë Komitetit një legjitimitet institucional të gjerë dhe ta mbrojë atë nga varësia prej një aktori të vetëm.

2000

Praktika e raportimit publik të OLAF-it është pothuajse aq e vjetër sa vetë institucioni. Raporti i parë mbi veprimtarinë operacionale të Zyrës u publikua menjëherë pas fillimit të funksionimit të saj, duke mbuluar periudhën 1 qershor 1999 – 31 maj 2000, pra pikërisht vitin e parë të plotë të ekzistencës së OLAF-it si institucion me mandat hetimor të pavarur. Që prej atij momenti, raportet vjetore janë kthyer në një instrument të rregullt llogaridhënieje

2009

OLAF vuri në përdorim Sistemin e Informacionit Kundër Mashtrimit (AFIS), i lidhur ngushtë me Sistemin e Menaxhimit të Parregullsive (IMS), një platformë trans-europiane e krijuar për të forcuar koordinimin ndërmjet vendeve të BE-së, organizatave ndërkombëtare dhe shërbimeve të Komisionit European në çështje doganore dhe parregullsish. Sot ajo lidh rreth 1 400 autoritete dhe organizata, me mbi 5 000 përdorues, dhe përpunon mbi 2.5 miliardë mesazhe, dhe menaxhon njëkohësisht mbi 100 raste aktive të ndihmës së ndërsjellë. Baza e saj e të dhënave numëron mbi 33 000 raste të regjistruara.

2013

Hyn në fuqi Rregullorja nr. 883/2013, e cila përcakton rregullat për hetimet e OLAF-it, dhe vendosi që çdo shtet anëtar të caktonte një Shërbim Koordinues Kundër Mashtrimit (AFCOS). Gjithashtu, u miratuan Udhëzimet për Procedurat e Hetimit (GIP).

2021

Në 1 qershor 2021, EPPO fillon aktivitetin, duke sjellë një ndarje më të qartë mes hetimeve administrative të OLAF-it dhe hetimeve penale.

Krijuar në 2021 nga Rregullorja (BE) 2021/785, Programi i Bashkimit Kundër Mashtrimit (UAFP) mbron interesat financiare të BE-së dhe nxit bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve kombëtare dhe Komisionit European në fushën doganore e bujqësore. Buxheti ndahet në tre shtylla: 114.2 mln € për parandalimin dhe luftën kundër mashtrimit/korrupsionit (trajnime, mbështetje hetimore), 60 mln € për shkëmbimin e informacionit përmes platformës AFIS, dhe 7 mln € për forcimin e raportimit të parregullsive në fondet e BE-së dhe ato para-anëtarësimi.

2023

Komisioni European rishikoi Strategjinë e tij Kundër Mashtrimit për t'iu përgjigjur sfidave të reja që kërcënonin mbrojtjen e buxhetit të BE-së, si rimëkëmbja pas pandemisë dhe lufta në Ukrainë.

3.2.1. Roli dhe kompetencat e OLAF-it

OLAF u krijua në vitin 1999 me synimin për të mbrojtur interesat financiare të BE dhe për të luftuar mashtrimin, korrupsionin dhe veprimtari të tjera të paligjshme që mund të çenojnë buxhetin e BE. Krijimi i saj lindi nga nevoja për të garantuar që burimet europiane të përdoren në mënyrën e duhur dhe të arrijnë në mënyrë efektive objektivat për të cilat janë alokuar. Buxheti i BE financon një sërë sektorësh, nga bujqësia dhe zhvillimi rajonal deri te kërkimi shkencor dhe infrastruktura, si dhe programe asistence për vendet jashtë BE. Keqpërdorimi i këtyre burimeve sjell humbje financiare dhe devijimin e fondeve që mund të përdoren për shërbime, projekte dhe mundësi në përfitim të qytetarëve. Për këtë arsye, lufta kundër mashtrimit kontribuon gjithashtu në forcimin e besimit të BE dhe institucionet e tij. Është e rëndësishme të bëhet dallimi ndërmjet rolit të OLAF-it dhe atij të autoriteteve gjyqësore. Zyra kryen hetime administrative dhe nuk është as një prokurori publike dhe as një organ gjyqësor. Për rrjedhojë, ajo nuk mund të arrestojë persona apo të nisë drejtpërdrejt procedime penale. Nëse një hetim nxjerr prova që sugjerojnë se mund të jetë kryer një vepër penale, OLAF ia përcjell gjetjet e tij autoriteteve gjyqësore kompetente. Në varësi të natyrës së çështjes, këto mund të jenë autoritetet kombëtare ose EPPO, kur çështja përfshihet në kompetencën e saj.

Baza parësore e funksionimit të OLAF është neni 325 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit European (TFBE), i cili vendos detyrimin e BE dhe të shteteve anëtare për të luftuar mashtrimin dhe veprimtaritë e tjera të paligjshme që çenojnë interesat financiare të BE-së. Në këtë kuadër, OLAF përfaqëson mekanizmin administrativ hetimor të BE-së për identifikimin dhe dokumentimin e parregullsive që bien brenda mandatit të tij. OLAF u krijua në vitin 1999 me Vendimin e Komisionit 1999/352/EC, ECSC, Euratom, ndërsa kompetencat e tij hetimore rregullohen kryesisht nga Rregullorja (BE, Euratom) nr. 883/2013 [39], e ndryshuar më pas, veçanërisht nga Rregullorja (BE, Euratom) 2016/2030 [40] dhe Rregullorja (BE, Euratom) 2020/2223 [41]. Këto akte duhet të lexohen së bashku me dispozitat e tjera të së drejtës së BE-së që rregullojnë mbrojtjen e interesave financiare, kontrollin e fondeve dhe kryerjen e kontrolleve në terren. Në veçanti, për hetimet e jashtme, Rregullorja nr. 883/2013 i jep OLAF-it mundësinë të ushtrojë kompetencat që Komisioni European ka në bazë të Rregullores (Euratom, EC) nr. 2185/96 [42] për kontrollet dhe inspektimet në terren.

[39] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0883>

[40] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/2030/oj/eng>

[41] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj/eng>

[42] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:31996R2185>

Një karakteristikë themelore e OLAF-it është se kompetencat e tij janë administrative dhe hetimore. Rregullorja nr. 883/2013 e përkufizon hetimin administrativ si një inspektim, kontroll ose masë tjetër të ndërmarrë nga Zyra me qëllim përcaktimin e ekzistencës së një parregullsie. Në të njëjtën kohë, rregullorja sqaron se këto hetime nuk cenojnë kompetencën e autoriteteve kombëtare për të filluar procedime penale. Kjo e dallon OLAF-in nga organet që ushtrojnë funksione të ndjekjes penale, pasi OLAF mbledh dhe analizon fakte dhe prova në kuadër të një procedure administrative, ndërsa vendimmarrja për ndjekjen penale i mbetet autoriteteve kompetente.

Sipas nenit 5 të Rregullores nr. 883/2013, Drejtori i Përgjithshëm i OLAF-it mund të hapë një hetim kur ekziston një dyshim i mjaftueshëm se është kryer mashtrim, korrupsion ose një veprimtari tjetër e paligjshme që prek interesat financiare të BE. Informacioni që mund të çojë në hapjen e hetimit mund të vijë nga burime të ndryshme, përfshirë informacionin e dhënë nga palë të treta apo edhe informacionin anonim. Kjo kompetencë nuk nënkupton se çdo informacion mbi një parregullsi çon automatikisht në hapjen e një hetimi formal. Përkundrazi, ekziston një fazë paraprake në të cilën vlerësohet informacioni i disponueshëm dhe lidhja e tij me mandatin e OLAF-it. Jurisprudenca e Gjykatës së Përgjithshme të BE-së ka theksuar se vendimi për hapjen e një hetimi kërkon ekzistencën e dyshimeve mjaftueshëm serioze për mashtrim, korrupsion ose veprimtari të tjera të paligjshme që mund të dëmtojnë interesat financiare të BE. Kjo kërkesë është e rëndësishme edhe nga pikëpamja e mbrojtjes së personave që mund të bëhen objekt i një hetimi.

Mbledhja e informacionit përbën një element qendror të funksionit hetimor të OLAF-it. Institucionet dhe organet e BE-së, dhe në kushtet e përcaktuara nga drejta kombëtare edhe autoritetet e shteteve anëtare, mund të jenë të detyruara t'i transmetojnë OLAF-it dokumente ose informacione që lidhen me një hetim. Gjatë hetimeve të jashtme, OLAF mund të ketë akses edhe në informacionin përkatës që mbahet nga institucionet dhe organet e BE. Në hetimet e brendshme, për shembull, Zyra mund të kërkojë informacion gojor përmes intervistave dhe informacion të shkruar nga personat përkatës. Megjithatë, ushtrimi i kompetencave hetimore shoqërohet me garanci procedurale. Rregullorja kërkon që hetimet të kryhen në mënyrë objektive dhe të paanshme, duke respektuar, ndër të tjera, prezumimin e pafajësisë dhe të drejtat e personave të përfshirë. Këto garanci janë konkretizuar më tej nga ndryshimet e sjella me Rregulloren (BE, Euratom) 2020/2223. Për shembull, personi objekt i hetimit ka të drejtë të japë qëndrimin e tij mbi faktet përpara se të nxirren përfundimet e hetimit, ndërsa gjatë intervistimit parashikohen të drejta specifike procedurale, përfshirë të drejtën për asistencë nga një person i zgjedhur prej tij.

Kompetencat hetimore të OLAF-it

OLAF

HETIMET E BRENDSHME

Në kuadër të hetimeve të brendshme, OLAF mund të veprë brenda institucioneve, organeve, zyrave dhe agjencive të BE. Objekt i këtyre hetimeve mund të jenë mashtrimi, korrupsioni dhe veprimtari të tjera të paligjshme që prekin interesat financiare të BE-së, por edhe shkelje të rënda të detyrimeve profesionale nga zyrtarët, nëpunësit ose persona të tjerë që punojnë në institucionet e BE-së, kur këto mund të çojnë në masa disiplinore ose, sipas rastit, në procedime penale.

Për të realizuar këtë funksion, OLAF ka një akses të gjerë në informacionin që ndodhet në institucionet dhe agjencitë e BE-së. Rregullorja parashikon mundësinë e aksesit të menjëhershëm dhe, kur është e nevojshme, të paparalajmëruar në informacionin dhe dokumentet përkatëse, përfshirë të dhënat elektronike dhe bazat e të dhënave. OLAF mund të kontrollojë dokumentacionin financiar, të marrë kopje ose ekstrakte të dokumenteve dhe, në rrethana të përshtatshme, të kërkojë informacion me shkrim ose me gojë nga zyrtarët dhe anëtarët e stafit.

HETIMET E JASHTME DHE KONTROLLET NË TERREN

Në rastin e hetimeve të jashtme, kompetencat e OLAF-it shtrihen përtej institucioneve të BE. Një pjesë e rëndësishme e këtij mandati lidhet me fondet dhe kontratat e financuara nga BE-ja. Kur ekzistojnë dyshime për mashtrim, korrupsion ose veprimtari të tjera të paligjshme që lidhen me përdorimin e fondeve të BE, OLAF mund të kryejë kontrolle dhe inspektime në terren ndaj operatorëve ekonomikë, në përputhje me kushtet e përcaktuara nga legjislacioni i BE-së. Rregullorja nr. 883/2013 i referohet në mënyrë të posaçme Rregullores nr. 2185/96, e cila i jep Komisionit kompetenca për kryerjen e kontrolleve dhe inspektimeve në terren me qëllim mbrojtjen e interesave financiare të BE. Këto kompetenca ushtrohen nga OLAF në kuadër të hetimeve të jashtme. Gjatë një kontrolli, hetuesit e OLAF-it mund të kenë akses në dokumentacionin dhe informacionin që është i nevojshëm për të verifikuar faktet objekt hetimi.

Megjithatë, ushtrimi i këtyre kompetencave në territorin e një shteti anëtar nuk zhvillohet jashtë rendit juridik kombëtar. Rregullorja parashikon që personeli i OLAF-it duhet të respektojë rregullat dhe praktikatat e shtetit ku kryhet kontrolli, ndërsa autoritetet kombëtare duhet të ofrojnë asistencën e nevojshme. Kur një veprim kërkon autorizim gjyqësor sipas së drejtës kombëtare, ai autorizim duhet të kërkojë në përputhje me procedurat e atij shteti.

Një element që duhet theksuar është se kompetencat e OLAF-it nuk duhet të interpretohen si kompetenca të përgjithshme për hetimin e çdo forme korrupsioni apo kriminaliteti. Lidhja me interesat financiare të BE është elementi përcaktues i mandatit të saj, përveç rasteve të caktuara të hetimeve të brendshme që lidhen me shkelje të rënda të detyrimeve profesionale brenda institucioneve të BE-së. Rregullorja e përkufizon “interesin financiar të BE” në mënyrë të gjerë, duke përfshirë të ardhurat, shpenzimet dhe asetet e mbuluara nga buxheti i BE-së, si dhe buxhetet e institucioneve, organeve, zyrave dhe agjencive dhe fondet që ato administrojnë ose kontrollojnë. Kuadri aktual duhet lexuar gjithashtu në lidhje me krijimin e EPPO. Rregullorja (BE, Euratom) 2020/2223 e ka përshtatur funksionimin e OLAF-it me këtë realitet të ri institucional, duke vendosur rregulla për bashkëpunimin dhe shkëmbimin e informacionit ndërmjet dy strukturave. Në rastet kur OLAF mbështet EPPO-n me masa hetimore brenda mandatit të tij, parashikohet që kjo të bëhet në mënyrë plotësuese dhe pa dyfishuar hetimet. Kështu, ndarja themelore është midis kompetencës administrative hetimore të OLAF-it dhe kompetencës penale të EPPO-s brenda fushës së saj të veprimit.

3.2.2. Organizimi i OLAF-it

Organizimi i OLAF-it është ndërtuar mbi nevojën për të kombinuar dy elemente që, në pamje të parë, mund të duken kontradiktore: pavarësinë funksionale në ushtrimin e veprimtarisë hetimore, dhe një strukturë të qartë administrative brenda Komisionit European. OLAF është, formalisht, një Drejtori e Përgjithshme e Komisionit European, e vendosur sot nën përgjegjësinë politike të Komisionerit për Buxhetin, Kundër Mashtrimit dhe Administratën Publike, por kuadri juridik i BE i njeh Zyrës një status të veçantë për sa i përket funksionit të saj hetimor. Për këtë arsye, organizimi i OLAF-it duhet lexuar në dy plane paralele: integrimi institucional brenda Komisionit, nga njëra anë, dhe pavarësia funksionale në hapjen, zhvillimin dhe përfundimin e hetimeve individuale, nga ana tjetër, pavarësi që, sipas Rregullores 883/2013, nënkupton se as Komisioni, as ndonjë qeveri apo institucion tjetër nuk mund t'i japë OLAF-it udhëzime mbi çështje hetimore konkrete.

Në krye të Zyrës qëndron Drejtori i Përgjithshëm, i cili mban përgjegjësinë kryesore për drejtimin e OLAF-it dhe, në veçanti, për funksionin e saj hetimor. Sipas organigramës aktuale të OLAF-it, Zyra organizohet në katër drejtori kryesore, secila e ndërtuar rreth një fushe të veçantë ekspertize. Drejtorja A, Shpenzimet, Operacionet dhe Hetimet, është e orientuar drejt hetimeve që lidhen me shpenzimet e buxhetit të BE-së, duke përfshirë hetimet e brendshme, shpenzimet direkte, si dhe fondet e menaxhuara në mënyrë të përbashkët, ku hyn edhe Mekanizmi për Rimëkëmbje dhe Qëndrueshmëri. Drejtorja B, Të Ardhurat dhe Operacionet Ndërkombëtare, mbulon dimensionin e të ardhurave të BE-së dhe hetimet me karakter ndërkufitar, si strategjia kundër mashtrimit doganor, tregtia e paligjshme, çështjet e shëndetit e mjedisit, si dhe operacionet ndërkombëtare. Drejtorja C, Qendra e Njohurive Kundër Mashtrimit, siguron kapacitete mbështetëse të specializuara, si analiza operative, inteligjenca, strategjia digjitale dhe forenzika kompjuterike, si dhe monitorimi e raportimi. Drejtorja D, Çështjet Juridike, Burimet dhe Partneritetet, mbulon këshillimin juridik, financat, prokurimin, sigurinë, si dhe bashkëpunimin institucional me EPPO-n dhe partnerë të tjerë.

Është e rëndësishme të qartësohet që pavarësia funksionale e OLAF-it nuk nënkupton se hetuesit individualë veprojnë jashtë çdo strukture hierarkike. Përkundrazi, sipas Rregullores 883/2013, hapja, zhvillimi dhe përfundimi i një hetimi mbeten kompetencë e Drejtorit të Përgjithshëm, ndërsa hetuesit veprojnë nën drejtimin dhe kontrollin e tij. Pavarësia, në këtë kuptim, nuk është mungesë e strukturës drejtuese, por mbrojtje e vendimmarrjes hetimore nga ndërhyrja e jashtme, qoftë e institucioneve, e qeverive apo e vetë Komisionit.

Krahas strukturës së brendshme, OLAF i nënshtrohet dy mekanizmave të jashtëm, me funksione të ndryshme dhe të pandërprera nga njëri-tjetri. Komiteti Mbikëqyrës, i përbërë nga pesë ekspertë të jashtëm e të pavarur, të emëruar me marrëveshje të përbashkët të Parlamentit European, Këshillit dhe Komisionit, ka për detyrë të forcojë dhe të garantojë pavarësinë e OLAF-it. Komiteti monitoron rregullisht ushtrimin e funksionit hetimor të OLAF-it, i jep opinione Drejtorit të Përgjithshëm dhe përgatit raporte periodike mbi veprimtarinë e Zyrës, pa ndërhyrë në hetime konkrete në zhvillim. Që nga viti 2016, funksionimi i Komitetit mbështetet edhe nga një Sekretariat i posaçëm, çështje e trajtuar shprehimisht nga Rregullorja (BE, Euratom) 2016/2030, e cila e integroi këtë funksion në kuadrin administrativ mbështetës të Komitetit.

Kontrolluesi i Garancive Procedurale përbën një mekanizëm të dytë, të ndryshëm nga i pari në natyrë dhe qëllim. Komiteti Mbikëqyrës merret me monitorimin e përgjithshëm institucional, ndërkohë Kontrolluesi fokusohet në respektimin e garancive procedurale të personave konkretë të përfshirë në hetime. Sipas nenit 9b të Rregullores 883/2013, çdo person i interesuar në një hetim mund t'i drejtohet Kontrolluesit me ankesë, nëse pretendon se garancitë e tij procedurale janë cenuar ose se rregullat e zbatueshme për hetimin janë shkelur. Ky mekanizëm i shton strukturës së mbikëqyrjes një dimension individual, plotësues të monitorimit të përgjithshëm institucional.

3.2.3. Procesi i hetimit

Një hetim i OLAF-it ndjek një proces të përcaktuar qartë, i cili i mundëson Zyrës të shqyrtojë informacionin që merr, të përcaktojë nëse një çështje përfshihet në mandatin e saj dhe, kur është e nevojshme, të hetojë më në detaje faktet përkatëse. Procesi mund të ndahet në disa faza kryesore si më poshtë:

1 RAPORTIMI



Informacioni mund të vijë nga qytetarë, biznese, zyrtarë, institucione të BE-së ose autoritete kombëtare.

Çdokush mund të raportojë, edhe në mënyrë anonime dhe në cilëndo nga 24 gjuhët zyrtare të BE-së.

Raportimi mund të bëhet online përmes Fraud Notification System (FNS) ose me postë.



2 VLERËSIMI PARAPRAK



Pas marrjes së informacionit, OLAF vlerëson nëse çështja është në kompetencën e tij dhe nëse informacioni është i mjaftueshëm për të justifikuar hapjen e një hetimi ose të një rasti koordinimi.



OLAF nuk heton:

- mashtrime pa ndikim financiar mbi fondet e BE-së
- raste korrupsioni që nuk përfshijnë stafin e institucioneve të BE-së
- krimin kibernetik
- përdorimin mashtrues të logos ose emrit të institucioneve të BE-së.



3 PËRZGJEDHJA



Pas vlerësimit fillestar, Drejtori i Përgjithshëm i OLAF vendos nëse do të hapet një hetim ose një rast koordinimi, apo nëse çështja do të mbyllet. Nëse kriteret nuk plotësohen, çështja mund të refuzohet pa hapur hetim.



4

HETIMI

Pas hapjes së një hetimi, OLAF shqyrton faktet dhe mbledh prova për të verifikuar në mënyrë objektive dyshimet për mashtrim, parregullsi ose shkelje të tjera. Në varësi të natyrës së rastit, OLAF mund të zhvillojë:



- Hetime të brendshme: Lidhen me institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e BE-së dhe mund të përfshijnë mashtrim, korrupsion ose shkelje të rënda të detyrimeve profesionale.
- Hetime të jashtme: Mund të përfshijnë individë, kompani, organizata ose përfitues të fondeve të BE-së jashtë institucioneve të BE-së.
- Raste koordinimi: OLAF mund të bashkërendojë koordinimin e autoriteteve kombëtare ose institucioneve të tjera kur një rast kërkon bashkëpunim, veçanërisht kur ka karakter ndërkufitar. Në këto raste, ai lehtëson shkëmbimin e informacionit dhe mbledhjen e provave.



5

REKOMANDIMET DHE NDJEKJA

Në përfundim të hetimit, OLAF përgatit një raport me faktet e konstatuara, ndikimin e mundshëm financiar dhe përfundimet e hetimit.



Më pas, OLAF mund të japë rekomandime për:

- rikuperimin e fondeve të shpenzuara në mënyrë të parregullt
- masa administrative ose disiplinore
- rekomandime gjyqësore që u bëjnë thirrje autoriteteve gjyqësore të një Shteti Anëtar të fillojnë ndjekjen penale.

3.2.4. OLAF dhe bashkëpunimi me autoritetet e tjera

Duke qenë se OLAF kryen vetëm hetime administrative dhe nuk disponon kompetenca gjyqësore, nuk mund të ndjekë penalisht askënd, as të detyrojë autoritetet kombëtare të zbatojnë rekomandimet e saj, efektiviteti i saj varet ndjeshëm nga bashkëpunimi i ngushtë me institucionet e tjera të BE-së, si dhe me partnerët në nivel kombëtar. Me Parlamentin Europian, OLAF mban një marrëdhënie të rregullt raportimi, kryesisht përmes Raportit Vjetor, por edhe përmes përgjigjeve ndaj kërkesave ad-hoc të deputetëve, gjithnjë brenda kufijve që vendosin konfidencialiteti i hetimeve dhe legjislacioni për mbrojtjen e të dhënave. Pra, Parlamenti, si organ i zgjedhur drejtpërdrejt, mbetet një nga institucionet kryesore ku OLAF duhet të japë llogari për veprimtarinë e saj.

Duke qenë se OLAF kryen vetëm hetime administrative dhe nuk disponon kompetenca gjyqësore, nuk mund të ndjekë penalisht askënd, as të detyrojë autoritetet kombëtare të zbatojnë rekomandimet e saj, efektiviteti i saj varet ndjeshëm nga bashkëpunimi i ngushtë me institucionet e tjera të BE-së, si dhe me partnerët në nivel kombëtar. Me Parlamentin Europian, OLAF mban një marrëdhënie të rregullt raportimi, kryesisht përmes Raportit Vjetor, por edhe përmes përgjigjeve ndaj kërkesave ad-hoc të deputetëve, gjithnjë brenda kufijve që vendosin konfidencialiteti i hetimeve dhe legjislacioni për mbrojtjen e të dhënave. Pra, Parlamenti, si organ i zgjedhur drejtpërdrejt, mbetet një nga institucionet kryesore ku OLAF duhet të japë llogari për veprimtarinë e saj. Me Këshillin e BE-së, bashkëpunimi ka natyrë më teknike dhe legjislative. Si shërbim i Komisionit, OLAF kontribuon në hartimin e legjislacionit kundër mashtrimit dhe i ofron rregullisht informacion mbi veprimtarinë dhe rezultatet e saj Grupit të Punës të Këshillit Kundër Mashtrimit (Working Party on Combating Fraud), organi kryesor ku Shtetet Anëtare koordinojnë pozicionet e tyre mbi politikën europiane kundër mashtrimit. Me Gjykatën Europiane të Audituesve (ECA), marrëdhënia ka marrë vëmendje të veçantë vitet e fundit, në kuadër të rishikimit të gjerë të Arkitekturës Europiane Kundër Mashtrimit (AFA Review). Në një raport special të publikuar në 2026 mbi strategjinë e Komisionit kundër mashtrimit, Gjykata e Audituesve ka propozuar veprime konkrete për të forcuar bashkëpunimin ndërmjet OLAF-it dhe EPPO-s dhe për të rritur rikuperimet drejt buxhetit të BE-së.

Me Parlamentin Europian, OLAF mban një marrëdhënie të rregullt raportimi, kryesisht përmes Raportit Vjetor, por edhe përmes përgjigjeve ndaj kërkesave ad-hoc të deputetëve, gjithnjë brenda kufijve që vendosin konfidencialiteti i hetimeve

dhe legjislacioni për mbrojtjen e të dhënave. Pra, Parlamenti, si organ i zgjedhur drejtpërdrejt, mbetet një nga institucionet kryesore ku OLAF duhet të japë llogari për veprimtarinë e saj. Me Këshillin e BE-së, bashkëpunimi ka natyrë më teknike dhe legjislative. Si shërbim i Komisionit, OLAF kontribuon në hartimin e legjislacionit kundër mashtrimit dhe i ofron rregullisht informacion mbi veprimtarinë dhe rezultatet e saj Grupit të Punës të Këshillit Kundër Mashtrimit (Working Party on Combating Fraud), organi kryesor ku Shtetet Anëtare koordinojnë pozicionet e tyre mbi politikën europiane kundër mashtrimit. Me Gjykatën Europiane të Audituesve (ECA), marrëdhënia ka marrë vëmendje të veçantë vitet e fundit, në kuadër të rishikimit të gjerë të Arkitekturës Europiane Kundër Mashtrimit (AFA Review). Në një raport special të publikuar në 2026 [43] mbi strategjinë e Komisionit kundër mashtrimit, Gjykata e Audituesve ka propozuar veprime konkrete për të forcuar bashkëpunimin ndërmjet OLAF-it dhe EPPO-s dhe për të rritur rikuperimet drejt buxhetit të BE-së.

Meqenëse pjesa më e madhe e fondeve europiane menaxhohet jo drejtpërdrejt nga institucionet e BE-së, por në bashkëpunim me administratat kombëtare, përmes së ashtuquajturës "menaxhim i përbashkët", që mbulon rreth 70% të programeve dhe politikave të BE-së, mbrojtja e buxhetit europian mbetet një përgjegjësi e ndarë mes Komisionit dhe Shteteve Anëtare. Për këtë arsye, OLAF bashkëpunon ngushtë me homologët e saj kombëtarë në të gjitha nivelet, siç janë administratat që menaxhojnë fondet e BE-së, autoritetet tatimore dhe doganore, policinë, policinë financiare, si dhe organet gjyqësore. Boshti kryesor institucional i këtij bashkëpunimi mbetet rrjeti i Shërbimeve të Koordinimit Kundër Mashtrimit (AFCOS), struktura që çdo Shtet Anëtar krijon për të koordinuar me OLAF-in mbrojtjen e interesave financiare të BE-së brenda territorit të vet. Raporti Vjetor 2025 i OLAF-it [44] i kushton çdo Shteti Anëtar një pasqyrë të veçantë me informacionin kryesor kundër mashtrimit, strukturën e AFCOS-it përkatës, marrëveshjet e bashkëpunimit administrativ (ACA) me autoritete të tjera kombëtare (p.sh. me prokuroritë e përgjithshme), ekzistencën dhe zbatimin e Strategjisë Kombëtare Kundër Mashtrimit (NAFS), si dhe numrin e hetimeve të përfunduara gjatë periudhës 2021–2025. Kjo qasje pasqyron pikërisht natyrën e decentralizuar të mbrojtjes së buxhetit europian ku efektiviteti i OLAF-it nuk varet vetëm nga kapaciteti i saj hetimor qendror, por edhe nga forca dhe gatishmëria e strukturave homologe kombëtare.

[43] https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-18/SR-2026-18_EN.pdf

[44] https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/7f3ce6d5-e90d-44b2-b972-a69da4cc775d_en?filename=olafreport-2025_en.pdf

Megjithëse Shqipëria nuk është ende Shtet Anëtar i BE, ajo tashmë përfiton dhe merr pjesë në menaxhimin e asistencës financiare të BE, veçanërisht përmes instrumenteve të para-anëtarësimit, si IPA III aktualisht. Për këtë arsye, aftësia e saj për t'i menaxhuar dhe mbrojtur në mënyrën e duhur këto burime lidhet ngushtë me procesin e anëtarësimit. Ndryshe nga EPPO, e cila bashkëpunon me Shqipërinë përmes marrëveshjeve pune me natyrë krejtësisht vullnetare dhe teknike, kompetenca e OLAF-it për të vepruar në Shqipëri ka një bazë të ndryshme, që buron drejtpërdrejt nga vetë kuadri rregullator i fondeve të para-anëtarësimit. Rregullorja IPA III, Rregullorja (BE) 2021/1529 e Parlamentit European dhe e Këshillit [45], që rregullon Instrumentin e Asistencës për Para-Anëtarësim për periudhën 2021–2027, përmban një dispozitë të veçantë, nenin 13.7, që i njeh OLAF-it të njëjtat të drejta kontrolli dhe verifikimi në terren në Shqipëri që Zyra i gëzon brenda Shteteve Anëtare, sipas Rregullores së Këshillit 2185/96. Kjo do të thotë se e drejta e OLAF-it për të kryer kontrolle mbi përdorimin e fondeve IPA në Shqipëri është pjesë e kushteve ligjore që vetë Shqipëria pranon si përfituese e këtij financimi.

Kjo bazë ligjore konkretizohet më tej përmes Marrëveshjes së Partneritetit të Kuadrit Financiar [46], instrument dypalësh ndërmjet Komisionit European dhe qeverisë shqiptare që rregullon në detaje mënyrën e menaxhimit të fondeve IPA, përfshirë detyrimet konkrete të bashkëpunimit me OLAF-in në rast dyshimesh për parregullsi apo mashtrim. Në zbatim të kësaj baze ligjore, Shqipëria ka krijuar strukturën e vet të Shërbimit të Koordinimit Kundër Mashtrimit (AFCOS), e vendosur në varësi të Ministrisë së Financave. AFCOS-i shqiptar shërben si pika qendrore e kontaktit me OLAF-in, duke koordinuar raportimin e parregullsive, duke mbështetur OLAF-in gjatë kontrolleve në terren, dhe duke drejtuar zbatimin e Strategjisë Kombëtare të Veprimit Kundër Mashtrimit 2025–2030. OLAF ka ruajtur rolin e saj hetimor në vendet kandidate edhe pas krijimit të EPPO-s në 2021, pikërisht sepse EPPO nuk ka juridiksion për të hetuar drejtpërdrejt mashtrimin në vende jashtë BE-së. Për këtë arsye, rrjeti i bashkëpunimit OLAF–AFCOS, i ndërtuar që në fillim të viteve 2000 me vendet në proces zgjerimi (përfshirë faza të mëparshme si Programi PHARE Shumë-Vendesh), mbetet kanali kryesor institucional përmes të cilit BE-ja monitoron përdorimin e fondeve të veta në Shqipëri.

Ndërkohë, bashkëpunimi mes OLAF-it dhe Shqipërisë ka njohur një intensifikim të dukshëm gjatë vitit 2025. Më 8–9 tetor 2025, Tirana priti Seminarin Vjetor të Rrjetit AFCOS për vendet kandidate dhe kandidate potenciale, ku gjithashtu u zhvilluan takime të veçanta me homologët kryesorë shqiptarë.

[45] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj/eng>

[46] https://ipard.gov.al/wp-content/uploads/2021/03/Ligj-2022-09-15-65_FFPA.pdf

Përtej bashkëpunimit institucional e strategjik, Raporti Vjetor 2025 i OLAF-it [47] dokumenton edhe një rast konkret operacional të bashkëpunimit me autoritetet shqiptare, në një fushë disi të ndryshme nga fondet europiane, atë të mbrojtjes së mjedisit nga transportimi i paligjshëm i mbetjeve. Në vitin 2025, OLAF mbështeti autoritetet shqiptare në ndalimin e eksportit të paligjshëm drejt Tajlandës të mbetjeve industriale të rrezikshme nga porti i Durrësit. OLAF alarmoi autoritetet doganore shqiptare mbi një dërgesë të dyshuar që përmbante sasi të mëdha (102 kontejnerë) mbetjesh të rrezikshme, të deklaruar në mënyrë të rreme si oksid hekuri, një material jo-toksik. Analizat laboratorike vërtetuan më pas se bëhej fjalë në fakt për një nënprodukt toksik të prodhimit të çelikut, me përqendrime të larta metalesh të rënda. OLAF organizoi dhe mori pjesë në disa takime operationale me hetuesit shqiptarë dhe me EPPO, duke koordinuar kështu një veprim tre-palësh. Operacioni përfundoi me kthimin e dërgesës nga autoritetet tajlandeze në Shqipëri, si dhe me lëshimin e 33 urdhër-arrestimeve.

3.2.5. Rast korrupsioni hetuar nga OLAF

Sipas Raportit Vjetor 2025 të OLAF-it, ndër tendencat kryesore të identifikuar në hetimet mbi shpenzimet e menaxhuara në mënyrë të përbashkët, pjesa më e madhe e fondeve europiane, përfshihen:

- Manipulimi i procedurave të prokurimit publik, kryesisht përmes hartimit të specifikimeve teknike "të përshtatura" për të favorizuar një kontraktor apo furnizues të caktuar, si dhe raste kolluzioni mes ofertuesve;
- Konflikte interesi, fatura të fryra artificialisht dhe dokumente të falsifikuara, të paraqitura për të justifikuar shpenzime të pajustificuara gjatë zbatimit të projekteve;
- Vështirësi në rritje për të "ndjekur paranë", pasi skemat mashtruese po bëhen gjithnjë e më komplekse, duke përfshirë krijimin e ndërmjetësve offshore dhe transaksione bankare përmes ndërmjetësve financiarë të llojeve të reja dhe nga vende të ndryshme të botës;
- Ndërhyrje dhe manipulim dixhital i të dhënave, veçanërisht në kuadër të Mekanizmit për Rimëkëmbje dhe Qëndrueshmëri (RRF), i cili funksionon mbi bazë objektivash të matshëm: OLAF ka identifikuar raste ku autoritetet

[47] OLAF. Raporti Vjetor 2025, fq. 32. https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/7f3ce6d5-e90d-44b2-b972-a69da4cc775d_en?filename=olafreport-2025_en.pdf

kombëtare nuk kanë pasur baza të dhënash të besueshme për të verifikuar objektivat e arritur, duke lënë hapësirë për manipulim apo "fryrje" të rezultateve të raportuara, që rritet paralelisht me dixhitalizimin në rritje të sistemeve administrative dhe financiare, dhe që kërkon forcim të vazhdueshëm të mekanizmave të sigurisë e kontrollit.

Menaxhimi i fondeve IPARD në Shqipëri

IPARD (Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development) është një nga komponentët kryesorë të IPA, i krijuar posaçërisht për të mbështetur modernizimin e sektorit bujqësor dhe zhvillimin rural në vendet kandidate, në përputhje me standardet e BE-së. Në Shqipëri, IPARD II u zbatua gjatë periudhës 2014–2020, me një vlerë totale prej rreth 94 milionë eurosh (71 milionë euro financim nga BE-ja), nga të cilat u shpërndanë faktikisht rreth 54.3 milionë euro. Faza e ardhshme, IPARD III, ishte planifikuar për periudhën 2021–2027, me një vlerë të pritshme deri në 146 milionë euro. Agjencia zbatuese në Shqipëri për këtë program ishte Agjencia për Zhvillimin Bujqësor dhe Rural (AZHBR). Pas marrjes së informacioneve fillestare që sugjeronin parregullsi në fazën e dhënies së granteve dhe zbatimit të projekteve, OLAF hapi një hetim administrativ që zgjati rreth dy vjet e gjysmë [48].

Në kuadër të këtij hetimi, OLAF kreu kërkime forenzike dixhitale mbi dokumentacionin e përfituesve të IPARD II, të vetë AZHBR-së, si dhe të operatorëve të tjerë ekonomikë të përfshirë në zbatimin e projekteve. Gjatë këtij procesi, OLAF identifikoi parregullsi serioze në dy faza kryesore të programit: në fazën e dhënies së granteve dhe në fazën e zbatimit të projekteve. Konkretisht, u zbuluan kontrata të lidhura pa konkurrim të mjaftueshëm, çmime të fryra artificialisht, dhe shkelje të rregullave kontraktuale. Një element tjetër ishte konstatimi se disa aplikantë ishin detyruar të paguanin një pjesë të konsiderueshme të vlerës së grantit të tyre tek një kompani konsulence lokale, si kusht de facto për të përfituar financimin. Në korrik 2023, Komisioni European, mbi bazën e informacionit paraprak të ofruar nga OLAF, ndërmori masa parandaluese, duke ndërprerë përkohësisht rimbursimet ndaj autoriteteve shqiptare për shpenzimet e kryera në kuadër të IPARD II. Kjo ishte një masë e menjëhershme mbrojtëse, e marrë ende para përfundimit të hetimit, pikërisht për të parandaluar dëmtim të mëtejshëm të buxhetit të BE-së. Në nëntor 2023, si pasojë e drejtpërdrejtë e gjetjeve, Komisioni pezulloi edhe fillimin e zbatimit të IPARD III.

[48]https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/investigative-activities/preventing-undue-expenditure_en.html

Në qershor 2024, BE konfirmoi zyrtarisht përfundimet ku rreth 33 milionë euro nga fondet e IPARD II ishin keqpërdorur, dhe OLAF rekomandoi bllokimin e 112 milionë eurove të planifikuara për IPARD III. Ky veprim korrespondon saktësisht me kompetencat e trajtuara më sipër të OLAF, në këtë rast ka dhënë rekomandim financiar për bllokimin e fondeve dhe një masë administrative parandaluese, konkretisht pezullimin e financimit të ardhshëm.

3.3. Agjencia e Bashkimit European për Bashkëpunimin Gjyqësor Penal (Eurojust)

Eurojust është organi i BE-së që mbështet dhe forcon koordinimin midis autoriteteve kombëtare të hetimit dhe të ndjekjes penale në luftën kundër krimit të rëndë ndërkufitar. Me seli në Hagë, ai bashkon prokurorë dhe gjyqtarë nga shtetet anëtare të BE dhe, përmes prokurorëve ndërlidhës dhe marrëveshjeve të bashkëpunimit, edhe nga vende të treta. Misioni i tij është të jetë qendra e BE-së për bashkëpunim gjyqësor, duke ofruar mbështetje praktike që i ndihmon autoritetet kombëtare të kalojnë pengesat e juridiksioneve të ndryshme dhe të sigurojnë që kufijtë të mos e pengojnë vendosjen e drejtësisë. Baza e tij juridike buron nga neni 85 i Traktatit për Funkcionimin e Bashkimit European dhe konkretizohet në Rregulloren (BE) 2018/1727 [49], e zbatueshme që nga 12 dhjetori 2019, e ndryshuar më vonë për të përballuar sfida të reja si provat e krimeve të luftës dhe shkëmbimi dixhital i informacionit në çështjet e terrorizmit.

1999

Më 15–16 tetor 1999, Këshilli European u mbledh në Tampere, Finlandë, për një takim të posaçëm kushtuar krijimit të një Hapësire Europiane të Lirisë, Sigurisë dhe Drejtësisë. Në këtë kuadër, liderët e BE-së identifikuan forcimin e bashkëpunimit gjyqësor dhe policor ndërmjet shteteve anëtare si një element të rëndësishëm për luftën kundër krimit ndërkufitar dhe krimit të organizuar. Një nga rezultatet më të rëndësishme të takimit ishte vendosja e bazës politike për krijimin e Eurojust-it. Në Pikën 46 të Përfundimeve të Tampere, Këshilli European ra dakord në parim, për të forcuar luftën kundër krimit të organizuar të rëndë, dhe për të krijuar Eurojust.

[49]<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1727/oj/eng>

2001

Njësia e përkohshme Pro-Eurojust filloi veprimtarinë në Bruksel më 1 mars 2001. Ajo u krijua si një strukturë paraprake për të përgatitur funksionimin e Eurojust-it dhe për të testuar në praktikë mekanizmat e bashkëpunimit gjyqësor ndërmjet autoriteteve kombëtare. Iniciativa për krijimin e saj lidhet me presidencat e Portugalisë, Francës, Suedisë dhe Belgjikës.

2002

Më 28 shkurt 2002, Këshilli i Bashkimit European miratoi Vendimin 2002/187/JHA, duke themeluar zyrtarisht Eurojust-in si njësi të BE-së për forcimin e luftës kundër formave të rënda të krimit. Vendimi përcaktoi misionin, kompetencat dhe strukturën fillestare të Eurojust-it, me synim përmirësimin e koordinimit dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve kombëtare përgjegjëse për hetimin dhe ndjekjen penale, veçanërisht në rastet me dimension ndërkufitar

2004

Në nëntor 2004, Eurojust mbështeti për herë të parë krijimin dhe funksionimin e një Ekupi të Përbashkët Hetimor (Joint Investigation Team), në kuadër të një hetimi për trafikimin e drogës ndërmjet Holandës dhe Mbretërisë së Bashkuar. Ky rast shënoi një moment të rëndësishëm në zhvillimin e rolit praktik të Eurojust-it, pasi tregoi se struktura mund të shërbente jo vetëm si mekanizëm koordinimi, por edhe për të lehtësuar bashkëpunimin e drejtpërdrejtë ndërmjet autoriteteve kombëtare gjatë hetimeve penale ndërkufitare.

2009

Më 1 dhjetor 2009 hyri në fuqi Traktati i Lisbonës, i cili forcoi bazën juridike të Eurojust-it. Neni 85 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit European (TFBE) përcakton rolin e Eurojust-it në mbështetjen dhe forcimin e koordinimit dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve kombëtare përgjegjëse për hetimin dhe ndjekjen penale të krimit të rëndë që prek dy ose më shumë shtete anëtare.

2018

Më 14 nëntor 2018 u miratua Rregullorja (BE) 2018/1727 e Parlamentit European dhe e Këshillit, e cila krijoi një kuadër të ri ligjor për Eurojust dhe shfuqizoi Vendimin 2002/187/JHA. Rregullorja hyri në zbatim më 12 dhjetor 2019 dhe shënoi transformimin e Eurojust-it në Agjencinë e Bashkimit European për Bashkëpunimin në Drejtësinë Penale.

2022

Më 25 mars 2022, Lituania, Polonia dhe Ukraina krijuan një Ekip të Përbashkët Hetimor (JIT) për hetimin e krimeve ndërkombëtare të dyshuara të kryera në Ukrainë, me mbështetjen e Eurojust-it. Më 25 prill 2022, Zyra e Prokurorit të Gjykatës Penale Ndërkombëtare (ICC) u bë pjesëmarrëse në JIT. Eurojust e cilëson këtë si herën e parë që Zyra e Prokurorit të ICC-së merr pjesë në një JIT.

3.3.1. Roli dhe kompetencat e Eurojust-it

Themeli ligjor i Eurojust gjendet në nenin 85 TFBE, në kapitullin mbi bashkëpunimin gjyqësor në çështjet penale. Sipas tij, misioni i Eurojust është të mbështesë dhe të forcojë koordinimin e bashkëpunimin midis autoriteteve kombëtare të hetimit dhe të ndjekjes penale, në rastet e krimit të rëndë që prek dy ose më shumë shtete anëtare ose që kërkon ndjekje penale mbi baza të përbashkëta. Kjo bëhet mbi bazën e operacioneve të kryera dhe të informacionit të dhënë nga autoritetet e shteteve anëtare dhe nga Europol. Neni ia lë Parlamentit European dhe Këshillit që, me procedurë të zakonshme legislative, të përcaktojnë strukturën, funksionimin, fushën e veprimit dhe detyrat e Eurojust. Ai parashikon gjithashtu që këto detyra mund të përfshijnë nisjen e hetimeve penale dhe propozimin e nisjes së ndjekjeve, koordinimin e tyre dhe forcimin e bashkëpunimit gjyqësor, përfshirë zgjidhjen e konflikteve të juridiksionit. Një kufizim thelbësor është se aktet formale të procedurës gjyqësore kryhen gjithmonë nga zyrtarët kombëtarë kompetentë (neni 85, paragrafi 2). Pra, Eurojust nuk zëvendëson autoritetet kombëtare. Neni 85 është konkretizuar me Rregulloren (BE) 2018/1727 të 14 nëntorit 2018 [50], e cila ka zëvendësuar Vendimin e Këshillit 2002/187/JHA dhe zbatohet nga 12 dhjetori 2019. Neni 1 e themelon Eurojust si Agjenci të BE-së me personalitet juridik dhe e shpall pasardhëse të Eurojust-it të krijuar në vitin 2002. Rregullorja është ndryshuar tri herë (me Rregulloret 2022/838, 2023/2131 dhe 2025/2082), duke i dhënë Eurojust mandate të reja për provat e krimeve ndërkombëtare thelbësore dhe për shkëmbimin dixhital të informacionit në çështjet e terrorizmit.

Neni 2 e përcakton rolin e Eurojust në të njëjtën linjë me nenin 85 TFBE. Eurojust mbështet dhe forcon koordinimin e bashkëpunimin midis autoriteteve kombëtare, kur krimi prek dy ose më shumë shtete anëtare ose kërkon ndjekje mbi baza të përbashkëta. Informacioni në të cilin mbështetet vjen nga autoritetet e shteteve anëtare, nga Europol, nga EPPO dhe nga OLAF. Në këtë kuadër, Eurojust merr parasysh kërkesat e autoriteteve kompetente kombëtare, informacionin e institucioneve të tjera të BE-së dhe atë që mbledh vetë, dhe lehtëson zbatimin e kërkesave e vendimeve të bashkëpunimit gjyqësor, përfshirë ato të bazuara në parimin e njohjes së ndërsjellë (neni 2, paragrafi 2). Neni 2 e përcakton rolin e Eurojust në të njëjtën linjë me nenin 85 TFBE. Eurojust mbështet dhe forcon koordinimin e bashkëpunimin midis autoriteteve kombëtare, kur krimi prek dy ose më shumë shtete anëtare ose kërkon ndjekje mbi baza të përbashkëta. Informacioni në të cilin mbështetet vjen nga autoritetet e shteteve anëtare, nga

[50] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1727/oj/eng>

Europol, nga EPPO dhe nga OLAF. Në këtë kuadër, Eurojust merr parasysh kërkesat e autoriteteve kompetente kombëtare, informacionin e institucioneve të tjera të BE-së dhe atë që mbledh vetë, dhe lehtëson zbatimin e kërkesave e vendimeve të bashkëpunimit gjyqësor, përfshirë ato të bazuara në parimin e njohjes së ndërsjellë (neni 2, paragrafi 2). Sipas nenit 2(3), Eurojust vepron me kërkesë të autoriteteve kompetente të shteteve anëtare, me nismën e vet, ose me kërkesë të EPPO-s brenda kufijve të kompetencës së kësaj të fundit. Mundësia për të vepruar me nismë të vet, e theksuar edhe në preambulën e Rregullores, i jep Eurojust një rol më proaktiv. Kështu, ai mund të përfshijë shtete që fillimisht nuk ishin pjesë e çështjes dhe të zbulojë lidhje midis çështjesh, mbi bazën e informacionit që merr nga Europol, OLAF, EPPO dhe autoritetet kombëtare.

Sipas nenit 3(1), Eurojust është kompetent për format e krimit të rëndë të renditura në Aneksin I të Rregullores, ndër të cilat janë terrorizmi, krimi i organizuar, trafiku i drogës, trafikimi i qenieve njerëzore, pastrimi i parave, krimi kibernetik, korrupsioni dhe krimet ndërkombëtare thelbësore. Kompetenca shtrihet edhe te veprat penale të lidhura, domethënë ato të kryera për të siguruar mjetet e kryerjes së krimeve të Aneksit I, për të lehtësuar ose kryer ato, ose për të siguruar pandëshkueshmërinë e kryerësve (neni 3(4)). Për krime jashtë Aneksit I, Eurojust mund të japë ndihmë vetëm me kërkesë të një autoriteti kompetent të shtetit anëtar (neni 3(3)). Rregullorja parashikon dy raste të veçanta, të dyja me kërkesë. Së pari, kur hetimi ose ndjekja prek vetëm një shtet anëtar dhe një shtet të tretë, Eurojust mund të ndihmojë nëse me atë shtet ekziston marrëveshje ose rregullim bashkëpunimi, ose nëse në rastin konkret ka një interes thelbësor për ndihmën (neni 3(5)). Së dyti, Eurojust mund të ndihmojë në hetime që prekin vetëm një shtet anëtar por kanë pasoja në nivel të BE, me kërkesë të autoritetit kompetent ose të Komisionit European. Përpara se të veprojë me kërkesë të Komisionit, ai konsultohet me autoritetin e shtetit anëtar, i cili mund t'i kundërshtojë kërkesës brenda një afati, duke arsyetuar qëndrimin (neni 3(6)).

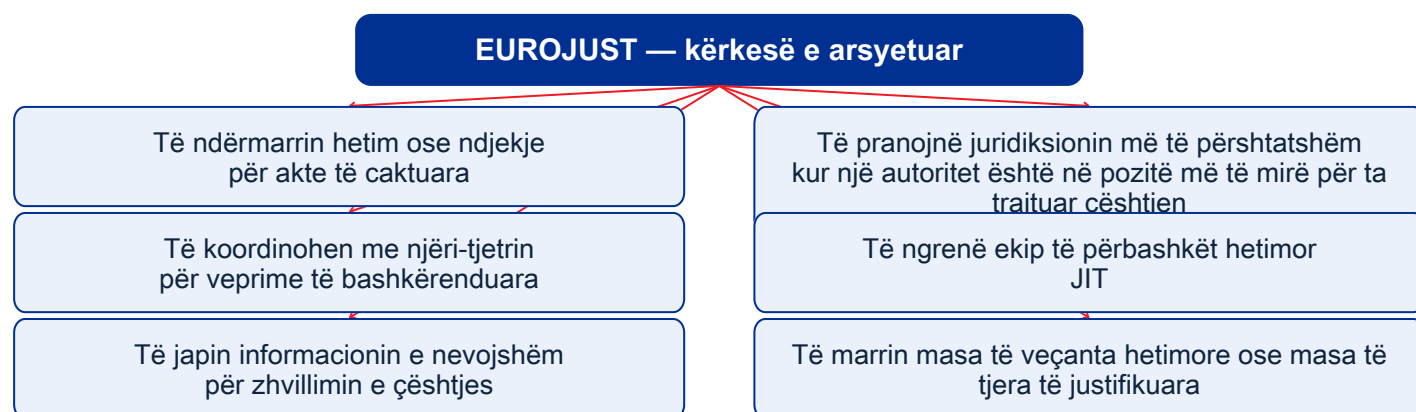
Sipas nenit 4(2), Eurojust mund t'u kërkojë autoriteteve kompetente të shteteve anëtare, me arsyetim, që:

- të ndërmarrin një hetim ose ndjekje për akte të caktuara;
- të pranojnë që njëri prej tyre është në pozitë më të mirë për ta bërë atë;
- të koordinohen me njëri-tjetrin;
- të ngrenë një ekip të përbashkët hetimor;
- t'i japin informacionin e nevojshëm;
- të marrin masa të veçanta hetimore, ose çdo masë tjetër të justifikuar.

Europol, nga EPPO dhe nga OLAF. Në këtë kuadër, Eurojust merr parasysh kërkesat e autoriteteve kompetente kombëtare, informacionin e institucioneve të tjera të BE-së dhe atë që mbledh vetë, dhe lehtëson zbatimin e kërkesave e vendimeve të bashkëpunimit gjyqësor, përfshirë ato të bazuara në parimin e njohjes së ndërsjellë (neni 2, paragrafi 2). Sipas nenit 2(3), Eurojust vepron me kërkesë të autoriteteve kompetente të shteteve anëtare, me nismën e vet, ose me kërkesë të EPPO-s brenda kufijve të kompetencës së kësaj të fundit. Mundësia për të vepruar me nismë të vet, e theksuar edhe në preambulën e Rregullores, i jep Eurojust një rol më proaktiv. Kështu, ai mund të përfshijë shtete që fillimisht nuk ishin pjesë e çështjes dhe të zbulojë lidhje midis çështjesh, mbi bazën e informacionit që merr nga Europol, OLAF, EPPO dhe autoritetet kombëtare.

Sipas nenit 3(1), Eurojust është kompetent për format e krimit të rëndë të renditura në Aneksin I të Rregullores, ndër të cilat janë terrorizmi, krimi i organizuar, trafiku i drogës, trafikimi i qenieve njerëzore, pastrimi i parave, krimi kibernetik, korrupsioni dhe krimet ndërkombëtare thelbësore. Kompetenca shtrihet edhe te veprat penale të lidhura, domethënë ato të kryera për të siguruar mjetet e kryerjes së krimeve të Aneksit I, për të lehtësuar ose kryer ato, ose për të siguruar pandëshkueshmërinë e kryerësve (neni 3(4)). Për krime jashtë Aneksit I, Eurojust mund të japë ndihmë vetëm me kërkesë të një autoriteti kompetent të shtetit anëtar (neni 3(3)). Rregullorja parashikon dy raste të veçanta, të dyja me kërkesë. Së pari, kur hetimi ose ndjekja prek vetëm një shtet anëtar dhe një shtet të tretë, Eurojust mund të ndihmojë nëse me atë shtet ekziston marrëveshje ose rregullim bashkëpunimi, ose nëse në rastin konkret ka një interes thelbësor për ndihmën (neni 3(5)). Së dyti, Eurojust mund të ndihmojë në hetime që prekin vetëm një shtet anëtar por kanë pasoja në nivel të BE, me kërkesë të autoritetit kompetent ose të Komisionit European. Përpara se të veprojë me kërkesë të Komisionit, ai konsultohet me autoritetin e shtetit anëtar, i cili mund t'i kundërshtojë kërkesës brenda një afati, duke arsyetuar qëndrimin (neni 3(6)).

Çfarë mund t'u kërkojë Eurojust autoriteteve kombëtare?



Kur dy ose më shumë shtete nuk pajtohen se cili duhet të ndërmarrë hetimin ose ndjekjen, Eurojust lëshon një mendim me shkrim (neni 4(4)). Ai lëshon mendim me shkrim edhe për refuzime ose vështirësi të përsëritura në zbatimin e kërkesave e vendimeve të bashkëpunimit gjyqësor, kur këto nuk zgjidhen me marrëveshje ose me ndërmjetësimin e anëtarëve kombëtarë (neni 4(5)). Rregullorja e thekson qartë kufirin e kompetencës së Eurojust. Preambula i cilëson mendimet me shkrim si jodetyruese për shtetet anëtare, edhe pse ato duhet të marrin përgjigje pa vonesë. Autoritetet e shteteve anëtare mund të refuzojnë kërkesat e Eurojust ose të mos ndjekin mendimin, nëse kjo do të dëmtonte interesat thelbësore të sigurisë kombëtare, do të rrezikonte suksesin e një hetimi në vazhdim ose sigurinë e një personi (neni 4(6)). Eurojust, pra, nuk merr vendime detyruese ndaj shteteve, por koordinon dhe rekomandon.

3.3.2. Organizimi i Eurojust-it

Neni 6 i Rregullores përcakton se Eurojust përbëhet nga katër elementë: anëtarët kombëtarë, Kolegji, Bordi Ekzekutiv dhe Drejtori Administrativ. Struktura ndjek një ndarje të qartë midis funksioneve operacionale, që lidhen me çështjet konkrete penale, dhe funksioneve të menaxhimit. Preambula e Rregullores e shpjegon këtë zgjedhje duke shpjeguar se synohet që anëtarët kombëtarë të lirohen sa më shumë nga barra administrative, që të përqendrohen në punën operacionale. Për këtë qëllim u krijua Bordi Ekzekutiv, që merret me çështjet joperacionale dhe strategjike. Në mënyrë të përmbledhur, vendimet operacionale merren nga anëtarët kombëtarë ose nga Kolegji, ato strategjike e të menaxhimit nga Kolegji, vendimet administrative nga Bordi Ekzekutiv, dhe administrimi i përditshëm i takon Drejtorit Administrativ. Ndërkohë, sipas nenit 5, Eurojust vepron kryesisht përmes një ose më shumë anëtarëve kombëtarë të interesuar, kur ndërmerr veprimet e nenit 4(1) dhe (2). Kolegji, që përbëhet nga të gjithë anëtarët kombëtarë, vepron kur e kërkon një ose më shumë anëtarë kombëtarë të interesuar, kur rasti ka pasoja në nivel të BE, kur lëshohen mendimet me shkrim dhe kur trajtohen çështje të përgjithshme që lidhen me objektivat operacionale. Kolegji vepron gjithashtu për çështje administrative e strategjike, si miratimi i buxhetit, i dokumentit të programimit dhe i raportit vjetor, zgjedhja e Presidentit e Zëvendës-presidentëve dhe miratimi i marrëveshjeve të punës me partnerët. Eurojust duhet të tregojë në çdo rast nëse po vepron përmes anëtarëve kombëtarë apo si Kolegj (neni 5(3)).

Anëtarët kombëtarë të Eurojust-it: statusi dhe fuqitë

ÇDO SHTET ANËTAR → 1 anëtar kombëtar

Prokuror, gjyqtar ose përfaqësues me kompetenca ekuivalente | mandat 5 vjet | rinovim 1 herë (neni 7)

FUQI TË DREJTPËRDREJTA — neni 8(1)

- lehtëson ndihmën juridike dhe njohjen e ndërsjellë;
- kontakton drejtpërdrejt autoritetet kombëtare, BE-në përfshirë EPPO-n dhe autoritetet ndërkombëtare;
- merr pjesë në ekipet e përbashkëta të hetimit dhe ndihmon në ngritjen e tyre.

ME PËLQIMIN E AUTORITETIT KOMBËTAR — neni 8(3)

- nxjerr ose zbaton kërkesa për ndihmë juridike / njohje të ndërsjellë;
- urdhëron, kërkon ose zbaton masa hetimore sipas Urdhrit Europian të Hetimit (Direktiva 2014/41/BE);
- gjithmonë sipas ligjit kombëtar dhe me pëlqim kompetent.

RASTE URGJENTE — nenet 8(4)–(6)

- kur autoriteti nuk identifikohet ose kontaktohet në kohë, vepron vetë dhe njofton sa më shpejt;
- për pengesa kushtetuese ose strukturore, mund vetëm të bëjë propozim;
- autoriteti kombëtar e trajton propozimin pa vonesë.

Për sa i përket kolegjit, ai ushtron dy lloje detyrash, në planin siç përmendet më sipër kur nevojitet, dhe në planin e menaxhimit dhe strategjik, ai:

- miraton buxhetin vjetor;
- miraton dokumentin e programimit vjetor dhe shumëvjeçar, deri më 30 nëntor çdo vit (neni 15), si dhe raportin vjetor të veprimtarisë;
- zgjedh dhe shkarkon Presidentin e Zëvendëspresidentët;
- emëron Drejtorin Administrativ;
- miraton marrëveshjet e punës me partnerët dhe emëron oficerët ndërlidhës me vendet e treta;
- miraton rregullat për parandalimin e konfliktit të interesave dhe raportet e udhëzimet strategjike;
- miraton rregulloren e vet të procedurës, e cila miratohet më pas nga Këshilli me akt zbatues (neni 5(2), (5)).

Kolegji mbledhet të paktën një herë në muaj, si dhe me nismën e Presidentit, me kërkesën e Komisionit për çështje administrative, ose me kërkesën e të paktën një të tretës së anëtarëve (neni 13(2)). Eurojust i dërgon EPPO-s axhendën e mbledhjeve kur diskutohen çështje me interes për të dhe e fton EPPO-n të marrë pjesë pa të drejtë vote (neni 13(3)). Rregulli i përgjithshëm i votimit është vendimmarrja me konsensus, dhe kur ky nuk arrihet, me shumicë të anëtarëve. Secili anëtar ka një votë, dhe në mungesë të tij voton zëvendësi, e në mungesë të të dyve asistenti me status magjistrati (neni 14). Për vendimet më të rëndësishme kërkohet shumica e dy të tretave: për miratimin e buxhetit vjetor, të dokumentit të

programimit dhe të raportit vjetor (neni 5(2)(d)-(e)), për zgjedhjen e Presidentit dhe të Zëvendës-presidentëve (neni 11(1)) dhe për miratimin e rregullores së procedurës (neni 5(5)). Ndërkohë, Bordi Ekzekutiv e ndihmon Kolegjin në funksionet e menaxhimit. Ai përbëhet nga Presidenti, dy Zëvendës-presidentët, një përfaqësues i Komisionit dhe dy anëtarë të tjerë të Kolegjit, të caktuar me rotacion dyvjeçar sipas rregullores së procedurës. Drejtori Administrativ merr pjesë në mbledhje pa të drejtë vote (neni 16(4)). Presidenti është kryetar i Bordit dhe, në rast barazie votash, ka votën vendimtare (neni 16(5)). Bordi vendos me shumicë të anëtarëve, mbledhet të paktën një herë në muaj, dhe EPPO ftohet pa të drejtë vote kur trajtohen çështje me interes për të (neni 16(7)-(8)). Një pikë themelore është se Bordi Ekzekutiv nuk përfshihet në funksionet operacionale të nenit 4 dhe 5 (neni 16(1)). Detyrat e tij janë administrative dhe strategjike. Ai shqyrton dokumentin e programimit, projektbuxhetin dhe projektraportin vjetor përpara se t'i dërgojë në Kolegji për miratim, miraton strategjinë kundër mashtrimit dhe rregullat financiare, si dhe rregullat zbatuese të Statutit të Zyrtarëve të BE-së. Ai vendos për krijimin ose ndryshimin e strukturave të brendshme administrative dhe siguron ndjekjen e gjetjeve e rekomandimeve të auditimeve dhe hetimeve, përfshirë ato të EDPS dhe OLAF. Ai emëron llogaritarin dhe Oficerin për Mbrojtjen e të Dhënave, që janë funksionalisht të pavarur (neni 16(3)).

Më pas, Drejtori Administrativ emërohet nga Kolegji nga një listë kandidatësh e propozuar nga Bordi Ekzekutiv, pas një procedure përzgjedhjeje të hapur e transparente. Mandati i tij është katërvjeçar dhe mund të zgjatet një herë për jo më shumë se katër vjet, pas një vlerësimi të performancës nga Bordi (neni 17). Ai i përgjigjet Kolegjit dhe mund të hiqet nga detyra vetëm me vendim të Kolegjit, me propozim të Bordit Ekzekutiv. Neni 18 e cilëson Drejtorin Administrativ përfaqësuesin ligjor dhe menaxherin e Eurojust për qëllime administrative. Ai është i pavarur në ushtrimin e detyrave dhe nuk kërkon e nuk merr udhëzime nga asnjë organ tjetër. Detyrat e tij përfshijnë administrimin e përditshëm dhe menaxhimin e stafit, zbatimin e vendimeve të Kolegjit e të Bordit Ekzekutiv, përgatitjen e dokumentit të programimit e të raportit vjetor, përgatitjen e projektbuxhetit dhe zbatimin e buxhetit, si dhe sigurimin e mbështetjes administrative që i duhet punës operacionale.

Përveç katër organeve të mësipërme, Rregullorja parashikon mekanizma që e lidhin Eurojust me sistemet kombëtare. Mekanizmi i koordinimit në thirrje (OCC) siguron që Eurojust të jetë i disponueshëm 24 orë në ditë, shtatë ditë në javë, përmes një përfaqësuesi për çdo shtet anëtar (neni 19). Sistemi kombëtar i koordinimit të Eurojust (ENCS) në çdo shtet anëtar bashkërendon punën e korrespondentëve kombëtarë për Eurojust, për terrorizmin, për çështjet e EPPO-s, për Rrjetin Gjyqësor European dhe për rrjete të tjera të specializuara (neni 20).

Përtej BE-së, Eurojust ka prokurorë ndërlidhës të vendeve të treta pranë tij, ndër to edhe Shqipëria. Ai mund të dërgojë vetë oficerë ndërlidhës në vende të treta, kur Kolegji i emëron ata (neni 5(2)(k)). Së fundi, Rregullorja parashikon mbikëqyrje demokratike, me përfshirjen e Parlamentit European dhe të parlamenteve kombëtare në vlerësimin e veprimtarisë së Eurojust, përmes një mbledhjeje të përbashkët ndërparlamentare, që respekton pavarësinë e Eurojust në çështjet operacionale konkrete. Për aspektet e të dhënave personale, mbikëqyrja i takon Mbikëqyrësit European për Mbrojtjen e të Dhënave (EDPS).

3.3.3. Procesi i hetimit

NJË ÇËSHTJE NË EUROJUST MUND TË NISË NGA:



Autoritetet Kombëtare të Shteteve Anëtare që paraqesin kërkesë për asistencë pranë Eurojust lidhur me hetimet apo ndjekjet penale të tyre.



EPPO me kërkesë të saj brenda kufijve të kompetencës.



Me iniciativë të vetë Eurojust bazuar në informacionin e marrë nga:

- ✓ **Agjensi të tjera të BE** (p.sh. Europol, FRONTEX)
- ✓ **Zyra Europiane Kundër Mashtrimit** (OLAF)
- ✓ **Zyra e Prokurorit Publik European** (EPPO)
- ✓ **Autoritetet kombëtare** (p.sh. shkëmbimi i informacionit për terrorizmin, njoftimet sipas nenit 21 të Rregullores për Urdhrin European të Hetimit (EIO))

Nevojiten veprime gjithëpërfshirëse



KOORDINIMI I HETIMEVE DHE NDJEKJEVE PENALE

Palët e përfshira diskutojnë çështjen dhe përcaktojnë një grup veprimesh të koordinuara.



Kërkesa mund të zgjidhet shpejt



DISKUTOHET PËR NDËRMARRJEN E VEPRIMEVE URGJENTE DHE MIRATOHET NGA TË GJITHA PALËT E PËRFSHIRA.



SHQYRTIMI I INFORMACIONIT - PËRGJATË KËSAJ FAZE REALIZOHET:

- ✓ Krahاسimi i të dhënave të ndërlidhura
- ✓ Identifikimi i lidhjeve me hetime të tjera
- ✓ Bashkëpunim i ngushtë me Europol

TAKIME KOORDINUESE ME AUTORITETET KOMBËTARE (GJYQËSORE DHE LIGJZBATUESE) PËR TË PËRGATITUR HAPAT E MËTEJSHËM.



Instrumentet e Bashkëpunimit Gjyqësor që diskutohen:

- Urdhri European i Arrestit (EAW)
- Urdhri European i Hetimit (EIO)
- Kërkesë për ndihmë të ndërsjelltë juridike (MLA)
- Urdhër për ngrirjen/konfiskimin e pasurive



QENDRA E KOORDINIMIT, BASHKËPUNIME NË RASTE TË NDËRLIKUARA NDËRKUFITARE, QË MBËSHTETEN NGA EUROJUST.

Çështjet që adresohen për bashkëpunim:

- Konflike të juridiksionit
- Procedura paralele juridike
- Transferime të procedurave
- Pranueshmëria e provave
- Bashkëpunimi me shtete jo anëtare të BE

PËRFUNDIMI I ÇËSHTJES NË EUROJUST



autoritetet kombëtare vijojnë me hetimin/ ndjekjen penale

EKIPET E PËRBASHKËTA HETIMORE (JIT) OFROJNË NDIHMË LIGJORE DHE FINANCIARE

3.3.4. Rast korrupsioni hetuar nga Eurojust

Sipas Raportit Vjetor 2025 të Europol [51], ndër zhvillimet dhe tendencat kryesore në luftën kundër korrupsionit dhe krimit financiar përfshihen:

- Forcimi i fokusit ndaj krimit financiar dhe ekonomik, veçanërisht përmes punës së European Financial and Economic Crime Centre (EFECC). Gjatë vitit 2025, EFECC mbështeti 542 operacione dhe përgatiti 2,436 raporte operacionale, ndërsa koordinimi/mbështetja e 119 Action Days rezultoi në 687 arrestime dhe sekuestrimin e mbi 1.7 miliardë eurove në asete kriminale.
- Korrupsioni transnacional mbetet i lidhur ngushtë me gjurmimin dhe sekuestrimin e pasurive kriminale. Në vitin 2025, Europol mbështeti aktivitete dhe projekte që synonin veçanërisht hetimin e korrupsionit të nivelit të lartë, përfshirë projektin KLEPTOTRACE, i cili synonte forcimin e rikuperimit të aseteve dhe gjurmimit të pasurive në rastet e korrupsionit transnacional. Në kuadër të projektit u zhvillua edhe trajnim mbi përdorimin e mjeteve hetimore dhe lidhjen e regjistrave të rinj të pasurive me burime të tjera të të dhënave.
- Gjurmimi i flukseve financiare dhe bashkëpunimi ndërinstitutional u evidentuan si elemente të rëndësishme të hetimeve financiare. Europol vijoi bashkëpunimin me EPPO dhe OLAF, ndërsa numri, kompleksiteti dhe shtrirja e rasteve të mbështetura në bashkëpunim me EPPO u rritën gjatë vitit 2025.
- Bashkëpunimi publik-privat dhe shkëmbimi i informacionit financiar morën rëndësi të veçantë. Europol dhe partnerët e sektorit financiar publikuan një udhëzues praktik për bashkëpunimin operacional ndërmjet autoriteteve hetimore dhe institucioneve financiare, me synim forcimin e shkëmbimit të praktikave dhe rritjen e ndërgjegjësisë mbi vlerën e bashkëpunimit publik-privat në hetimet financiare.
- Forcimi i bashkëpunimit ndërkufitar dhe i shkëmbimit të informacionit vazhdoi të jetë një komponent qendror i punës së Europol. Në vitin 2025 u shkëmbyen mbi 2.1 milionë mesazhe përmes SIENA, ndërsa mbi 191,000 raste u iniciuan në këtë sistem. Në fund të vitit, më shumë se 3,800 autoritete kompetente nga shtetet anëtare dhe vendet partnere ishin të lidhura me SIENA.
- Në një kontekst më të gjerë, bashkëpunimi ndërmjet Europol-it, agjencive të tjera të BE-së dhe autoriteteve kombëtare u intensifikua. Raporti evidenton veçanërisht bashkëpunimin me EPPO dhe OLAF në mbrojtjen e interesave financiare të BE-së, si dhe bashkëpunimin me partnerë ndërkombëtarë dhe financiarë për identifikimin, gjurmimin dhe sekuestrimin e pasurive kriminale

[51] <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-assists-uncovering-high-level-corruption-scheme>

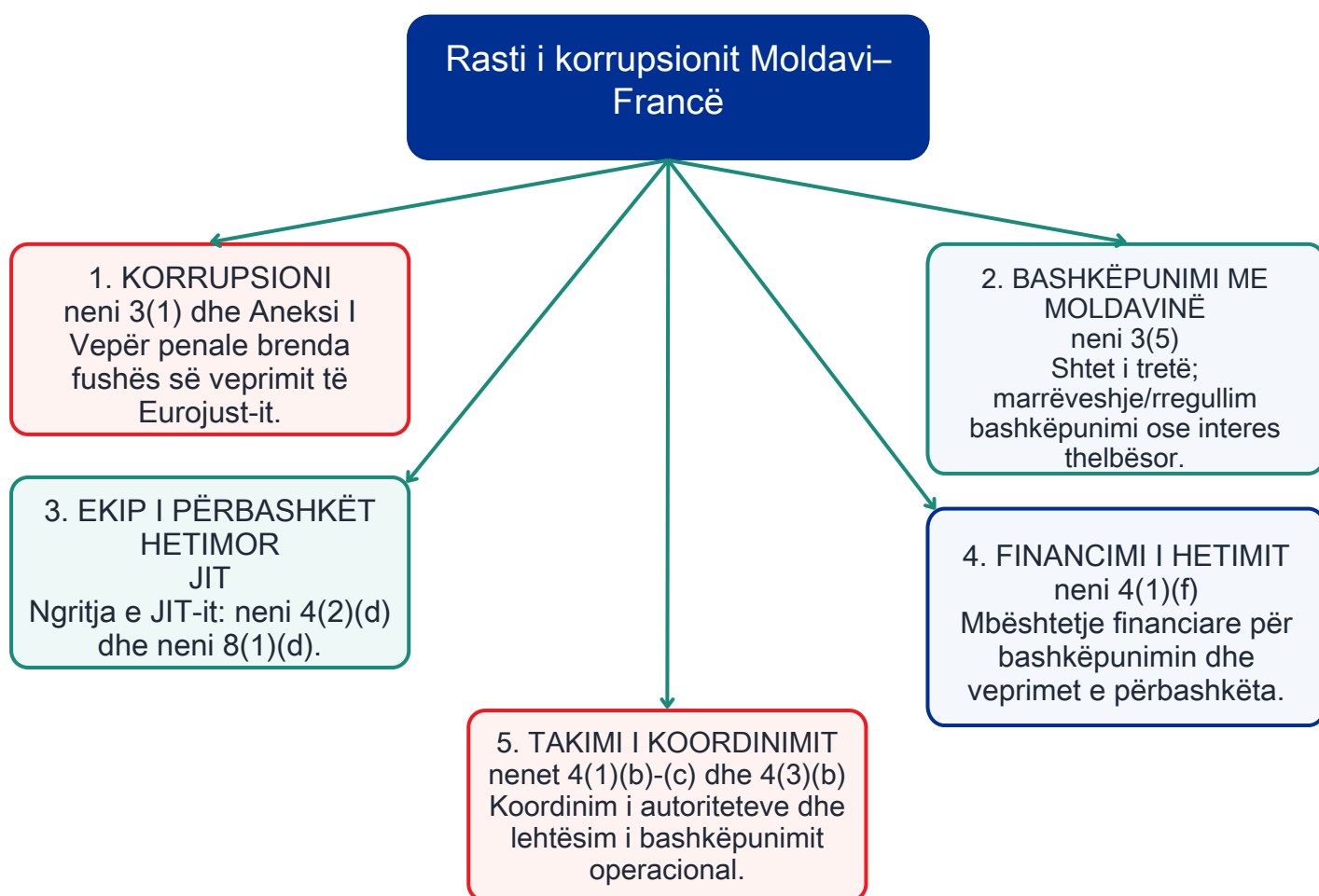
[52] <https://procuratura.md/anticoruptie/en/comunicate/comunicate-de-presa/new-details-interpol-investigation-criminal-charges-have-been>

Mekanizmi funksiononte në tre hallka, që përfshinin dy institucione të Ministrisë së Brendshme moldave. Inspektorati i Përgjithshëm i Migracionit (GIM) lëshonte konfirmime të rreme se të arratisurit kishin status azilkërkuesi në Moldavi, ndonëse nuk kishin hyrë kurrë në territorin e saj. Drejtoria e Bashkëpunimit Policor Ndërkombëtar (ICPD) i dërgonte më pas INTERPOL-it informacion të rremë për statusin ligjor të këtyre personave. Mbi këtë bazë, njoftimet e kuqe bllokoheshin. Ndërkohë, ryshfeti kishte gjurmë financiare. Regjistrat bankarë të Emirateve të Bashkuara Arabe tregojnë depozita mbi 7 milionë euro në interes të një kompanie të krijuar posaçërisht për skemën. Bankat rumune tregojnë transferta midis bashkëshorteve të dy anëtarëve të grupit, të cilat prokuroria i cilëson ryshfet, dhe dëshmitë tregojnë se objekt i ryshfetit ishin edhe dy makina luksoze. Sistemet e monitorimit të INTERPOL-it dalluan aktivitet të dyshimtë për një numër të vogël njoftimesh dhe organizata njoftoi autoritetet franceze, pasi selia e saj është në Francë. Prokuroria Antikorrupsion e Moldavisë hapi çështjen penale në prill 2024. Njëkohësisht, Agjencia Kombëtare e Krimit (NCA) e Britanisë, në një hetim të veçantë për një rrjet ndërkombëtar të krimit kibernetik, kishte identifikuar individë në Moldavi që merrnin ryshfet nga anëtarët e rrjetit, për të mësuar statusin e urdhrave të arrestit. Kjo lidhje mes dy hetimeve ishte vendimtare për përpunimin e provave. Hetimi përfshiu edhe FBI-në dhe Shërbimin Sekret të SHBA-së.

Eurojust ndërhyri në një moment kur çështja kishte tashmë disa juridiksione. Gjatë një takimi koordinimi në selinë e Agjencisë, autoritetet franceze dhe moldave ngritën një ekip të përbashkët hetimor (JIT). Kjo i lejoi të shkëmbenin informacion e prova, të përcaktonin strategjinë gjyqësore dhe të kryenin operacione të përbashkëta. Vlera praktike e JIT-it është se dëshmitë e mbledhura nga njëra palë mund të përdoren nga tjetra pa iu nënshtruar çdo herë kërkesave të ndihmës juridike të ndërsjellë. Operacioni u financua pjesërisht nga programi i Eurojust për JIT-et. Përparësia kryesore, sipas komunikatës, ishte shpejtësia ku mbështetja e Eurojust i lejoi autoritetet franceze dhe moldave të bashkëpunonin shpejt. Më 4 qershor 2024 u kryen kontrolle për 12 persona në 33 vende në Moldavi, gjatë të cilave u sekuestruan telefona, kompjuterë e dokumente. Katër persona u ndalën deri në 72 orë, dhe më 5 qershor një zyrtar i lartë u arrestua për 30 ditë, me kërkesë të prokurorit moldav. Pas kontrolleve të qershorit 2024, INTERPOL ndërhyri dhe zhblokoi njoftimet e kuqe të të arratisurve që kishin përfituar nga skema. Më 3 mars 2025, prokuroria moldave nënshkroi akuzat përfundimtare kundër ish-kreut të ICPD dhe ish-kreut të GIM. Më parë ishin nënshkruar akuzat përfundimtare kundër një avokati dhe ish-kryetarit të Komisionit për Kontrollin e Dosjeve të INTERPOL-it. Në kuadër të JIT-it të Eurojust, prokuroria moldave i dërgoi autoriteteve franceze një kopje të të gjithë dosjes penale, përfshirë intervistat me video të dëshmitarëve e të të akuzuarve, dokumentet e sekuestruara

dhe raportet. Në korrik 2025, AFP raportoi se një ish-ministër i drejtësisë i Moldavisë, që kishte kryesuar komisionin që kontrollon dosjet e INTERPOL-it, u arrestua në Emiratet e Bashkuara Arabe me një urdhër ndërkombëtar arresti francez, u ekstradua në Francë dhe u akuzua për vepra përfshirë mashtrim të organizuar dhe shmangie të arrestimit [53].

Ky rast ilustron shumë nga kompetencat e Eurojust të trajtuara si më poshtë:



[53]<https://www.france24.com/en/live-news/20250718-moldova-ex-minister-charged-in-interpol-corruption-case>

3.4. Agjencia e Bashkimit European për Bashkëpunimin e Zbatimit të Ligjit (Europol)

Europol është organi i BE-së që mbështet dhe forcon veprimin e autoriteteve kompetente të shteteve anëtare dhe bashkëpunimin e tyre të ndërsjellë në parandalimin dhe luftën kundër terrorizmit, krimit të rëndë që prek dy ose më shumë shtete anëtare dhe formave të krimit që cenojnë një interes të përbashkët të mbuluar nga politika e BE-së. Me seli në Hagë, ai shërben si qendër informacioni për forcat e rendit të shteteve anëtare, duke ofruar analiza kriminale, mbështetje operacionale dhe ekspertizë teknike e forenzike për hetimet ndërkufitare. Përmes oficerëve ndërlidhës dhe marrëveshjeve të bashkëpunimit, ai punon edhe me vende të treta dhe organizata ndërkombëtare. Ndryshe nga Eurojust, që lidhet me bashkëpunimin gjyqësor, Europol është agjenci e forcave të rendit dhe nuk ka kompetenca ekzekutive, nuk kryen arrestime dhe nuk zhvillon hetime të pavarura, pasi masat shtrënguese mbeten përgjegjësi ekskluzive e autoriteteve kombëtare. Baza e tij juridike buron nga neni 88 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit European dhe konkretizohet në Rregulloren (BE) 2016/794 [54], e zbatueshme që nga 1 maji 2017, e cila ka zëvendësuar Vendimin e Këshillit 2009/371/JHA. Rregullorja është ndryshuar më vonë për ta pajisur Europol me mjete më të forta: Rregullorja (BE) 2022/991 [55], në fuqi që nga 28 qershori 2022, zgjeroi bashkëpunimin me palët private, përpunimin e të dhënave në përkrahje të hetimeve dhe rolin e Europol në kërkim e inovacion, ndërsa Rregullorja (BE) 2025/2611 forcoi mbështetjen për luftën kundër kontrabandës së migrantëve dhe trafikimit të qenieve njerëzore.

1971

Më 6 gusht 1971, Presidenti francez Georges Pompidou u dërgoi një letër kryeministrave të Gjermanisë, Belgjikës, Italisë, Luksemburgut, Holandës dhe Britanisë, duke shprehur shqetësim për rritjen e varësisë ndaj drogës dhe për trafikun e heroinës nga Turqia drejt SHBA-së përmes Francës, të njohur si "French Connection" [57]. Ekspertët përgatitën mbledhjet e para ministrore, në Paris më 4 nëntor 1971 dhe në Londër më 17 shkurt 1972. Deri në 1979 grupi funksionoi pa status formal, me presidencë nga Franca (1971-1977) dhe pastaj nga Suedia (1977-1979) [58], dhe në 1980 u integrua në Këshillin e Europës. Nuk është organ i BE-së, por përfaqëson një nga format e para të bashkëpunimit ndërqeveritar european për drogën, mbi shkëmbimin e informacionit.

[54] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj/eng>

[55] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/991/oj/eng>

[56] <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/2611/oj/eng>

[57] <https://www.coe.int/en/web/pompidou/about/history>

[58] <https://www.coe.int/en/web/pompidou/50th-anniversary>

1991

Krijimi i Europol u pranua nga Këshilli European në Mاستriht në 1991, si zyrë qendrore europiane për hetime kriminale. Ishte hapi politik që hapi rrugën për parashikimin e tij në traktat vitin pasues.

1992

Traktati për Bashkimin European u nënshkrua në Mاستriht më 7 shkurt 1992. Ai krijoi shtyllën e drejtësisë dhe punëve të brendshme dhe parashikoi bashkëpunimin policor, duke përmendur shprehimisht një sistem shkëmbimi informacioni brenda një Zyre Policore Europiane (Europol). Faqja e Europol e lidh ekzistencën zyrtare të agjencisë me Traktatin e Mاستrihtit.

1993-1998

Europol nisi si Njësia Europiane e Drogës (EDU). Një marrëveshje ministrore për të u nënshkrua më 3 qershor 1993, dhe njësia nisi punën në Hagë më 3 janar 1994, si pararendëse e Europol.. Konventa e Europol u nënshkrua më 26 korrik 1995 në Bruksel dhe hyri në fuqi më 1 tetor 1998, pasi u ratifikua nga të gjitha shtetet anëtare.

1999

Më 1 korrik 1999 Europol nisi veprimtarinë e plotë në Hagë, pasi të gjitha shtetet anëtare ratifikuan dhe miratuan aktet juridike të parashikuara në Konventën e Europol. Drejtori i parë ishte Jürgen Storbeck nga Gjermania.

2009

U lançua Aplikacioni i Rrjetit të Shkëmbimit të Sigurt të Informacionit (SIENA), përmes të cilit autoritetet kompetente lidhen me Europol dhe shkëmbejnë informacion të sigurt. Në të njëjtin vit Rob Wainwright u emërua Drejtor i Europol, dhe u miratua Vendimi i Këshillit 2009/371/JHA, që zëvendësoi Konventën.

2010

Nga 1 janari 2010, Europol u bë agjenci e BE-së, në kuadër të kompetencave të Unionit sipas Traktatit të Lisbonës. Kaloi kështu nga një organizatë ndërqeveritare, e bazuar në Konventë, në një agjenci të së drejtës së BE-së, e rregulluar me Vendim të Këshillit. Baza e sotme është Rregullorja 2016/794.

2022

Për herë të parë, marrëveshjet e Europol me vendet e treta i tejkaluan ato me shtetet anëtare të BE-së. Po atë vit u krijua Qendra Europiane për Krimet Financiare dhe Ekonomike (EFECC).

3.4.1. Roli dhe kompetencat e Europolit-it

Sipas nenit 88 TFBE, Europol qeveriset me rregullore të miratuar sipas procedurës së zakonshme legislative, dhe duhet të krijohen procedura për kontrollin e veprimtarisë së tij nga Parlamenti Europian së bashku me parlamentet kombëtare. Rregullorja e vetë e thekson këtë në preambulën e saj, duke e lidhur legjitimitetin demokratik të agjencisë me këtë mbikëqyrje. Ky nen përcakton edhe fushat e veprimit të Europol (mbledhja, përpunimi e shkëmbimi i informacionit, si dhe koordinimi e zbatimi i veprimeve hetimore e operacionale së bashku me shtetet anëtare ose në ekipe të përbashkëta hetimore) dhe e kufizon rolin e tij, meqë masat shtrënguese mbeten përgjegjësi ekskluzive e autoriteteve kombëtare. Neni 88 u konkretizua me Rregulloren e 11 majit 2016, që i ka dhënë efekt këtij neni duke krijuar agjenci të BE-së për të mbështetur bashkëpunimin midis forcave të rendit të shteteve anëtare. Ajo zbatohet nga 1 maji 2017, ka zëvendësuar Vendimin e Këshillit 2009/371/JHA dhe katër vendime zbatuese të tij (2009/934, 2009/935, 2009/936 dhe 2009/968/JHA). Marrëveshjet ndërkombëtare të lidhura sipas Konventës dhe Vendimit mbeten në fuqi (preambula, pika 68). Në momentin e miratimit, Irlanda kishte njoftuar se do të merrte pjesë, ndërsa Danimarka dhe Mbretëria e Bashkuar nuk merrnin pjesë e nuk ishin të lidhura me të (preambula, pikat 72-74). Rregullorja është ndryshuar në 2022 (Rregullorja 2022/991) dhe në 2025 (Rregullorja 2025/2611).

Rregullorja (BE) 2022/991, në fuqi nga 28 qershori 2022, e forcoi mandatin e Europol për të përballuar kërcënime të reja sigurie. Sipas përmbledhjes së EUR-Lex, ajo e pajisi me mjete më të forta për analizën e të dhënave, teknologjitë e reja dhe punën me palët private. Përveç kësaj, ndryshimet përfshijnë:

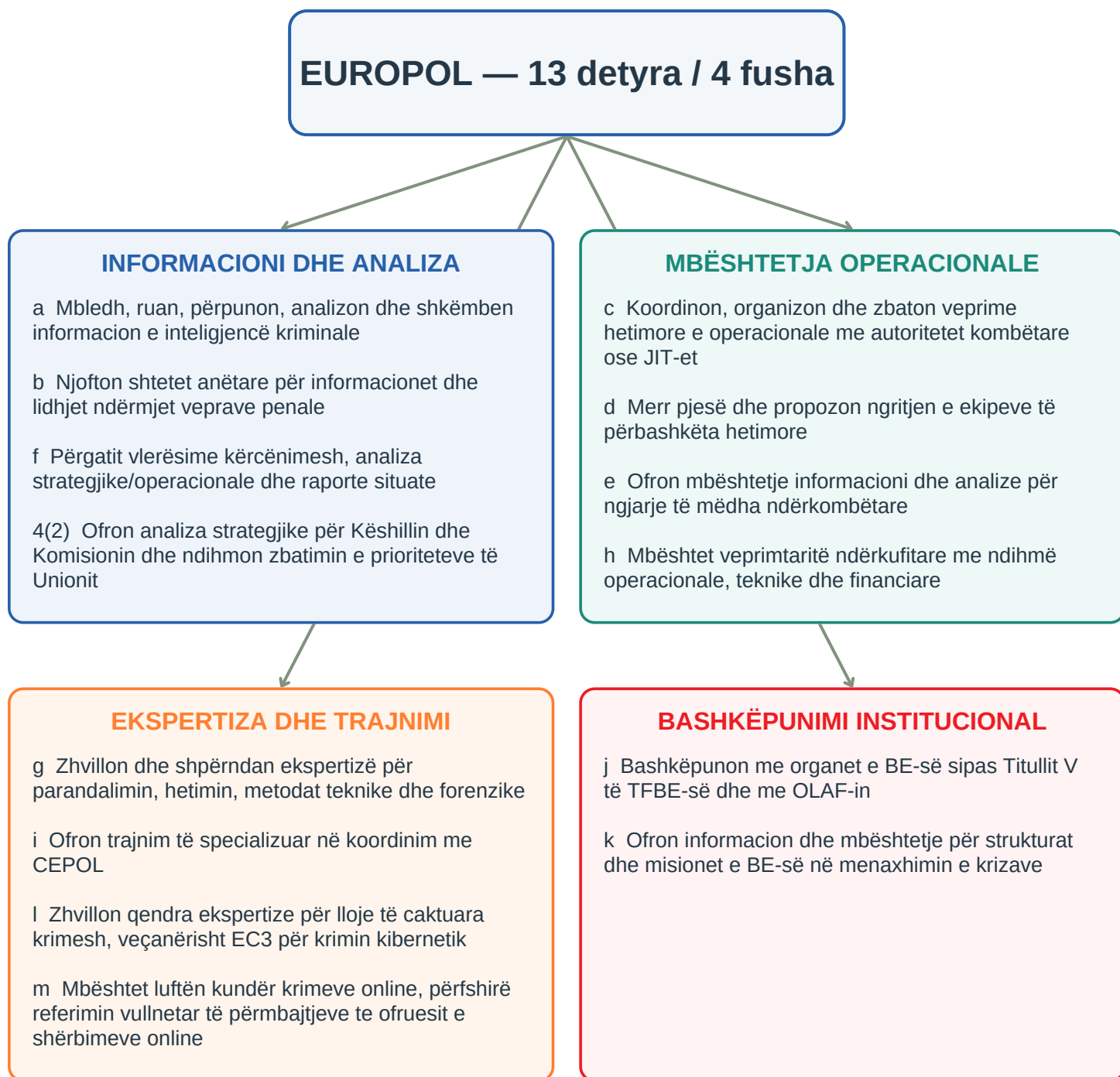
- rregulla për përpunimin e vëllimeve të mëdha të dhënash në mbështetje të hetimeve;
- mundësinë që Drejtori Ekzekutiv të propozojë nisjen e një hetimi për krim që lidhet vetëm me një shtet anëtar por cenon një interes të përbashkët të BE-së, pa kërkesën e dimensionit ndërkufitar, dhe shteti nuk është i detyruar ta njoftojë Europol nëse e refuzon;
- propozimin që shtetet anëtare të futin sinjalizime informacioni në Sistemin e Informacionit të Shengenit;
- akses indirekt për EPPO-n në të dhënat e Europol sipas sistemit hit/no hit;
- rregulla për kërkim e inovacion, funksionin e Oficerit për të Drejtat Themelore dhe mbikëqyrje më të fortë nga EDPS.

Ndërkohë, Rregullorja (BE) 2025/2611 e forcoi më tej mbështetjen e Europol dhe bashkëpunimin policor për kontrabandën e migrantëve dhe trafikimin e qenieve njerëzore.

Europol është krijuar për të mbështetur bashkëpunimin midis autoriteteve të zbatimit të ligjit në BE. Pra, është agjenci mbështetëse dhe jo polici e BE-së. Preambula e Rregullores e përshkruan si qendër shkëmbimi informacioni (pika 12), duke iu referuar Programit të Stokholmit, që kërkonte që Europol të bëhej "qendër shkëmbimi informacioni, ofrues shërbimesh dhe platformë për shërbimet e zbatimit të ligjit" (pika 3), dhe e quan "agjencia e zbatimit të ligjit e Unionit" (pika 6). Në praktikë, roli i tij mbulon katër funksione: qendër informacioni, qendër analize kriminale, mbështetje operationale për hetimet ndërkufitare dhe qendër ekspertize teknike e forenzike. Kufizimi themelor është vendosur qartë në nenin 4(5): Europol nuk zbaton masa shtrënguese gjatë kryerjes së detyrave të tij. Ai nuk kryen arrestime, kontrole apo sekuestime, të cilat i kryejnë autoritetet kombëtare. Ky është dallimi kryesor nga një polici kombëtare, dhe është shpjegimi pse kompetenca e Europol formulohet si "mbështetje" dhe "koordinim".

Neni 3(1) përcakton se Europol mbështet dhe forcon veprimin e autoriteteve kompetente të shteteve anëtare dhe bashkëpunimin e tyre të ndërsjellë në parandalimin dhe luftën kundër tri kategorive: krimit të rëndë që prek dy ose më shumë shtete anëtare, terrorizmit dhe formave të krimit që cenojnë një interes të përbashkët të mbuluar nga politika e BE-së, siç renditen në Aneksin I. Neni 3(2) e zgjeron kompetencën të veprat penale të lidhura, domethënë ato të kryera për të siguruar mjetet e kryerjes së veprave të kompetencës së Europol, për të lehtësuar ose kryer ato, ose për të siguruar pandëshkueshmërinë e personave që kryejnë këto veprime. Neni 4(4) i jep Europol edhe rolin e Zyrës Qendrore për luftën kundër falsifikimit të euros. Preambula thekson se krimi i organizuar mbetet ndër objektivat kryesore të Europol, për shkak të shkallës dhe pasojave të tij (pika 6).

Detyrat e Europol-it sipas nenit 4(1)



Europol përpunon vetëm informacion që i jepet nga shtetet anëtare, nga organet e BE-së, vendet e treta, organizatat ndërkombëtare dhe palët private, si dhe informacion nga burime të hapura, përfshirë internetin (neni 17) [1]. Të dhënat personale mund të përpunohen vetëm për katër qëllime: kryqëzimin e të dhënave për të zbuluar lidhje, analizat strategjike, analizat operacionale dhe lehtësimin e shkëmbimit të informacionit (neni 18(2)). Analizat operacionale kryhen përmes projekteve të veçanta, secili me qëllim, kategori të dhënash dhe kohëzgjatje të përcaktuara nga Drejtori Ekzekutiv, i cili njofton Bordin e Menaxhimit dhe

Mbikëqyrësin European të Mbrojtjes së të Dhënave (EDPS) (neni 18(3)). Ai që jep të dhënat përcakton qëllimin e përpunimit dhe mund të vendosë kufizime aksesit (neni 19). Shtetet anëtare kanë akses të drejtpërdrejtë për kërkim në informacionin e analizave strategjike e të kryqëzimit, ndërsa për analizat operacionale kanë akses indirekt sipas sistemit “hit/no hit” (neni 20). Çdo shtet anëtar cakton një njësi kombëtare, që është organi ndërlidhës midis Europol dhe autoriteteve kompetente (neni 7(2)), dhe të paktën një oficer ndërlidhës pranë Europol (neni 8). Shtetet i japin Europol informacionin e nevojshëm për objektivat e tij (neni 7(6)), por nuk detyrohen ta japin nëse do të dëmtonte interesat thelbësore të sigurisë kombëtare, do të rrezikonte një hetim në vazhdim ose sigurinë e një personi, ose do të zbulonte inteligjencë të sigurisë kombëtare (neni 7(7)). Për shkëmbimin e sigurt të informacionit shërben SIENA (preambula, pika 24). Personeli i Europol mund të marrë pjesë në veprimtarinë e këtyre ekipeve dhe të ndihmojë në të gjitha veprimtaritë e shkëmbimit e informacionit, brenda kufijve të ligjeve të shtetit ku vepron ekipi (neni 5(1)-(2)). Marrëveshja që ngre ekipin përcakton kushtet e pjesëmarrjes dhe rregullat e përgjegjësisë. Nëse Europol vlerëson se një ekip do të shtonte vlerë, mund ta propozojë dhe ta ndihmojë ngritjen e tij (neni 5(5)).

Në raste specifike, kur Europol vlerëson se duhet nisur një hetim për një krim brenda objektivave të tij, u kërkon autoriteteve të shteteve të interesuara, përmes njësisë kombëtare, ta nisin, ta drejtojnë ose ta koordinojnë (neni 6(1)). Njësitë kombëtare e njoftojnë Europol pa vonesë për vendimin. Nëse refuzojnë, japin arsytet sa më shpejt, mundësisht brenda një muaji, dhe mund t'i mbajnë të fshehura vetëm nëse i dëmton interesat thelbësore të sigurisë, suksesin e hetimit ose sigurinë e një personi (neni 6(2)-(3)). Europol njofton menjëherë Eurojust për çdo kërkesë dhe vendim (neni 6(4)). Kërkesa nuk është urdhër, sepse vendimi mbetet i shtetit anëtar.

3.4.2. Organizimi i Europol-it

Neni 9 i Rregullores (BE) 2016/794 përcakton se struktura administrative dhe menaxheriale e Europol përbëhet nga dy organe kryesore: Bordi i Menaxhimit dhe Drejtori Ekzekutiv, si dhe, kur është e nevojshme, organe të tjera këshillimore të krijuara nga Bordi. Kjo strukturë është më e thjeshtë se ajo e Eurojust, që ka katër komponentë, sepse Europol nuk ka "anëtarë kombëtarë" me fuqi vendimmarrëse individuale mbi çështje konkrete, por roli i tij është mbështetës dhe jo gjyqësor, kështu që nuk ka nevojë për një organ paralel me anëtarët kombëtarë të Eurojust. Në vend të tyre, lidhja me shtetet anëtare sigurohet nga njësitë kombëtare dhe oficerët ndërlidhës, të trajtuara në seksionin mbi kompetencat.

Bordi i Menaxhimit përbëhet nga një përfaqësues i secilit shtet anëtar dhe një përfaqësues i Komisionit Europian, secili me të drejtë vote (neni 10(1)). Anëtarët emërohen duke marrë parasysh njohuritë e tyre për bashkëpunimin në zbatimin e ligjit (neni 10(2)), dhe secili ka një zëvendës që e përfaqëson në mungesë (neni 10(3)). Rregullorja kërkon shprehimisht që të gjitha palët të synojnë kufizimin e ndryshimit të shpeshtë të përfaqësuesve, për të siguruar vazhdimësinë e punës së Bordit, dhe të synojnë përfaqësim të balancuar gjinor (preambula, pikat 18-19) [1]. Mandati i anëtarësisë është katërvjeçar dhe i rinovueshëm (neni 10(4)). Bordi zgjedh një Kryetar dhe një Zëvendëskryetar nga grupi i tri shteteve anëtare që kanë përgatitur së bashku programin 18-mujor të Këshillit, dhe të dy shërbejnë për po atë periudhë (neni 13(1)-(2)), me shumicë dy të tretash.

Bordi ka kompetenca të gjera menaxheriale, të renditura në nenin 11(1). Ai miraton, me shumicë dy të tretash, dokumentin e programimit shumëvjeçar dhe programin vjetor të punës deri më 30 nëntor çdo vit, si dhe buxhetin vjetor (pikat a-b, neni 12(1)). Miraton raportin vjetor të konsoliduar të veprimtarisë, që ia dërgon Parlamentit Europian, Këshillit, Komisionit, Gjykatës së Audituesve dhe parlamenteve kombëtare deri më 1 korrik të vitit pasues, dhe e bën publik (pika c). Miraton rregullat financiare, strategjinë e brendshme kundër mashtrimit dhe rregullat për parandalimin e konfliktit të interesit (pikat d-f). Në planin e personelit, Bordi ushtron kompetencat e autoritetit emërues mbi stafin e Europol (pika g), miraton rregulla për procedurën e përzgjedhjes së Drejtorit Ekzekutiv (pika i), dhe i propozon Këshillit një listë të ngushtë kandidatësh për postin e Drejtorit Ekzekutiv dhe të Zëvendësdrejtorëve Ekzekutivë, si dhe propozon zgjatjen e mandatit të tyre ose shkarkimin, sipas neneve 54 e 55 (pika j) [1][2]. Ai vendos performancën e Drejtorit Ekzekutiv (pika k), emëron Zyrtarin për Mbrojtjen e të Dhënave, funksionalisht të pavarur (pika l), dhe llogaritarin (pika m). Vendos gjithashtu për marrëveshjet e punës dhe administrative me palë të treta (pika r) dhe për strukturën e brendshme të Europol, përfshirë qendrat e specializuara si Qendra Europiane e Krimin Kibernetik (pika s). Bordi mban të paktën dy mbledhje të rregullta në vit, plus mbledhje me nismën e Kryetarit, me kërkesë të Komisionit ose të të paktën një të tretës së anëtarëve (neni 14(3)). Drejtori Ekzekutiv merr pjesë në diskutime pa votë (neni 14(2)), dhe Bordi mund të ftojë vëzhgues pa të drejtë vote, përfshirë një përfaqësues të Grupit të Përbashkët të Kontrollit Parlamentar (JPSG) (neni 14(4)). Vendimet merren me shumicë të thjeshtë të anëtarëve, me përjashtim të rasteve ku Rregullorja kërkon shumicë dy të tretash (neni 15(1)-(2)).

Drejtori Ekzekutiv emërohet nga Këshilli, nga një listë e ngushtë kandidatësh e përgatitur nga një komitet përzgjedhjeje me përfaqësues të shteteve anëtare dhe të Komisionit. Kandidati i përzgjedhur mund të ftohet të paraqitet para komitetit kompetent të Parlamentit European, i cili jep një mendim jo-detyrues për Këshillin (neni 54). Kjo procedurë, e ndryshme nga ajo e Eurojust (ku Drejtorin Administrativ e emëron Kolegji), pasqyron faktin që Europol është agjenci e krijuar nën vullnetin e Këshillit dhe Parlamentit bashkërisht, jo një organ i drejtuar nga përfaqësues gjyqësorë kombëtarë. Drejtori Ekzekutiv menaxhon Europol dhe i përgjigjet Bordit të Menaxhimit (neni 16(1)). Pa cenuar kompetencat e Komisionit apo të Bordit, ai është i pavarur në kryerjen e detyrave dhe nuk kërkon e nuk merr udhëzime nga asnjë qeveri apo organ tjetër (neni 16(2)), dhe është përfaqësuesi ligjor i Europol (neni 16(4)). Përgjegjësitë e tij, sipas nenit 16(5), përfshijnë administrimin e përditshëm (pika a), propozimin e strukturave të brendshme (pika b), zbatimin e vendimeve të Bordit (pika c), përgatitjen e projekt-dokumentit të programimit dhe të programeve vjetore të punës (pika d), zbatimin e tyre dhe raportimin te Bordi (pika e), përgatitjen e raportit vjetor të konsoliduar (pika g), dhe mbrojtjen e interesave financiare të Unionit përmes masave kundër mashtrimit, korrupsionit dhe veprimtarive të tjera të paligjshme (pika i). Ai përgatit gjithashtu projektbuxhetin dhe e zbaton atë (pika m). Sipas strukturës aktuale, krahas Drejtorit Ekzekutiv, Europol ka Zëvendësdrejtorë Ekzekutivë, secili përgjegjës për një fushë specifike, si operacionet, kapacitetet ose qeverisja. Emërimi i tyre ndjek të njëjtën procedurë si i Drejtorit Ekzekutiv, sipas nenit 55. Europol punëson personel të nënshtruar Rregullores së Personelit të BE-së, dhe mund të punësojë staf nga autoritetet kompetente të shteteve anëtare si agjentë të përkohshëm, për periudha të kufizuara, që të ruhet parimi i rotacionit dhe të lehtësohet ripërfshirja e tyre në shërbimin kombëtar (preambula, pika 59).

Sipas nenit 51, kontrolli i veprimtarisë së Europol kryhet nga Parlamenti European së bashku me parlamentet kombëtare, siç kërkon neni 88 TFBE. Ky kontroll ushtrohet përmes një Grupi të Përbashkët të Kontrollit Parlamentar (JPSG), të krijuar bashkërisht nga parlamentet kombëtare dhe komiteti kompetent i Parlamentit European (LIBE). JPSG mblidhet dy herë në vit dhe ka të drejtë të pyesë Kryetarin e Bordit të Menaxhimit, Drejtorin Ekzekutiv ose zëvendësit e tij, si dhe Mbikëqyrësin European të Mbrojtjes së të Dhënave. Mbikëqyrja e ligjshmërisë së përpunimit të të dhënave personale i takon Mbikëqyrësit European të Mbrojtjes së të Dhënave (EDPS), i cili e ushtron funksionin me pavarësi të plotë (preambula, pika 50). Zyrtari i Mbrojtjes së të Dhënave, i emëruar nga Bordi, ndihmon Europol të respektojë Rregulloren dhe vepron në mënyrë të pavarur (neni 11).

3.4.3. Procesi i hetimit



Europol-i punon kryesisht nga selia përkatëse në Hagë, Holandë, por nuk vepron vetëm prej andej, ofron mbështetje në vendngjarje, kjo do të thotë se stafi i Europol-it mund të udhëtojë dhe të ndihmojë policinë drejtpërdrejt në terren kur është nevoja.



Kur një forcë policore kombëtare ka nevojë për informacion, ajo kontakton Europol-in përmes një sistemi të sigurtë në internet të quajtur SIENA.



Europol-i drejton gjithashtu një qendër operacionale e cila punon 24 orë në ditë, çdo ditë të vitit, në mënyrë që të përgjigjet shpejt dhe të nisë veprimet emergjente sa herë që ato nevojiten.



Sapo mbërrin një kërkesë, ekspertët e Europol-it e shqyrtojnë atë me kujdes përmes atyre që quhen Projekte Analize, duke kërkuar për krime specifike ose rrjete kriminale.



Kjo analizë e kujdesshme e ndihmon Europol-in të mbështesë hetimet policore që ndodhin në të gjithë botën, jo vetëm brenda Europës.

3.4.4. Rast korrupsioni hetuar nga Europol

Sipas Raportit Vjetor 2025 të Europol [59], ndër zhvillimet dhe tendencat kryesore në luftën kundër korrupsionit dhe krimit financiar përfshihen:

- Forcimi i fokusit ndaj krimit financiar dhe ekonomik, veçanërisht përmes punës së European Financial and Economic Crime Centre (EFECC). Gjatë vitit 2025, EFECC mbështeti 542 operacione dhe përgatiti 2,436 raporte operacionale, ndërsa koordinimi/mbështetja e 119 Action Days rezultoi në 687 arrestime dhe sekuestrimin e mbi 1.7 miliardë eurove në asete kriminale.
- Korrupsioni transnacional mbetet i lidhur ngushtë me gjurmimin dhe sekuestrimin e pasurive kriminale. Në vitin 2025, Europol mbështeti aktivitete dhe projekte që synonin veçanërisht hetimin e korrupsionit të nivelit të lartë, përfshirë projektin KLEPTOTRACE, i cili synonte forcimin e rikuperimit të aseteve dhe gjurmimit të pasurive në rastet e korrupsionit transnacional. Në kuadër të projektit u zhvillua edhe trajnim mbi përdorimin e mjeteve hetimore dhe lidhjen e regjistrave të rinj të pasurive me burime të tjera të të dhënave.
- Gjurmimi i flukseve financiare dhe bashkëpunimi ndërinstitutional u evidentuan si elemente të rëndësishme të hetimeve financiare. Europol vijoi bashkëpunimin me EPPO dhe OLAF, ndërsa numri, kompleksiteti dhe shtrirja e rasteve të mbështetura në bashkëpunim me EPPO u rritën gjatë vitit 2025.
- Bashkëpunimi publik-privat dhe shkëmbimi i informacionit financiar morën rëndësi të veçantë. Europol dhe partnerët e sektorit financiar publikuan një udhëzues praktik për bashkëpunimin operacional ndërmjet autoriteteve hetimore dhe institucioneve financiare, me synim forcimin e shkëmbimit të praktikave dhe rritjen e ndërgjegjësimit mbi vlerën e bashkëpunimit publik-privat në hetimet financiare.
- Forcimi i bashkëpunimit ndërkufitar dhe i shkëmbimit të informacionit vazhdoi të jetë një komponent qendror i punës së Europol. Në vitin 2025 u shkëmbyen mbi 2.1 milionë mesazhe përmes SIENA, ndërsa mbi 191,000 raste u iniciuan në këtë sistem. Në fund të vitit, më shumë se 3,800 autoritete kompetente nga shtetet anëtare dhe vendet partnere ishin të lidhura me SIENA.
- Në një kontekst më të gjerë, bashkëpunimi ndërmjet Europol-it, agjencive të tjera të BE-së dhe autoriteteve kombëtare u intensifikua. Raporti evidenton veçanërisht bashkëpunimin me EPPO dhe OLAF në mbrojtjen e interesave financiare të BE-së, si dhe bashkëpunimin me partnerë ndërkombëtarë dhe financiarë për identifikimin, gjurmimin dhe sekuestrimin e pasurive kriminale

[59]<https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Consolidated-Annual-Activity-Report-2025.PDF>

Skema e mashtrimit me "investime" përmes qendrave të thirrjeve në Tiranë

Hetimi nisi në qershor 2023, kur policia austriake vuri re një numër të madh viktimash në Vjenë, të gjitha të mashtruara në të njëjtën mënyrë. Hetimi [60] zbuloi përfshirjen e disa shtetasve shqiptarë në skema mashtrimi kibernetik. Në prill 2024, Austria përdori kanalet e Europol-it për t'i kërkuar Shqipërisë ndihmë në gjurmimin e një adrese IP të lidhur me të dyshuarit; Shqipëria hapi menjëherë hetimin e vet penal. Bashkëpunimi u formalizua më pas në një Ekip të Përbashkët Hetimor (JIT) mes dy vendeve, të koordinuar nga Eurojust përmes Projektit të saj për Drejtësinë Penale në Ballkanin Perëndimor. Qendrat telefonike në Tiranë funksiononin me nivel të lartë organizimi dhe profesionalizmi, me ndarje të qartë rolesh dhe hierarki menaxheriale, njësoj si bizneset legjitime. Në kulmin e vet, rrjeti punësonte deri në 450 persona, të ndarë në departamente: shërbim ndaj klientit, si dhe ekipe të dedikuara për menaxhim, financë, IT, burime njerëzore dhe operacione mbështetëse. Punonjësit ishin të organizuar në grupe prej 6-8 vetësh sipas gjuhës (gjermanisht, anglisht, italisht, greqisht, spanjisht), secili grup duke synuar tregun përkatës kombëtar, nën mbikëqyrjen e një drejtuesi ekipi dhe një menaxheri për çdo qendër. Operatorët paguheshin me rrogë mujore rreth 800 EUR, plus komision progresiv për çdo mashtrim të suksesshëm.

Viktimat tërhiqeshin fillimisht përmes reklamave false investimi në internet dhe në rrjetet sociale. Pasi shfaqnin interes, "agjentët" i telefononin duke u paraqitur si këshilltarë profesionistë investimesh, duke i bindur se paratë që do të transferonin do të investoheshin në emrin e tyre. Në realitet, paratë nuk investoheshin kurrë, por vidheshin dhe pastroheshin ndërkombëtarisht. Në disa raste, "agjentët" përfitonin edhe qasje në distancë mbi kompjuterat e viktimave përmes softuerësh kontrolli të largët, për t'i shtyrë të investonin përsëri e përsëri. Të njëjtët persona rikontaktonin më vonë viktimat tashmë të mashtruara, duke u ofruar t'i ndihmonin të rikuperonin paratë e humbura, dhe i bindnin të hapnin llogari në platforma kriptomonedhash e të depozitonin fillimisht 500 EUR, një mashtrim i dytë mbi viktimat e mashtrimit të parë. Provat dixhitale të mbledhura iu vunë në dispozicion edhe autoriteteve hetimore të vendeve të tjera të prekura, përfshirë Italinë, Gjermaninë, Greqinë, Spanjën, Kanadanë dhe Mbretërinë e Bashkuar (përveç Austrisë), me humbje totale që kalojnë 50 milionë EUR.

Eurojust koordinoi krijimin e Ekipit të Përbashkët Hetimor mes Austrisë dhe Shqipërisë, duke siguruar financim për ditën e veprimit dhe shërbime përkthimi përmes Projektit për Drejtësinë Penale në Ballkanin Perëndimor.

[60]<https://www.eurojust.europa.eu/news/fraud-call-centres-targeting-eu-citizens-shut-down-eurojusts-support-over-eur-50-million>

Europol dërgoi ekspertë në terren që ndihmuan në sigurimin e sasive të mëdha të provave dixhitale, të cilat më pas iu vunë në dispozicion autoriteteve hetimore të vendeve të tjera të prekura. Për të mbështetur ditën e veprimit u ngrit një Postë Komande Virtuale (Virtual Command Post), që lejoi shkëmbimin e të dhënave dhe provave mes gjithë vendeve pjesëmarrëse në kohë reale. Më 17 prill 2026 u zhvillua dita e koordinuar e veprimit ku u bastisën 3 qendra telefonike dhe 9 banesa private në Tiranë; u arrestuan 10 persona dhe u sekuestruan 891.735 EUR para në dorë, 443 kompjutera, 238 telefona celularë, 6 laptopë, si dhe disqe të ngurtë e regjistruar video (DVR), që do t'i nënshtrohen ekzaminimit forenzik.

Ky rast është veçanërisht i vlefshëm për të ilustruar në praktikë rolin e Europol-it në luftën kundër krimit ndërkufitar, pasi tregon se si Agjencia mbështet autoritetet kombëtare përmes shkëmbimit të informacionit, analizës dhe ekspertizës operative e teknike, veçanërisht në trajtimin e provave dixhitale. Hetimi Austri–Shqipëri demonstroi se krimi i organizuar modern mund të shtrihet në disa juridiksione dhe të përdorë struktura teknologjike e organizative komplekse, duke kërkuar bashkëpunim të koordinuar ndërkombëtar. Roli i Europol-it ishte mbështetës dhe jo zëvendësues i autoriteteve kombëtare ku ekspertët e tij kontribuan në sigurimin dhe përpunimin e të dhënave dhe provave dixhitale, të cilat mund t'u vihen në dispozicion edhe autoriteteve të vendeve të tjera të prekura. Në këtë mënyrë, rasti tregon konkretisht se si Europol-i ndihmon në lidhjen e autoriteteve dhe informacionit nga juridiksione të ndryshme, ndërsa Eurojust-i mbështet dimensionin gjyqësor dhe koordinimin e JIT-it, duke e bërë rastin një shembull të qartë të bashkëpunimit praktik Europol–Eurojust dhe të rëndësisë së tij për hetimet që përfshijnë edhe vende joanëtare të BE-së, si Shqipëria.

Pasi kemi paraqitur katër mekanizmat europianë që kontribuojnë në luftën kundër korrupsionit në BE, më poshtë paraqitet një tabelë përmbledhëse që synon të ofrojë një pasqyrë të qartë të rolit, funksioneve dhe fushës së veprimit të secilit mekanizëm, duke lehtësuar gjithashtu krahasimin e tyre dhe kuptimin e mënyrës se si ndërveprojnë në luftën kundër korrupsionit.

Katër mekanizmat e BE-së për mbrojtjen e interesave financiare dhe luftën kundër krimit ndërkufitar

Kriteri	EPPO	OLAF	Eurojust	Europol
Mandati kryesor	Hetim dhe ndjekje penale për veprat që dëmtojnë interesat financiare të BE-së.	Hetime administrative kundër mashtrimit, korrupsionit dhe parregullsive që prekin fondet e BE-së.	Bashkëpunim dhe koordinim gjyqësor ndërmjet autoriteteve kombëtare.	Bashkëpunim dhe mbështetje policore kundër krimit të rëndë dhe ndërkufitar.
Fokusi / kompetenca	Korrupsion, mashtrim me fonde/subvencion e, pastrim parash dhe vepra të lidhura me fondet e BE-së.	Hetime të brendshme në institucionet e BE-së dhe hetime të jashtme me kontrolle në terren.	Kërkesa për hetim ose ndjekje, koordinim, JIT-e, informacion dhe masa hetimore.	Informacion dhe inteligjencë kriminale, analiza, operacione dhe ekspertizë.
Mjetet kryesore	Prokurorët Europeanë të Deleguar, hetime sipas ligjit kombëtar, masa hetimore dhe ngrirje asetesh.	Akses në dokumente e të dhëna, kontrolle, inspektime dhe verifikime administrative.	Anëtarët kombëtarë, takime koordinimi, ekupe të përbashkëta hetimore dhe mbështetje financiare.	SIENA, projekte analize, qendër operacionale 24/7 dhe mbështetje në terren.
Marrëdhënia me autoritetet kombëtare	Drejton hetimin european; veprimet zbatohen nga autoritetet kombëtare.	Ushtron kompetencë të BE-së, por respekton ligjin kombëtar dhe kërkon asistencë kur nevojitet.	U kërkon autoriteteve të veprojnë, të koordinohen ose të krijojnë JIT; fuqitë mund të varen nga pëlqimi kombëtar.	Mbështet dhe koordinon; nuk zëvendëson autoritetet kombëtare në hetim.
Rezultati praktik	Hetim dhe ndjekje penale për mbrojtjen e buxhetit të BE-së.	Konstatime administrative, rekomandime dhe referim për masa disiplinore ose penale.	Koordinim gjyqësor dhe bashkëpunim më efektiv ndërmjet shteteve.	Lidhje informacioni, analizë dhe mbështetje operacionale kundër rrjeteve kriminale.

EPPO dhe OLAF mbrojnë drejtpërdrejt interesat financiare të BE-së; Eurojust dhe Europol lehtësojnë koordinimin gjyqësor dhe mbështetjen policore.

3.5. Gjykata Europiane e Audituesve (ECA)

Gjykata Europiane e Audituesve (ECA) është auditori i jashtëm dhe i pavarur i BE. Me seli në Luksemburg, ajo shqyrton nëse fondet e BE-së mbledhen dhe shpenzohen sipas rregullave, dhe nëse menaxhimi financiar i politikave e programeve të BE është i efektshëm dhe sjell vlerë për paranë e shpenzuar. Roli i saj është të kontribuojë në përmirësimin e menaxhimit financiar të BE-së dhe të nxisë llogaridhënien e transparencën, duke sinjalizuar rreziqe, duke dhënë siguri, dhe duke treguar mangësitë dhe sukseset përmes raporteve dhe opinioneve që u drejtohen ligjvënësve e vendimmarrësve europianë.

1958

Me themelimin e Komuniteteve Europiane u vendos një bord i vogël auditimi për të kontrolluar financat e tyre. Me rritjen e buxhetit, Parlamenti European mori përgjegjësinë e kontrollit buxhetor, dhe u bë e qartë se ky bord i vogël nuk kishte më as fuqitë as burimet e nevojshme [61].

1975

Heinrich Aigner, kryetar i Komitetit të Parlamentit European për Kontrollin Buxhetor, argumentoi nevojën për një organ auditimi vërtet të pavarur. Kështu u krijua Gjykata Europiane e Audituesve, me Traktatin e Brukselit të 22 korrikut 1975.

1977

Gjykata Europiane e Audituesve zuri vendin e bordit të vjetër të auditimit dhe filloi zyrtarisht punën në tetor 1977, si organ i ri, plotësisht i pavarur nga institucionet e tjera të Komuniteteve. Presidenca e parë e ECA-s iu besua Michael Murphy-t, irlandez, ndërsa vetë institucioni kishte fillimisht 9 Anëtarë, sipas numrit të shteteve anëtare të Komunitetit në atë kohë, dhe një staf prej rreth 120 punonjësish. Betimi i parë zyrtar i Anëtarëve u mbajt në praninë e Presidentit të Gjykatës së Drejtësisë Europiane, Hans Kutscher, i cili e cilësoi Gjykatën e re "ndërgjegjja financiare" (financial conscience) e Komuniteteve Europiane, një frazë që mbetet ndër më të përmendurat në historinë e institucionit.

[61] Stephenson, Paul & Sanchez-Barrueco, Maria. (2024). The European Court of Auditors. 10.4337/9781802209013.00020.

1993

Traktati i Mاستrihtit, në fuqi që nga 1 nëntori 1993, i dha ECA-s statusin e institucionit të Bashkimit European, duke e vendosur në një nivel me Parlamentin, Këshillin dhe Komisionin. Kjo e forcoi pavarësinë dhe autoritetin e saj. Traktati i ngarkoi gjithashtu detyrën e lëshimit të një Deklarate Vjetore Sigurie (Statement of Assurance) mbi besueshmërinë e llogarive të BE-së dhe ligjshmërinë e rregullsinë e transaksioneve që i qëndrojnë ato.

1999

Traktati i Amsterdimit, i nënshkruar në 1997 dhe në fuqi që nga 1 maji 1999, solli disa ndryshime konkrete në mandatin e ECA-s. Traktati i Amsterdimit ia dha ECA-s fuqinë e plotë për të audituar financat e të gjithë BE. Mandati i saj u zgjerua shprehimisht në luftën kundër mashtrimit që dëmton interesat financiare të BE-së, duke e lidhur institucionin me një fushë që deri atëherë ishte trajtuar në mënyrë më të paqartë nga traktatet. Traktati i njohu ECA-s të drejtën për t'iu drejtuar Gjykatës së Drejtësisë të BE-së (CJEU) për të mbrojtur kompetencat e veta, nëse institucione të tjera të BE-së ndërhyjnë në to ose i shpërfillnin ato.

2003

Traktati i Nicës, në fuqi që nga 1 shkurti 2003, vendosi parimin që ECA të ketë saktësisht një Anëtar për çdo shtet anëtar, duke e liruar Traktatin nga nevoja për t'u ndryshuar me çdo zgjerim të ardhshëm. Ai kaloi emërimin e Anëtarëve nga unanimiteti të shumica e cilësuar në Këshill, i dha ECA-s mundësinë të krijonte "dhoma" (chambers) të brendshme për të miratuar kategori të caktuara raportesh e opinionesh, duke e bërë punën më efikase, dhe, përmes një deklarate të bashkëngjitur, nënvizoi rëndësinë e bashkëpunimit më të ngushtë midis ECA-s dhe institucioneve kombëtare të auditimit të shteteve anëtare.

2009

Traktati i Lisbonës, në fuqi që nga 1 dhjetori 2009, riformuloi mandatin e ECA-s në kuadrin e ri institucional të BE-së, duke i renumeruar dispozitat përkatëse nga nenet 246-248 të Traktatit të KE-së në nenet 285-287 të TFBE-së, pa ndryshuar thelbin e tyre. Ndryshimi kryesor praktik erdhi nga shtrirja e procedurës së zakonshme legislative në më shumë fusha, duke i dhënë Parlamentit European të drejta të barabarta me Këshillin në miratimin e Rregullores Financiare dhe të buxhetit vjetor, çka e rriti edhe peshën politike të raporteve dhe deklaratave vjetore të sigurisë të ECA-s, mbi të cilat Parlamenti bazon vendimin për "çlirimin" e Komisionit nga përgjegjësia.

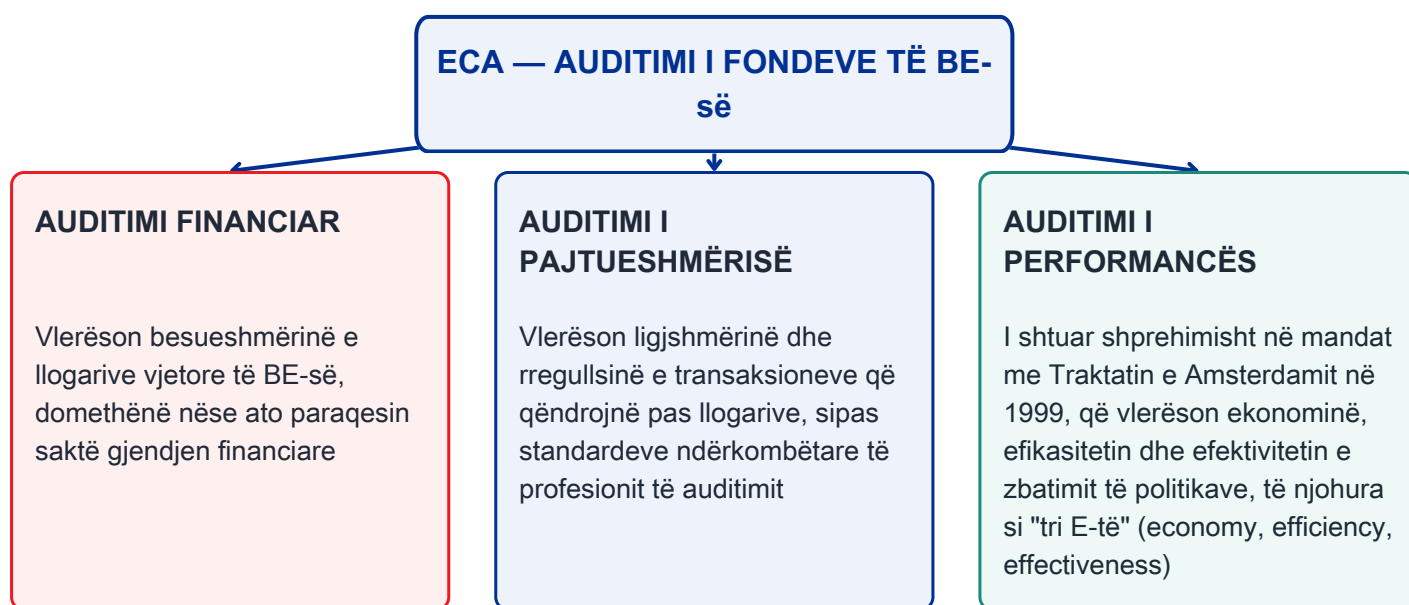
3.5.1. Roli dhe kompetencat e ECA-së

Baza kushtetuese e ECA-s gjendet në Titullin I, Kapitullin 1, Seksionin 7 të TFBE-së. Neni 285 e themelon Gjykatën dhe përcakton se ajo kryen auditimin e BE; përbëhet nga një shtetas i çdo shteti anëtar, dhe Anëtarët e saj janë krejtësisht të pavarur në ushtrimin e detyrave, në interesin e përgjithshëm të BE [62]. Neni 286 rregullon emërimin, kushtet dhe mandatin e Anëtarëve. Neni 287 është dispozita kryesore operacionale, që përcakton fushëveprimin dhe metodologjinë e auditimit, si dhe fuqitë këshillimore të Gjykatës. Neni 13 i Traktatit për Bashkimin European (TBE) e rendit ECA-n mes institucioneve të Bashkimit, në një nivel formal me Parlamentin, Këshillin, Komisionin dhe Gjykatën e Drejtësisë. Ky status, i fituar me Traktatin e Mاستrihtit në 1993, është parakusht i vetë kompetencave të saj, vetëm si institucion i plotë, e jo si organ ndihmës, ECA mund të ushtrojë kontroll të pavarur mbi institucionet e tjera, përfshirë Komisionin, i cili menaxhon pjesën më të madhe të buxhetit që ajo auditon. Neni 285 TFBE e përmbledh rolin e ECA-s të kryejë auditimin e BE. Parlamenti European e zgjeron këtë përkufizim në fletën e vet informative, duke e cilësuar ECA-n "auditori i jashtëm i BE-së", që kontribuon në përmirësimin e menaxhimit financiar të Bashkimit dhe vepron si "rojtari i pavarur i interesave financiare të qytetarëve të BE". Fjala kyçe këtu është "e jashtme": ECA nuk është pjesë e administratës që menaxhon buxhetin (kjo i takon Komisionit dhe autoriteteve kombëtare), por një organ krejtësisht i ndarë prej saj, që e kontrollon nga jashtë.

Sikurse Eurojust dhe Europol, edhe ECA ka kufizime të qarta në natyrën e kompetencave të veta. Ajo nuk ka fuqi hetimore vetjake dhe as fuqi ligjzbatuese. Gjykata kur gjatë auditimeve gjen fakte të mundshme mashtrimi ose korrupsioni, nuk mund t'i ndjekë vetë, por ia referon rastin OLAF-it dhe, kur është e përshtatshme, EPPO-së, të cilat më pas veprojnë sipas kompetencave të tyre përkatëse. Po ashtu, raportet e ECA-s përmbajnë rekomandime, jo vendime me fuqi ligjërish detyruese. As vetë deklaratat e sigurisë (Statement of Assurance) nuk e lidhin Parlamentin në vendimin e tij për "çlirimin" e Komisionit nga përgjegjësia. Kjo e vendos ECA-n në një pozicion të ngjashëm konceptualisht me Eurojust si një institucion me autoritet të fortë profesional dhe moral, por pa fuqi shtrënguese të drejtpërdrejta. Sipas nenit 287(1) TFBE, ECA shqyrton llogaritë e të gjitha të ardhurave dhe shpenzimeve të BE. Ajo shqyrton gjithashtu llogaritë e çdo organi, zyre apo agjencie të krijuar nga BE, përveçse kur akti themelues i tyre e përjashton shprehimisht këtë.

[62] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/14/financial-services-framework>

Kjo do të thotë që fushëveprimi i ECA-s nuk kufizohet vetëm te institucionet qendrore (Komisioni, Parlamenti, Këshilli), por shtrihet edhe te agjencitë e decentralizuara të BE-së, siç janë vetë Eurojust dhe Europol, të trajtuara në seksionet e mëparshme të këtij punimi, si dhe te çdo organ tjetër që menaxhon fonde në emër të BE. Sipas literaturës akademike mbi historinë institucionale të ECA-s, mandati i saj mbulon edhe fusha ku as Parlamenti European as Gjykata e Drejtësisë nuk kishin kompetencë të plotë, si Politika e Përbashkët e Jashtme dhe e Sigurisë, apo Drejtësia dhe Punët e Brendshme para Traktatit të Amsterdimit, thjesht sepse çdo veprimtari e financiar nga buxheti i BE-së bie automatikisht nën shqyrtimin e ECA-s [63]. Neni 287(2) TFBE përcakton objektin material të auditimit: ECA shqyrton nëse të gjitha të ardhurat janë mbledhur dhe të gjitha shpenzimet janë kryer në mënyrë të ligjshme e të rregullt, dhe nëse menaxhimi financiar ka qenë i shëndetshëm, duke raportuar veçanërisht për çdo rast parregullsie. Nga kjo dispozitë burojnë tri lloje kryesore auditimi, të konsoliduara në praktikën e ECA-s:



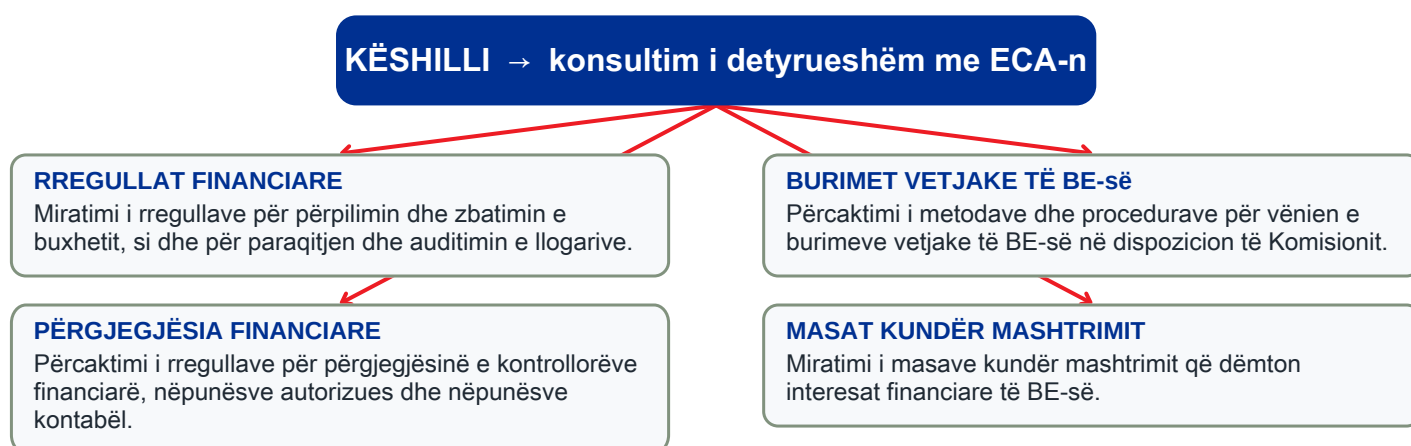
Ndërkohë, Neni 287(3) TFBE përcakton bazën e auditimit dhe fuqitë praktike të ECA-s për ta kryer atë. Auditimi bazohet në dokumentacion dhe, kur është e nevojshme, kryhet në terren, në selitë e institucioneve të tjera të BE, në selitë e çdo organi, zyre apo agjencie që menaxhon të ardhura a shpenzime në emër të BE, dhe në shtetet anëtare, përfshirë selitë e çdo personi fizik apo juridik që merr pagesa nga buxheti i BE-së.

[63] Stephenson, P., Sánchez-Barrueco, ML. (2026). The European Court of Auditors and Dissensus over Liberal Democracy. In: Coman, R., Bădulescu, C., Christiansen, T., Simoncini, M. (eds) The Palgrave Handbook of Dissensus over Liberal Democracy in Europe. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-22481-1_18

Në shtetet anëtare, auditimi kryhet në bashkëpunim me institucionet kombëtare të auditimit (Supreme Audit Institutions) ose, nëse këto nuk kanë kompetencat e nevojshme, me departamentet kombëtare përkatëse. Vetë Traktati e karakterizon këtë marrëdhënie: ECA dhe institucionet kombëtare "bashkëpunojnë në frymë besimi, duke ruajtur pavarësinë" e secilës palë". Këto organe kombëtare janë të detyruara t'i njoftojnë ECA-s nëse do të marrin pjesë në auditim. Të gjitha institucionet e BE, organet që menaxhojnë fonde në emër të tij, dhe institucionet kombëtare të auditimit ose departamentet kompetente, janë të detyruara t'i dërgojnë ECA-s, me kërkesë, çdo dokument apo informacion që ajo e konsideron të nevojshëm për të kryer detyrën e vet.

Përveç funksionit auditues, ECA ka edhe një funksion këshillimor, të parashikuar në nenin 287(4) TFBE. Institucionet e tjera të BE mund t'i kërkojnë opinionin e ECA-s sa herë e shohin të arsyeshme.

Kur është i detyrueshëm ky konsultim me ECA-n?



Në zbatim të kompetencave të mësipërme, ECA prodhon disa lloje dokumentesh, secili me funksion të veçantë si Raporti Vjetor, që përmban Deklaratën e Sigurisë (Statement of Assurance - DAS) mbi besueshmërinë e llogarive të BE-së dhe ligjshmërinë e rregullsinë e transaksioneve, e cila mund të plotësohet me vlerësime specifike për çdo fushë kryesore të veprimtarisë së BE; Raporte të Veçanta (Special Reports), që trajtojnë tema specifike të auditimit të performancës, zakonisht një politikë, program apo instrument financiar të caktuar; Opinione (Opinions), të kërkuara detyrimisht ose vullnetarisht nga institucionet e tjera, sipas nenit 287(4), dhe Shqyrtime (Reviews) dhe raporte vjetore specifike për agjenci e organe të veçanta të BE-së, përfshirë vetë Eurojust dhe Europol.

3.5.2. Organizimi i ECA-së

ECA është një organ kolegjal ku vendimet themelore merren nga i gjithë kolegji i Anëtarëve, jo nga një drejtues i vetëm. Struktura e saj përbëhet nga katër shtresa: kolegji i plotë i Anëtarëve, Presidenti, pesë dhomat e auditimit me komitetet përkatëse, dhe Sekretariati i Përgjithshëm, që siguron administrimin. Kjo strukturë ndryshon nga ajo e Eurojust dhe e Europol, sepse ECA nuk ka nevojë për një organ ekzekutiv operacional të ndarë nga ai vendimmarrës, pasi funksioni i saj themelor, auditimi, kryhet drejtpërdrejt nga vetë Anëtarët dhe stafi që u është caktuar atyre. Sipas nenit 285 TFBE, ECA përbëhet nga një shtetas i çdo shteti anëtar, aktualisht 27 Anëtarë. Neni 286 TFBE përcakton kushtet e emërimit: Anëtarët zgjidhen mes personave që i përkasin ose i kanë qenë pjesë të institucioneve kombëtare të auditimit të shtetit të tyre, ose që janë veçanërisht të kualifikuar për këtë detyrë, dhe pavarësia e tyre duhet të jetë përtej çdo dyshimi. Gjatë ushtrimit të detyrës, Anëtarët nuk kërkojnë e nuk marrin udhëzime nga asnjë qeveri apo organ tjetër, dhe përmbahen nga çdo veprim jo i pajtueshëm me detyrat e tyre. Çdo shtet anëtar propozon një kandidat për vendin e vet. Këshilli i Bashkimit European, duke vepruar me shumicë të cilësuar dhe pas konsultimit me Parlamentin European, miraton listën e Anëtarëve, sipas propozimeve të bëra nga secili shtet. Mandati është gjashtëvjeçar dhe i rinovueshëm pa kufizim. Kjo procedurë emërimi është dukshëm më e thjeshtë dhe më pak e ndërlikuar sesa ajo e anëtarëve kombëtarë të Eurojust apo e Drejtorit Ekzekutiv të Europol, sepse nuk përfshin komitete përzgjedhjeje apo dëgjime paraprake të detyrueshme në Parlament. Anëtarët e ECA-s gëzojnë të njëjtat privilegje e imunitete si gjyqtarët e Gjykatës së Drejtësisë së BE-së, çka pasqyron rëndësinë institucionale që Traktati u jep, edhe pse funksioni i tyre është auditues e jo gjyqësor.

Anëtarët zgjedhin nga radhët e tyre një President, me votim të fshehtë, për një mandat trevjeçar të rinovueshëm. Roli i Presidentit është primus inter pares, domethënë i pari mes të barabartëve pasi ai drejton mbledhjet e kolegjit, siguron zbatimin e vendimeve dhe mbarëvajtjen e veprimtarive të institucionit. Presidenti mban përgjegjësi të veçantë për shërbimin ligjor dhe për marrëdhëniet e jashtme. Presidenti mbështetet nga Drejtoria e Presidencës, përgjegjëse për zhvillimin strategjik, programimin e punës, planifikimin, menaxhimin e performancës, marrëdhëniet institucionale dhe komunikimin, ndërsa shërbimi ligjor dhe departamenti i auditimit të brendshëm i raportojnë drejtpërdrejt Presidentit. Kolegji i plotë i 27 Anëtarëve, i kryesuar nga Presidenti, mblidhet zakonisht dy herë në muaj për të diskutuar dhe miratuar dokumentet kryesore, si Raportet mbi buxhetin e përgjithshëm të BE-së dhe mbi Fondet Europiane të Zhvillimit, publikimet kryesore vjetore të ECA-s

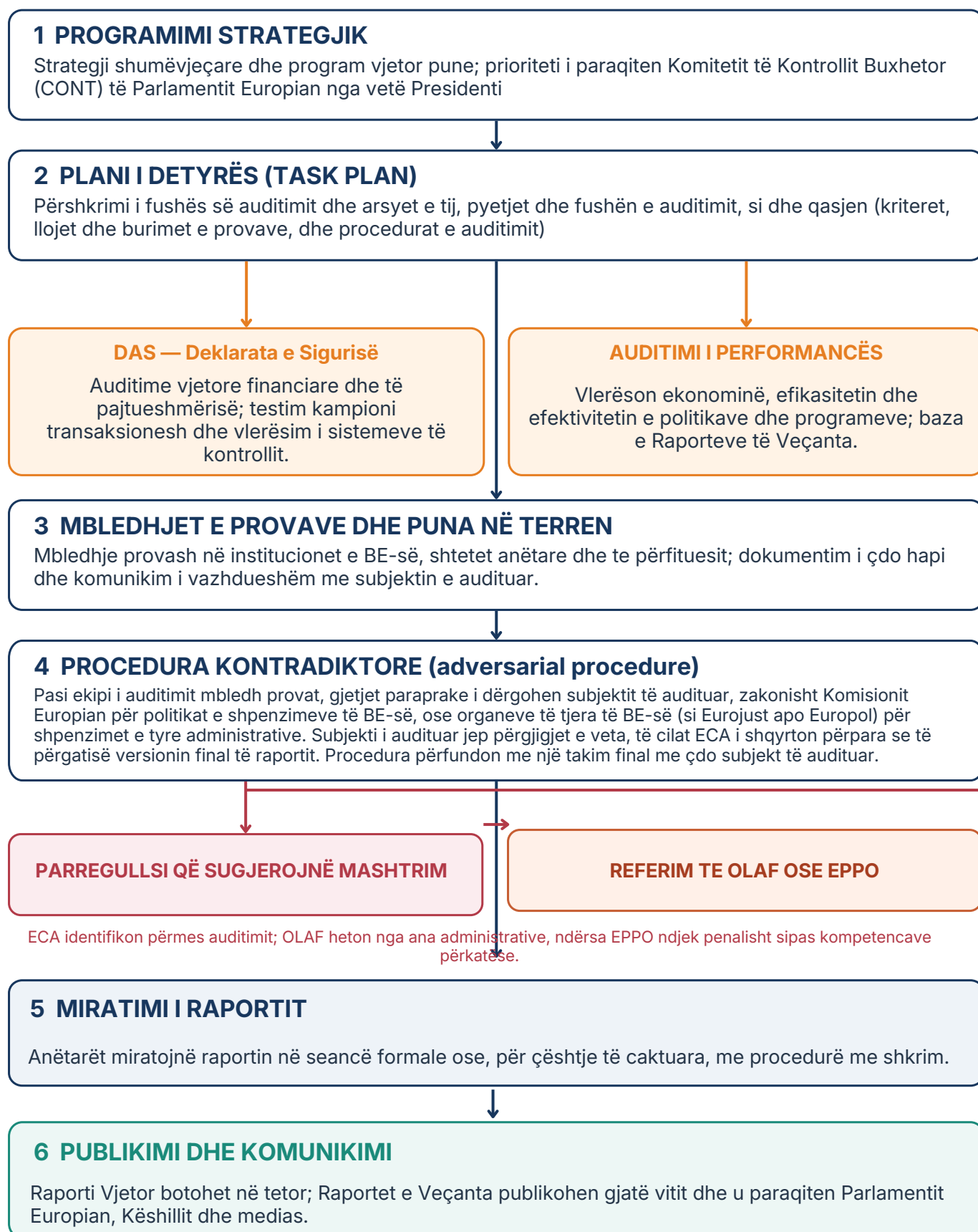
Mundësia për të krijuar "dhoma" (chambers) të brendshme u fut me Traktatin e Nicës, dhe synonte efikasitetin në mënyrë që jo çdo raport apo opinion të kalonte domosdoshmërisht nëpër gjithë kolegjin. Që nga 2010, Anëtarët dhe stafi i auditimit janë ndarë në pesë dhoma, të organizuara sipas kryetemave kryesore të Kuadrit Financiar Shumëvjeçar (MFF) të BE-së:

- Dhoma I: Përdorimi i qëndrueshëm i burimeve natyrore
- Dhoma II: Investimet për kohezion, rritje dhe përfshirje
- Dhoma III: Veprimi i jashtëm, siguria dhe drejtësia
- Dhoma IV: Rregullimi i tregjeve dhe ekonomia konkurruese
- Dhoma V: Financimi dhe administrimi i BE

Kjo strukturë tematike lidh drejtpërdrejt organizimin e brendshëm të ECA-s me fushat e mëdha të shpenzimeve të BE-së, dhe e bën Dhomën III veçanërisht të rëndësishme, sepse mbulon fushën e sigurisë e të drejtësisë, ku bëjnë pjesë auditimet mbi agjenci si Eurojust dhe Europol. Secila dhomë ka dy detyra kryesore: miraton raporte të veçanta, raporte vjetore specifike dhe opinione brenda fushës së vet tematike, dhe përgatit vëzhgimet e para (draft observations) për raportet vjetore mbi buxhetin e përgjithshëm, si dhe draft-opinionet, që më pas miratohen nga kolegji i plotë. Pra, dhomat kryejnë punën përgatitore dhe teknike, ndërsa vendimi final për dokumentet më të rëndësishme mbetet i kolegjit.

Përveç pesë dhomave, ECA ka një Komitet të Kontrollit të Cilësisë së Auditimit (Audit Quality Control Committee), të përbërë nga Anëtari përgjegjës për Kontrollin e Cilësisë së Auditimit dhe nga pesë Anëtarë të tjerë, një përfaqësues nga secila dhomë. Ky komitet merret me politikat, standardet dhe metodologjinë e auditimit të ECA-s, mbështetjen dhe zhvillimin e auditimit, dhe kryen shqyrtimet e cilësisë së angazhimeve (engagement quality reviews) në të gjithë institucionin. Është, në thelb, organi që siguron që metodologjia e ndjekur nga dhoma të ndryshme të mbetet e njëtrajtshme dhe e cilësisë së lartë. Ndërkaq, Komiteti Administrativ, i përbërë nga Anëtarë që përfaqësojnë dhomat e auditimit, trajton çështjet administrative që kërkojnë vendim formal të Gjykatës. Që nga 2004, ECA mund të miratojë dokumente pa diskutim, mbi bazën e një vendimi me dy të tretat e Anëtarëve të një dhome auditimi ose të Komitetit Administrativ, çka e përshpejton procesin vendimmarrës për çështjet rutinë.

3.5.3. Procesi i auditimit të ECA-së



3.5.4. Rast praktik

Ky rasti buron nga Raporti i Veçantë 06/2023 i ECA-s, "Konflikti i interesit në shpenzimet e kohezionit dhe të bujqësisë së BE-së: kuadri ligjor ekziston, por ka boshllëqe në transparencë e zbulim" [64]. Ky ishte një auditim performance mbi zbatimin e nenit 61 të Rregullores Financiare, i cili, që nga rishikimi i 2018-ës, i shtrin shprehimisht detyrimet për shmangien e konfliktit të interesit edhe te personat e përfshirë në menaxhimin e fondeve të BE-së në shtetet anëtare, në kuadër të menaxhimit të përbashkët. Auditorët e ECA-s kryen punë në terren në katër shtete anëtare, përfshirë Rumaninë, si pjesë e mostrës së tyre.

Gjatë auditimeve të veta mbi Deklaratën e Sigurisë vjetore, ECA identifikoi drejtpërdrejt një parregullsi që autoritetet kombëtare nuk e kishin parandaluar apo korrigjuar më parë. Në Rumani, një kompani mori mbështetje financiare nga BE-ja për ristrukturimin dhe konvertimin e vreshtave, në një sipërfaqe 15-hektarëshe, të marrë me qira falas nga një person fizik për një periudhë 15-vjeçare, pas së cilës vreshti do t'i kthehej po atij personi. Ligji rumun kërkon që përfituesit e fondeve të BE-së të marrin të gjitha masat e nevojshme për të shmangur situatat që krijojnë konflikt interesi, veçanërisht kur ekzistojnë lidhje mes përfituesit dhe furnizuesve të tij. Përfituesi nënshkroi një kontratë me një kompani tjetër për punët e barnimit mekanik e manual të vreshtit dhe instalimin e sistemit mbështetës. Auditorët e ECA-s, duke shqyrtuar drejtpërdrejt transaksionin, zbuluan se pronari i tokës ishte njëkohësisht aksioneri i vetëm dhe administratori i kësaj kompanie furnizuese, pra, i njëjti person kontrollonte edhe pronarin e tokës që merrte qiranë, edhe furnizuesin që fitoi kontratën për punët.

ECA nuk kishte fuqi ta hetonte më tej vetë këtë rast, siç u trajtua në seksionin mbi kompetencat e saj (neni 287 TFBE nuk i jep asaj mandat hetimor). Prandaj ECA vetë e dërgoi rastin te OLAF për hetim të mëtejshëm.

[64] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-06/SR-2023-06_EN.pdf

Përfundime

Ky manual shfaq se korrupsioni është shumë më i gjerë se perceptimi parësor që lidhet vetëm me ryshfetin. Ai përfshin konfliktin e interesit, mashtrimin, përvetësimin, zhvatjen dhe ndikimin e paligjshëm, dhe mund të ekzistojë si rrezik integriteti edhe pa plotësuar elementët e një veprë penale. Prandaj lufta kundër tij duhet të kombinojë parandalimin, integritetin institucional dhe zbatimin efektiv të rregullave. Në rrafshin europian, korrupsioni ka gjithnjë e më shumë natyrë ndërkuftare. Komisioni Europian e vlerëson koston e tij mes 179 dhe 990 miliardë euro në vit, ndërsa 69% e qytetarëve europianë e konsiderojnë të përhapur në vendin e tyre. Për këtë arsye, BE ka ndërtuar një kuadër që kombinon standarde të përbashkëta penale, si Direktiva (BE) 2026/1021, me monitorim të vazhdueshëm përmes Raportit për Shtetin e së Drejtës. Përveç tyre, pesë institucionet e trajtuara në manual plotësojnë njëra-tjetrën, secila me rolin e vet, ku EPPO ndjek penalisht veprat që cenojnë buxhetin e BE-së; OLAF kryen hetime administrative dhe i referon rastet autoriteteve përkatës; Eurojust koordinon autoritetet gjyqësore mes shteteve; Europol ofron mbështetje analitike dhe operacionale, veçanërisht në gjurmimin dhe sekuestrimin e pasurive kriminale, dhe së fundi, Gjykata Europiane e Audituesve që auditon fondet e BE-së dhe ua kalon rastet e dyshimta institucioneve me mandat hetimor, siç ndodhi me rastin e konfliktit të interesit në Rumani.

Përtej trajtimit të koncepteve bazë, manuali sjell disa elemente të reja që e bëjnë të vlefshëm për lexuesin. Së pari, ai e paraqet kuadrin europian kundër luftës së korrupsionit të përditësuar me zhvillimet e fundit, duke përfshirë Direktivën (BE) 2026/1021 me standardet e saj minimale për sanksionet, afatet e parashkrimit dhe detyrimin për strategji kombëtare, si dhe kontributin e GRECO-s për Strategjinë e ardhshme të BE-së kundër korrupsionit. Së dyti, për secilin institucion shpjegohet rolin dhe kompetencat, struktura organizative dhe procesi i hetimit hap pas hapi, duke i mbështetur me të dhëna nga raportet vjetore të vitit 2025 dhe me nga një rast praktik. Së treti, manuali e lidh vazhdimisht kuadrin europian me realitetin shqiptar, duke evidentuar marrëveshjet e punës mes EPPO-s dhe institucioneve shqiptare, si dhe bashkëpunimin e OLAF-it me doganat në rastin e ndalimit të eksportit të paligjshëm të mbetjeve të rrezikshme nga porti i Durrësit.

Së fundi, një sistem antikorrupsion funksionon vetëm kur qytetarët, veçanërisht të rinjtë, e njohin, e monitorojnë dhe kërkojnë llogari. Ky manual synon pikërisht këtë që t'u japë të rinjve njohuritë ligjore dhe institucionale për të kuptuar, njohur dhe raportuar korrupsionin, si pjesë e një kulture integriteti dhe përgjegjësie publike.

Bibliografia

ANTICORRP – Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption. European Commission, CORDIS.

<https://cordis.europa.eu/project/id/290529/reporting>

Council of Europe. Pompidou Group – History. <https://www.coe.int/en/web/pompidou/about/history>

Council of Europe. Pompidou Group – 50th Anniversary.

<https://www.coe.int/en/web/pompidou/50th-anniversary>

Direktiva (BE) 2017/1371 (Direktiva PIF), nenet 3–4. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj/eng>

Direktiva (BE) 2026/1021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj/eng>

EPPO. Annual Report 2024 – Relations of the EPPO with partners. <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2024/pdfs/relations-eppo-with-partners.pdf>

EPPO. (2025). Annual Report 2025. <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/index.html>

EPPO. (2025). Annual Report 2025 – International cooperation.

<https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/international-cooperation.html>

EPPO. Background. https://www.eppo.europa.eu/about/background_en

EPPO. Faqja zyrtare. https://www.eppo.europa.eu/index_en

EPPO. Working Arrangement between the EPPO and the Prosecutor General's Office of Albania (2022).

https://www.eppo.europa.eu/document/download/c82d52ba-6838-40c0-bbcb-7c1d4f137eda_en?filename=Signed-WA-between-EPPO-and-PGO-of-Albania_AL.pdf&prefLang=uk

EPPO. Working Arrangement between the EPPO and SPAK (2023). https://www.eppo.europa.eu/document/download/1eb63df4-d6b3-4c99-9b28-ceb686d74ad6_en

Eurojust. Eurojust assists in uncovering high-level corruption scheme.

<https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-assists-uncovering-high-level-corruption-scheme>

Eurojust. Fraud call centres targeting EU citizens shut down with Eurojust's support (over EUR 50 million).

<https://www.eurojust.europa.eu/news/fraud-call-centres-targeting-eu-citizens-shut-down-eurojust-support-over-eur-50-million>

European Commission. (2014). Raporti i BE-së kundër Korrupsionit, COM(2014) 38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0038>

European Commission. (2020). Rule of Law Report. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2020-rule-law-report_en

European Commission. (2023). Komunikimi i Përbashkët mbi luftën kundër korrupsionit, JOIN(2023) 12 final. https://commission.europa.eu/document/download/b6888f6a-45ed-4af7-b85a-6712dfe8952c_en?filename=JOIN_2023_12_1_EN.pdf

European Commission. (2025). Eurobarometri Special 561: Qëndrimet e qytetarëve ndaj korrupsionit në Bashkimin Europian në 2025. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361>

European Commission. (2026). Anti-corruption. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en

European Commission. (2026). Commission seeks views on EU anti-corruption strategy (11 maj 2026). https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-seeks-views-eu-anti-corruption-strategy-2026-05-11_en

Bibliografia

- European Commission. (2026). EU legislation on anti-corruption.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-legislation-anti-corruption_en
- European Commission. (2026). EU Network against Corruption.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-network-against-corruption_en
- European Commission. Evaluation of the EPPO.
https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_en#evaluation-of-the-eppo
- European Court of Auditors. (2023). Raporti i Veçantë 06/2023: Konflikti i interesit në shpenzimet e kohezionit dhe të bujqësisë së BE-së: kuadri ligjor ekziston, por ka boshllëqe në transparencë e zbulim.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-06/SR-2023-06_EN.pdf
- European Court of Auditors. (2026). Raporti i Veçantë 18/2026.
https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-18/SR-2026-18_EN.pdf
- European Parliament. Fact Sheets on the European Union.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/14/financial-services-framework>
- Europol. (2025). Consolidated Annual Activity Report 2025.
<https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Consolidated-Annual-Activity-Report-2025.PDF>
- France 24. (2025, 18 korrik). Moldova ex-minister charged in Interpol corruption case.
<https://www.france24.com/en/live-news/20250718-moldova-ex-minister-charged-in-interpol-corruption-case>
- Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO), Këshilli i Europës. (2026, 6 korrik). Kontribut mbi Strategjinë e ardhshme të BE-së për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit.
<https://mycloud.coe.int/s/eJw7JkRpNeFRWLM?dir=/&editing=false&openfile=true>
- Këshilli i Europës. Konventa Civile për Korrupsionin, neni 2.
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-List?module=treaty-detail&treatyenum=174>
- Konventa e vitit 1997 për luftën kundër korrupsionit që përfshin zyrtarë të Komuniteteve Europiane ose zyrtarë të shteteve anëtare.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625(01))
- Marrëveshja e Partneritetit të Kuadrit Financiar (IPARD).
https://ipard.gov.al/wp-content/uploads/2021/03/Ligj-2022-09-15-65_FFPA.pdf
- OECD. (2020). OECD Public Integrity Handbook.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/ac8ed8e8-en.pdf
- OLAF. (2023). Report 2023 – Preventing undue expenditure.
https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/investigative-activities/preventing-undue-expenditure_en.html
- OLAF. (2025). Raporti Vjetor 2025.
https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/7f3ce6d5-e90d-44b2-b972-a69da4cc775d_en?filename=olafreport-2025_en.pdf
- Prokuroria Anti-Korrupsion e Moldavisë. New details in Interpol investigation: criminal charges have been... (komunikatë për shtyp).
<https://procuratura.md/anticoruptie/en/comunicate/comunicate-de-presa/new-details-interpol-investigation-criminal-charges-have-been>
- Rregullorja e Këshillit (Euratom, KE) nr. 2185/96.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:31996R2185>
- Rregullorja (BE, Euratom) nr. 883/2013.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0883>

Bibliografia

Rregullorja (BE) 2016/794 (Europol). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj/eng>

Rregullorja (BE, Euratom) 2016/2030. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/2030/oj/eng>

Rregullorja (BE) 2017/1939 (EPPO). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj/eng>

Rregullorja (BE) 2018/1727 (Eurojust). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1727/oj/eng>

Rregullorja (BE, Euratom) 2020/2223. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj/eng>

Rregullorja (BE) 2021/1529 (IPA III). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj/eng>

Rregullorja (BE) 2022/991. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/991/oj/eng>

Rregullorja (BE) 2025/2611. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/2611/oj/eng>

Stephenson, P., & Sanchez-Barrueco, M. (2024). The European Court of Auditors. <https://doi.org/10.4337/9781802209013.00020>

Stephenson, P., & Sánchez-Barrueco, M. L. (2026). The European Court of Auditors and Dissensus over Liberal Democracy. Në R. Coman, C. Bădulescu, T. Christiansen & M. Simoncini (red.), The Palgrave Handbook of Dissensus over Liberal Democracy in Europe. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-032-22481-1_18

Traktati për Bashkimin European (TBE), nenet 2 dhe 49. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

Traktati për Funkcionimin e Bashkimit European (TFBE), versioni i konsoliduar 2012, nenet 83 dhe 325. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

United Nations. (2003). United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). What Is Corruption and Why Should We Care?, Education for Justice (E4J), Anti-Corruption Module 1. [https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption Module 1 What Is Corruption and Why Should We Care.pdf](https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption%20Module%201%20What%20Is%20Corruption%20and%20Why%20Should%20We%20Care.pdf)

Vendimi Kuadër i Këshillit 2003/568/JHA. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2003/568/oj/eng>

Wieczorek, I. (2019). The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments. German Law Journal, 16, 1247–1270. <https://doi.org/10.1017/S2071832200021118>