****

**Instituti i Kosovës për Drejtësi**

**Komente në Draft Projekt-Ligjin për Plotësimin dhe Ndryshimin e Ligjit për Këshillin Prokurorial të Kosovës**

1. **Hyrje**

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), pas analizimit të Draft Projekt-Ligjit për Plotësimin dhe Ndryshimin e Ligjit për Këshillin Prokurorial të Kosovës (versioni i dt. 19 janar 2022, pas opinionit relevant të Komisionit të Venecias për Kosovën), paraqet komentet e mëposhtme lidhur me këtë Projektligj.

Këto komente IKD i parashtron krahas atyre të datës 31 dhjetor dhe 19 tetor 2021.

1. **Koment i përgjithshëm**

IKD vlerëson që në formën siç është prezantuar Projektligji i ri, synimi që është tentuar të arrihet përmes kësaj iniciative ligjore—reformimi domethënës i KPK—ka dështuar të përmbushet. Megjithëse Komisioni i Venecias përmes opinionit CDL-AD(2021)051 kishte dhënë dritën e gjelbër që reforma të zhvillohej, duke cilësuar përbërjen aktuale të KPK si joadekuate dhe me mungesë të theksuar balancimi, Projektligji i ri paraqet një mundësi të humbur që miratimi i dhënë nga Komisioni të shfrytëzohej siç duhej. Projektligji i ri nuk paraqet reformë substanciale në KPK, ashtu siç është synuar fillimisht nga sponsorizuesit e Projektligjit. Ndryshimet e bëra janë thjeshtë sipërfaqësore dhe nuk do të sjellin përmirësim domethënës të funksionimit të sistemit prokurorial, për arsyet si vijon.

1. **Përbërja e re e KPK**

Projektligji i ri përcakton që Këshilli Prokurorial do të përbëhet nga katër prokurorë (nga nivele të ndryshme) dhe tre joprokurorë të zgjedhur nga Kuvendi.

Pra, konform këtij Projektligji, shumicën në Këshill do ta kenë prokurorët. Një përcaktim i tillë shkon përtej rekomandimeve të Komisionit të Venecias, të cilat sugjerojnë që prokurorët (e zgjedhur nga kolegët e tyre) të kenë “një pjesë përmbajtjesore” në një këshill prokurorial, por jo domosdoshmërisht shumicën (§26). (Fillimisht, shtrohet pyetja, pse duhet që një Projektligj i tillë të shkojë përtej rekomandimeve të Venecias dhe t’ua japë prokurorëve shumicën, kur ka qenë pikërisht faji tek qeverisja me mendësi korporatiste e Këshillit nga prokurorët që ka krijuar nevojën e reformimit të Këshillit në rend të parë?! Kjo bie në kundërshtim me vetë logjikën e inicimit të këtij Projektligji. Sidoqoftë, një përcaktim i tillë nuk është në kundërshtim me standardet ndërkombëtare.)

E meta e madhe e përbërjes së re qëndron në atë që Komisioni i Venecias në opinionin për Kosovën (duke u bazuar në qëndrimin e vet të konsoliduar) sugjeronte që përbërja e re e Këshillit Prokurorial të jetë pluraliste, në mënyrë që përfaqësimi në Këshill të jetë adekuat dhe që as prokurorët e as anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi të mos mund të qeverisin vetëm. Ministria e Drejtësisë nuk ka ndjekur fare një rekomandim të tillë. Në vend se të jetë pluralist, Këshilli do përbëhet vetëm nga dy kategori: 1) prokurorët e zgjedhur nga kolegët e tyre dhe 2) joprokurorët e zgjedhur me shumicë të thjeshtë votash nga Kuvendi, ku të parët do kenë shumicën katër me tre.

Si shembull ilustrues, në një përbërje prej shtatë anëtarësh, Këshilli do të kishte përbërje pluraliste po qe se, shembull: dy/tre anëtarë janë prokurorë, dy anëtarë zgjidhen nga Kuvendi (duke mundësuar që njëri nga ta të zgjidhet përmes pjesëmarrjes edhe të opozitës)[[1]](#footnote-1), dhe dy/tre anëtarë delegohen nga institucione të ndryshme (p.sh., një gjyqtar,[[2]](#footnote-2) një avokat,[[3]](#footnote-3) një përfaqësues i shoqërisë civile (§32)). Një përbërje e tillë do garantonte që Këshilli i ri të mos jetë i politizuar, e as të ketë mendësi qeverisëse korporatiste siç ka pasur deri tash. Siç është përcaktuar aktualisht me vetëm dy kategori të anëtarëve, ku prokurorët kanë shumicën kurse pjesa tjetër është e politizuar, përbërja e re e Këshillit assesi nuk përmbushë objektivisht kushtet që të sjellë përmirësim domethënës të sistemit prokurorial.

Në anën tjetër, tre anëtarët joprokurorë që do zgjidhen nga Kuvendi do të zgjidhen njësoj sikurse në versionin e Projektligjit përpara opinionit të Komisionit të Venecias: me shumicë të thjeshtë votash nga Kuvendi dhe pothuajse në procedurën e njëjtë të përzgjedhjes përpara Komisionit ad hoc, të cilën procedurë Komisioni i Venecias e cilësonte si “shumë komplekse, dhe, në të njëjtën kohë, e paqartë” (§72). Përzgjedhja e tillë e anëtarëve joprokurorë nga Kuvendi nuk e ka të njëjtën rëndësi sikurse para opinionit të Komisionit të Venecias, duke qenë se tashmë anëtarët e zgjedhur nga Kuvendi nuk do të kenë shumicën në Këshill. Sidoqoftë, siç u tha, Projektligji dështon të garantojë një përbërje pluraliste të KPK dhe rreziku i politizimit të Këshillit mbetet.

Projektligji ka larguar Kryeprokurorin nga pozita e tij ex officio në Këshill. Një largim i tillë është në pajtueshmëri me qëndrimet e Komisionit të Venecias, duke qenë se anëtarët prokurorë do të kenë shumicën në Këshill (§38). Por rekomandimi i Komisionit të Venecias që të qartësohen kompetencat mes KPK dhe Kryeprokurorit—po qe se Kryeprokurori largohet nga Këshilli—nuk duket të jetë adresuar, gjë e cila do mund të sjellë konflikte kompetencash në të ardhmen (§39). Duhet harmonizuar këtë Projektligj me Ligjin për Prokurorin e Shtetit ashtu që të përcaktohen saktë kompetencat dhe të evitohet mundësia e konflikteve.

Në fund sa i përket përbërjes së re të Këshillit, nuk duket praktike dhe as e arsyeshme që të formohet Këshilli fillimisht, e pastaj i njëjti të fillojë procesin e zgjedhjes së anëtarit prokuror nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit (neni 36/A(2) i Projektligjit).

1. **Ndërprerja e parakohshme e mandatit**

Përpara Opinionit të Venecias, mandati i të gjithë anëtarëve aktualë të Këshillit tentohej të ndërpritej para kohe, me krijimin e Këshillit të ri. Në versionin e ri të Projektligjit (neni 17), disa anëtarë do të mbajnë mandatin: dy anëtarët aktualë të zgjedhur nga Prokuroria e Apelit dhe Prokuroria Speciale dhe një prokuror aktual nga gjykatat themelore i caktuar me short.

Pra, nga 11 anëtarë të KPK aktualisht, 8 prej tyre do t’u ndërpritet mandati para kohe. Siç ka theksuar Komisioni i Venecias në Opinionin ndaj Kosovës, edhe në rastet kur ndodhë reformimi i një këshilli prokurorial, anëtarët aktualë duhet të qëndrojnë deri në fund të mandatit të tyre (§59). Nuk do ishte korrekte që pas çdo palë zgjedhjeve parlamentare të ndryshojë përbërja e një këshilli (id.). Përjashtimisht, ndërprerja e mandatit para kohe mund të justifikohet po qe se “sjellë një përmirësim domethënës të sistemit të përgjithshëm” (§60). Sigurisht, çështja se a do të ketë përmirësim domethënës e kuptimplotë të sistemit varet tërësisht nga reformimi i përbërjes së Këshillit. Me ndryshimet e reja, katër anëtarë do jenë prokurorë dhe tre joprokurorë të zgjedhur nga Kuvendi, pa një përbërje adekuate pluraliste. Është shumë diskutabile, duke marr parasysh përbërjen e re të propozuar të Këshillit, a do mund të konsiderohet se një gjë e tillë do të rezultojë në përmirësim domethënës të sistemit. Fakt, përbërja e re e Këshillit do të ketë balancim më adekuat (4-3 në favor të anëtarëve prokurorë, në vend se 10-3). Njëherit, edhe përfaqësimi i prokurorive do të jetë më adekuat, ku deri tash prokuroritë e nivelit më të ulët (themelore) janë përfaqësuar në mënyrë disproporcionale në Këshill. Sidoqoftë, marr për bazë përbërjen e re (akoma) jopluraliste të Këshillit, me prokurorët që kanë shumicën kundrejt anëtarëve (politikë) të zgjedhur nga Kuvendi, vihet në pikëpyetje çështja a mund të sjellë kjo përmirësim të sistemit *aq sa* të mund të arsyetojë ndërprerjen e parakohshme të mandatit të anëtarëve aktualë.

IKD vlerëson që në një kontestim eventual të Projektligjit pranë Gjykatës Kushtetuese, gjasat janë tejet të mëdha që kontestimet do të jenë të suksesshme. Nuk do duhej rrezikuar një gjë e tillë, duke paraparë një përbërje të re kaq joadekuate të Këshillit krahas ndërprerjes së parakohshme të mandateve. Sponsorizuesi i Projektligjit duhet ta shfrytëzojë momentumin e krijuar pas Opinionit të Venecias, ta ndjekë atë Opinion në tërësi (aty ku është relevante për argumentim pranë një gjykate kushtetuese nacionale), e jo që të rrezikojë që e tërë reforma të bjerë poshtë me manovrime të tilla joadekuate në aspektin juridik.

1. **Kushtet për emërim si anëtar i Këshillit dhe pushimi i mandatit**

Me disa modifikime të vogla, edhe pas opinionit të Venecias kriteret e turbullta të integritetit dhe aftësitë menaxheriale vazhdojnë të jenë kushte që një kandidat për anëtar të Këshillit duhet t’i plotësojë që të mund të zgjidhet (megjithëse jo si kritere dështon-kalon, por për renditje të kandidatëve). Është problematike të konceptohet se si këto kritere do të maten saktë dhe në mënyrë meritore nga intervistuesit përmes “konceptit” të parashtruar, në veçanti “integriteti” i kandidatit. Njëherit, mund të jetë problematike që kaq shumë rëndësi t’i kushtohet kriterit të paprecizuar të “aftësive menaxheriale.” Megjithëse nuk kërkohet “përvoja” por thjeshtë “aftësitë” menaxheriale, kjo do jetë vështirë e dallueshme në praktikë nga intervistuesit. Një gjë e tillë do të favorizojë në veçanti kandidatët për anëtarë prokurorë të Këshillit që kanë pasur pozita menaxheriale në sistemin prokurorial, në veçanti kryeprokurorët.

Gjithashtu, kushti për emërim që kandidati të mos jetë në afërsi me zyrtarë të caktuar publikë nuk duket aq relevant dhe i rëndësishëm. Në vend të fokusimit në kritere subjektive (jo aq efikase dhe të rëndësishme) për të garantuar depolitizimin e Këshillit, Projektligji duhet të parashohë garancione objektive të cilat do të kenë këtë efekt, siç është, shembull, përbërja pluraliste e Këshillit dhe procedura adekuate për përzgjedhjen e anëtarëve, ashtu siç është rekomanduar në Opinion. Tek e fundit, edhe një anëtar i Këshillit që nuk ka kurrfarë afërsie me asnjë zyrtar apo subjekt politik, do të jetë në fund i politizuar po qe se zgjidhet me një shumicë të thjeshtë nga Kuvendi.

Njëherit, Projektligji përcakton që krahas rrethanave në Ligj për përfundim të mandatit (neni 13), shtohet edhe që mandati i anëtarit të Këshillit do të përfundojë në rast të “plotësimit të kushteve nga neni 8 i këtij Ligji.” Neni 8 përcakton kushtet për emërim si anëtar i Këshillit. Një ndër këto kushte përcakton që kandidati për anëtar nuk duhet të ketë aktakuzë të ngritur. Pra, në momentin që një anëtari të Këshillit Prokurorial në të ardhmen i ngritët aktakuzë, atij do t’i pushojë mandati në mënyrë automatike. Duhet pasur parasysh që një përcaktim i tillë, pos që mund të rrezikojë cenimin e të drejtave të anëtarëve të Këshillit, edhe mund të abuzohet në praktikë nga anëtarët prokurorë të Këshillit ndaj njëri-tjetrit por sidomos kundrejt anëtarëve joprokurorë. Duke qenë se aktakuzat në Kosovë mund të ngritën pa ndonjë standard të lartë të cilësisë e të kontrollit, nuk do duhej paraparë që ngritja e aktakuzës të sjellë automatikisht ndërprerjen e mandatit. Megjithëse kushti që kandidati të mos ketë aktakuzë të ngritur mund të tolerohet para se kandidati të zgjidhet, pas fitimit të mandatit duhet të ketë garancione më strikte se kur mund të merret mandati, në mënyrë që të garantohet pavarësia objektive e Këshillit Prokurorial.

1. **Rregullat e konfliktit të interesit**

Projektligji përcakton që “[d]eri në dy (2) vite pas përfundimit të mandatit, anëtarët e Këshillit nuk mund të emërohen në pozitat e caktuara në sistemin prokurorial, të cilat janë krijuar si rezultat i vendimeve në të cilat ata kanë marrë pjesë si anëtar të Këshillit.” IKD është e vetëdijshme që një opsion i tillë është rekomanduar nga Komisioni i Venecias, kundrejt përcaktimit të mëhershëm që ndalonte për dy vite çfarëdolloj avancimi të anëtarëve të Këshillit brenda sistemit prokurorial. Sidoqoftë, as ky përcaktim që ndalon avancimin në pozita të krijuara nga vetë anëtarët nuk duket adekuat. Fillimisht, nuk dihet se cilat do të ishin këto pozita që mund të krijohen nga vetë anëtarët e që do ishin relevante për t’u ndaluar. Por, më kryesorja, aspekti më problematik në praktikën e Këshillit qenë që anëtarët e Këshillit, pak para përfundimit të mandatit të tyre, kanë dhënë dorëheqje nga pozita në Këshill në mënyrë që të zgjidhen si kryeprokurorë në prokuroritë përkatëse. Ndalimi aktual i Projektligjit nuk do të parandalojë tendencat e tilla në të ardhmen.

1. Siç kishte rekomanduar Komisioni i Venecias në Venice Commission, CDL-AD(2016)009, Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, §17 dhe fusnota 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Shih* CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §47. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Shih* ibid., §§53 dhe 54. [↑](#footnote-ref-3)